



EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS
PROCESOS DE CONSOLIDACION DEMOCRATICA:
LOS CASOS DE CHILE Y ARGENTINA**

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

RAFAEL IGNACIO MONTOYA BAYARDO

MEXICO, D. F.,

ENERO 1997.

A mis padres por su apoyo incondicional

A Karen García Berger por su paciencia y cariño

Mi paso por el Colegio y la posterior --y a la vez tardía-- elaboración de esta tesis no hubiera sido posible de no contar con el apoyo y la amistad de las siguientes personas. Primero, quisiera agradecer a la Dra. Ana Covarrubias Velasco por atreverse a revisar minuciosamente un trabajo de tesis que el autor pospuso en innumerables ocasiones. En segundo lugar, a Salvador Pérez Galindo, quien además de insistir constantemente en que finalizara el trámite, me auxilió con bibliografía de gran utilidad. En tercer lugar, mi reconocimiento a quienes, parcial o totalmente, tuvieron la paciencia de leer el trabajo, entre ellos baste mencionar a Jorge Reyes Escatel, Miguel Angel Montoya, Enrique Gastélum, Erubiel Tirado y Héctor Santana. Finalmente, agradezco a Gerardo Chávez, Guillermo Mena, Mario García Berger, Rodrigo Bustamante, Francisco Ibáñez, Wilfrido Aceves, así como a Javier y Manuel Jiménez; todos ellos compañeros de innumerables discusiones, parrandas y desvelos que han hecho más leves estos años de estudios, trabajos y planes de titulación pospuestos.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo primero	
Eventos principales en los procesos de consolidación democrática	5
I. I Transiciones, pactos y democratización	9
1.2 Consolidación democrática o el proceso de creación de instituciones	14
Capítulo segundo	
La reforma constitucional en una “democracia protegida”: El caso de Chile de 1989 a 1995.	24
2.1 Constitución y leyes de amarre	27
2.2 Relaciones-- cívico militares y derechos humanos	38
2.3 Sistema de partidos políticos y compromiso con las instituciones democráticas	43
2.4 Continuidad económica: El reto de la redistribución	49

Capítulo tercero	
El caso argentino: ¿Del presidencialismo personalista al equilibrio de poderes? 1983—1995	56
3.1 La reforma constitucional de 1994: Mecanismo para asegurar un mejor equilibrio de poderes	59
3.2 Derechos humanos y relaciones cívico—militares	75
3.3 El compromiso democrático de los actores políticos: El peligro de la democracia delegada en una Nación sin consenso	84
3.4 El reto de mantener la continuidad económica y la estabilidad política	97
Capítulo cuarto	
Comparación de ambos casos	104
4.1 Reforma constitucional	104
4.2 Relaciones cívico – militares y derechos humanos	108
4.3 Compromiso de los principales actores políticos con las instituciones democráticas	110
4.4 Economía	112
Consideraciones finales	114
Bibliografía	121

INTRODUCCION

La presente tesis compara los procesos de transición y consolidación democrática, que tuvieron lugar en los ochenta y noventa en Chile y Argentina. Esto obedece a la necesidad de dejar en claro --- contra la creencia común --- que los procesos de democratización no están aún completos con tan sólo la retirada de las fuerzas del antiguo régimen del gobierno y las consecuentes elecciones libres entre los principales partidos políticos, sino que son aún más largos y complejos.

De esta manera, la hipótesis del trabajo parte de que en los casos de Chile y Argentina (así como en la mayoría de los países en América Latina) se hace necesaria una profunda reforma al sistema constitucional para lograr la consolidación democrática. Esta implica no sólo la celebración de elecciones libres y el restablecimiento de las libertades civiles, sino también la creación de instituciones que aseguren la igualdad de los ciudadanos ante el Estado y la ley. Resulta obvio señalar que ningún grupo de poder o presión debería estar por encima de estos. La pretendida consolidación democrática deberá realizarse como parte de un proceso gradual; es decir, la transición y consolidación democrática requieren de un gran esfuerzo de voluntad y compromiso entre los actores políticos para vencer las resistencias provenientes del antiguo régimen e incluso —en un primer momento— de la coalición misma en el poder.

La tesis propone que una reforma tendiente a fortalecer a las instituciones es necesaria para evitar el desencanto de la sociedad frente a los canales de participación política. La desconfianza de la sociedad frente a los políticos y a la política misma

puede conducir a situaciones conocidas como “democracia delegada” o “democracia por *default*”, donde el Poder Ejecutivo gobierna sobre los poderes Legislativo y Judicial, así como sobre una sociedad apática que le otorga su apoyo por temor a repetir la experiencia militar previa. Este trabajo analiza qué tan cerca o lejos están los casos de Chile y Argentina de estas situaciones y argumenta que, si bien la transición democrática ha sido exitosa en Chile y Argentina, no puede afirmarse lo mismo sobre la consolidación de sus respectivos sistemas democráticos. Al observarlos encontramos vestigios de autoritarismo (el poder de veto de los militares en Chile y el excesivo poder del Ejecutivo en Argentina), debido al poder con el que aún cuentan las fuerzas del antiguo régimen y la resistencia al cambio de algunos grupos.

Para efectos de la presente tesis cuatro factores --- en adición al constitucional --- son de gran importancia para obtener la consolidación. Primero, la difícil relación entre las Fuerzas Armadas y el gobierno civil, o cómo evitar fricciones y avanzar en el proceso de democratización manteniendo a los militares en los cuarteles. Segundo, la seriedad del compromiso con la democracia que tengan los partidos y líderes políticos. Tercero, el éxito o fracaso del programa económico. Cuarto, el contexto internacional que apoya a las nuevas democracias. Cabe señalar que este último punto tan sólo se menciona brevemente a lo largo del trabajo porque es claro que después del fin de la guerra fría el contexto internacional es favorable a los regímenes democráticos.

Quisiera aclarar que en el presente trabajo el concepto de democracia se refiere a un tipo de régimen político. Esto es, a un tipo de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad, en el cual predominan los “procedimientos mínimos” de la poliarquía de Robert Dahl, a saber: 1) un gobierno dirigido por funcionarios electos; el ejercicio de elecciones libres, competitivas e imparciales; 3) el derecho de todos los

ciudadanos a votar y ser votado; 4) la garantía de libertades de expresión, de crítica y de información; y 5) la presencia de mecanismos de asociación y representación política.¹

Asimismo, se considera como principio rector de la democracia a la ciudadanía. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter, este principio involucra tanto el derecho de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza.²

Una vez establecidas las limitaciones conceptuales arriba señaladas, quisiera observar que para efectos prácticos la presente tesis se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se discuten los principales eventos que están alrededor de los procesos de transición y consolidación democrática. El capítulo, además, establece el marco conceptual de la tesis, otorgando importancia a los conceptos relacionados con la negociación y renegociación del pacto político, la transición, la democratización y los peligros de la democracia delegada o democracia por "default".

¹ Robert Dahl, **La democracia y sus críticos**, Barcelona, Paidós, 1992, pp.280-281.

²Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas**, Buenos Aires, Paidós 1988, p.22.

Los capítulos segundo y tercero analizan los casos chileno y argentino, en ese orden. El caso chileno se estudia desde 1989, año de la instauración del gobierno civil. El caso argentino comprende desde 1983, año en que llega al poder Raúl Alfonsín. En ambos casos, finalizó la investigación en 1995, porque de no haber tomado esta perspectiva, hubiera sido muy difícil analizar con precisión los acontecimientos más recientes. Cada capítulo revisa la situación constitucional, el tema militar y de los derechos humanos, las principales fuerzas políticas, y el estado de la economía desde la transición. Cabe señalar que, en las consideraciones finales de la tesis sí se mencionan algunos de los eventos ocurridos hasta mediados de 1996 con el objetivo de reforzar la hipótesis de esta investigación.

Una vez analizados los casos de Argentina y Chile por separado, en el capítulo cuarto procedo a realizar una breve comparación entre ellos. Se trata de una recapitulación que evalúa las posibilidades de lograr la reforma constitucional y la consolidación democrática exitosa. Finalmente, quisiera señalar que a lo largo de los cuatro capítulos se pone un énfasis especial en los riesgos que corre la consolidación democrática como lo son la democracia por “*default*” y la personalización de la política.

CAPITULO PRIMERO

Eventos principales en los procesos de transición y consolidación democrática

Durante la década de los ochenta, los países de América del Sur experimentaron importantes cambios políticos. Sin duda alguna, el abandono de gobiernos de corte militar y la transición hacia gobiernos civiles elegidos por medio del sufragio universal fue el cambio más significativo. Sin embargo, el hecho de haber experimentado cambios de régimen exitosos los coloca en un largo e inconcluso proceso de consolidación democrática, el cual requiere la construcción de instituciones que aseguren y mantengan la nueva legalidad democrática.

Por lo tanto, y de acuerdo con el ya clásico estudio de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, la transición democrática fundamentalmente se refiere al intervalo que se presenta entre el resquebrajamiento del régimen autoritario --lo que ellos denominan "liberalización"-- y el establecimiento de un régimen democrático.³ Esta etapa, según la interpretación de los autores ya mencionados, estaría caracterizada por el predominio de la noción de contingencia política, antes que la búsqueda de condiciones estables y objetivas para la reproducción de la democracia.

En una primera instancia, el proceso de transición consiste en una serie de improvisaciones ejercidas bajo presión, mediante las cuales la composición y los

³Ibid., pp. 19-20.

objetivos de la coalición autoritaria en el poder cambian hacia la convergencia y cooperación con los elementos moderados de la oposición. Este proceso denominado de "liberalización" se convierte en "democratización" cuando de la interacción entre elementos del antiguo y el nuevo régimen se produce un acuerdo, o pacto, que permite una competencia abierta para los puestos públicos sin un ganador predeterminado. Cuando los electores, en lugar de los gobernantes, son los que deciden el resultado de la elección, entonces la transición puede ser considerada democrática.⁴

Después de las primeras elecciones abiertas y justas que son aceptadas por todas las partes, la transición pasa a su etapa de consolidación, proceso en el cual se estabiliza y reproduce el régimen democrático, evitando así las regresiones autoritarias. Este proceso concluye una vez que los principales actores políticos y sociales más importantes han aceptado las reglas básicas del juego democrático.⁵

Sin embargo, y para los casos analizados en la presente tesis, el proceso de consolidación democrática es aún más complejo que el de la transición. Lo anterior porque las nuevas democracias latinoamericanas surgieron en medio de agudos problemas económicos que obligaron a replantear las relaciones entre el Estado y los distintos grupos sociales. Además, los grupos provenientes del pasado autoritario y de la misma coalición en el poder se muestran reticentes a perder el *status quo* que el marco legal heredado del antiguo régimen les otorga. De aquí necesidad de una profunda reforma constitucional.

⁴ **Ibídem.**

⁵Ver Manuel Garretón, **Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?**, Santiago de Chile, FLACSO, 1990, pp.10-13.

Por lo tanto, la consolidación democrática es parecida a una "segunda transición", más larga y compleja que aquella que dio fin al régimen autoritario, y dirigida al establecimiento de condiciones mínimas que permitan generar la obediencia y participación de diversos actores en el juego democrático, eliminando con ello los elementos que pudieran inhibir o retrasar su plena concreción.⁶ Cabe señalar que la consolidación implica el fortalecimiento del nuevo régimen con el paso del tiempo.

Así, la llamada "consolidación democrática" implicaría forzosamente el control del gobierno civil sobre el poder militar. Esto significa la completa capacidad de las autoridades constituidas (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de limitar y modificar el comportamiento de las Fuerzas Armadas. El control civil sobre el militar, en este sentido, se traduce en la capacidad que tienen las autoridades democráticas de imponer sobre las Fuerzas Armadas su voluntad política, ya sea mediante procedimientos disciplinarios o a través de "arreglos" institucionales.⁷

El presente capítulo revisará a grandes rasgos los principales eventos constitutivos de los procesos de transición y consolidación democrática. La primera parte revisa los conceptos de democratización, transiciones y pactos, observando las limitaciones y ventajas de la transición pactada. En la segunda parte, se analiza el proceso de consolidación democrática, así como sus perspectivas y los peligros de la "democracia delegada" o "democracia por *default*".

⁶Ver Marcelo Cavarozzi, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en *Journal of Latin American Studies*, 24 (1992) p.668.

⁷ Ver Jorge Zaverucha, "The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions", en *Journal of Latin American Studies*, 25 (1993), pp. 283-299.

Cabe señalar que aun cuando la tesis se limita a los casos de Chile y Argentina, este primer capítulo es de carácter general y menciona y ejemplifica con otros casos latinoamericanos.

I.1 Transiciones, pactos y democratización

Primero, definiré qué se entiende por democratización y transiciones. Por una parte, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ejemplo, el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban en la vida ciudadana. Por otra parte, la transición ocurre en el intervalo entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, por un lado, por el proceso que lleva a la disolución del régimen autoritario y, por el otro, por la instalación o el comienzo de alguna forma de democracia.⁸ Sin embargo el problema consiste en determinar en qué momento la transición ha terminado o llegado a su fin. Lo anterior provoca algunas dudas; la tendencia general es creer que las transiciones han llegado a su fin después de un cierto período de tiempo, por ejemplo, después del segundo cambio pacífico de gobierno civil. Asumir esto último puede ser válido, pero no sostenible para todos los casos. En algunos países, aún después de la segunda transferencia pacífica de poderes, las fuerzas del antiguo régimen desafían la nueva legalidad democrática. Como ejemplo pueden citarse, la rebelión "carapintada" en Argentina, o las constantes asonadas e intentos de golpe de Estado en un país con una larga tradición democrática como Venezuela.

⁸Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones...**, Art. cit., p.19.

Es obvio que, con el fin de completar y asegurar una exitosa transición democrática, es necesario un liderazgo político inteligente y hábil. Éste tiene que ser capaz de negociar con todas las fuerzas políticas participantes en el proceso de transición. Para lograr este objetivo, los arreglos políticos mejor conocidos como "pactos" o "transiciones pactadas" son un importante medio para obtener una transición exitosa de un régimen político autoritario a uno de tipo democrático. Como O'Donnell y Schmitter señalan:

Los pactos no son rasgos necesarios para lograr una transición exitosa, pero, pueden ser de suma importancia en cualquier régimen sustentado en una instalación gradual. Usualmente, los pactos son realizados entre un selecto grupo de actores quienes buscan definir (o, mejor aún, redefinir) las reglas que rigen el ejercicio del poder, sobre la base de garantías mutuas a los "intereses vitales" de quienes lo acuerdan.⁹

Existen tres momentos en el proceso de transición en los que los pactos tienen gran importancia. El primero es el momento militar; en este momento se alcanza un acuerdo con la oposición moderada y se conoce también como el momento de liberalización, que significa hacer efectivos ciertos derechos que protejan a los individuos y grupos sociales de acciones legales o ilegales cometidas por el Estado o terceros. Conforme el proceso de liberalización avanza, también lo hacen y se fortalecen las demandas democratizadoras. De que éstas adquieran la fuerza necesaria para obligar este cambio o no adquieran demasiada fuerza (o sean demasiado prematuras, dadas las fuerzas existentes en los diferentes momentos del proceso de transición) para provocar una regresión autoritaria se convierte en una de las mayores incertidumbres de la transición¹⁰.

⁹Ibid., p.63.

¹⁰Ibid., p.20.

El segundo es el momento político. En esta etapa el pacto se basará en la distribución de las posiciones representativas y en la colaboración de los partidos para la gestación de las políticas públicas. Un pacto como éste implica un conjunto de disposiciones trazadas entre los dirigentes de una gama de partidos electoralmente competitivos, tendientes a: 1) limitar la agenda de opciones de política; 2) compartir en forma proporcional la distribución de los beneficios, y 3) restringir la participación de los extraños en la toma de decisiones. A cambio de ello, los partidos acuerdan renunciar a la búsqueda de una intervención militar y a sus esfuerzos por movilizar a las masas. El resultado de este esfuerzo entre los diversos partidos políticos puede reflejarse en una especie de acuerdo donde se compartan o intercambien los distintos cargos Ejecutivos.¹¹

El tercer momento, también identificado por O'Donnell y Schmitter, es el llamado momento económico, que supone un compromiso entre los distintos intereses de clase para asegurar a la burguesía que sus derechos de propiedad no estarán en juego en el futuro inmediato y, por otro lado, asegurar a los trabajadores que sus demandas por compensación y justicia social serán eventualmente satisfechas.¹²

Una vez que se garantiza la posición de las élites tradicionales se vuelve aparente que los pactos políticos tienen una doble función. Por una parte, proveen un alto grado de estabilidad y predictibilidad al tranquilizar a las élites tradicionales que podrían sentirse "amenazadas". Las reglas que establecen los pactos limitan el grado de incertidumbre que experimentan todos los actores políticos y económicos en el

¹¹ *Ibid.*, pp. 68-69.

¹² *Ibid.*, p.78.

momento de la transición. Estas reglas son un elemento esencial para lograr el éxito del proceso. Por otra parte, sin embargo, esta influencia estabilizadora de los pactos puede propiciar consecuencias peligrosas por la naturaleza y los parámetros con los que la democracia es establecida. Es decir, al depender de negociaciones entre élites para reconciliar los intereses tradicionales preexistentes con los nuevos desafiantes, la democracia pactada puede institucionalizar un nuevo *status quo* que podría bloquear un mayor progreso hacia la democracia social, económica y política. Esto porque el nuevo *status quo* impediría un mayor acceso a grupos excluidos de las negociaciones y renegociaciones del pacto. Como Terry Linn Karl reconoce en su estudio de la democracia pactada en Venezuela:

Los pactos pueden ser ejemplo de la creación consciente de un contrato político y socioeconómico deliberado que desmoviliza a las nuevas fuerzas sociales, al tiempo que circunscriben la medida en que todos los actores estarán en condiciones de participar o esgrimir el poder en el futuro. Este es un resultado lógico, puesto que la construcción de pactos entre las élites, con frecuencia conducida en secreto, **representa la construcción de la democracia por medios antidemocráticos.**¹³

En el contexto latinoamericano, la suposición de la construcción de la democracia por medios antidemocráticos de alguna manera es válida. Los gobiernos post-autoritarios deben negociar con sectores e intereses poderosos vinculados al antiguo régimen. Algunos países como Uruguay (Pacto del Club Naval), o incluso una democracia con más de tres décadas de duración como Venezuela (Pacto de Punto Fijo), debieron negociar y renegociar su propio pacto político pública o secretamente.

¹³Terry Linn Karl, "El petróleo y los pactos políticos: La transición a la democracia en Venezuela", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 298.

En otros casos, los nuevos gobiernos civiles protegieron y protegen los intereses del antiguo régimen para poder mantener, no sin dificultades, las nuevas coaliciones en el poder. Por ejemplo, en Nicaragua, el gobierno de Violeta Barrios mantuvo el poder, la influencia y el control sandinista en el ejército como parte del nuevo acuerdo o arreglo político. Asimismo, en Chile, el ejército y el General Pinochet ejercen aún una gran influencia en el nuevo régimen, también como parte del nuevo acuerdo político. Aun en países sin un pacto sólido o público con las fuerzas del antiguo régimen, como Argentina y Bolivia, las fuerzas militares mantienen un poder considerable.

No obstante, es importante subrayar que la concreción de los pactos no garantiza automáticamente su éxito. Para lograr una transición exitosa también es necesario un pacto interno entre las fuerzas de la nueva coalición gobernante, o entre los actores interesados en el curso democrático. Lo anterior porque el principal reto ante el que se encuentra el nuevo gobierno democrático es el de crear y mantener el consenso en torno a que la democracia es probablemente la mejor forma de gobierno y de representación de intereses. Chile, como veremos en los próximos capítulos, representa un buen ejemplo del éxito del pacto entre las distintas fuerzas dentro de la coalición gobernante. En el caso chileno, fuerzas políticas de centro e izquierda que fueron en el pasado acérrimos rivales, ahora forman parte de la coalición gobernante en la Concertación de Partidos por la Democracia. Por otro lado, el primer gobierno civil de Raúl Alfonsín en Argentina, experimentó serias dificultades para renovar el pacto político debido a los intereses encontrados entre los sectores empresariales, laborales y justicialistas en el Congreso¹⁴. Sin embargo, y quizá gracias al temor de un

¹⁴Un buen análisis y recuento de la imposibilidad del gobierno de la Unión Cívica Radical para conciliar los diversos intereses corporativos está contenido en William C.

retorno al pasado autoritario, la democracia argentina sobrevivió la turbulencia política, económica y social del primer período.

Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con gobiernos libremente electos; sin embargo, el proceso para obtener la consolidación democrática aún no está garantizado. La principal dificultad para llegar a lo anterior radica en que, pese a que el proceso de negociación de pactos es una parte importante para la instalación gradual de un régimen democrático, el marco institucional para obtener la consolidación no está completo porque sobreviven vestigios del pasado autoritario.

Por lo tanto, la consolidación democrática requiere la igualdad del individuo frente a la ley y la consolidación de instituciones democráticas confiables sobre intereses especiales y poderosos (por ejemplo: el ejército, los partidos políticos, los sindicatos, el Poder Ejecutivo etc.). La siguiente parte del capítulo revisará el difícil problema de la consolidación democrática y el reto que significa la construcción de instituciones en naciones que experimentaron un pasado político autoritario.

I.2 Consolidación democrática o el proceso de creación de instituciones

La consecución de una consolidación democrática probablemente muestra más dificultades que la ruptura del régimen autoritario previo y el consecuente proceso de transición. Como Adam Pzeworski señala:

Smith, Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, Stanford, Stanford University Press, 1989.

El problema central de las transiciones es saber si llevan a la consolidación democrática, esto es, a un sistema de valores en el cual las fuerzas políticas más relevantes someten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas y aceptan los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando nadie puede controlar los resultados *ex post*, así como cuando no están predeterminados *ex ante*, y en la medida que tienen límites predecibles y evocan la obediencia de las fuerzas políticas relevantes.¹⁵

En términos generales, la consolidación democrática es el proceso en el que el régimen democrático se estabiliza y reproduce evitando regresiones autoritarias. Este proceso comienza con las primeras elecciones abiertas que son aceptadas por todos -- incluyendo las Fuerzas Armadas-- y termina una vez que los principales actores políticos y sociales aceptan las reglas básicas del juego democrático. Según Garretón, el período de transición llega a su fin cuando se ha instalado un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas que regulan las relaciones entre el Estado, quien administra la democratización política, y la sociedad, desde donde se administran las demandas sociales.¹⁶ Así se abre el paso a una consolidación democrática, momento en el cual se privilegian los contenidos socioeconómicos del cambio, mientras que en las transiciones, el acento se pone en el momento político partidario de la sociedad.

¹⁵Adam Pzeworski, **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**, New York, Cambridge University Press, 1991, p.51.

¹⁶Ver Manuel Antonio Garretón, "Redemocratization in Chile", en **Journal of Democracy**, 6 (1995), pp. 146-147.

De esta manera y como bien apunta el mismo Pzeworski,

El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre. En un régimen autoritario ciertos grupos (típicamente las Fuerzas Armadas) poseen la facultad de intervenir toda vez que el resultado de un conflicto sea contrario a su programa o a sus intereses ... En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como él los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia¹⁷.

Así, el principal obstáculo que la consolidación enfrenta es la resistencia de algunos grupos a aceptar las reglas básicas del juego democrático. Por ello identifiqué cuatro retos que el proceso de consolidación democrática tiene que superar para salir adelante.

El primero y más importante factor de resistencia es la continua presencia del sector militar y su interacción con el gobierno civil. Esta situación se debe en gran parte a que las Fuerzas Armadas tratan de mantener su poder político y el *status* socioeconómico alcanzado durante los días del *ancient regime*, en adición a su oposición de ser juzgadas por las múltiples violaciones de los derechos humanos cometidas durante la “guerra sucia”. Este problema significa un gran dilema para los distintos actores implicados en el proceso de consolidación. Por un lado, el nuevo gobierno democrático debe responder a las expectativas de la población de que nadie

¹⁷ Adam Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p.96.

debe estar por encima de la ley. Por otro lado, y para no poner en peligro la transición, el nuevo gobierno civil tiene que trabajar con el aún poderoso sector militar y no poner en peligro la frágil democracia.

En los casos que analizaré en los próximos capítulos, Chile y Argentina, los nuevos gobiernos electos trataron de juzgar a los oficiales implicados en violaciones de los derechos humanos; sin embargo, fue imposible hacerlo efectivamente gracias a la llamada "Ley de obediencia debida" y posteriormente al "Principio de punto final" en Argentina, y al fracaso del gobierno de Aylwin en Chile para juzgar a los altos mandos de las Fuerzas Armadas. En la mayoría de los casos, las fuerzas del antiguo régimen tomaron medidas y emitieron leyes para salvaguardar sus intereses, ejemplo de lo cual son las llamadas "Leyes de Amarre" en Chile, leyes que en gran medida limitan la autonomía del gobierno civil para enmendar la Constitución heredada del autoritarismo. De esta manera como Alain Rouquié señala:

En la historia reciente de América Latina, los gobiernos militares han acordado, en general, retirarse del poder sólo dentro del marco de ciertas garantías: han procurado, hasta donde les fue posible, fijar las reglas del juego subsiguientes, y, lo que es más, no dudaron, cuando la situación lo permitió, en demandar que se diera cabida a las instituciones militares dentro de la estructura constitucional de la democracia emergente, y por lo tanto, que se les concediera el derecho permanente a supervisar las decisiones políticas posteriores.¹⁸

Obviamente, las Fuerzas Armadas son reticentes a perder sus antiguas prerrogativas y poder dado que la desmilitarización del gobierno "no significa

¹⁸ Alain Rouquié, "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en *ibid.*, p. 189.

forzosamente la desmilitarización del poder, si los militares se han afianzado como actores cuasi legítimos del juego político¹⁹. Es por esto que la pérdida de los antiguos privilegios de los mandos militares es un factor fundamental en el proceso de consolidación. No obstante, es posible que los militares implicados en violaciones a los derechos humanos nunca sean juzgados, y que una posterior sujeción dependerá de la habilidad e inteligencia del nuevo régimen para mantenerlos en los cuarteles.

El segundo reto del proceso de consolidación democrática está vinculado con las actividades de los partidos políticos anteriormente proscritos. Los partidos políticos deben unirse o asociarse con el objetivo de formar un frente común contra las fuerzas que son potencialmente golpistas. Este pacto puede realizarse bajo la forma de un gobierno en coalición, o mostrando un fuerte compromiso con la democracia en el Congreso.

En tercer reto lo constituye el éxito o fracaso del plan económico. En las transiciones latinoamericanas, la instrumentación del modelo económico, durante la transición, fue acompañada de un gran sacrificio social. Lo anterior se explica porque la mayoría de los procesos emergieron en medio de una profunda crisis económica, donde los mecanismos tradicionales que en el pasado mediaban entre el Estado y los distintos grupos sociales habían sido desarticulados o desaparecieron. Es decir, se dio un rompimiento del antiguo modelo corporativo o paternalista del Estado en favor de las políticas neoliberales. Como resultado del fracaso del modelo de sustitución de importaciones, o de desarrollo hacia adentro, así como el posterior proceso de ajuste y las políticas de restricción del gasto público, el electorado disminuyó sus expectativas con respecto del Estado y los logros que por medio de la acción política se podrían

¹⁹ *Idem.*, p. 193

obtener. Lo anterior nos lleva a considerar que si la captura o consecución del poder del Estado no ofrece ya esperanzas de proveer soluciones duraderas a los problemas de la vida diaria, entonces actitudes de desencanto y apatía frente a la política, por parte del electorado, pueden prevalecer. Esto, como Giorgio Alberti advierte, puede ser peligroso para la consolidación, porque se hablaría entonces de una "democracia por *default*" como resultado de la transición. Este fenómeno traería como consecuencia la permanencia de frágiles e insatisfactorios regímenes democráticos, los cuales podrían perpetuarse y reproducirse en medio de un ambiente de indiferencia pública generalizada.²⁰ De forma similar, Guillermo O'Donnell identifica el fenómeno de "democracia delegada" que supone la centralización del poder --en manos del Ejecutivo y un grupo de tecnócratas-- que amenazan a las débiles instituciones que deberían funcionar como contrapesos a favor de los ciudadanos.²¹ El resultado de esto será la gran concentración de poder alrededor del Ejecutivo con la consecuente subordinación y marginación del Congreso y el Poder Judicial, lo que ha llevado al Ejecutivo en algunos casos a gobernar "por decreto", como en el caso argentino.

El cuarto reto es la importancia del apoyo de la comunidad internacional hacia las nuevas democracias. Recordemos que durante la guerra fría, y bajo las estrategias de contención del comunismo, se toleró y alentó a los regímenes militares en América

²⁰Ver Giorgio Alberti, "Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie" mimeo presentado en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina, 21-25 de julio de 1991, y Laurence Whitehead, "Democratic Transitions", en Krieger Joel (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, p.226.

²¹Ver los artículos de Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, 5 (1994), pp. 55-69 y "Do Economists Know Best?", en *Journal of Democracy*, 6 (1995), pp. 23-28.

Latina. Con el fin de la confrontación Este-Oeste mucho del sustento y apoyo que tenían los regímenes burocrático-autoritarios se perdió. El apoyo y la promoción de la democracia de nuevo forma parte de la agenda internacional.

En resumen, para obtener la consolidación democrática se requiere el reconocimiento de su importancia y el compromiso para lograrla por parte de los principales actores políticos. Lo anterior porque si las instituciones son patrones de comportamiento que algunas veces se manifiestan en organizaciones, entonces el proceso de construcción de instituciones conlleva el establecimiento y la utilización constante de patrones de comportamiento relacionados con el procesamiento de las demandas políticas y la dispersión del poder político. La "democracia delegada" o "democracia por *default*" solamente refleja el desencanto de la sociedad con sus actuales líderes políticos. El desencanto ocasiona apatía y es explicable porque aun cuando se ha dejado atrás la experiencia autoritaria, los recuerdos del pasado militar se mantienen vivos. Sin embargo, la democracia sigue siendo la forma más viable de gobierno, a pesar de los peligros resultantes de lograrla "por default". La única forma de superar la "democracia delegada" es por medio del fortalecimiento o reforma de las instituciones democráticas.

Para obtener dicho fortalecimiento de las instituciones democráticas algunos académicos recomiendan los siguientes cambios institucionales²²: primero, debilitar el poder presidencial en favor del parlamentarismo; y segundo, reformar las leyes electorales. Los cambios mencionados, según Frances Hagopian

²²Ver Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lypset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1989.

...mitigarían la tensión sistémica que es provocada por las rupturas en la democracia. El parlamentarismo institucionalizaría la necesidad de un compromiso democrático en sistemas multipartidarios donde frecuentemente los Presidentes carecen de la mayoría en la legislatura, y la reforma de las leyes electorales fortalecería a los partidos políticos.²³

Considero que lo anterior funcionaría sólo en algunos países de América Latina, dependiendo de sus realidades políticas e históricas. Sin embargo, el fortalecimiento el Poder Judicial y Legislativo es necesario como contrapeso al gran poder que el Ejecutivo mantiene, como es el caso argentino. En otros casos, como el chileno, una profunda reforma constitucional y electoral es necesaria, porque el marco legal actual está ligado a los intereses del antiguo régimen y, en el caso de la representación política, las fuerzas relacionadas con el pasado militar mantienen una representación mayor a su fuerza electoral real en el Poder Legislativo. Obviamente, es necesaria una efectiva división de poderes para crear un sistema de tratamiento igualitario en favor del individuo frente al Estado. Esto último implica que ninguna institución o grupo de interés (ya sean militares, Poder Ejecutivo, sindicatos etc.) se encuentre sobre la ley.

²³Frances Hagopian, "After Regime Change, Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America", en *World Politics*, 45 (1993), p.480.

Comentarios finales

La transición democrática implica un esfuerzo de voluntad y compromiso, así como de un liderazgo hábil e inteligente capaz de negociar y renegociar el pacto político con todos los sectores que participan en ella. Sin embargo, en aras de su propia viabilidad, en el proceso de transición sobreviven los intereses y el marco legal heredado del antiguo régimen.

Es por ello que el tema de la consolidación democrática es aún más complejo, como analizaré en los próximos capítulos concernientes a los casos argentino y chileno. La complejidad de la consolidación resulta de la necesidad de construir instituciones confiables para asegurar y mantener la democracia --y los valores alrededor de ella-- en países con un pasado inmediato de autoritarismo y represión. El proceso de construcción de instituciones enfrenta algunos retos. Primero, el reto de la eliminación de cualquier vestigio del pasado militar con la consecuente superación del antiguo marco constitucional, producto y legado del antiguo régimen. Segundo, el compromiso de los partidos políticos frente a la nueva democracia (o no volver a tocar las puertas de los cuarteles). Tercero, el éxito del programa económico para evitar lo que algunos académicos identifican como los peligros de la "democracia delegada" o "por *default*". El caso de Argentina nos sirve como un buen punto de referencia, recordemos que el gobierno de Carlos Saúl Menem ha gobernado con instituciones aún débiles y una población que no cuenta con canales efectivos de participación, lo que lo ha encaminado a gobernar muchas veces "por decreto" para así poder implementar su programa económico.

Una profunda reforma constitucional es necesaria, como lo ilustran el Pacto de los Olivos y la ulterior promulgación de una nueva Constitución en Argentina, así como una revisión a las llamadas "Leyes de Amarre" en Chile, para crear una efectiva división de poderes y contrapesos al Ejecutivo, y así evitar el fenómeno de la "democracia por *default*".

Aunado a los retos mencionados queda el factor internacional, que pasada la guerra fría es favorable a las nuevas democracias del continente. El razonamiento detrás del apoyo a los regímenes de seguridad nacional era la contención de la amenaza comunista a costa de la democracia. Este argumento, de corte ideológico, político y estratégico, no tiene el día de hoy mayor sustento.

Los siguientes capítulos revisarán los procesos de consolidación democrática en Chile y Argentina, ligándolos a su propia lógica constitucional. En ambos casos encontramos procesos de transición exitosos, mas sin embargo consolidaciones inconclusas, quizá por la dificultad que representa la ruptura pactada con el pasado militar.

Cabe añadir y recordar que el complejo proceso de consolidación es gradual y dependerá del consenso de los diferentes actores políticos y sociales de que la democracia es la forma más deseable (o la menos peligrosa) de gobierno y de solución de intereses en conflicto.

CAPITULO SEGUNDO

La reforma constitucional en una "democracia protegida": El caso de Chile de 1989 a 1995

Puestos a la tarea de buscar una solución, lo primero es dejar de lado la famosa disputa sobre la legitimidad del régimen y su Constitución [...] soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Ni yo puedo pretender que el general Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima. La única ventaja que el tiene sobre mí a este respecto es que esa Constitución -- me guste o no -- está rigiendo. Este es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impasse sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad.

Patricio Aylwin, 28 de julio de 1984

Una vez expuestos los principales eventos constitutivos de los procesos de transición y consolidación democrática, entramos al caso del primer país analizado: Chile. El capítulo revisa los primeros seis años de gobierno democrático y los avances que éste ha logrado para alcanzar una consolidación democrática.

El capítulo tiene por objetivo demostrar que la consolidación democrática requerirá de una mayor reforma constitucional. La reforma en cuestión deberá comprender el fin del *status* especial que las fuerzas del antiguo régimen aún

mantienen bajo el actual esquema constitucional. Dicho *status* se refleja, por un lado, en la sobrerrepresentación que tiene la derecha pinochetista en el Senado y, por el otro, en el control que las Fuerzas Armadas tienen sobre el sistema de seguridad nacional.

El capítulo pone un énfasis especial en el avance de la reforma constitucional dentro del marco jurídico heredado del pinochetismo. Esta se diseñó con el objetivo de no provocar grandes rupturas o tensiones que hubiesen puesto en peligro la nueva institucionalidad democrática. Sin embargo, en el presente capítulo se reconocen los límites y las dificultades que los gobiernos de Concertación de Partidos por la Democracia han enfrentado para superar el legado autoritario expresado en dicho marco jurídico.

El presente estudio de caso reconoce que para lograr una consolidación exitosa, se requiere, además de una mayor reforma al marco legal heredado de la dictadura: a) un replanteamiento de las relaciones entre civiles y militares; b) un sistema de partidos maduro que evite caer en la polarización del pasado, mediante el compromiso con las nuevas reglas del juego; y, c) una situación económica estable que ayude a otorgar una mayor legitimidad al proceso democrático. Cabe señalar que el marco legal afecta y condiciona estos requisitos para lograr una consolidación democrática completa.

Mención aparte --y tan sólo en esta presentación--, merece el factor internacional. En el pasado, las estrategias de contención al comunismo (doctrina de la seguridad nacional) llevaron a los Estados Unidos a apoyar a regímenes burocrático--autoritarios como el de Pinochet²⁴. Después del fin de la guerra fría tal política

²⁴ Al referirme a Burocrático Autoritario (BA) me remonto al concepto acuñado por O'Donnell para caracterizar al tipo de modernización practicada por los regímenes

estadounidense ha perdido sentido. Pareciera que actualmente las políticas de occidente favorecen y promueven la democracia liberal.

Por lo tanto, el capítulo estará dividido en cuatro partes: la primera se referirá a las reformas constitucionales realizadas por Concertación y a las limitaciones a una mayor reforma impuestas por los sectores del antiguo régimen. La segunda concierne a la difícil relación entre civiles y militares. La tercera se dedicará a la evolución del sistema partidista en Chile. Por último, la cuarta parte hará un breve esbozo de la evolución de la economía durante el gobierno civil. Cabe señalar que no es objetivo de la última sección analizar con más detalle, ni identificar las causas de los problemas estructurales de la economía chilena, sino tan sólo observar su crecimiento y el porcentaje que se ha empleado en el gasto social durante los años del gobierno civil.

militares de América del Sur que gobernaron entre 1960 y finales de los ochenta (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). A grandes rasgos: el Estado BA está acompañado de una intensa represión contra el movimiento obrero, los partidos políticos y los actores sociales cuya movilización es percibida como peligrosa para el sistema político y económico existente. Por lo tanto, el régimen BA es de tipo excluyente pues tiende a dejar fuera a los sectores populares, además de: 1) posponer la redistribución de la riqueza para alcanzar un mayor crecimiento, 2) crear una economía más competitiva a nivel internacional, asociándose para ello con el capital internacional y, 3) destruir o controlar al movimiento obrero que pudiera bloquear las políticas de modernización señaladas. Ver Guillermo O'Donnell, **Modernization and Bureaucratic—Authoritarianism: Studies in South American Politics**, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

2.1 Constitución y leyes de amarre²⁵

Para comprender la evolución y el avance de la consolidación democrática chilena, así como las constantes luchas entre los remanentes del pasado autoritario y el nuevo gobierno civil, es necesario tener como punto de partida el marco legal heredado de los días de la dictadura y las posibilidades de reforma del mismo. Es importante una reforma más profunda, porque la Constitución de 1980 otorga ventajas en el ámbito político a los partidos e intereses ligados al antiguo régimen, además de establecer salvaguardas y privilegios para el sector militar.

La presente sección del capítulo hace un recuento de las principales reformas a las denominadas "Leyes de Amarre" realizadas durante el gobierno civil de Patricio Aylwin, así como de las limitaciones, obstáculos y reticencias que enfrentó este Presidente. Resulta paradójico señalar que el éxito y el mantenimiento del gobierno democrático en Chile está asociado con el éxito que los gobiernos de Concertación de Partidos por la Democracia han tenido en modificar sistema político heredado de la dictadura. Lo anterior habría sido imposible de haberse roto con la legalidad del antiguo régimen.

Al lograr los cambios dentro del mismo sistema constitucional, los gobiernos civiles han negociado y renegociado el pacto político con suma inteligencia al evitar al mínimo los roces con las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, eludiendo las tentaciones golpistas que pudieran hacer peligrar a la joven democracia chilena.

²⁵ Las citas de esta sección son tomadas de la Constitución Política de la República de Chile, México, FCE-UNAM, 1994.

La Constitución de 1980

Ante la eventualidad de tener que transmitir el poder algún día, el gobierno militar y sus partidarios civiles crearon instituciones políticas formalmente democráticas pero, en el fondo, autoritarias. La Constitución de 1980 es parte de lo mismo, formalmente democrática, pero al analizarse a fondo, emerge su autoritarismo inherente, que conforma un buen marco para la "democracia protegida". No obstante que los artículos 4 y 5 de la Constitución proclaman que "Chile es una república democrática", y vinculan el ejercicio de la soberanía nacional a elecciones periódicas y a la práctica del referéndum, en realidad los militares y sus partidarios civiles no ocultaron su desdén por la democracia liberal.²⁶ La Constitución estableció,

...un sistema político presidencial, con participación restringida y representación exclusiva, poder tutelar de las Fuerzas Armadas, y la intocabilidad de instituciones con el objetivo de asegurar el permanente carácter autoritario del régimen. En pocas palabras, la oposición democrática comprendió que bajo el término "democracia protegida" se encontraba el Estado de Seguridad Nacional.²⁷

Para los ideólogos del régimen pinochetista la nueva democracia debía ser "protegida". Dicha democracia remplazaría al débil y neutral Estado liberal por uno comprometido con los "valores de la libertad y dignidad de los individuos", y los

²⁶Ver Luis Maira, **La Constitución de 1980 y La Ruptura Democrática**, Santiago, FLACSO, 1988.

²⁷Manuel Antonio Garretón, **El Plebiscito de 1988 y la Transición a la Democracia**, Santiago, FLACSO, 1988, p.13.

"valores esenciales del nacionalismo".²⁸ Como cabeza de este Estado fuerte debería existir un Presidente electo por periodos de ocho años con facultades para disolver el Congreso y asumir poderes de emergencia. Bajo este tutelaje, la función del Estado sería la de la integración nacional, lo que significaría dar prioridad a los intereses permanentes de la sociedad sobre los objetivos parciales de ciertos grupos de interés. El procedimiento de toma de decisiones sería un proceso tecnificado. En este, la voz de los expertos recibiría atención especial, asegurando así que el debate fuera más racional que ideológico. Finalmente, el sistema político conformaría uno de "auténtica participación social", lo que significaba que el Estado garantizaría la autonomía real de los grupos mediadores —terminando con lo que Pinochet consideraba la monopolización de la política por parte de los partidos políticos.²⁹

No es sino hasta 9 años después, pasado el histórico plebiscito del 30 de Julio de 1989, que los chilenos aprobaron una profunda revisión de la Constitución pinochetista. Algunas disposiciones se lograron reformar dentro del mismo marco constitucional, pero rasgos autoritarios permanecen y tendrán que ser negociados gradualmente con los sectores del antiguo régimen. Lo anterior en aras de avanzar hacia la consolidación democrática.³⁰

²⁸Mark Ensalsaco, "In with the New, Out with the Old?. The Democratizing Impact of Constitutional Reform in Chile", en *Journal of Latin American Studies*, 26 (1994), p.411.

²⁹Idem.

³⁰Ibid., p. 412.

Disposiciones autoritarias y reforma constitucional (1989-1994)

Además de asegurar la visión pinochetista de una "democracia protegida", la Constitución de 1980 preveía las siguientes disposiciones que desnudaban el autoritarismo del régimen y que amarraban (y amarran) al nuevo gobierno civil con la legalidad del antiguo régimen: 1) restricciones a los derechos humanos y democráticos, con el objeto de desalentar la participación política, 2) el desdén y la falta de respeto a los principios de separación de poderes y soberanía popular, 3) las prerrogativas constitucionales a las Fuerzas Armadas y cuerpos policíacos que entran en conflicto con el control civil sobre éstas; y 4) las barreras explícitas e implícitas a cualquier reforma constitucional que pueda poner en peligro la permanencia de la "revolución militar".

En el primer caso, la libertad de expresión y la libre circulación de las ideas eran afectadas por el artículo 8, que autorizaba al tribunal constitucional declarar ilícitos y anticonstitucionales a grupos que propagaran doctrinas "totalitarias", "fundadas en el concepto de lucha de clases", que "propugnaran la violencia" o incluso que "atentaran contra la familia". Podrían imponerse sanciones a individuos pertenecientes a grupos declarados anticonstitucionales, incluyendo la prohibición a ocupar puestos de elección. El artículo 8 claramente estaba dirigido a impedir la libre expresión de los partidos marxistas, quizá por el peligro que significaron para la democracia o para el poder de Pinochet los numerosos grupos revolucionarios que habían aparecido durante la época de Allende.³¹

³¹Maira, *op. cit.*, pp. 91-95.

Durante el último año del gobierno de Pinochet, este artículo fue derogado; sin embargo, se le agregaron provisiones similares a las del artículo 8, al artículo 19. Este señala que la "Constitución garantiza el pluralismo político", y que partidos y movimientos cuyas "acciones y objetivos" no cumplan con "los principios básicos del régimen democrático y constitucional", o que promuevan el "totalitarismo, y promuevan e inciten la violencia" podrían ser declarados anticonstitucionales.³²

Al igual que el artículo 8, el artículo 23 estaba dirigido contra la izquierda chilena, al atacar la libertad de asociación y no de conciencia. El artículo en cuestión prohibía la membresía simultánea en partidos políticos y sindicatos, con el objetivo de debilitar al sector popular. Recordemos que la visión pinochetista de "democracia protegida" trataba de eliminar a los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad y el gobierno.

Con la restauración de la libertad de asociación en 1989, la prohibición de membresía simultánea en partidos y sindicatos fue eliminada, al igual que la prohibición de ciertas doctrinas específicas como lo era la marxista. Sin embargo, algunos remanentes del artículo 23 permanecen. La Constitución reformada aún provee sanciones a partidos y organizaciones que "hagan mal uso de la autonomía" y se "involucren en actividades ajenas a sus fines específicos".³³

Ligados a la doctrina de seguridad nacional --la cual hacía permanente la guerra contra la subversión--, los artículos 39 al 41 justificaban la represión durante el Estado

³² Ver artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile, op.cit.

³³ Ver artículo 23 de la Constitución Política de la República de Chile, op.cit.

de emergencia. Estos artículos estipulaban que las medidas de emergencia permitidas en los casos de guerra externa también se permitirían en los casos de guerra interna; el Presidente estaba autorizado a restringir el derecho de reunión, la libertad de información y opinión, el derecho de asociación y organización, y podría censurar los medios de comunicación. Además, durante el Estado de sitio, la Constitución otorgaba al Presidente la autoridad de expulsar ciudadanos chilenos del país, o prevenir su entrada o salida del mismo.

Los avances logrados durante el gobierno civil con respecto a los artículos concernientes a los Estados de emergencia son substanciales. El poder legal del Estado para exiliar opositores está formalmente derogado. No obstante, y para satisfacer a los militares, la práctica de enviar presos políticos liberados al exilio continúa. En adición a lo anterior, la lista de los derechos que el Presidente puede restringir durante el Estado de sitio se redujo. Se eliminó la prerrogativa presidencial para restringir los derechos de asociación y organización, y para censurar la correspondencia o comunicaciones. La Constitución enmendada ya sólo garantiza al Presidente la autoridad para restringir la libertad de movimiento.

En el caso de la salvaguarda de los derechos humanos, el régimen de Patricio Aylwin, logró vincular la protección de tales derechos a los convenios internacionales de los que Chile era signatario desde los días de la dictadura. Cabe recordar que la Constitución reconocía dos limitaciones a la soberanía del Estado. La primera, ya mencionada, señalaba que la soberanía residía esencialmente en la nación y estaría ligada al ejercicio de elecciones periódicas y referéndum. La segunda se refería a la vaga noción de respetar los "derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana". Esta segunda cláusula fue enmendada por el nuevo gobierno civil, reconociendo que el Estado está obligado a respetar y promover aquellos derechos

garantizados por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes de los que Chile es signatario. Aquí se evitaba el uso del sentimiento nacionalista para violar los derechos humanos. Recordemos que en el pasado, el General Pinochet consideraba la crítica internacional al récord de la dictadura en el ámbito de los derechos humanos como una interferencia en los asuntos internos, evitando así el juicio de la comunidad internacional y el reporte sobre el tema del visitador de la Organización de las Naciones Unidas.³⁴

En el segundo caso, el desdén por los principios de la separación de poderes en favor de la concentración de la autoridad presidencial fue patente. Las denominadas “leyes de amarre” ilustran este punto. La conformación del Congreso tiene una mínima relación con la voluntad del electorado, gracias a la presencia de Senadores designados, lo que le otorga a la derecha una sobrerrepresentación. La preponderancia presidencial sobre la Legislatura estaba manifestada en una sección del artículo 32 que autorizaba al Presidente a disolver la Cámara de Diputados una vez durante su período de ocho años. La única restricción radicaba en la imposibilidad de disolver la Cámara Baja durante el último año de su mandato.

En efecto, y sin duda alguna, el ejemplo más grave del desprecio de la dictadura hacia la soberanía popular y el Congreso, lo constituye el artículo 45 que instituye la figura de los Senadores designados en adición a los 26 electos. En primer lugar, los ex-Presidentes que hubiesen permanecido más de 6 años consecutivos en el cargo tendrían un escaño asegurado en la Cámara Alta.³⁵ Además, la Constitución prevé

³⁴Ensalsaco, art. cit., p.417.

³⁵Este artículo está diseñado para que el General Pinochet ocupe un escaño una vez que finalice su cargo como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en 1998.

otros 9 Senadores designados. El Presidente tiene la facultad de seleccionar dos Senadores, un ex-rector de alguna universidad chilena, y un ex-ministro . La Corte Suprema puede designar tres, incluyendo dos ex-miembros de la Corte y un ex-contralor general. El Consejo Nacional de Seguridad, designa cuatro, uno por cada rama de las Fuerzas Armadas y otro por la policía nacional. De acuerdo con Ensalsaco los Senadores designados,

...supuestamente conformarían la visión de Pinochet de una "democracia tecnificada" en la cual la voz de los expertos sería privilegiada. En realidad, el concepto discriminaba el sufragio popular porque contravenía el precepto de que todos los miembros de la Cámara de Senadores deberían ser democráticamente electos. Además, con la membresía total de 35 Senadores, un bloque de nueve Senadores designados podría bloquear cualquier intento de reforma constitucional.³⁶

Las reformas constitucionales posteriores fortalecieron los principios de separación de poderes, representación y soberanía popular, pero aún en otras áreas fueron bloqueadas, quedando pendiente una futura reforma para el Presidente Eduardo Frei. La reforma fue exitosa al derogar la autoridad presidencial para disolver la Cámara de Diputados. Sin embargo, no pudieron eliminar la institución de los Senadores designados. No obstante, el número de Senadores electos se incrementó de 26 a 38, lo que disminuyó el peso de los designados. Posteriormente, esto último sufrió un cambio con las posteriores modificaciones a los artículos 116--118, que redujeron el tamaño de las mayorías calificadas.

En el tercer caso, el mantenimiento de las prerrogativas militares entra en conflicto con la autoridad que los civiles deberían tener sobre los militares. En este

³⁶Ensalsaco, art. cit., p.419.

punto radican las mayores dificultades para afianzar el dominio de la autoridad democrática. El nudo gordiano radica en que si bien los artículos transitorios de la Constitución de 1980 preveían, por un lado, un retorno gradual hacia la democracia, los ideólogos del régimen militar por el otro, nunca previeron el fin del tutelaje de las Fuerzas Armadas. La Constitución protege a los comandantes militares de la autoridad del Presidente civil, y además establece el Consejo de Seguridad Nacional que prácticamente deja las acciones de inteligencia fuera del control del Presidente de la República.

Relativo a las prerrogativas militares, el artículo 93 establece la facultad presidencial para nombrar oficiales de alto rango a los puestos de Comandancia en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, así como el Director de Carabineros. Cabe señalar que las personas nombradas para estos puestos cumplirán un único período de cuatro años, durante los cuales serán inamovibles. Sin embargo, este artículo tendrá efecto hasta 1998, año en que Pinochet y sus comandantes tendrán que ser removidos de sus cargos.

Más importantes aún son los artículos 95 y 96 que establecen el Consejo de Seguridad Nacional, dominado por militares fieles al antiguo régimen, quienes, como señala el artículo 93, no pueden ser destituidos. Entre los miembros del Consejo de Seguridad Nacional se encuentran los presidentes del Senado y la Suprema Corte, los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el Director de los Carabineros.

El Consejo de Seguridad Nacional fue creado para asesorar al Presidente en los temas relativos a la seguridad nacional y tenía poder deliberativo. El Consejo estaba autorizado a "representar" ante cualquier entidad gubernamental establecida por la

Constitución "su opinión ante cualquier hecho que en su juicio dañe o amenace las bases de las instituciones o pueda comprometer la seguridad nacional". Esto significaba que podría apelar al Congreso, al Contralor General y al Tribunal Constitucional, así como al Banco Central, órganos que gozan de una gran autonomía bajo el actual esquema constitucional.³⁷

En un principio, las decisiones del Consejo se tomarían por mayoría, la cual la tenían los miembros de las Fuerzas Armadas. Posteriormente se logró alterar tanto la composición como las funciones de dicho Consejo. Cambió el número de votos requerido para la adopción de resoluciones, de manera que el voto militar deberá contar al menos con el voto de un civil. También importante fue el cambio de lexicología; ahora el artículo 96 modificó el término "representar" por el de "hacer presente" y sólo frente al Presidente, el Congreso y la Suprema Corte, delimitando así el universo de instituciones a las que el Consejo podría acudir. La palabra "representar" podría entenderse como el derecho de los militares de intervenir en la política chilena.

Los cambios concernientes a las prerrogativas militares y las funciones del Consejo de Seguridad Nacional, aunque simbólicos, son importantes porque establecen barreras a una mayor intervención militar en un proceso que intenta ser democrático. No obstante, las reformas en este aspecto siguen siendo insuficientes (como se observará más adelante), aunque es importante señalar que el proceso es gradual. Los militares continúan teniendo un gran poder que impide al gobierno civil

³⁷Ver artículos 93,95 y 96 de la **Constitución Política de la República de Chile**, *op.cit.*, y Alan Angell, "The Transition to Democracy in Chile: A Model or an Exceptional Case?", en *Parliamentary Affairs*, 46 (1993), pp. 568-572.

enmendar la Constitución para que el Presidente pueda destituir a miembros militares del Consejo de Seguridad Nacional. Esta provisión fue diseñada para evitar la destitución del General Pinochet mismo, y mientras éste mantenga su influencia y prerrogativas será muy difícil modificarla.

Es necesario señalar que el proceso para enmendar la Constitución, que heredó el gobierno civil, presentaba grandes dificultades. La mayor de ellas se refería al tamaño de la mayoría requerida para aprobar una enmienda. Los artículos 116 a 118 estipulaban las condiciones bajo las cuales la Constitución podría ser reformada. El gobierno civil logró introducir cambios en cuanto al tamaño necesario de la mayoría necesaria para reformar la Constitución. Sin embargo, para poder reformar la Constitución en una primera ronda se requiere del apoyo de las tres quintas partes de los miembros de ambas cámaras. El número de votos necesarios para aprobar una enmienda a la que el Presidente se opone, se reduce –bajo el nuevo marco constitucional– de tres cuartos a dos tercios de los miembros del Congreso. Inversamente, el número de votos que el Presidente necesita para tener el apoyo de una iniciativa se incrementó de mayoría simple a tres quintos o dos tercios, dependiendo de los capítulos que se quieran enmendar.³⁸ El Presidente se reserva la prerrogativa de convocar a un plebiscito en caso de que sus propuestas de reforma constitucional no cuenten con el apoyo necesario en el Congreso.

³⁸Los capítulos I (relativo a los principios fundamentales del régimen), VII (Tribunal Constitucional), X (Fuerzas Armadas) y XI (Consejo de Seguridad Nacional) mantienen fuertes candados para ser enmendados. Uno de estos es la espera de un segundo período Legislativo. Esto es confuso porque no se especifica si el período Legislativo en espera será de 4 años (período de diputados) o de ocho (Senadores).

Debe subrayarse la influencia que los Senadores designados tienen para la aprobación u oposición a un proyecto de enmienda. Originalmente la Constitución preveía 35 Senadores (26 electos, nueve designados); el bloque de los designados era suficiente para obstruir cualquier reforma (un tercio del total). Posteriormente se logró incrementar el número de Senadores electos a 38, y disminuir el porcentaje necesario para revertir el veto presidencial de tres cuartos a dos tercios, por lo que la influencia de los Senadores designados se ha reducido pero sigue siendo importante.

Cabe señalar que las reformas constitucionales, logradas por el primer gobierno de Concertación, han comenzado a modificar la relación que existía entre las fuerzas del antiguo régimen y el nuevo. Además, tales reformas representan un éxito relativo al cambiar el orden jurídico dentro del marco legal heredado de la dictadura sin grandes sobresaltos o rupturas que hubiesen puesto en peligro la nueva democracia chilena. Sin embargo, la Constitución aún mantiene aspectos antidemocráticos (la inmunidad de los comandantes militares, la imparcialidad del sistema electoral, los Senadores designados) que sólo podrán ser modificados con una futura reforma que tendrá que ser gradual para no provocar la reacción negativa de las Fuerzas Armadas.

En el caso del marco jurídico, los primeros pasos para desmontar la "democracia protegida" de Pinochet se han dado aunque la consolidación democrática chilena en este aspecto permanece inconclusa.

2.2 Relaciones cívico-militares y derechos humanos

El marco jurídico, expuesto en la primera parte del presente capítulo, tiene repercusiones en el resto de los aspectos concernientes a las relaciones Estado-

sociedad en Chile. Cuando el gobierno de Concertación de Partidos por la Democracia accedió al poder en 1989, se hizo patente una nueva redefinición de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad. Las primeras, dispuestas a defender el *status quo* sobre todo y, la segunda, con grandes expectativas de que se lograría cierto tipo de justicia contra los represores del pasado. El gobierno civil quedó en medio de estas dos fuerzas poderosas, y ante el problema de cómo resarcir las demandas civiles sin poner en peligro la nueva democracia, y asediada por el fantasma del golpe de Estado.

En el caso del poder militar, Cristian Gazmuri propone que, al acceder al poder el gobierno civil en Chile, las Fuerzas Armadas se enfrentaron a "dos situaciones nuevas":

La primera es causada por el hecho de que los miembros de las Fuerzas Armadas se acostumbraron a un alto *status* socioeconómico substancialmente mayor al que habían disfrutado antes de que se instaurara el gobierno militar. La segunda, que se creyeron poseedoras del derecho a ejercer un protagonismo político e histórico decisivo para el futuro de la nación; en otras palabras, detentar el privilegio de practicar cierto tutelaje sobre la nación, con el derecho de imponer sus propios valores en caso de crisis.³⁹

Si se toma en cuenta lo expuesto, tres de los mayores obstáculos que enfrentó la transición chilena son: primero, el *status* socioeconómico de las Fuerzas Armadas y, segundo, su papel político y de seguridad nacional. A estas dos dificultades se le añade el tema de la violación de los derechos humanos durante el período de la dictadura.

³⁹Cristian Gazmuri, "The Armed Forces in Democratic Chile" en Alan Angell y Benny Pollack (eds.), *The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile*, Liverpool, University of Liverpool, 1993, p.129.

Los tres obstáculos están profundamente enraizados en el marco legal y resultan muy espinosos para la nueva relación cívico-militar.

En los primeros dos casos, el reto principal para lograr la consolidación democrática radica en cómo reducir el poder y las prerrogativas que los militares mantienen (la compañía estatal de cobre, CODELCO, y el presupuesto militar). Las Fuerzas Armadas detentan también el control del Consejo Nacional de Seguridad. Esto significa que todas las acciones de inteligencia son realizadas por el poder militar (bajo las órdenes del General Pinochet) y no por el gobierno civil, creando así un poder paralelo que niega a los gobernantes electos el control sobre las actividades de inteligencia (estipulado en la Constitución como se revisó anteriormente). Como Angell puntualiza al referirse a la existencia de dos sistemas paralelos de poder en Chile:

...uno democrático, que controla la economía y la mayoría de los aspectos del sistema político, pero otro, secreto, y a veces no tan secreto, saldo del pasado autoritario, a cargo de las acciones de inteligencia y seguridad nacional, que tiene bajo su mando al ejército y que, por lo tanto, constituye una amenaza velada a las autoridades civiles --en palabras de Pinochet--, un "león dormido".⁴⁰

Dos ejemplos de lo anterior, o de la dificultad para imponer la autoridad civil, son: el primero, la imposibilidad del Presidente Frei para obtener la destitución del General Stange, Director del Cuerpo de Carabineros, por abusos cometidos contra los derechos humanos durante la dictadura. El segundo, las presiones de las Fuerzas Armadas para evitar el encarcelamiento del General Manuel Contreras, autor

⁴⁰Alan Angell, "The Transition to Democracy in Chile...", *art. cit.*, p. 572.

intelectual del asesinato del ex-Canciller del gobierno de Unidad Popular, Orlando Lettelier, quien finalmente fue encarcelado.⁴¹

En Chile (así también como en Argentina), donde fueron bien conocidos y documentados los abusos a los derechos humanos, enfrentar este asunto ha sido muy delicado. Es evidente que existió un dilema fundamental para el gobierno de Aylwin y para los actores encargados de instalar y tratar de consolidar la democracia. El dilema consistió, por una parte, en la demanda de amplios sectores de la sociedad de conocer y juzgar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Resultado esto del nuevo énfasis en el respeto a la ley y la imparcialidad del proceso Judicial que implicaría ejercer y aplicar la ley a todos los sectores de la sociedad y el Estado. Por otra parte, el gobierno de Aylwin enfrentó la necesidad de establecer una relación de trabajo con los militares para evitar cualquier tipo de antagonismo que pudiera hacer peligrar la nueva democracia. Resulta obvio señalar que uno de los problemas concernientes al nuevo régimen civil fue cómo enfrentar el problema del abuso de poder de los militares en el pasado inmediato, y más específicamente, cómo responder al récord de violaciones a los derechos humanos de los antiguos gobernantes.

El gobierno chileno intentó juzgar a los oficiales responsables del abuso a los derechos humanos. Se creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Reporte Rettig) que encontró 2,279 casos de muerte por tortura, ejecución y desaparición. La Comisión, sin embargo, fue ineficiente para lograr la impartición de

⁴¹ Sólo dos altos mandos de las Fuerzas Armadas están en la cárcel por violaciones a los derechos humanos, el General Manuel Contreras y el brigadier general Pedro Espinoza, responsables de la DINA y de asesinatos extrafronteros. Su paso por la cárcel será breve ya que saldrán libres antes de que finalice el siglo. Raymundo Riva Palacio, "La sociedad del Eufemismo", *Reforma*, 15 de octubre de 1996, p.18 A.

justicia por la obvia oposición de los militares y los partidos de derecha en el Congreso. Como Alan Angell y Benny Pollack señalan:

El argumento del reporte Rettig fue que la verdad es un valor absoluto y tenía que ser restablecida. Mucho se ha hecho, pero la justicia es más complicada. Se ha tratado de hacer justicia; por una parte, a través de la rehabilitación pública de aquéllos que fueron acusados y ejecutados como presuntos terroristas por el gobierno de Pinochet. Por la otra, otorgando compensaciones a los familiares de los ejecutados o desaparecidos. Sin embargo, los responsables de estos actos de injusticia no han sido castigados, y quizá nunca lo serán.⁴²

No obstante lo anterior, lo valioso del reporte radica en su carácter oficial, que obligó a aquellos responsables por abusos a los derechos humanos a responder públicamente a las acusaciones. No obstante que los militares no se arrepintieron y que la fuerza política y constitucional de las Fuerzas Armadas permaneció sin cambios, la verdad se hizo pública y no hubo intentos por negar los eventos descritos en el reporte Rettig.⁴³ Como Alexandra Barahona puntualiza en su estudio comparado de los derechos humanos en Chile y Uruguay,

...la voluntad del Presidente Aylwin y la unidad del gobierno de Concertación permitieron que la demanda (de verdad y justicia) fuera presentada como una aspiración nacional. La presentación del reporte

⁴²Alan Angell y Benny Pollack, "Election and Politics in Chile 1988-1992", en Alan Angell y Benny Pollack, *The Legacy of Dictatorship...*, op. cit. p. 10.

⁴³Cabe señalar que no se procedió contra militares implicados en abusos a los derechos humanos porque la legislación heredada del antiguo régimen lo impedía. Ejemplo de ello son la ley de amnistía de 1978 y la ley de diciembre de 1989 que no permitían a futuros gobiernos investigar las acciones de los militares. Ver Americas Watch, *Human Rights and the Politics of Agreement: Chile during President Aylwin's First Year*, Nueva York, Human Rights Watch, 1991.

marcó el fin del debate alrededor de los derechos humanos y no el inicio. Dado que los socialistas estaban en la coalición gobernante, y gracias también a la debilidad del Partido Comunista, no existió fuerza política que pudiera retar al gobierno al demandar una política más activa y un mayor debate a nivel nacional.⁴⁴

En breve, el tema de los derechos humanos es complejo y espinoso. El gobierno civil tiene la obligación de dar a conocer la verdad, pero es peligroso condenar a las Fuerzas Armadas por las acciones cometidas en el pasado porque estas fuerzas pueden, a su vez, hacer peligrar la nueva democracia chilena. El gobierno de Concertación trató de hacer algo, y el Reporte Rettig fue un gran paso dentro del marco legal heredado de la dictadura, aunque cabe señalar que los violadores de los derechos humanos, quizá nunca serán juzgados. Lo anterior, porque el sistema de inteligencia está controlado por las Fuerzas Armadas, y éstas por Pinochet, quien mantiene un control firme del ejército y seguirá bloqueando cualquier intento de juzgar a los militares implicados en abusos a los derechos humanos. Es, a final de cuentas, un problema que está fuera del control de las autoridades civiles.

2.3 Sistema de partidos políticos y compromiso con las instituciones democráticas

Es importante señalar que la actual coalición gobernante en Chile ha mostrado una gran madurez y compromiso con las instituciones democráticas. Esto se explica quizá porque, como apunta Garretón, en Chile el corporativismo nunca se enraizó, y los partidos políticos quedaron como los organizadores centrales de la vida política y

⁴⁴Alexandra Barahona de Brito, "Truth and Justice in the Consolidation of Democracy in Chile and Uruguay", en *Parliamentary Affairs*, 46 (1993), p.592.

también como monopolizadores de la representación política. Fueron los partidos quienes soportaron el mayor impacto de la represión militar. El proyecto militar para reconstruir el sistema político sobre nuevos fundamentos requirió más que la cancelación de elecciones y el encarcelamiento de los líderes de los partidos; se necesitaba terminar con las bases estructurales del apoyo a los partidos y su función en la sociedad. El régimen militar chileno puso en marcha políticas para fragmentar y aun hasta atomizar a la sociedad con el objetivo de impedir así la asociación política y la acción colectiva. De esta forma, las demandas y oportunidades sociales no serían dirigidas hacia el Estado, sino como fin último hacia el mercado.⁴⁵

Con la experiencia militar a cuestas, los principales partidos opositores a la dictadura aprendieron a gobernar, dejando atrás sus diferencias históricas y políticas para poder consolidar la democracia chilena. Ejemplo de ello es que rivales tradicionales como la Democracia Cristiana y los Socialistas conformen el núcleo más importante de la Concertación de Partidos por la Democracia.⁴⁶ Como señala Manuel Antonio Garretón:

...la redemocratización chilena ha tenido como resultado la formación de un gobierno compuesto por casi todo el abanico de fuerzas opositoras a la antigua dictadura. La democracia fue reinaugurada por la mayoría

⁴⁵Ver Manuel Antonio Garretón, *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman, 1989.

⁴⁶En las elecciones de 1989 Patricio Aylwin obtuvo 55.2% de los sufragios contra 29.4% de Hernán Buchi. En las elecciones presidenciales de 1994, la Concertación de Partidos por la Democracia obtuvo con la candidatura de Eduardo Frei el voto histórico del 58.01%, contra el 24.39% de Arturo Alessandri del bloque de la derecha. En la elección parlamentaria, la Concertación de Partidos por la Democracia logró 70 asientos en la Cámara Baja y 21 en la Cámara Alta, mientras que el bloque de derecha obtuvo 50 diputados y 25 senadurías, en adición a los nueve Senadores designados.

social, política y electoral, esta coalición de fuerzas de centro y centroizquierda dejó a los sectores políticos asociados con el régimen militar en clara minoría. No obstante, al mismo tiempo, la mayoría triunfante no ha podido traducir su triunfo en las urnas en transformaciones institucionales, con el consecuente resultado de la postergación de las promesas de cambio social.⁴⁷

Hasta el momento, la Democracia Cristiana (PDC) ha mantenido la mayoría y el control de la coalición (tanto Patricio Aylwin como Eduardo Frei son demócratacristianos). Desde el Acuerdo Nacional para la Transición a la Democracia de 1985, la Democracia Cristiana estableció un frente unido con la izquierda –excepto el Partido Comunista Chileno– para echar a andar la campaña por el NO en el plebiscito. La coalición fue exitosa y la fórmula se repitió en las elecciones presidenciales de 1990 y 1994. Después del apoyo inicial al golpe de estado pinochetista de 1973, la Democracia Cristiana –posteriormente proscrita durante la dictadura– comprendió que la mejor manera de resolver las diferencias nacionales era mediante procedimientos democráticos, y no tocando la puerta de los cuarteles.

El cambio experimentado por el PDC, al igual que otras fuerzas políticas, se debe a su desideologización como respuesta al régimen autoritario. El PDC se ha alejado de sus previas aspiraciones hegemónicas y ha puesto el énfasis en la construcción de coaliciones. Como señala Scully, el PDC se ha convertido en un partido de tipo "posicional" o de centro, en contraste con el partido "programático" que fue desde fines de los cincuenta hasta principios de los setenta. Durante este período, el PDC transitó desde una posición excluyente sustentada en una estrategia

⁴⁷Manuel Antonio Garretón, "Redemocratization in Chile", en *Journal of Democracy*, 6 (1995), p.149.

anticoalición, --"Camino Propio" -- hacia una estrategia de construcción de coaliciones.⁴⁸

Esta evolución, junto con el proceso de renovación del Partido Socialista (PS), permitió la formación de la Concertación de Partidos por la Democracia que resulta central para los prospectos de consolidación democrática en Chile. Autores como Scully y Tironi coinciden en que Chile ha evolucionado de un sistema de partidos caracterizado por un "pluralismo polarizado" hacia uno de "pluralismo moderado".⁴⁹

Sin embargo, la gran transformación y evolución ha provenido de la izquierda. Los Socialistas dejaron atrás sus ataques a la propiedad privada desde el ya mencionado Acuerdo Nacional para la Transición a la Democracia de 1985. El PS y su organización instrumental, el Partido por la Democracia (PPD), abandonaron la ideología marxista y abrazaron un programa de tipo reformista más parecido a sus contrapartes de la socialdemocracia europea.⁵⁰ El Partido al que perteneció Salvador Allende no conforma ya una amenaza para la estabilidad democrática --no propone

⁴⁸Para un análisis más detallado de la evolución de la Democracia Cristiana Chilena, ver Ignacio Walker "Political Alliances and The Role of the Centre: The Chilean Christian Democratic Party", en Angell y Pollack, *The Legacy of Dictatorship...*, op. cit. pp. 175-183.

⁴⁹Ver Timothy R. Scully, *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth-Century Chile*, Stanford, Stanford University Press, 1992, pp.199-201, y Eugenio Tironi, *Autoritarismo, modernización y marginalidad: El caso de Chile*, Santiago, SUR, 1990, pp. 44-45.

⁵⁰Para dos buenas discusiones sobre la evolución del socialismo chileno, ver el capítulo cinco de Jorge G. Castañeda, *La utopía Desarmada*, México, Joaquín Mortiz, 1993, y Eduardo Ortiz, "Chilean Socialism and Transition", en Angell y Pollack, *The Legacy of Dictatorship...*, op. cit., pp 185-197.

cambios económicos radicales-- y ha sido exitoso al coger con la Democracia Cristiana.⁵¹

En el caso de la derecha, ésta se mantiene dividida. El Partido de Renovación Nacional (RN) es más civilista y está dispuesto a llegar a compromisos con el gobierno de Concertación, mientras que la Unión Democrática Independiente (UDI) se aproxima al pinochetismo, aunque es un importante intermediario entre la coalición gobernante y el ejército. El gran enigma, del lado de la derecha, es el poder militar y la preponderancia que Pinochet tiene sobre sus distintas ramas. Sin embargo, la consolidación democrática requerirá de la voluntad de la derecha para abandonar el actual sistema de sobrerepresentación, legado del antiguo régimen. Es posible remarcar que el gobierno civil tendrá que ser muy inteligente y hábil para negociar este punto, porque los partidos de la derecha se han beneficiado del sistema existente, y no renunciarán a estos beneficios a menos que otros les sean ofrecidos.

En el otro lado del espectro político, el Partido Comunista Chileno (PCCh) se mantiene débil, quizá por su apoyo a la violencia durante los años de la dictadura y por su relación con el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y su renuencia inicial a

⁵¹Sin embargo, el PS experimenta el problema de cómo fijar su posición con el Partido por la Democracia. El PPD se formó con el objetivo de permitir la participación socialista – dado que el PS estaba proscrito– en el plebiscito de 1988. El PPD tiene una base de apoyo diferente a la del PS, entre ciudadanos que nunca habían participado en política, y también atrae miembros de otros partidos de corte socialdemócrata, como el Partido Radical. El PS decidió en 1992 que la membresía en ambos partidos no estaría permitida. Sin embargo, la alianza entre los dos persiste, a pesar de esta imprecisa relación, quizá por el balance del apoyo electoral entre los dos. En las elecciones de junio de 1992, el PS recibió 8.5% y el PPD 9.2%. Es claro que si los dos partidos compiten por separado bajo el actual sistema electoral, perderían escaños. Ambos apoyaron la precandidatura de Ricardo Lagos en 1993 (miembro de los dos partidos). Angell, “The Transition to Democracy in Chile...” art. cit., p.572.

participar en el plebiscito de 1988.⁵² Por otra parte, el fin de la guerra fría y el derrumbe del socialismo real dejó a los comunistas chilenos huérfanos de un movimiento mundial de gran importancia, perdiendo parte de su sustento ideológico. Sin embargo, aún existen ciertos sectores que tradicionalmente se han identificado con el PCCh como lo son los sindicatos y organizaciones obreras. Cabe recordar que en algunas regiones de Chile subsiste la cultura de la “clase obrera” y el Partido Comunista tradicionalmente ha sido el representante de ésta. No obstante la pérdida de fuerza del PCCh, el gobierno de Concertación y los Comunistas han cooperado, aun con candidatos comunes para algunos puestos de elección.

El descrédito de las soluciones extremistas nos muestra que la sociedad chilena aprecia los valores del compromiso y la moderación después de un pasado inmediato de represión durante la dictadura, y de inestabilidad política en los días del gobierno de Unidad Popular. La madurez del sistema político es importante para su consolidación, porque ésta requiere de un esfuerzo de voluntad y compromiso entre sus diferentes actores. El éxito del sistema de partidos políticos requerirá de la habilidad de los partidos de la coalición gobernante para reestructurar el acuerdo o pacto interno a futuro, y para, el pacto externo, lograr un compromiso con los partidos de la derecha para desprenderse de la sobrerrepresentación política.

⁵²El PCCh obtuvo el 5.6% de el voto en las elecciones municipales de 1992. Esto demuestra un marcado descenso con respecto a las votaciones obtenidas antes de la dictadura (18.9% al Congreso de 1973). *Ibid.*, p.574.

2.4 Continuidad económica: El reto de la redistribución

A diferencia de otras transiciones latinoamericanas, la chilena heredó una situación económica estable, además de tasas de crecimiento constantes a partir del último lustro del régimen pinochetista. Sin duda alguna, el tener una situación económica sana aumenta las posibilidades de consolidación democrática pues otorga un mayor margen de acción, que evita una situación de inestabilidad similar a la de 1973, cuando amplios sectores de las clases medias y altas apoyaron el golpe militar contra el orden democrático e institucional. Además, como las políticas económicas han establecido una continuidad con aquéllas instrumentadas por Pinochet, no pueden ser consideradas un peligro para el *status quo ante* o, en otras palabras, no pueden ser vistas como una amenaza para la élite económica y militar.

No obstante, el modelo económico neoliberal heredado del pinochetismo estuvo acompañado de un gran sacrificio social. El nuevo gobierno civil ha mantenido el mismo modelo económico, pero tratando de incluir a los sectores sociales excluidos de los beneficios económicos durante el pinochetismo. Autores como Tironi identifican que un legado social clave del período pinochetista es que Chile se haya convertido en una sociedad dual en la cual una gran proporción de la población ha resultado marginada del proceso de modernización.⁵³ Como señala Gerardo L. Munck:

Esta dualidad representa un problema para la consolidación democrática porque una mínima definición de democracia implica ciertas condiciones sociales básicas. Una gran parte de sociedad no siente que pertenece a una comunidad nacional dado que percibe estar excluida de la participación en el proceso político; por lo tanto, una de las condiciones sociales básicas no se cumple. La creciente dualidad heredada de la

⁵³Ver Tironi, *op. cit.*, pp. 255-258.

modernización podría retrasar la consolidación democrática por algún tiempo. El futuro de la democracia aparece ligado a un cambio que favorezca la cohesión social.⁵⁴

En efecto, el promedio salarial era más bajo en 1989 que en 1970. El PIB per capita creció menos de 1% por año desde 1974. Entre 1970 y 1988 el total del gasto social per capita cayó 8.8%, y solamente en salud el 30%. La distribución del ingreso empeoró considerablemente: el 40% de los hogares más pobres en Santiago vieron caer su porcentaje en el consumo de 19.4% en 1969 a 12.6% en 1988. La proporción de familias viviendo en extrema pobreza aumentó de 8.4% en 1969 a 14.9% en 1989; y en pobreza de 20.1% a 26.3%.

La distribución del ingreso mejoró durante el primer gobierno de la Concertación. La proporción del 20% más rico en el ingreso nacional cayó de 59.9% en 1990 a 55% en 1994⁵⁵. Al mismo tiempo, la población estimada viviendo en la línea de la pobreza disminuyó de 40.1% en 1990 a 28.5% en 1994. El salario mínimo continúa siendo bajo en términos absolutos: en mayo de 1992 era menor que la mitad

⁵⁴Gerardo L. Munck, "Authoritarianism, and Democracy in Chile", en *Latin American Research Review*, 29 (1994), p. 208.

⁵⁵ Sin embargo el problema de la distribución del ingreso sigue siendo grave, ya que el 20% más pobre de la población recibe tan sólo el 2% del ingreso. De esta manera el 80 % de los hogares tiene un ingreso promedio inferior a la media nacional, lo que lleva a un peculiar proceso de concentración de la riqueza: el 10% de los hogares tiene un ingreso per capita familiar 40 veces inferior al 10% más rico, y nueve veces inferior al ingreso per cápita nacional. Datos tomados de Liliane Pavón, "La creciente concentración del ingreso en Chile merma los logros económicos", en "Análisis económico", *El Financiero*, 9 de julio de 1996, p. 3A y Raymundo Riva Palacio, "La ilusión neoliberal", *Reforma*, 13 de octubre de 1996, p. 22A y 23A.

del nivel necesario para satisfacer las necesidades básicas. La reforma tributaria de 1990 permitió incrementar el gasto social, 2% del PIB fue dirigido hacia ese sector.⁵⁶

Sin embargo, pese a las inequidades, el gobierno de la Concertación ha mantenido un crecimiento económico constante. El crecimiento en 1994 fue de 4.2% contra 6.3% en 1993 y 10.4% en 1992. La inflación, después de dos años y medio de ubicarse en tasas cercanas al 13% anual -12,7 en 1992, y 12,2% en 1993--, en 1994 fue de 8.9% siendo el menor porcentaje desde 1960 (en 1990 se alcanzaron niveles cercanos al 30%). La tasa del desempleo fue del 6.2% en 1994, siendo una de las más bajas en la región.⁵⁷

Algunos académicos señalan que los éxitos económicos de la primera administración de Concertación se deben al efecto combinado del aumento del precio de las exportaciones chilenas más importantes, pero también por la habilidad del gobierno para poner en marcha políticas "por consenso", aceptadas por los inversionistas, empresarios, obreros y partidos políticos. Sin embargo, otros sostienen que si bien este consenso es importante, la aplicación de las políticas económicas se ha facilitado gracias a la Constitución heredada del pinochetismo, que otorga grandes facultades al Ejecutivo. El Congreso chileno no puede retardar una legislación y

⁵⁶Datos contenidos en Alan Angell, "The Transition to Democracy in Chile...", art. cit., p. 565 y Raymundo Riva Palacio. Para información más detallada sobre las políticas económicas de Concertación, ver David E. Hojman, "Chile after Pinochet: Aylwin's Christian Democrat Economic Policies for the 1990's", en *Bulletin of Latin American Research*, 9 (1990), pp. 25-47.

⁵⁷Datos del Banco Central chileno, contenidos en *Carpeta de la República de Chile*, uso interno, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, julio de 1996.

tampoco proponer alguna que sugiera un aumento al gasto. El Ejecutivo tiene mano libre en este aspecto.⁵⁸

En conclusión, en el ámbito económico el gobierno de Concertación ha mostrado habilidad. Por un lado ha establecido una continuidad con el programa del pinochetismo, sin perjudicar los intereses del antiguo régimen. Por el otro, ha encauzado el gasto hacia los sectores olvidados por la modernización emprendida durante la dictadura. Es importante señalar que del éxito del programa económico, --y la inclusión en éste de los sectores más desfavorecidos--, dependerá, en gran medida de la legitimación del sistema democrático en el largo plazo. Recordemos que en las sociedades caracterizadas por inequidades extremas, en términos de bienestar y *status*, la principal preocupación girará alrededor de los efectos de las políticas para mejorar los niveles de vida de la población. Por lo tanto, la legitimidad derivará de la percepción de los beneficios que estas políticas brinden a los diversos sectores de la población. A diferencia de otros casos latinoamericanos, Chile aparece como uno de los primeros países en avanzar hacia la democracia después de haber reestructurado su economía con éxito.

Lo anterior es importante porque, conjugado con los avances en la participación política, en el sistema de partidos y en los derechos ciudadanos, las posibilidades de consolidar un régimen democrático en Chile, son mayores que en otras naciones de América Latina.

⁵⁸Ver George Philip, "The new economic liberalism and democracy in Latin America: friends or enemies?", en *Third World Quarterly*, 14 (1993), p.567.

Comentarios finales

Las probabilidades de una consolidación democrática en Chile es alentadora, pero aún queda un largo camino por recorrer. El gobierno civil tendrá que negociar cuidadosamente con los intereses del antiguo régimen para fortalecer la nueva institucionalidad democrática. Esto dependerá de la capacidad de la coalición gobernante para convencer a la población de que el nuevo régimen es mejor que el del pasado militar.

En mi opinión, el gobierno civil chileno ha mostrado gran habilidad en lograr una transición exitosa continuando las políticas económicas del pasado gobierno autoritario. Esto en contraste con el caos y la falta de consenso político y económico que caracterizó a otras transiciones del área como las de Brasil y Argentina.

La madurez del sistema de partidos, y la inteligencia de los integrantes de Concertación para formar consensos que renueven el pacto político al interior y al exterior de la coalición, son importantes para seguir avanzando en el proceso democrático. Dicha madurez se expresa en el fin de las propuestas radicales y de la polarización partidista, que en el pasado hicieron sucumbir la democracia chilena. Futuros avances podrán ser logrados si se renegocia el "pacto político" externo con la derecha en aras de avanzar gradualmente hacia el fin de su sobrerepresentación.

En el ámbito económico, Chile aparece como uno de los pocos países que accede al proceso democratizador después de haber reestructurado su economía. Sin embargo, parte de la legitimidad del régimen democrático dependerá de la percepción

de los distintos sectores sociales, más aún los desfavorecidos, de que el nuevo gobierno asegure un mayor bienestar.

El nudo gordiano radica en el sistema legal heredado de la dictadura, que incide dentro de casi todos los ámbitos de las relaciones Estado-sociedad. El gobierno de Concertación ha mostrado su talento para reformar el marco jurídico, contenido en la Constitución de 1980, sin provocar grandes rupturas o sobresaltos que hubiesen puesto en peligro la incipiente democracia. No obstante, rasgos autoritarios del proyecto de "democracia protegida" permanecen. El sistema electoral continúa siendo injusto ya que otorga una sobrerrepresentación a la derecha por medio de la institución de los Senadores designados, rompiendo el principio democrático de funcionarios libremente electos, en adición al peso político que mantienen en caso de una futura enmienda constitucional. No obstante, el rasgo autoritario más fuerte que permanece y desafía al gobierno civil es el Consejo de Seguridad Nacional. El gobierno civil no tiene control sobre las acciones de inteligencia; las Fuerzas Armadas se mantienen sobre la autoridad civil. Esto representa el mayor obstáculo para el proceso de consolidación democrática por su carácter antidemocrático y porque representa el legado autoritario. Es sin duda alguna, parte del "pacto político" negociado con el antiguo régimen. Recordemos que la consolidación estará completa cuando el régimen democrático se estabilice, evitando regresiones autoritarias o, en otras palabras, cuando los militares regresen a los cuarteles.

Una mayor reforma constitucional dependerá de la voluntad de la Fuerzas Armadas y la derecha para negociar el fin de sus privilegios, lo que permitiría que el Ejecutivo obtenga la prerrogativa de cesar a miembros del Consejo de Seguridad Nacional. Esta provisión (la inamovilidad de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional) está diseñada para evitar el cese de Pinochet mismo y, posiblemente, el

consenso requerido para eliminarla se dará cuando éste muera o por lo menos desaparezca de la vida política.

Finalmente, la completa transformación de la "democracia protegida" pinochetista hacia una total consolidación democrática requerirá de una futura reforma constitucional; de lo contrario, la consolidación se mantendrá incompleta. Esto exigirá la voluntad de todas las fuerzas políticas y sociales para aceptar las reglas del juego democrático con el objetivo de conformar un sistema de representación efectivo.

CAPITULO TERCERO

El caso argentino: ¿Del presidencialismo personalista al equilibrio de poderes?

1983–1995

La palabra consolidación, cuando nos referimos a la democracia, no puede evocar en Argentina ideas de conservación, del respeto al *status quo* ni sólo de restauración; debe evocar, al contrario, cambios, transformaciones, innovaciones. Consolidar la democracia en nuestro país es una tarea audaz; de ninguna manera resignada. Exige imaginación, voluntad de crear, de inventar; todo menos repetir viejos esquemas y anacrónicos enfrentamientos. Exige, por lo tanto, un ancho abanico de reformas profundas.

Raúl Alfonsín, 2 de octubre de 1986.

Después de trece años de gobiernos electos por el voto universal, la República Argentina ha logrado una transición democrática exitosa, a pesar de esto, la consolidación de las instituciones democráticas aún se encuentra inconclusa. La transición ha sido, en un principio, exitosa porque los gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Saúl Menem fueron capaces de negociar el pacto político con una institución militar desprestigiada por la represión y el fracaso en la guerra de las Malvinas contra la Gran Bretaña, además de contar con una imagen dañada por el derrumbe económico. Por otra parte, hasta 1994, la política económica de corte neoliberal, implantada por el gobierno de Menem, tuvo un cierto prestigio. Esto resultó en la

restauración de la confianza de los inversionistas extranjeros y de la influyente clase media argentina. Sin embargo, para llevar a cabo dichas políticas económicas, el Ejecutivo argentino prescindió de los otros poderes como el Congreso y fueron instrumentadas “por decreto”. Este tipo de acciones, aunque si bien pueden resultar eficientes, inhiben la consolidación democrática porque provocan el fenómeno de la democracia “por *default*” o la democracia delegada. Esta situación puede cambiar si se respetan las reformas constitucionales de 1994 que resultaron del denominado “Pacto de los Olivos”, negociado por el Presidente Menem y el ex—Presidente Alfonsín.

El presente capítulo analiza los principales problemas políticos que la transición argentina experimentó desde 1983 hasta las elecciones de mayo de 1995. Asimismo, también estudia las dificultades tradicionales de la política argentina -- “personalismo”, falta de consenso social etc.— y las vincula con los obstáculos para configurar instituciones democráticas durables y funcionales. Es decir, el presente capítulo tiene como objetivo identificar y examinar cuáles son los principales retos que la transición argentina enfrenta: la necesidad de superar el personalismo, el gobernar “por decreto” y la posibilidad de evitar el desencanto con las formas e instituciones democráticas. De esta manera, estudio la importancia de la reforma constitucional de 1994, que, al menos en “el papel”, establece un sistema de equilibrios entre poderes mismos y entre poderes y ciudadanos.

De esta manera, los obstáculos que enfrenta la consolidación democrática argentina después de la transición ya no provienen del pasado inmediato, como lo pudiera ser la amenaza militar. El argumento principal del capítulo reconoce que las dificultades que enfrenta el día de hoy la democracia argentina las podemos dividir en: 1) obstáculos tradicionales, como el personalismo y caudillismo que han dominado la política argentina desde el siglo XIX; 2) obstáculos como la nueva fragilidad

económica y; 3) obstáculos tradicionales con otras manifestaciones como lo es la excesiva concentración de poder en manos del Ejecutivo. Es decir, las dificultades para la consolidación democrática ya no tienen que ver con los militares, sino con las características –tradicionales y nuevas—del sistema político argentino.

El capítulo se divide en cuatro partes: la primera se referirá a las reformas constitucionales realizadas por el gobierno de Menem, a raíz de los acuerdos contenidos en el “Pacto de los Olivos”. La segunda concierne al aspecto militar: cómo se resolvió el aspecto de la represión y la nueva función que desempeñarían las Fuerzas Armadas bajo el gobierno civil. La tercera se aboca a la evolución política general en Argentina, al analizar el compromiso de todas las fuerzas políticas con la democracia. Por último, en la cuarta parte examino brevemente la frágil estabilidad económica, y su vínculo con la estabilidad de las instituciones políticas. Cabe señalar que, en la primera parte, no pretendo hacer un estudio jurídico--constitucional detallado, sino tan sólo aspiro a subrayar la importancia que tienen los cambios constitucionales para lograr una consolidación democrática exitosa. Asimismo, la parte económica no considera exhaustivamente las variables e indicadores, sólo me interesa señalar la vinculación entre instituciones políticas y estabilidad económica.

3.1 La reforma constitucional de 1994: Mecanismo para asegurar un mejor equilibrio de poderes.

El avance en la consolidación democrática argentina deberá conllevar una efectiva división de poderes. Durante gran parte del período de Carlos Saúl Menem (de 1989 hasta 1994) dicha división de poderes efectiva no existió. Lo anterior, porque el marco legal contenido en la Constitución de 1853, en vigencia hasta 1994, daba mayores facultades al Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Con el objetivo de establecer sus políticas económicas, el Presidente Menem prácticamente "pasaba por encima" del Congreso, gracias a sus facultades presidenciales. A dicho abuso de las prerrogativas presidenciales se le llegó a denominar gobierno "por decreto"⁵⁹.

Ante este panorama se hacía patente una urgente reforma al marco constitucional. La oportunidad para la reforma llegó en 1993, cuando el Presidente Menem manifestó públicamente su deseo de volver a contender para la presidencia en el siguiente período. Cabe señalar que esto hubiera sido imposible bajo el esquema constitucional de 1853 que prohibía la reelección. El interés de Menem abrió el debate sobre la conveniencia de hacer más cambios constitucionales como se observará en la

⁵⁹ Ejemplo del estilo de gobernar "por decreto" es el hecho de que Menem enfrentó las privatizaciones sin ningún tipo de limitaciones y demostrando un bajo grado de respeto por las formas parlamentarias. Dado que los Radicales debieron entregar el gobierno antes del plazo estipulado, Menem se comprometió a no enviar al Congreso los proyectos del nuevo gobierno hasta la fecha en que hubiera debido hacerse la transferencia de poderes según las reglas establecidas. Esta circunstancia favoreció la renovada tendencia al presidencialismo que Menem ha ejercido durante su gestión. Marcelo Cavarozzi y Oscar Landi, "Argentina, crisis y postransición", en *América Latina hoy*, núm. 2, 1991, p.59.

presente sección del capítulo. Para efectos prácticos, antes de hacer un compendio del debate constitucional de 1994 entre las principales fuerzas políticas de Argentina, comenzaré por hacer un recuento de los antecedentes, de tipo histórico, de la reforma a la Constitución de 1853.

Cabe señalar que para la consecución de la reforma de la Constitución de 1853, se recurrió a la vía de los pactos (privados, por no decir secretos) entre los principales líderes de los partidos, Alfonsín y Menem, lo que demuestra el fuerte personalismo que aún caracteriza a la política argentina y que puede significar un serio obstáculo para la consolidación de la democracia en el país pampero. El personalismo y pactismo se discutirán en otra parte del presente capítulo. En esta sección tan sólo me abocaré a discutir los cambios constitucionales y su impacto en la relación entre los tres poderes.

Antecedentes de la reforma constitucional de 1994

A partir de 1930, la política argentina ha oscilado entre períodos de gobiernos de corte autoritario y períodos de regímenes democráticos. Dichos períodos no estuvieron exentos de frecuentes golpes militares y fraudes electorales. Desde 1930 hasta el restablecimiento de la democracia en 1983, Argentina experimentó 6 golpes de Estado (1930, 1943, 1955, 1962 y 1976). En el mismo período, 25 Presidentes estuvieron a cargo del gobierno (aunque sólo Juan Domingo Perón gobernó de 1946 a 1955). Por otra parte, los años en que los militares estuvieron en el poder fueron 22 (1930-31, 1943-46, 1955-58, 1966-73, 1976-83). En suma, fueron 13 años de peronismo con una ideología "corporativa-populista" y 19 años de "democracia

restringida" (1932-1945 y 1958-1966).⁶⁰ Durante los períodos de "democracia restringida" las formas constitucionales fueron preservadas, el Presidente y otros miembros del gobierno fueron electos y el Congreso funcionaba, el único problema era que los partidos más importantes estaban excluidos de la participación electoral y prácticamente restringidos en sus actividades.

Sin embargo, y a pesar de los constantes cambios violentos de gobierno, la estructura oficial del Estado que descansaba en la Constitución de 1853 permaneció virtualmente intacta. La Constitución de 1853 estipulaba que Argentina se regía por un sistema presidencial en el cual el Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de la Administración (Art. 74); así, el Ejecutivo ocupaba una posición dominante dentro de la estructura estatal. Como salvaguardas ante un Ejecutivo tan poderoso, algunas cláusulas de la Constitución dotaban al Congreso y el Poder Judicial de controles al Poder presidencial. Otra salvaguarda contra el exceso de poder que concentraba el Ejecutivo, consistía en la no reelección presidencial después del fin del período de seis años. Debería transcurrir al menos otro período para tener derecho a la reelección (Art. 77).

No obstante que la Constitución no fue formalmente enmendada durante los diversos tipos de regímenes, tampoco fue plenamente respetada ni durante los períodos democráticos, ni mucho menos por las Juntas Militares⁶¹.

⁶⁰ Ver Carlos H. Waisman, "Autarchic Industrialization and Illegitimacy", en Larry Diamond y Juan Linz (eds.), **Democracy in Developing Countries, Latin America**, Boulder, Lynne Rienner, 1989, p.69.

⁶¹ Ver Brigitte F.P. Lhoest, "Constitutional Reform in Argentina", en **Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, 28 (1995), p. 156.

En las sucesivas dictaduras militares en Argentina, la Constitución de 1853 fue dejada en un segundo plano, para emplear los denominados "Estatutos Revolucionarios". Estos consistían en las Declaraciones de la Junta Militar en turno, en las cuales se tomaba formalmente la administración del Estado y se dictaba la estructura del nuevo gobierno. Aún cuando de manera formal los militares juraban respetar la Constitución, en realidad partes importantes de ella eran de hecho suspendidas por los "Estatutos". El Congreso, en la mayoría de los casos, fue disuelto, y el Poder Judicial sólo convalidaba las acciones de la Junta.⁶² Fue sólo hasta el día que finalizó el gobierno militar en 1983, y después de que se revocaron los "Estatutos Revolucionarios", cuando el Legislativo y el Judicial retomaron sus atribuciones tradicionales.

Cabe señalar que las únicas dos reformas substanciales que experimentó la Constitución de 1853 (que modificaban la estructura estatal), fueron las concernientes a la reelección presidencial. En 1949, durante el primer período presidencial de Juan Domingo Perón, la Constitución fue reformada para permitir la reelección inmediata del General.⁶³ Como resultado de la caída de Perón en 1955, la Constitución de 1853 fue restaurada y la reelección presidencial inmediata fue prohibida de nuevo.

⁶² *Ibid.*, p. 157.

⁶³ La legitimidad de esta reforma fue cuestionada por el hecho de que se requería la aprobación de dos tercios de los miembros de todo el Congreso (Art. 30), pero fue aprobada por tan sólo dos tercios de los miembros presentes en aquella sesión en particular. No obstante lo anterior, Perón ganó las elecciones de 1951. *Ibid.*, p.157.

No es sino hasta 1993, gracias a las aspiraciones reeleccionistas de Menem que el tema de la reforma constitucional se vuelve a abrir, pero ahora, y pese a la posibilidad de la reelección, con un nuevo componente que radica en una disminución de las atribuciones del Ejecutivo.

Del "Pacto de los Olivos" a la Reforma Constitucional

Para que la Constitución de 1853 pudiera ser enmendada parcial o totalmente, era necesario un proceso especial que consistía de dos partes. Primero, cualquier enmienda a las cláusulas de la Constitución tendría que ser aprobada por el Congreso con al menos el voto de dos tercios de sus miembros. Segundo, una Convención Constitucional convocada para el mismo propósito debería determinar el contenido específico de la enmienda para que esta pudiera entrar en efecto (Art. 30). Dicho proceso representaba un problema para Menem dado que no contaba con los dos tercios necesarios en el Congreso para apoyar su iniciativa. Por otro lado, Raúl Alfonsín, ex-Presidente y líder de la Unión Cívica Radical (UCR), se oponía determinadamente a transigir con los afanes reeleccionistas de su sucesor. Sin embargo, después del descalabro electoral de las elecciones de Octubre de 1993, el líder de la UCR cambio de opinión. Raúl Alfonsín⁶⁴ pactó en privado con Menem,

⁶⁴ Alfonsín creía que Menem impulsaría las reformas utilizando cualquier medio posible. Por lo que, prefirió reconsiderar su posición al tratar de influir de alguna forma en el contenido de la reforma. De esta manera, su participación en las negociaciones se realizó con dos condiciones, que fueron aceptadas inmediatamente: la primera, que el gobierno sometiera las reformas a un plebiscito y; la segunda, que el paquete fuera similar a uno que el mismo Alfonsín había promovido, fallidamente, en 1987 y 1988. Asimismo, Alfonsín también creyó que con la configuración del Pacto de los Olivos retomaría el liderazgo y la presencia de la Unión Cívica Radical tras el pésimo desempeño de ese partido en las elecciones provinciales y federales de 1991. "Alfonsín makes unexpected U-turn. Talks and Agreement with Menem on Reform of

permitiendo así, una reforma a la Constitución que facilitaría la reelección⁶⁵. Dicha reforma estaba condicionada a que las enmiendas propuestas incluyeran cláusulas tendientes a fortalecer el Poder Legislativo y el Poder Judicial⁶⁶. A este acuerdo se le denominó "Pacto de los Olivos", y como Colin M. Lewis lo describió un mes después:

El acuerdo entre Menem y Alfonsín ha sido presentado como un proyecto bipartidista que provee una administración más eficiente, la cual será democrática y en donde los ciudadanos podrán pedir cuentas a los gobernantes electos (*accountability*). Mientras algunos aspectos del paquete de reforma no están fuera de tener méritos intrínsecos, el proceso tiene como objetivo permitir la reelección de Menem, prohibida bajo el marco legal de la Constitución de 1853.⁶⁷

Los principales puntos del acuerdo fueron los siguientes:

Charter", en **Latin American Regional Reports. Southern Cone**, 23 de diciembre de 1993, RS-93-10, p. 6.

⁶⁵ "Alfonsín insistió en que el Pacto de los Olivos era un pacto de gobernabilidad que aseguraría la independencia del Poder Judicial (mediante la creación de un Consejo de la Magistratura encargado de nombrar a los jueces) y la mayor representatividad del Senado (mediante un tercer Senador elegido por la oposición). Una proporción considerable de los votantes, entre ellos muchos que solían votar a la UCR, lo vio como una componenda de un perdedor ansioso de asegurarse una migaja". Celia Szusterman, "La Democracia en Argentina: Las elecciones de mayo de 1995", en **Vuelta**, enero de 1996, p.49.

⁶⁶Para una buena reseña de la negociación "secreta" entre Menem y Alfonsín y el posterior paquete de reformas constitucionales, ver "Alfonsín makes unexpected U-turn. Talks and Agreement with Menem on Reform of Charter", en **art. cit.**, pp. 6-7.

⁶⁷ Colin M. Lewis, "Argentina : end of year review and outlook for early 1994", **Mimeo**, LSE, IDEA, 1993.

- Elección directa del Presidente y VicePresidente en lugar de ser electos mediante un Colegio Electoral.
- El mandato presidencial se reduce de seis a cuatro años. Se limita la reelección a tan sólo para un período consecutivo adicional.
- La creación del puesto de un “Ministro Coordinador” – en la realidad un Primer Ministro—nombrado por el Presidente, que podrá ser sustituido con al menos dos tercios del voto en la legislatura.
- Se incrementará el número de Senadores, de dos a tres por provincia. Su período de servicio se reducirá de nueve a seis años.
- La elección del alcalde de la Capital Federal que, hasta ese momento, era nombrado por el Presidente.
- El fin del requerimiento constitucional de pertenecer al culto católico para poder aspirar a la presidencia.
- La despolitización de los nombramientos Judiciales.⁶⁸

De esta manera, los cambios a la Constitución estaban divididos en tres partes. Primero se encontraban las cláusulas constitucionales no modificables, la denominada "parte dogmática", que contenían las "Declaraciones, derechos y garantías" (Arts. 1-

⁶⁸ "Alfonsín makes unexpected U-turn. Talks and Agreement with Menem on Reform of Charter", en *art. cit.*, p. 6.

35). Aún así, la Convención Constitucional podría complementar estos artículos con nuevas cláusulas, por ejemplo, al incorporar, el medio ambiente como un nuevo derecho social.

En segundo lugar se encontraban las cláusulas constitucionales en las cuales Menem y Alfonsín habían coincidido en su nuevo contenido; a estas cláusulas se les denominó el "núcleo de coincidencias básicas". En éste estaban incluidas las cláusulas que versaban sobre el equilibrio federal de poderes (Arts. 35-103). Dado que estas cláusulas formaban la parte principal de las enmiendas constitucionales propuestas, Menem y Alfonsín determinaron el texto exacto de las modificaciones correspondientes al Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el de la Auditoría General de la Nación. Por lo tanto, la Convención Constitucional no podría hacer cambios a las cláusulas del núcleo básico por separado; se limitaría solamente a aprobar o rechazar el núcleo básico en su totalidad.

En tercer lugar, estaban las cláusulas o temas abiertos a debate que podrían ser enmendados o incluidos por la Convención constitucional. El espectro de temas fue muy amplio: estos iban desde el fortalecimiento de la autonomía provincial y municipal hasta la inclusión de nuevos instrumentos para el ejercicio de la participación democrática como el plebiscito y el referéndum.⁶⁹

⁶⁹Entre otros temas se encontraban la creación de un *Ombudsman* para los reclamos de la ciudadanía, un Consejo Económico y Social para temas referidos al bienestar y el mejoramiento de las condiciones sociales, con funciones consultivas que institucionalizarían la participación de diversos sectores de la sociedad, etc. Brigitte F. P. Lhoest, *art. cit.*, p. 158.

Contenidos de la Reforma Constitucional⁷⁰

Con la elección de los 305 delegados a la Convención Constitucional el 10 de abril de 1994, Argentina entró en la segunda fase del procedimiento de enmiendas. El Congreso estipuló que la Convención tendría que determinar a noventa días de su instalación el contenido definitivo de las enmiendas. Como mencioné anteriormente, la Convención tenía una gran limitación: no podía cambiar el núcleo básico, lo tendría que aceptar o rechazar en su totalidad.

No obstante y pese a la existencia de algunas voces disidentes contra los contenidos de la reforma, tanto de los Radicales como de los Peronistas, la obtención de la mayoría de los votos del Partido Justicialista (58%) en las elecciones al constituyente, aunada a la disciplina partidista, permitieron que las reformas constitucionales propuestas fueran aprobadas en su totalidad. A continuación describiré el conjunto de modificaciones a la Constitución.

Como se había acordado en el Pacto de los Olivos, las "Declaraciones, derechos y garantías" que existían desde la Constitución de 1853 no serían modificados. Sin embargo, se complementarían con un nuevo capítulo ("Capítulo Segundo; Nuevos derechos y garantías") con ocho artículos. El primer nuevo artículo (Art. 36) hace referencia al doloroso pasado militar; el artículo impone la supremacía de la Constitución aun si es suspendida o anulada por la fuerza (léase mediante una intervención militar en contra del orden institucional y del sistema democrático). El

⁷⁰Las citas de esta sección están tomadas de la Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe--Paraná 1994, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Dirección Nacional del Registro Oficial, 1994.

Artículo 36 declara que: "Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos". La interrogante con relación a la aplicabilidad del artículo es observar que sucedería con esta provisión si de hecho ocurriese un golpe militar.

Los siguientes cuatro artículos buscan fortalecer y extender el pleno ejercicio de los derechos políticos (Arts. 37 al 40 de la Constitución reformada). En los Artículos 37 y 38 se reconoce que "...los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático" (Art. 38), y a la Constitución como garante del "...pleno ejercicio de los derechos políticos..." (Art. 37). En adición a lo anterior, la participación política de los ciudadanos se facilita mediante la introducción de las "iniciativas populares"(Art. 39)⁷¹ y de las "consultas populares" (Art. 40).⁷²

Una parte novedosa es la referente a la protección de los ciudadanos en los diversos ámbitos de la ley. Así el Art. 41 establece que "Todos los habitantes gozan del derecho, equilibrado apto para el desarrollo humano". El Art. 42 establece derechos a "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios" y el Art. 43 reconoce

⁷¹ El Artículo 39 entiende por iniciativa popular el derecho de los ciudadanos "...para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso (sic.) tratamiento dentro del término de doce meses". Cabe señalar que no serán objetos de iniciativa popular "...los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal".

⁷² El Artículo 40 entiende por consulta popular al hecho de que "El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio".

el derecho de amparo contra "...todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley". Asimismo, se instituye la figura de un defensor del pueblo (*Ombudsman*) --que junto con otras asociaciones registradas-- podrá "...interponer acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, al usuario y al consumidor...". En adición, se reconoce "...cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención o en la desaparición forzada de personas, la acción de *habeas corpus* podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aún durante la vigencia del Estado de sitio". Sin duda alguna, los Artículos 41, 42 y 43 marcan un gran avance en materia de derechos ciudadanos y humanos, sobre todo, considerando que durante el período que abarca de 1976 a 1983 miles de personas, con sus consecuentes expedientes desaparecieron (en adición a las que fueron torturadas) sin posibilidades de hacer valer sus derechos humanos y ciudadanos fundamentales.

Sin embargo, los cambios más importantes fueron los concernientes al equilibrio de poderes o atribuciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El núcleo básico fue prácticamente aprobado con algunos complementos adicionales. Entre estos destacan:

1) La creación de la Auditoría General de la República que realiza las labores de "... control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos financieros y operativos" como un organismo autónomo de asistencia técnica del Congreso(Capítulo Sexto, Art. 85)", además del control de la "... legalidad, gestión y

auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada [...] Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos" (Capítulo Sexto, Art. 85). Con el fin de lograr una mejor fiscalización, el Presidente de la Auditoría será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso

2) El Ministerio Público como "...un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República." Cabe señalar que el Ministerio Público argentino está encabezado por el Procurador General de la Nación y por un Defensor General de la Nación. Sus miembros gozan de inmunidades "funcionales" e "intangibilidad" de remuneraciones (Art. 120).

3) La creación de la institución del Defensor del Pueblo (*Ombudsman*) como un órgano independiente dentro del ámbito del Congreso de la Nación cuya misión "...es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración..." Cabe señalar que dicha institución "... tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez" (Capítulo Sexto, Art. 86).

En el ámbito del Poder Ejecutivo la Constitución señala que el Presidente y el Vicepresidente serán electos por sufragio universal y directo: estos podrán ser

reelegidos para un segundo período inmediato. Después del término del segundo período tendrán que esperar al menos cuatro años para poder postularse otra vez. El tiempo de encargo presidencial se reduce de 6 a 4 años (Art. 90). El requisito de la pertenencia del Presidente al culto católico fue derogado (Artículos 76 y 80 de la Constitución de 1853).

La Constitución reconoce una nueva figura: la del Jefe de Gabinete de Ministros que tiene a su cargo las tareas administrativas del Presidente. Asimismo, el Poder Ejecutivo abandonó el privilegio de nombrar al alcalde de Buenos Aires, al darle a los ciudadanos de la Capital Federal el derecho a elegir a sus propias autoridades.

El virtual Primer Ministro, tiene como parte de sus atribuciones la de ejercer la "administración general del país", lo que implica "efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al Presidente", "...recaudar las rentas de la nación..." y "producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualesquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo" (Art. 100). Se debe puntualizar que aún cuando el Jefe de Gabinete es nombrado, y puede ser removido por el Presidente (Art.99, Sección 7), esta última facultad también la puede ejercer el Congreso "...por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras "(Art. 101). Este artículo resulta importante porque el Jefe del Gabinete de Ministros tiene responsabilidad (*accountability*) ante el Congreso y ante el propio Presidente, reforzando así el equilibrio de poderes.

En caso de períodos de crisis, producida por alguna amenaza externa, el Presidente, en acuerdo con el Senado, podrá declarar el estado de sitio. En caso de emergencia o "conmoción" interna, el Poder Ejecutivo sólo tendrá esta atribución en caso de que el Congreso esté en receso, pero debe "convocarlo (al Legislativo)

simultáneamente para su tratamiento" (Art. 99, Secciones 16, 17, 18, 19 y 20). Cabe señalar -- y en relación con la facultad del Poder Ejecutivo para declarar el estado de sitio-- que el Poder Ejecutivo :

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.⁷³

Como se observa, de acuerdo con estas provisiones constitucionales, para que el Ejecutivo pueda declarar el Estado de sitio es necesario un cierto visto bueno del Congreso, lo que impide así la unilateralidad presidencial.

En cuanto a las atribuciones del Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores), la Constitución emanada del "Pacto de los Olivos" prohíbe de manera parcial la "delegación legislativa" al Poder Ejecutivo, "...salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca" (Art. 76).

⁷³Artículo 99, Sección 3.

Este artículo es muy importante dado el uso y abuso de las prerrogativas presidenciales que Menem practicó durante su primer período de gobierno. Dicho abuso se reflejó en la instrumentación del plan económico que lo llevo a gobernar "por decreto" sin consultar al Congreso, o fuera del período de sesiones.⁷⁴

Asimismo, y con el fin de hacer más expedito y eficiente el mecanismo de formación y sanción de leyes, el período ordinario de sesiones se amplió dos meses más, del primero de marzo al 30 de noviembre (Art. 63). Por otra parte, se incrementó el número de Senadores, pasando de dos a tres por provincia y Buenos Aires (el tercer Senador elegido por la oposición), lo que aumentó la representatividad en la Cámara Alta. (Art. 54). Como ya se señaló, otra modificación importante es la obligación del Primer Ministro de informar mensualmente y de manera alterna a cada una de las Cámaras sobre las políticas gubernamentales. También en el nuevo marco constitucional queda prohibida la llamada aprobación "tácita" de la ley, lo que significa la imposibilidad de convertir de manera automática proyectos de ley en ley, si éstos no han sido aprobados o modificados por el Congreso (Art. 82).

Como observamos, al menos "en el papel", la posición del Legislativo frente al Ejecutivo se ha fortalecido: extensión de los períodos ordinarios de sesiones, aumentando el número de Senadores, creación de la figura de Primer Ministro y la Auditoría General de la Nación. Sin embargo, mucho dependerá de la actitud del Ejecutivo para que el equilibrio de poderes sea real. En un país con fuerte tradición presidencialista y caudillista, el Poder Ejecutivo deberá dejar al Jefe de Gabinete y al

⁷⁴ Ver Alejandro M. Garro, "Nine Years of Transition to Democracy in Argentina: Partial Failure or Qualified Success?", en *Columbia Journal of Transnational Law*, 31(1993), pp. 1-101.

Auditor General que realicen sus actividades de la mejor manera posible, además de otorgarle al Congreso la oportunidad de ejercer su facultad de control al Ejecutivo.

En el caso del Poder Judicial, los magistrados inferiores (jueces de primera instancia) ya no serán seleccionados por el Poder Ejecutivo, sino por el "Consejo de la Magistratura" que estará integrado por miembros del Congreso, jueces de todas las instancias, abogados y académicos (Art. 114). Los Magistrados de la Corte Suprema serán nombrados por el Ejecutivo con el acuerdo de dos tercios de sus miembros "...presentes, en sesión pública convocada al efecto" (Art. 99). El proceso de remoción de magistrados inferiores bajo la Constitución reformada se ha despolitizado; dicho proceso ya no es ejecutado por la Cámara de Diputados y de Senadores, sino por un "...jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal" (Art. 115). Con la nominación de los jueces de los tribunales inferiores por un "Consejo de la Magistratura", se evitará la práctica de nominar como jueces a ex-políticos, es importante subrayar que al existir una comisión independiente se profesionalizará el Poder Judicial, más allá de intereses políticos. Otro importante avance es el reconocimiento del Ministerio Público como "...un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene como objetivo promover la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República ... Está integrado por un procurador general de la nación y los demás miembros que la ley establezca" (Art. 120).

Como conclusión de la presente sección se puede puntualizar que, por una parte, aunque la nueva Constitución fortalece al Poder Ejecutivo al permitir la reelección presidencial, por la otra refuerza a los poderes Legislativo y Judicial al extender sus facultades de fiscalización en el primer caso, y profesionalización en el

segundo. Asimismo, introduce nuevos instrumentos de participación de la ciudadanía como las "iniciativas" y "consultas populares" (plebiscito). Cabe señalar que un signo alentador es el hecho de que ninguno de estos cambios en la estructura del Estado argentino fue logrado por medio de un golpe de Estado, sino mediante un proceso democrático, si bien no exento de críticas. Esto quizá es un paso más hacia la consolidación democrática en este país conosureño. Lo único que queda es atisbar si en la práctica estas reformas conducen hacia un mejor equilibrio de poderes, o si en los hechos, y de manera extralegal, el Poder Ejecutivo se impone a los otros.

3.2 Derechos humanos y relaciones cívico-militares

El tema de los derechos humanos y su relación con el pasado militar constituye aún uno de los mayores obstáculos para el proceso de consolidación democrática en Argentina (así como los casos chileno, paraguayo y uruguayo, y otros países latinoamericanos). Un inconveniente de gran envergadura –ya analizado en el caso chileno– ha sido la demanda de las Fuerzas Armadas quienes, en anticipación al traspaso del poder a los civiles, trataron de obtener garantías contra el posible establecimiento de responsabilidades penales por asuntos como la violación de los derechos humanos durante el período militar. Así, como lo subraya Alejandro M. Garro:

Uno de los dilemas más difíciles que el primer gobierno de la transición argentina enfrentó fue el de someter a juicio a los oficiales militares y de la policía sospechosos de haber perpetrado violaciones de los derechos humanos durante la dictadura, o declarar una amnistía general con el propósito de lograr lo que para muchos era percibido como una necesaria y pronta reconciliación entre civiles y militares. Cualquier opción podría traer problemas serios. Por una parte, el enjuiciamiento de los principales culpables de la "guerra sucia" probablemente desataría un conflicto

político [...] Por otro lado, el fracaso de presentar ante la justicia a aquellos responsables de las violaciones a los derechos humanos hubiera puesto a los militares por encima de la ley.⁷⁵

Sin embargo, para no poner en peligro la transición, el gobierno de Alfonsín sólo juzgó a los miembros más visibles del régimen militar anterior (Videla y Galtieri, entre otros) que estuvieron a cargo de la represión de disidentes y tuvieron la responsabilidad de la derrota en la guerra de las Malvinas. La decisión de Alfonsín de enjuiciar a los militares que habían participado en la represión generó malestar entre las Fuerzas Armadas; el malestar se transformó en presión (rumores de alzamiento militar) y, en diciembre de 1986, el gobierno elaboró la Ley de Punto Final. Con dicha ley, aprobada por el Congreso, se ponía fin a los citatorios de los militares. Los que no habían sido citados quedaron fuera del proceso Judicial.

Posteriormente, y como consecuencia del levantamiento militar de 1987⁷⁶, el Congreso argentino aprobó el principio de “Obediencia Debida” bajo el cual, y por ley, ningún miembro de las Fuerzas Armadas de rango menor a teniente coronel podría ser juzgado por cualquier acción ejercida por órdenes de sus superiores. A pesar del principio de “Obediencia Debida”, Raúl Alfonsín se convirtió en el primer mandatario latinoamericano en adjudicar a los líderes militares crímenes de guerra realizados durante el pasado inmediato. Quizá el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR) no fue más lejos por el peligro que significaba una posible reacción de las Fuerzas

⁷⁵ *Ibid.*, p.9.

⁷⁶ Durante la Semana Santa de 1987, Aldo Rico, Teniente Coronel del Ejército se amotinó: reclamaba al gobierno que finalizaran los juicios a los militares. Los militares amotinados tenían la cara tiznada con betún: a partir de entonces se les conoció como los “carapintadas”. *El Clarín--Universidad de Buenos Aires*, 16 de mayo de 1995, edición internet.

Armadas para la incipiente democracia. Este hecho se transformó en un nuevo problema, dado que creó expectativas en la población al creer que un mayor número de militares involucrados en la represión serían juzgados. De esta manera el principio de "Obediencia Debida" representó un especie de "pacto" explícito entre el gobierno y los sectores medios del ejército. Algunas de las demandas de sectores de la población civil que se opusieron a la dictadura, por ejemplo, "las madres de la Plaza de Mayo", fueron mantenidas al margen para no provocar el retorno al autoritarismo⁷⁷. Posteriormente, durante el siguiente gobierno, el Presidente Menem impulsó una amplia ley de amnistía, otorgando la libertad a todos los miembros de las Fuerzas Armadas que estaban en prisión⁷⁸. Seis años después del primer juicio, la situación inicial se había revertido totalmente, los responsables de la represión estaban libres.⁷⁹

⁷⁷Siendo candidato presidencial, Carlos Saúl Menem condenó enérgicamente el principio de "Obediencia Debida"; no obstante, tres meses después de iniciado su primer período presidencial, emitió el perdón presidencial a los militares inculcados. Garro, art. cit., p.17.

⁷⁸En 1989, año que llega al poder, Menem perdonó a 210 oficiales que estaban en prisión gracias a los juicios del gobierno anterior. Juan E. Corradi, "Menem's Argentina, Act II" en *Current History*, núm. 589, febrero 1995, p. 77.

⁷⁹Luis Maira, "América del Sur: Lecciones de transición" en *Nexos*, núm. 168, 1991, p. 38. El último capítulo del debate sobre la manera en que los militares ejercieron la represión ilegal ocurrió en marzo de 1995 cuando el marino Adolfo Scilingo, denunció que en el centro de detención clandestino de la Escuela mecánica de la armada (ESMA), se tiraba a los detenidos al mar desde aviones. A partir de esas denuncias hubo una serie de presentaciones Judiciales de familiares de desaparecidos que reclamaron que se dijera que había pasado con las personas desaparecidas desde hacia dos décadas. Por otra parte, la confesión de un sargento del Ejército, de que esa fuerza también tiraba prisioneros al mar, abrió el camino para que el Teniente General Martín Balza reconociera que se había utilizado la tortura y los asesinatos durante la lucha contra el terrorismo. Balza, Jefe del Ejército, fue el primero de los altos jefes militares que aceptó, después de veinte años, que se habían utilizado métodos ilegales durante la década de los setenta. La Fuerza Aérea, la Marina y la Policía Federal se sumaron a la autocrítica. Sobre el caso ver "I Can't Erase This" en *Newsweek*, 27 de marzo de

La función militar bajo el gobierno civil

No obstante que las políticas de amnistía no hicieron peligrar al gobierno civil, y aún cuando pareciera que la amenaza de futuros levantamientos militares es mínima, quisiera subrayar que el retorno de los militares a sus cuarteles es un elemento clave para obtener la consolidación democrática. Sin embargo, esto último no sucederá si a los militares no se les otorga una función específica a desempeñar bajo el régimen democrático porque, de lo contrario, las Fuerzas Armadas podrían definir su propia función buscando amenazas reales o irreales a la seguridad interna.

Cabe señalar que, a diferencia de las constantes confrontaciones entre civiles y militares en el gobierno de Alfonsín, el gobierno menemista, durante el período analizado (1989—1994), se benefició del esquema heredado de relaciones entre civiles y militares, además de la promoción de mecanismos de cooptación entre los miembros de las Fuerzas Armadas.

El gobierno de la UCR propició la confrontación con los militares de la manera siguiente: cortando presupuestos y personal, promoviendo —como ya se mencionó— el enjuiciamiento de los militares por violaciones a los derechos humanos y, en general, aislando políticamente a los militares mediante la nueva Ley de Defensa. Después de todo, el tema militar fue uno de los más importantes en la plataforma electoral de 1983. No obstante, Alfonsín no pudo definir cuál sería la función futura que tendrían los militares; por el contrario, las relaciones tendieron a deteriorarse cuando Alfonsín cuestionó a la institución militar y, lo más peligroso, los puso a la defensiva. Cabe

1995, p. 38, la prensa de la época y el libro del periodista Horacio Verbitsky, *El Vuelo*, Buenos Aires, Planeta, 1995, que recoge las confesiones de Scilingo.

señalar que si consideramos el clima político de 1983, Alfonsín tenía muy pocas opciones. Hay que recordar las tensiones que existían en el ambiente político respecto al tema militar. Los grupos de defensa de los derechos humanos constantemente presionaban para hacer efectivo el castigo a los responsables de las violaciones de los derechos humanos.⁸⁰

En un principio el gobierno de Alfonsín buscó, mediante la anulación de la ley de defensa determinar las nuevas funciones que desempeñarían las Fuerzas Armadas en la democracia⁸¹. Con este objetivo, el Ejecutivo sometió a aprobación del Congreso una nueva Ley de Defensa,⁸² que contemplaba entre sus principales disposiciones las siguientes :

Primero, que la fuerza militar se emplearía sólo en caso de que hubiese una agresión de "origen externo", esto significaba que los militares no podrían actuar en cuestiones de seguridad interna.⁸³

⁸¹ La Ley de defensa anterior, que tenía su origen en el gobierno del General Onganía en 1966, institucionalizaba la Doctrina de Seguridad Nacional a partir de la cual todas las funciones de gobierno -- incluida la de Defensa-- estaban subordinadas. Bajo este marco jurídico, los guardianes de la defensa del Estado serían las Fuerzas Armadas que estaban posibilitadas a extender sus poderes más allá de la propia esfera de la defensa, que incluía, por supuesto la de la política. La Ley se convirtió en el sustento racional para llevar la guerra contra los enemigos ideológicos del Estado, tanto los internos como los externos, que serían enfrentados por las Fuerzas Armadas. David Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina", en *Latin American Studies*, 23 (1991), p.565.

⁸² La Ley de Defensa fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1987, entrando en vigor en Abril de 1988.

⁸³ A cargo de la seguridad interna estarían la Gendarmería y la Prefectura Naval. **Ibidem.**

Segundo, a pesar del vínculo natural entre la noción de defensa y de seguridad nacional, el Partido Radical evitó incluir cualquier referencia a la segunda. El Radicalismo consideraba que, de incluir tal observación, las Fuerzas Armadas podrían intervenir --- como había sucedido en el pasado inmediato-- en otros asuntos de la vida pública de la Nación.

Tercero, la nueva ley no contemplaba la representación militar en el Consejo de la Defensa Nacional. Este estaría integrado por el Vice--Presidente, los miembros del gabinete y el titular de los servicios de inteligencia. Las Fuerzas Armadas sólo tendrían derecho a asistir a las reuniones del Consejo por invitación expresa del Ministro de Defensa.

Las Fuerzas Armadas consideraron que la nueva ley resultaba demasiado vulnerable porque desalentaba cualquier capacidad para ejercer, en caso de que hubiese una amenaza interna, una estrategia anticipada de ofensiva. Los militares tenían en parte razón, en enero de 1989 el movimiento guerrillero de Todos por la Patria (MTP) atacó el cuartel de la Tablada. Dicho ataque reabrió el debate sobre el papel que deberían desempeñar las Fuerzas armadas en caso de una insurrección. De esta manera, el gobierno de Alfonsín dio marcha atrás, y promovió una modificación a las cláusulas más estrictas de Ley de Defensa, al reconocer que "...las medidas defensivas serán determinadas de acuerdo al magnitud de la agresión". Esto significó un revés para la cláusula que restringía las acciones defensa a tan sólo los casos de agresión externa.⁸⁴

⁸⁴ La versión final de la Ley de defensa fue aprobada después de una negociación con el Partido Peronista en noviembre de 1987. *Ibid.*, p. 69.

A diferencia del gobierno radical, la estrategia del gobierno justicialista es diferente, un ejemplo —como ya se mencionó— es el indulto concedido por el Presidente Carlos Menem a los comandantes de las juntas militares, en diciembre de 1990. Esto brindó resultados: mientras que en 1988 Alfonsín tuvo que otorgar importantes concesiones a los militares (“Ley de Punto Final” y “Ley de Obediencia Debida”), Menem limitó, y a la vez les facilitó una nueva oportunidad de participación a los militares al otorgarles el perdón.⁸⁵ El episodio del indulto a los militares le sirvió al régimen para dos propósitos: 1) por un lado, Menem demostró —después de la intentona golpista de diciembre de 1990— que cualquier acción desestabilizadora por parte de los rangos militares no sería tolerada pero, al mismo tiempo, 2) dejó en claro que no se desmantelaría a la institución militar.⁸⁶

⁸⁵ El 5 de octubre de 1989, Menem firmó cuatro decretos de amnistía (decretos núm. 1002, 1003, 1004 y 1005), que liberaban a 39 convictos por causas de negligencia durante la guerra de las Malvinas y a 164 miembros de los Carapintadas, la Fuerza Aérea, la unidad especial “Albatros” y miembros de la inteligencia militar que participaron en los levantamientos de 1987 y 1988. El 29 de diciembre de 1990, Menem completó su política de perdón a los miembros de las Fuerzas Armadas, al otorgarles la amnistía a los máximos responsables de la represión (incluidos aquellos sentenciados a cumplir condenas de por vida en el gobierno de Alfonsín). Entre los liberados estaban miembros de las juntas militares como Jorge Rafael Videla, Emilio Massera, Roberto Viola, Ramón Campos, el ex-comandante de la policía Ovidio Ricchieri, el excomandante de la primera sección de los cuerpos del ejército, Guillermo Suárez Mason y el ex-Ministro de Economía José Alfredo Martínez de la Hoz. “Military Uprisings”, en *The Vanished Gallery*, edición internet.

⁸⁶ Después de la rebelión carapintada de 1987, los últimos levantamientos militares fueron los siguientes: a mediados de junio de 1989, Aldo Rico se volvió a sublevar en la ciudad de Monte Caseros en Corrientes. Sus fuerzas fueron derrotadas el 17 de enero de 1988. En diciembre de 1988, 54 miembros de la unidad especial “Albatros” junto con 1000 miembros de las Fuerzas Armadas, Naval y Aérea se sublevaron bajo las órdenes Mohammed Alí Seineldín, y pugnaban por diversos cambios en el Ejército (mejoras salariales y cambios en el alto mando de las Fuerzas Armadas). La última

En términos generales, la estrategia del gobierno justicialista se ha dirigido a enterrar el pasado y ganar tiempo. Posiblemente por eso la nueva función militar se ha dirigido, ya no hacia la amenaza interna, sino incluso hacia una política de internacionalización de la participación de las Fuerzas Armadas. Ejemplo de lo anterior fue la participación de Argentina en la Guerra del Golfo y en Bosnia bajo la bandera de las Naciones Unidas.⁸⁷

En adición al cambio de función de las Fuerzas Armadas, observamos en el caso argentino, una reducción continua de efectivos y presupuestos, lo que ha contribuido a su debilitamiento. En efecto, los gobiernos civiles han reducido drásticamente el gasto militar desde 1983. En 1982, los gastos de defensa equivalían a 2,203 millones de dólares; para 1991, esta cifra se había reducido a 1,244 millones de dólares (con base en dólares de 1982). El gasto militar ocupaba el 32.3% del gasto público total en 1982, comparado con el 18.4% en 1990. En añadidura, el personal militar disminuyó, entre 1984 y 1991, de 188, 000 a 98, 000 efectivos.⁸⁸

rebelión -- a pesar de las amnistías de Menem-- sucedió el 3 de diciembre de 1990 cuando Seineldín, desde su celda, ayudo a dirigir la rebelión a el comodoro de la armada Luis Fernando Estrella. En esta ocasión, los sublevados se oponían al régimen democrático y los líderes de las Fuerzas Armadas que en la opinión de los sublevados "se habían politizado en exceso". Este último levantamiento fue conocido como la "Operación Virgen de Luján". "Military Uprisings", en **The Vanished Gallery**, edición internet.

⁸⁷Para un análisis más detallado sobre este tema, ver Wendy Hunter, "Contradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s", en **Third World Quarterly**, 15 (1994), pp 633—653.

⁸⁸*Ibid.*, p.639.

Finalmente, cabe señalar que, si bien la amenaza militar de una posible intervención de las Fuerzas Armadas en el gobierno civil se ha reducido, esto no implica que se haya eliminado. Para lo último se requerirá "... la habilidad de los gobiernos civiles para presidir gobiernos legítimos y efectivos [...] si comienza a fallar la gobernabilidad de los civiles, las Fuerzas Armadas podrían empezar a reconsiderar su papel de subordinación"⁸⁹. Es decir, tomar ventaja de la debilidad gubernamental para conseguir mayores recursos, expandir sus actividades y, al final, restaurar el orgullo y la autonomía de cuerpo, lo que podría desembocar en nuevas tentaciones golpistas.

Es necesario hacer la salvedad de que este escenario es altamente improbable; es muy difícil que los militares estén dispuestos a hacerse nuevamente del poder después del fracaso --- con su consecuente desprestigio como institución --- político y económico que experimentaron en la Argentina de 1973 a 1983. Además cabría recordar que el contexto regional--internacional favorece a las democracias, por lo que un régimen militar tendría pocas oportunidades de sobrevivir en condiciones de aislamiento internacional.

3.3 El compromiso democrático de los actores políticos: El peligro de la democracia delegada en una Nación sin consenso

La depresión económica de los años treinta tuvo un enorme impacto en Argentina, que durante esa época estaba vinculada a la economía mundial como nación exportadora de productos agrícolas. Como consecuencia de lo anterior, la

⁸⁹Ibid., p.641.

hegemonía política de la burguesía pampera fue destruida. A raíz de esto, el conflicto resultante por el control del rumbo económico explica una parte de la inestabilidad política histórica en Argentina. La disputa por definir políticas que beneficiaran al sector agroexportador o al sector industrial, ha sido "...la raíz de la incapacidad hegemónica de la burguesía Argentina a partir de los años treinta".⁹⁰ Este factor económico de tipo estructural presentó las mayores dificultades, tanto a los gobiernos democráticos como a los militares, porque las posiciones distantes (intereses industriales vs. agroexportadores) imposibilitaban la construcción, para cualquier gobierno, de una coalición duradera que tomara en cuenta las dos facciones siempre apartadas de la burguesía argentina.⁹¹ Por ejemplo, la ausencia de un Partido Conservador puede ser atribuida en gran parte al desacuerdo entre las élites económicas sobre qué estrategia económica seguir. Por lo tanto, uno de los grupos de interés de la burguesía mostraba siempre su desacuerdo, con la consecuente reacción de acudir a la opción militar como medio para representar sus intereses.

El segundo gran problema político que Argentina --- y otros países latinoamericanos con tradición caudillista --- ha enfrentado, especialmente desde el advenimiento de Perón, pero también en el período Radical, ha sido la ausencia de partidos políticos "programáticos" que articulen de manera clara los intereses de los distintos grupos que conviven dentro de la "sociedad civil". Si bien es obvio que existe formación de clases en Argentina, también es cierto que clasificar las preferencias

⁹⁰William Smith, "Reflections on the Political Economy of Authoritarian Rule and Capitalist Reorganization in Contemporary Argentina", en O'Brian and Cammack, **Generals in Retreat**, Manchester, Manchester Press, 1985, p.39.

⁹¹Ver George Philip, **The Military in South American Politics**, Londres, Croom Helm, 1985, p. 247.

políticas de la sociedad argentina en términos de “clase” equivaldría a ignorar el “apoyo heterogéneo de bases y políticas de los principales partidos, así como la particularidad de coaliciones que suelen formar”.⁹² El apogeo de la política no-programática encontró su punto máximo durante el primer período de Perón. En algunos círculos Perón era sumamente venerado, mientras en otros odiado. Este hecho tuvo como consecuencia que la política y los políticos en Argentina estuvieran centrados y giraran en torno a la figura del General (tanto sus seguidores como sus opositores). Al fenómeno de Perón se le añadió la dificultad de obtener cualquier compromiso democrático porque Perón era virtualmente “sagrado, y por lo tanto, infalible”.⁹³ El Partido Peronista ganó en cada elección competitiva desde el advenimiento de Perón hasta el triunfo de Alfonsín y el Partido Radical en 1983.⁹⁴ En términos reales, la democracia argentina careció de un partido de oposición real durante este periodo. Calvert ha señalado que “habían existido tres fuerzas en la política argentina: El Presidente, los peronistas y el ejército.”⁹⁵ Aquellos que se oponían a Perón tenían muy poco espacio de maniobra en el sistema democrático (especialmente las élites que estaban excluidas del populismo de Perón) y en cierta manera no eran muy complacientes hacia el sistema democrático.

⁹²Susan y Peter Calvert, **Argentina: Political Culture and Instability**, Londres, Macmillan Press, 1989, p.2.

⁹³**Ibid.**, p.157.

⁹⁴ En las elecciones presidenciales de 1958 y 1963, la UCR gana las elecciones, pero habrá que recordar que el Partido Justicialista no participa por estar proscrito. Por este motivo no se consideran las elecciones de aquellos años como libres y competitivas.

⁹⁵Peter Calvert, “Argentina: Goodbye to Peronism”, en **The World Today**, Agosto/Septiembre de 1990, p.174

Esta ambivalencia se manifestaba en la creencia de que la democracia era un lujo que Argentina no se podía dar. La falta de compromiso con la democracia y con los acuerdos constitucionales otorgó cierta legitimidad a los gobernantes militares, quienes se presentaban por encima de las rivalidades políticas y como árbitros del interés nacional. Frecuentemente la opción militar era vista como una alternativa viable a los problemas políticos de Argentina. En sí misma, la institución militar era autónoma y estaba convencida que “la política en Argentina estaba fuera de control”⁹⁶. De esta manera, ante cualquier dificultad o contingencia de tipo político o económico que pudiera proveer el apoyo de sectores civiles hacia los militares, la institución castrense tendía a conceptualizarse como el “Estado”⁹⁷. Sin embargo, los gobiernos militares fueron incapaces de resolver los problemas políticos y estructurales de Argentina, al igual que sus contrapartes civiles. Los esfuerzos de los gobiernos militares por gobernar sin la política fracasaron en un país que tenía una tradición política desde 1916 año que llega al poder Hipólito Yrigoyen de la UCR.

En síntesis, los gobiernos militares fueron incapaces de contener a los políticos dentro de los confines que éstos establecieron, mientras que los gobiernos peronistas fueron incapaces de hacer frente a una sociedad civil polarizada a través de procedimientos de tipo parlamentario—corporativas o por medio de un pacto social.

Así, considero que los problemas que enfrenta la consolidación de la democracia en Argentina podrían dividirse en dos categorías: política e institucional (una categoría más, la económica, se analizará en otro apartado).

⁹⁶George Philip, “The new economic liberalism and democracy in Latin America: friends or enemies?”, en *Third World Quarterly*, 14 (1993) p.559.

⁹⁷ Susan y Peter Calvert, *op. cit.*, p.159.

En el ámbito político la victoria electoral de Alfonsín en 1983, sugeriría que el juego político de Peronismo contra anti-Peronismo no es un tema que domine actualmente a la política argentina; el Partido Justicialista no ha sufrido proscripción alguna desde el golpe de 1976. Por otra parte, y a diferencia del apoyo al golpe militar de 1966, el Partido Peronista se mantuvo leal a las instituciones democráticas y a Raúl Alfonsín durante la rebelión carapintada de 1987.

Sin embargo, las instituciones políticas en Argentina son aún frágiles. El personalismo y la centralización del poder, así como el peligro de gobernar mediante una democracia "por *default*" son peligros que la democracia argentina deberá sortear. La reforma constitucional, analizada en la primera parte del capítulo, quizá conduzca a un verdadero equilibrio de poderes y sea un paso hacia la consolidación democrática.

De Alfonsín a Menem: El difícil camino de la reconstrucción democrática

En el período que comprende de 1976 a 1983, Argentina experimentó una de las etapas más oscuras de su historia en la cual el régimen militar se convirtió en un agente de "terror" encargado de conducir la "guerra sucia" que tuvo como resultado la desaparición, la tortura y el asesinato de miles de personas. En parte como respuesta al desastre político, económico y social creado por las sucesivas juntas militares que gobernaron durante ese período, y en gran parte gracias a la desastrosa guerra de la Malvinas emprendida contra la Gran Bretaña en 1982, los militares se vieron forzados

a abandonar el poder dando lugar a la elección del dirigente radical Raúl Alfonsín en Octubre de 1983.⁹⁸

El recién electo gobierno del Presidente Raúl Alfonsín se enfrentó a enormes retos. Una somera evaluación de los logros de su administración (enviar --en una primera instancia-- a comparecer a los comandantes militares frente a la justicia, buscar una solución a los problemas fronterizos con Chile, renegociar la deuda externa, etc.) no puede dejar de ignorar el menor éxito en lograr una consolidación democrática y asegurar la estabilidad económica.

Los éxitos del gobierno de Alfonsín fueron ensombrecidos por la imposibilidad de propiciar el crecimiento, la estabilidad monetaria, y hacer frente al pago de intereses de una deuda externa de más de \$60 mil millones de dólares junto con las expectativas populares de redistribución del ingreso y justicia social. El fracaso de las políticas económicas "heterodoxas" ("Plan Austral" y "Plan Primavera") resultaron en una catastrófica hiperinflación y aseguraron la victoria del peronista Carlos Saúl Menem para las elecciones de 1989⁹⁹.

⁹⁸El Partido Radical de Raúl Alfonsín ganó las elecciones de 1983 con el 52% del voto. Los peronistas, que no habían perdido ninguna elección presidencial desde 1945, obtuvieron tan sólo el 42%. Alfonsín había sido un importante defensor de los derechos humanos durante la dictadura. Por otra parte su partido era el único grupo no-peronista capaz de encabezar un gobierno. Ver Thomas Skidmore y Peter Smith, "Argentina: From Prosperity to Deadlock", en *Modern Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 107.

⁹⁹ En las elecciones de 1989, Menem ganó con el 47% contra el 32% obtenido por Eduardo Angeloz de la Unión Cívica Radical". *El Clarín--Universidad de Buenos Aires*, 16 de mayo de 1995, edición internet.

El sistema de partidos durante el período 1983—1995

En el escenario político observamos que tanto en el período de Alfonsín (1983-1989) como en una parte del período de Menem (hasta 1993), pareciese que los partidos tradicionales se hubieran consolidado, esto hasta la aparición de la coalición del Frente Grande en 1994¹⁰⁰. Hasta ese año, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical representaban a la mayor parte del electorado argentino: los justicialistas al peronismo y el sindicalismo, la UCR a los profesionistas y a la clase media. El Frente Grande -- posteriormente FREPASO-- nace de la oposición de sectores de izquierda peronista a “El Pacto de los Olivos” entre Menem y Alfonsín, y parece ser más “...un partido de protesta que de programas”¹⁰¹

A partir de 1994, el espectro político cambió y el sistema bipartidista fue reemplazado por uno de tres grandes partidos más otros tantos minoritarios. En este sistema, el Partido Justicialista ha ganado las elecciones nacionales constantemente

¹⁰⁰ El 10 de abril de 1994 --como ya se observó en el la parte constitucional del capítulo-- se eligieron convencionales constituyentes: el peronismo mantuvo su supremacía electoral, pero la sorpresa fue dada por la aparición del Frente Grande como una nueva fuerza política y el debilitamiento de la UCR. El Frente, con la candidatura de Carlos Chacho Alvarez, ganó en la Capital Federal y Neuquén. En febrero de 1995 Chacho Alvarez y José Octavio Bordón compitieron, en elecciones internas abiertas, para encabezar la fórmula presidencial del Frente Para el País Solidario (FREPASO). En las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1995, el FREPASO, con la candidatura a Presidente de Bordón obtuvo el segundo lugar de la votación general con el 29.49% de los votos, desplazando a la UCR al tercer lugar. El **Clarín--Universidad de Buenos Aires**, 16 de mayo de 1995, edición internet.

¹⁰¹ Corradi, art. cit., p.79.

(1987, 1989, 1991, 1995), mientras los partidos de oposición fracasan en coaligarse y ofrecer así una alternativa viable. Como señala Juan E. Corradi:

Un partido político dominante pero no hegemónico aún puede ser derrotado si sucumbe ante el descontento interno o si sus oponentes unen fuerzas. Esto último es lo más probable cuando las reglas electorales y constitucionales han cambiado a favor de la formación de coaliciones [...] en síntesis, el día de hoy el peronismo es la fuerza dominante en un sistema competitivo.¹⁰²

Es importante mencionar que el peronismo se ha caracterizado — históricamente—por ser un movimiento político hegemónico, esto significa que, siendo gobierno tiende a comportarse como si fuera la única fuerza política en el sistema de partidos. Esta situación podría agudizarse con una oposición débil y fracturada.

La oposición, por su parte enfrenta una dificultad, es demasiado heterogénea para formar un frente sólido contra el gobierno¹⁰³. Por ejemplo, el FREPASO — que ha superado en preferencias a los Radicales— experimentó, con miras a las elecciones de 1995, diferencias para elegir a uno de sus dos líderes, Bordón y Alvarez, ambos ex—peronistas, como candidato. Es importante subrayar que el FREPASO es un frente heterogéneo: un tercio de su apoyo proviene de los peronistas, otro tercio de los radicales y otro tercio de una mezcla de nuevos y viejos simpatizantes de la izquierda. De esta manera el FREPASO —como apunta Carradi—tiene muchos votos pero una organización deficiente¹⁰⁴. Es probable que si hubiese ganado las elecciones del 14 de

¹⁰² *Ibid.*, p. 79.

¹⁰³ Por oposición me referiré exclusivamente a la UCR y el FREPASO, y no a los múltiples partidos pequeños que existen en el panorama político argentino.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 80.

mayo de 1995, el Frente no habría podido gobernar porque no hubiera contado con el apoyo del Congreso o las legislaturas provinciales¹⁰⁵.

Por su parte, la Unión Cívica Radical apenas parece recuperarse de la división que provocó el “Pacto de los Olivos”. De esta manera, después de numerosas pugnas internas, la UCR designó como Presidente del comité Ejecutivo Nacional, para el período 1995--1997 a Rodolfo Terragno y a Melchor Posse en la Primera Vicepresidencia, quienes lograron imponerse a la corriente “alfonsinista” integrada por un grupo de líderes conocidos como “pactistas” por haber respaldado el “Pacto de los Olivos”. La dirigencia de la UCR enfrenta el difícil reto de reconciliarse con la sociedad dando respuesta a sus demandas y pugnas, superando las persistentes divisiones internas del partido. La renovación de su dirigencia implicará cambios tanto en su discurso político como en sus métodos, lo que le podría facilitar la recomposición de su imagen. Sin embargo, las perspectivas electorales de la UCR estarán determinadas por el manejo que haga a los retos que enfrenta.

Cabe señalar que hasta mayo de 1995, las principales fuerzas de oposición – radicales, frentistas y peronistas anti--menemistas—se habían enfrentado a las políticas gubernamentales. Sin embargo, ninguna fuerza fue capaz de producir alternativas creíbles de gobierno, lo que aseguró de nuevo el triunfo justicialista. Por ejemplo, el candidato Bordón del FREPASO insistía en que “él no cuestionaba la

¹⁰⁵ De hecho, mientras en las elecciones presidenciales del 16 de mayo de 1995, el FREPASO figuró en segundo lugar, en la configuración de la Cámara obtuvo el tercer lugar con 28 de 257 asientos. Cabe señalar que el Partido Justicialista y la UCR obtuvieron 138 y 70 diputados respectivamente. El resto de los partidos obtuvieron los restantes 26 escaños. *El Clarín--Universidad de Buenos Aires*, 16 de mayo de 1995, edición internet

estabilidad: el modelo, se respetaría. Sólo con mayor prolijidad y transparencia”. La oposición según Celia Szusterman “... advertía reiteradamente que el gobierno estaba corrompido, pero en el momento de ofrecer alternativas la imaginación se desinflaba”¹⁰⁶

No obstante el dominio del Partido Justicialista y la imposibilidad de la oposición por presentar alternativas de gobierno al electorado, el sistema de partidos en Argentina ha mostrado en estos últimos trece años de gobierno civil su compromiso con las instituciones democráticas. Como muestra de lo anterior pueden citarse dos ejemplos: el primero, el apoyo que el Partido Justicialista otorgó al gobierno de su histórico rival –la UCR-- durante la rebelión “carapintada” de Semana Santa de 1987. El segundo ejemplo lo constituye el hecho de que, por primera vez desde 1928, la de 1985 fue la tercera elección presidencial consecutiva. Pareciera que los fantasmas de la polarización política y del golpismo del pasado tienden a disiparse en aquel país.

Concentración del poder y personalismo

La concentración del poder en la presidencia durante el período de Carlos Saúl Menem ha reforzado las tendencias –tradicionales del sistema político argentino-- hacia el personalismo, y la centralización del poder en el Ejecutivo. Lo anterior puede frenar los esfuerzos para modernizar las instituciones políticas. “Las emergencias económicas de la década de 1980 nos enseñaron una dura lección: Los líderes políticos se deberían convertir en los doctores familiares de un orden económico frágil, o la

¹⁰⁶ Celia Szusterman, “La democracia en Argentina...”, *art. cit.*, p. 230.

habilidad para mantener la gobernabilidad se les escaparía”¹⁰⁷. Las políticas económicas implementadas “por decreto” se volvieron, en el período 1989—1992, una práctica común y aceptada y, bajo la dirección del Ministro de Economía, Domingo Cavallo, estas prácticas lograron alcanzar una estabilidad económica sin precedentes. Recordemos que según la Constitución de 1853, el decreto era una prerrogativa presidencial, y pese a lo antirrepublicano de esta medida era totalmente legal. La oposición fue débil, dada la situación económica que se vivía. Sin embargo, en la presente sección no nos importa observar si las medidas emprendidas son positivas para la reforma económica, aunque hay que mencionar por lo menos las implicaciones que pudieran tener para las instituciones políticas. Las políticas más importantes de corte económico implementadas “por decreto” presidencial pueden dañar a la consolidación democrática en dos formas: 1) reforzando las tendencias políticas del pensamiento autoritario (personalización de la política) y 2) debilitando las instituciones políticas existentes e impidiendo la formación de nuevas instituciones¹⁰⁸.

Lo anterior nos lleva a pensar que las profundas crisis económicas y sociales sufridas bajo los gobiernos anteriores, refuerzan ciertas prácticas y concepciones sobre el propio ejercicio de la autoridad política. Esto se refleja en un proceso de toma de decisiones notablemente centralizado y en formas autoritarias de gobierno. La separación entre la democracia formal y la práctica política “...demuestra que el proyecto democrático que iniciara Alfonsín todavía no se ha enraizado.”¹⁰⁹

¹⁰⁷ Juan Carlos Torre, “The Politics of Economic Crisis in Latin America”, en **Journal of Democracy**, 4 (1993), p.105.

¹⁰⁸ Ian Roxborough, “Neo—Liberalism in Latin America: Limits and Alternatives”, en **Third World Quarterly**, 13 (1992), p.426..

¹⁰⁹ Susan y Peter Calvert, *op.cit.* p.68

Líderes como Menem, que tienen un fuerte poder presidencial y que dependen de su popularidad o personalidad para ejercerlo pueden impedir la consolidación democrática porque concentran el poder político en un círculo demasiado estrecho. La práctica de Menem por gobernar con base en “decretos presidenciales”¹¹⁰ debilita a otros actores políticos al reducir la posibilidad de que la sociedad civil procese sus demandas a través del sistema político al no encontrar los canales adecuados para ello. La situación anterior puede derivar en que grupos sin acceso al Ejecutivo actúen de una manera “pretoriana” como sucedió durante el conflicto y en la posterior represión en Santiago Estero en diciembre de 1993.¹¹¹

Ronaldo Munck se ha referido al sentimiento de desencanto y la “desmovilización de la sociedad civil que éste envuelve”,¹¹² lo que es un resultado inevitable de un sistema político altamente centralizado en el cual el acceso a las decisiones es limitado. Este desencanto puede llegar a ser un gran problema para la consolidación democrática porque significa la decepción, por parte de amplios sectores de la población con la democracia. Cabe señalar que hasta el momento no

¹¹⁰ En el período 1989—1992, Menem emitió más decretos que los gobiernos civiles anteriores desde 1922. Philip, “The new economic liberalism...”, *op. cit.*, p. 567.

¹¹¹ El 16 de diciembre de 1993 en la provincia de Santiago del Estero miles de personas protestaban por el atraso en el pago de los sueldos de los empleados públicos. La protesta se tradujo en el incendio de edificios gubernamentales, quema de autos y destrucción de las casas de los principales políticos de la provincia. El Gobierno respondió a la crisis determinando la intervención federal de la provincia. *El Clarín—Universidad de Buenos Aires*, 16 de mayo de 1995, edición internet.

¹¹² Ronaldo Munck, “The Democratic Decade: Argentina since Malvinas”, en *Bulletin of Latin American Research*, 11(1992), p.207.

existen segmentos representativos de la población argentina que deseen un gobierno no—democrático; sin embargo, la cultura política de la población argentina es caprichosa y puede cambiar rápidamente. Apoyar la democracia, aun sólo “por *default*”, es relativamente fácil cuando los recuerdos de la incompetencia militar durante el período de las Malvinas están todavía frescos.

Los Ejecutivos en las democracias “delegadas” o “por *default*” disfrutaron de todo el crédito y la popularidad cuando las cosas salen bien y, de manera similar, sufren todo el descrédito cuando los resultados no son los deseados. Gracias a lo anterior, sus índices de popularidad tienden a cambiar de manera constante. Raúl Alfonsín, Alan García en Perú y Fernando Collor en Brasil, entre otros, disfrutaron una popularidad considerable durante gran parte de sus períodos (Menem, hasta mediados de 1996 era muy popular); sin embargo, fueron rechazados al final de los mismos. Cuando el Poder Ejecutivo es el dominante, los Presidentes tienen la capacidad de tomar las decisiones más difíciles (reconozco que a veces es necesario) pero esto también incrementa la posibilidad de cometer los errores más flagrantes: la imposibilidad de Alfonsín para controlar la oferta de dinero después del Plan Austral y la fallida nacionalización de los bancos en Perú, son obvios ejemplos de errores que disminuyeron su popularidad. Así, el debate y la negociación que implica el proceso político, es útil (aunque no suficiente) para prevenir políticas erróneas y para estabilizar expectativas.

En adición, cuando los políticos utilizan su personalidad para obtener apoyo popular adquieren niveles de autonomía frente al partido político al que pertenecen; esto trae como consecuencia no sólo la disminución de la importancia de los propios partidos políticos, sino también el debilitamiento de los subgrupos dentro de ellos, y de todo el sistema de partidos. Por otra parte, la responsabilidad de las políticas

económicas depende del juicio y la suerte de una sola persona. Lo anterior puede fomentar las condiciones e incentivos para el empleo de medidas extraconstitucionales para lograr los fines del Poder Ejecutivo, o bien, simplemente para mantenerse en el cargo. Los incentivos para romper con las reglas y procedimientos políticos se incrementan cuando el juego político mismo depende en gran manera de lo mucho que se tenga que ganar o perder al mantener o reemplazar a cierto líder. Por lo arriba expuesto, habrá que subrayar la larga y desestabilizadora historia que los fenómenos de “caudillismo” y “personalismo” han tenido en Argentina.¹¹³ Por esta razón, habrá que mencionar que si bien el “Pacto de los Olivos” de noviembre de 1993 y la ulterior reforma constitucional de abril de 1994 reforzaron el equilibrio de poderes y conllevaron avances significativos, especialmente aquéllos concernientes a los nombramientos en el Poder Judicial y la reducción del término presidencial a cuatro años, también permitieron un propósito personal: la reelección inmediata de Menem en las elecciones del 14 de mayo de 1995¹¹⁴. Como lo he señalado de manera implícita durante la presente tesis, parte de la importancia del proceso de consolidación democrática radica en valorar los arreglos constitucionales y las formas democráticas de convivencia política. Mi percepción es que liderazgos como el de Menem, que tienden a reformar el marco constitucional para sus propios propósitos, hacen muy poco para promover e instalar una cultura y valores democráticos.

¹¹³ Ver el capítulo 5 de Peter y Susan Calvert, *op.cit.*

¹¹⁴ En estas elecciones Menem resulto reelecto con el 49.68% del total de los votos, sobre el 29.49% del ex-peronista Octavio Bordón del Frente para el País Solidario (FREPASO), y el 16.91% de Horacio Massaccesi de la Unión Cívica Radical (UCR). *El Clarín--Universidad de Buenos Aires*, 16 de mayo de 1995, edición internet.

3.4 El reto de mantener la continuidad económica y la estabilidad política

Cabe señalar que durante el período de Menem, las posibilidades para una recuperación económica han sido reales. Si la incipiente democracia argentina resistió, durante su primer período de gobierno civil, una caótica situación económica, en el período de Menem las cosas parecen mejorar¹¹⁵. Es necesario recordar que Menem tomó posesión en medio de una grave crisis económica. La administración de Menem logró reducir 35% la deuda con los bancos comerciales extranjeros y mantuvo la inflación bajo control durante más de 5 años (un período largo de estabilidad inflacionaria para los estándares argentinos).¹¹⁶ El segundo gobierno civil logró lo que no se había obtenido en décadas: estabilidad económica y, hasta 1994, un crecimiento sostenido.¹¹⁷ Asimismo, el gobierno ha mantenido una estabilidad cambiaria que le ha redituado el apoyo de las clases medias y altas tradicionalmente consumistas.

¹¹⁵ En 1994 la actividad económica observó un crecimiento del 6% en comparación con 1993 y con un incremento acumulado de 32.8% en los últimos cuatro años. Recordemos que en el año de 1989, el crecimiento del PIB fue de -6.9%. Información tomada de cifras del Banco Central contenidas en la **Carpeta de la República Argentina**, uso interno, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, mayo de 1996.

¹¹⁶ En 1995 el índice inflacionario registró una tasa de crecimiento del 1.6% en comparación con el 3.9% de 1994 y el 7.7% de 1993, el menor incremento desde 1953. La inflación acumulada desde la entrada en vigor del plan de convertibilidad (abril de 1991) ha sido de 60.4%. Cabe recordar que en el año de 1989 la inflación llegó al 4923.3%. The Economist Intelligence Unit, **Argentina Country Report**, segundo trimestre, 1996, pp.7-8.

¹¹⁷ “En 1995, como contagio de la crisis mexicana, Argentina sufrió una recesión muy severa ... muchos inversionistas pensaron que lo mismo podría pasar en Argentina y empezaron a retirar inversiones, ocasionando una importante fuga de capitales. El mecanismo del Plan de Convertibilidad hizo que esta disminución en la reserva de dólares se convirtiera en una reducción drástica de la base monetaria. Esta falta de liquidez provocó que la economía argentina entrara en recesión en 1995, que el PIB

No obstante lo anterior, el programa de ajuste también ha tenido perdedores, la concentración del ingreso sigue siendo desigual (en 1991 el 20% más rico recibía casi tres cuartos del PIB, mientras el 20% más pobre el 1%) y el desempleo se ha agudizado hasta llegar a cifras históricas (en 1995 se elevó a 18.6% y el subempleo entre el 12 y el 15%).

El gran problema del plan de ajuste es que para asegurar su entrada en vigor, el Ejecutivo lo impulsó “por decreto” sin el consultar al Poder Legislativo. Lo anterior, demuestra la dificultad de consolidar instituciones políticas que sean garantes de la estabilidad como se analizará en la siguiente sección del capítulo.

La necesidad de la consolidación de las instituciones políticas para lograr la certidumbre económica¹¹⁸

Hasta el año de 1994, las políticas neoliberales en Argentina habían sido exitosas.¹¹⁹ Las elecciones de 1995 demostraron el grado de apoyo de la población

cayera 4.9% y que el desempleo se elevara 18.6%”. Jonathan Heath, “Inflación y desempleo en Argentina”, *Reforma*, 9 de septiembre de 1996 p. 30A.

¹¹⁸ Por instituciones políticas me refiero a “patrones regulares de interacción que son conocidos, practicados y aceptados por los agentes sociales quienes actúan bajo reglas y normas [...] A veces, no necesariamente, las instituciones se convierten en organizaciones formales”. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, 5 (1994), p. 57.

¹¹⁹No obstante que las políticas económicas implementadas por Menem y su entonces Ministro Cavallo son generalmente clasificadas como neoliberales, éstas

hacia esas políticas. El componente más importante del programa económico es el *Acta de Convertibilidad* de 1992 que ha servido para contener la inflación.¹²⁰ El reducir las expectativas inflacionarias actúa como un catalizador para la inversión productiva y puede ser un elemento impulsor del crecimiento. Sin embargo, la realidad nos demuestra que la modernización económica puede carecer de valor si no está acompañada --en el largo plazo-- de estabilidad política, por ejemplo, la baja en el mercado de valores brasileño después de las acusaciones de corrupción a Fernando Collor de Mello a mediados de 1992, o la inestabilidad política mexicana del año de 1994 que contribuyó al “error de diciembre”, nos demuestra qué tan volátil puede ser la inversión frente al desorden político. George Philip ha señalado que la mayor diferencia entre las políticas económicas exitosas de Menem de otras que no lo han sido (notablemente en Chile de 1973 a 1977) ha consistido en “la habilidad de Menem para atraer flujos de capital a Argentina mientras las políticas antiinflacionarias están aún en operación”¹²¹. Esta aseveración reconoce implícitamente el daño que se puede causar a la economía si la inversión se detiene y la fuga de capitales reinicia. Sin embargo, las instituciones políticas que facilitan el mantenimiento de la estabilidad son esenciales porque le otorgan predictibilidad a la economía. Al puntualizar esto último, mi intención no es cuestionar el modelo económico, que puede ser válido (especialmente en las etapas posteriores a las crisis económicas donde lo importante es

mantienen elementos corporativos. El ejemplo más evidente es la relación de Menem con los sindicatos pro--justicialistas.

¹²⁰ La idea del “Plan de Convertibilidad” era eliminar la política monetaria interna y reemplazarla con una regla para la emisión de dinero, en la que no podría intervenir el Banco Central. Únicamente se podría emitir un peso argentino si estaba respaldado por un dólar americano en reservas. De esta manera, la única fuente monetaria argentina era la de los dólares. Ver Heath, art. cit., p. 30A.

¹²¹ Philip, “The new economic liberalism...”, op. cit., p. 559.

lograr la estabilidad), sino acentuar que la viabilidad del modelo se sustenta, por lo general, en la estabilidad política.

Comentarios finales

Hasta el momento, Argentina se encuentra en un proceso de consolidación democrática aún inconcluso. Sostengo lo anterior porque, superado medio siglo de parálisis económica e inestabilidad política, y no obstante que Argentina ha tenido gobiernos libremente electos por más de una década, las instituciones democráticas aún no se han consolidado. De esta manera, en el presente capítulo se analizaron los aspectos más relevantes que pudieran conducir o frenar la consolidación de la democracia en el país pampero.

En el terreno de las relaciones cívico—militares, las Fuerzas Armadas --- alguna vez vistas como una alternativa política viable al gobierno civil --- son ahora percibidas como incapaces para poder gobernar competentemente¹²². Las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final” fueron acciones necesarias para mantener a los militares fuera del poder, pero no en oposición activa a él, y así asegurar la transición a la democracia. En este punto cabe hacer un reconocimiento al primer gobierno civil, el de Raúl Alfonsín, que para asegurar dicha transición logró el compromiso político con los militares. En términos generales, el primer gobierno civil fue capaz de conciliar los objetivos de paz nacional y reconciliación y, a la vez, de responder a las demandas de democratización del sistema político. En pocas palabras, este primer gobierno civil condujo el proceso de liberalización después de un pasado represivo y autoritario, aunque fue incapaz de consolidar la democracia y asegurar la estabilidad económica.

¹²² Por la derrota en la Guerra de las Malvinas, el fracaso económico y la represión en la “guerra sucia”.

En síntesis, Argentina ha logrado un nivel de consenso, tanto político como económico, que no se observaba desde la época de Perón. Los gobernantes argentinos han logrado reducir al mínimo la amenaza militar al debilitar al ejército vía presupuesto, además de otorgarle nuevas funciones a la institución castrense que la mantengan retirada de la tentación golpista. Al completar de manera exitosa el proceso de desmilitarización, Argentina enfrenta ahora una fase más difícil: consolidar sus instituciones del Estado. La dificultad e importancia de establecer instituciones políticas que funcionen no debe de ser subestimada. Es fundamental reconocer que el fracaso de la democracia argentina en el pasado, puede, en parte, ser atribuido a la falta de habilidad del sistema político para procesar las demandas de una sociedad civil polarizada. Esta debilidad institucional es fundamental para explicar la proclividad de la sociedad civil para apoyar la intervención militar en el pasado. Es importante señalar que, en el presente, los tres partidos políticos principales parecen aceptar las reglas del juego democrático. Ejemplo de lo anterior es el apoyo al gobierno civil ante las asonadas militares del período y su participación en las elecciones celebradas ininterrumpidamente desde 1983.

No obstante el compromiso del los partidos políticos con las instituciones democráticas, en la actualidad, la debilidad institucional se ha manifestado en el empleo indiscriminado del poder presidencial al gobernar “por decreto”. Cabe señalar que esta vía fue útil para poder implantar el programa económico, pero sin embargo inhibe la institucionalización de la democracia. Ligado a la práctica de gobernar “por decreto”, el gobierno de Menem demostró una fuerte tendencia hacia el “personalismo” y la centralización del poder. Estos dos factores son parte de lo mismo, e impiden la consolidación democrática porque el Poder Ejecutivo tiende a rebasar a los otros poderes y a los actores políticos mismos. Quizá los cambios

introducidos con la reforma constitucional de 1994 --- que fortalecen a los poderes Legislativo y Judicial y otorgan elementos de participación a la ciudadanía (plebiscito y referéndum) --- logren superar las tendencias arriba descritas. Sólo queda esperar si en la práctica las reformas constitucionales serán capaces de conducir a una efectiva división de poderes o si en los hechos el Ejecutivo seguirá predominando.

Finalmente, considero que los problemas descritos sólo se resolverán con la madurez propia de la democracia argentina y con el compromiso y consentimiento de todos los actores políticos para eliminar cualquier vestigio de autoritarismo y “personalismo”. La consolidación de la democracia en Argentina sucederá sólo si el país supera los peligros de la democracia “por *default*”.

CAPITULO CUARTO

Comparación de ambos casos

El presente capítulo tiene como objetivo comparar las experiencias de Chile y Argentina y determinar las diferencias y similitudes de ambos procesos. Quisiera recordar que una consolidación democrática exitosa incluye: de la sujeción del poder militar al civil; un sistema de partidos comprometido con las nuevas reglas del juego político; y, una situación económica estable que pueda contribuir a dar legitimidad al proceso democrático. Estas serán las variables analíticas que utilizo en esta breve recapitulación para comparar los casos de Chile y Argentina. Es decir, se trata más que nada, y a riesgo de repetición, de sintetizar los aspectos más relevantes analizados en el resto de la tesis.

De esta manera, este capítulo -- al igual que el resto de la tesis-- se divide en cuatro partes: reforma constitucional, relaciones cívico--militares, compromiso de los principales actores políticos y situación económica.

4.1 Reforma constitucional

En las dos procesos analizados encontramos diferencias substanciales en cuanto a la reforma constitucional, que provienen de la experiencia política particular de ambos casos. El planteamiento medular de este trabajo señala que en los casos de Chile y Argentina es necesaria una profunda reforma al actual sistema constitucional.

Lo anterior porque la consolidación democrática no sólo implica elecciones libres y el restablecimiento de las libertades civiles, sino también la creación de instituciones democráticas creíbles y efectivas donde todos los ciudadanos reciban un tratamiento equitativo frente al Estado y la ley.

En Chile, es evidente que la Constitución de 1980, heredada de la dictadura pinochetista, requerirá aún mayores modificaciones para, de esta manera, obtener una posible consolidación democrática. Una mayor reforma deberá finalizar con el *status* especial que gozan las fuerzas del antiguo régimen (tanto la derecha, como las Fuerzas Armadas) y tal, como se revisó en el capítulo segundo de la presente tesis, existe todo un articulado que ampara a dichas fuerzas. Los artículos en cuestión afectan y condicionan los requisitos para obtener una consolidación democrática exitosa.

En el caso chileno, el cambio en las estructuras legales pareciera conducirse de manera gradual durante el período analizado. Aquí radica el gran éxito y a la vez la gran paradoja de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. El éxito radica en que habría sido imposible romper con las estructuras legales heredadas del antiguo régimen sin haber puesto en peligro el incipiente retorno a la democracia. La paradoja de este éxito se refiere a su naturaleza relativa: el gobierno democrático encuentra condicionada su existencia por la fuerza misma de las estructuras del régimen anterior que aún actúan y tienen un peso político específico.

En Chile es necesaria una reforma más radical, no tanto porque no cuente una división efectiva de poderes, sino porque existe un cuarto poder separado que condiciona a los otros tres: las Fuerzas Armadas. Una reforma más profunda deberá considerar modificaciones a la sobrerrepresentación de la derecha mediante los

Senadores designados, así como el fin de las prerrogativas militares en el Consejo Nacional de Seguridad. De no realizarse estas modificaciones constitucionales, el gobierno civil continuará sujeto a las fuerzas e intereses especiales del antiguo régimen.

En el caso argentino encontramos una reforma al marco legal que pudiera sentar las bases para la creación de instituciones democráticas creíbles y confiables. Como observamos en el capítulo tercero, en la Constitución argentina existen artículos que fortalecen la división de poderes – al evitar los mecanismos de gobierno “por decreto” del Ejecutivo--, reconocen el valor de los partidos políticos en la democracia, y proponen mecanismos novedosos (plebiscito, referéndum, creación de un *Ombudsman*, entre otros) de participación ciudadana.

El problema de la Constitución argentina radica en sus orígenes “personalistas”: las reformas no hubieran sido posibles de no haber existido las ambiciones reeleccionistas del Presidente Carlos Saúl Menem quien, además, había utilizado en exceso los poderes del Ejecutivo en su período de gobierno anterior. Para que la Constitución de la República Argentina pueda ser efectiva y contar con una vigencia plena, requerirá que la actitud del Ejecutivo sea de respeto hacia los otros poderes. De no ser así, podría caer en una situación similar a la Constitución de 1853 que no se acató ni durante los gobiernos de la “democracia restringida”, ni durante las administraciones peronistas, ni mucho menos en las sucesivas Juntas Militares.

En el ámbito constitucional, al comparar los casos argentino y chileno, podemos señalar que Argentina ha logrado los avances más importantes. En “el papel”, y dado que las reformas son muy recientes como para establecer su efectividad, las nuevas reformas parecieran configurar un sistema efectivo de división de poderes que quizá se

podría romper con un tercer intento reeleccionista consecutivo (prohibido bajo el nuevo esquema constitucional) de Carlos Saúl Menem. A diferencia de Chile, configurar un nuevo esquema constitucional en Argentina ha resultado más fácil porque ha transcurrido más tiempo desde que los militares abandonaron el poder, y porque las fuerzas del antiguo régimen no dejaron —dado el desprestigio que les causó la Guerra de las Malvinas y la pésima situación económica— un lastre constitucional al nuevo gobierno como sus contrapartes chilenos.

En Chile, no podemos hablar de un cambio real en el sistema constitucional que asegure la consolidación democrática porque mientras la Constitución de 1980 otorgue ventajas extra—democráticas a las fuerzas del antiguo régimen se seguirá violentando uno de los principios democráticos: el de la elección libre de funcionarios. A diferencia de Argentina, en Chile el gobierno militar fue capaz de imponer sus condiciones jurídicas al régimen que le sucedería dado que aún contaban un apoyo sustancial de diversos sectores de la población, quizá gracias a sus éxitos económicos (recordemos la apretada votación, a favor del NO, en el plebiscito de 1988).

Aunque en Argentina se han realizado más cambios en el aspecto jurídico, éstos no se realizaron durante el primer gobierno civil, sino que tuvieron que esperar hasta 1994, 11 años después de la instauración de la democracia. Cabe señalar que en Chile los cambios se han realizado de manera gradual desde el primer gobierno civil, y con mucho cuidado, a fin de no provocar reacciones negativas en los sectores que pudieran poner en peligro a la restauración democrática.

4.2 Relaciones cívico – militares y derechos humanos

El tema de las relaciones cívico---militares y los derechos humanos, puede considerarse en dos aspectos: el primero se refiere a cómo enfrentaron los gobiernos civiles la represión y las violaciones de los derechos humanos realizadas por sus antecesores; y el segundo examina la nueva función que tendrían las Fuerzas Armadas bajo los gobiernos civiles.

En primer caso, la preocupación de los nuevos gobiernos era el posible impacto político que pudieran tener los juicios a los violadores de los derechos humanos durante las dictaduras militares. Ambas naciones enfrentaron el dilema de, por una parte, hacer frente a la demanda de amplios sectores de la sociedad de conocer y juzgar a los responsables de tales violaciones, y por la otra la necesidad --para la misma sobrevivencia del régimen-- de establecer un entendimiento con las Fuerzas Armadas que evitara el antagonismo y las posibles tentaciones “golpistas”. De esta manera, tanto el gobierno civil chileno como el argentino, quedaron “atrapados” entre la conservación del *status quo* de las Fuerzas Armadas --que incluía, explícita o implícitamente, la intocabilidad de los responsables de violaciones de los derechos humanos, y las expectativas de obtener algún tipo de justicia para las víctimas de la represión.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina, se juzgó a los principales responsables de la represión, lo que generó malestar entre los miembros de las Fuerzas Armadas y obligó que el Congreso aprobara la Ley de Punto Final en 1986. Como consecuencia de la presión de las Fuerzas Armadas se puso fin a los enjuiciamientos (Principio de “Obediencia Debida”), y se liberó a los responsables de la represión durante el gobierno de Menem.

En Chile, tan sólo se emitió el Reporte Rettig, que hizo públicos los casos de desapariciones, torturas y ejecuciones durante la dictadura, pero rara vez en el período analizado se pudo proceder contra algún alto mando de las Fuerzas Armadas.

La explicación de por qué en Argentina si fue posible ---en una primera instancia-- juzgar a los militares, y en Chile ha sido más difícil, radica en la experiencia militar previa de ambas naciones: en el caso chileno, el gobierno de Pinochet logró institucionalizar los objetivos políticos y económicos de los militares en la Constitución de 1980. En Argentina, por el contrario, la institución militar se encontraba derrotada y desmoralizada a raíz de la Guerra de las Malvinas y la crisis económica general. Obviamente, en Argentina, la institución militar enfrentaba una gran deslegitimación con la consecuente imposibilidad de permanecer en el poder, o incluso de mantener ciertas prerrogativas durante el gobierno civil.

Lo arriba expuesto nos explica por qué las Fuerzas Armadas tienen un papel importante en Chile, mediante el control del Consejo Nacional de Seguridad donde sus miembros no pueden ser cesados y actúan la férula del aún influyente Comandante en Jefe, Augusto Pinochet, y las denominadas "Leyes de Amarre" en la Constitución, mientras que en Argentina se han venido apartando de las decisiones políticas desde 1983. En el caso argentino, los gobiernos civiles han podido reducir al máximo la amenaza militar mediante dos vías: la primera al debilitar al ejército reduciendo el presupuesto y, la segunda, al otorgarle nuevas funciones a las Fuerzas Armadas como la participación en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas.

Pareciera que, en el ámbito de las relaciones militares--civiles, Argentina ha sido más exitosa que Chile pues ha completado el proceso de desmilitarización. Sin

embargo, una posible intervención militar --- en ambos países-- dependerá de qué tan sólidas sean las instituciones democráticas en la sociedad, lo que implica, por un lado, la madurez de la sociedad para evitar la tentación de acudir a los militares, y por el otro, la capacidad de los gobiernos civiles de establecer instituciones efectivas que aseguren la gobernabilidad democrática con el fin de evitar las tentaciones autoritarias.

4.3 Compromiso de los principales actores políticos con las instituciones democráticas.

En cuanto al compromiso de los partidos políticos hacia la democracia, en el caso chileno -- quizá porque el peligro militar es mayor-- los partidos políticos agrupados alrededor de la Concertación de Partidos por la democracia han sido capaces de dejar atrás sus diferencias históricas, tanto los demócratacristianos como los socialistas en aras del compromiso con el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Las soluciones extremistas tal parece que han quedado de lado, tanto el Partido Comunista, que quedó sin sustento ideológico a raíz del fin de la guerra fría, como de los partidos de la derecha pro-pinochetista, Unión Democrática Independiente, que sustentan una parte importante de su fuerza en la sobrerrepresentación que mantienen en la Cámara Alta.

En Argentina, el compromiso con la democracia se reflejó con la alternancia pacífica en el poder de los dos principales partidos, las tres elecciones presidenciales realizadas de manera continua hasta la fecha, y el apoyo de el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical a las instituciones democráticas durante las asonadas militares ocurridas de 1987 a 1990. Sin duda alguna, el principal peligro para la consolidación del sistema de partidos en Argentina es, como lo señalan Susana Mallo y Miguel

Serna, "... la frecuencia en la formación de acuerdos cupulares y prácticas de clientelismo"¹²³. Lo anterior ha permeado la política argentina durante el período analizado. La importante reforma constitucional se originó gracias a un arreglo entre los dos principales líderes políticos como lo fue el "Pacto de los Olivos" entre el Presidente Menem y el ex-Presidente Raúl Alfonsín, y que ocasionó la ruptura del tradicional sistema bipartidista con la creación del FREPASO.

Un segundo peligro que podría inhibir la consolidación democrática en Argentina, es el fuerte componente de "personalismo" que aún mantiene la política en ese país. Como ya se señaló en el capítulo tercero, este "personalismo" es peligroso porque tiende a favorecer el fenómeno de la democracia delegada o democracia "por default" dado que concentra el poder alrededor del Ejecutivo con la consecuente marginación del Congreso y el Poder Judicial. Esto podría resultar en una especie de *desencanto* en el que la ciudadanía percibe como poca alentadora su participación en los asuntos públicos delegándolos así a la esfera del Ejecutivo y sus colaboradores. Líderes como Menem, que ejecutaron decisiones de política económica "por decreto", en muy poco contribuyen a lograr una consolidación democrática. De respetarse el nuevo marco constitucional, Argentina podría limitar al Poder Ejecutivo y sus rasgos personalistas en favor de una efectiva división de poderes que fortalezca a las instituciones democráticas.

En Chile se percibe un mayor compromiso de los actores políticos con la democracia dado que tradicionalmente, y pese a la experiencia autoritaria, éstos siempre fueron los organizadores y monopolizadores de la política. En Argentina, por

¹²³ Susana Mallo y Miguel Serna, "Culturas ciudadanas y partidos tradicionales: Argentina y Uruguay (1982-90)", en *América Latina hoy*, número 2, 1991, p.45.

factores como el “personalismo” y el fenómeno de democracia “por default”, el compromiso podría ser menor, aunque tampoco se percibe la posibilidad de que los partidos acudan al sector militar como en el pasado.

4.4 Economía

En el ámbito económico observamos que en Chile el gobierno civil ha continuado la liberalización económica iniciada por su predecesor autoritario, esto en contraste con la falta de consenso entre intereses industriales y agroexportadores, que desde los años treinta hasta quizá 1989 caracterizó a la economía argentina. Pareciera, por una parte, que la economía ha mejorado, a partir del gobierno de Menem, aún con los efectos que tuvo la crisis mexicana de diciembre de 1994 en Argentina. Sin embargo, y como ya se señaló en el capítulo tercero, las medidas económicas fueron implementadas “por decreto” y definidas por la forma personal de gobernar del Presidente Menem. Como se ha dicho, este último hecho puede resultar negativo para la consolidación democrática pues inhibe el fortalecimiento de las instituciones. Si las instituciones no garantizan la estabilidad política, será imposible garantizar la continuidad y el crecimiento económico sostenido.

En el caso chileno, si bien advertimos una estabilidad y continuidad económica desde los días de la dictadura, también encontramos una inequitativa distribución del ingreso. Esto, como ya se señaló en el capítulo segundo, ha convertido al país andino en una sociedad dual en la que una gran parte de la población queda marginada del proceso de modernización. Así el gran reto de los subsecuentes gobiernos electos en Chile será transformar la estabilidad y el crecimiento económico en formas más equitativas de redistribución del ingreso.

De esta manera, y al comparar la experiencia específica de ambos países, encontramos que Chile aparece como uno de los pocos países que accede al proceso democratizador después de haber reestructurado con éxito su economía. En el caso argentino, el período 1989--1995 parecía haber encontrado un cierto consenso en torno a la reestructuración económica. Sin embargo, pudiera ser que dado, el carácter personalista de las medidas tomadas, el consenso es débil y sustentado en la suerte individual de un gobernante más que en la fortaleza misma de las instituciones democráticas.

CONSIDERACIONES FINALES

Hasta el día de hoy, los esfuerzos para obtener una consolidación democrática en Chile y Argentina han sido exitosos sólo en parte. Como se observó a lo largo del trabajo ambos países han tenido diferentes experiencias, pero comparten un mismo objetivo: construir instituciones políticas creíbles y efectivas que aseguren la igualdad del individuo frente al Estado y la Ley.

En estas consideraciones finales se tratará de comprobar la hipótesis presentada al principio de la tesis, esto ayudará a determinar qué tan cerca están los procesos analizados de la consolidación democrática. Como adición a lo anterior, también se hace un alcance de los sucesos que afectaron el planteamiento general de la tesis después de 1995.

En lo referente a la reforma constitucional, el gobierno chileno ha tratado de eliminar los privilegios políticos de las fuerzas del antiguo régimen. En 1996, el Gobierno de Concertación sometió a la aprobación del Congreso el Plan Figueroa-Otero que contenía tres reformas: la eliminación de los Senadores designados, la modificación de la integración Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional, y una reforma a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas para devolver al Presidente de la República el control del Ejército. A este paquete se sumaron otras enmiendas para ser debatidas en el Congreso: normas sobre la ausencia en el cargo del Presidente de la República; el aumento en las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados sobre el Poder Ejecutivo; las reglas para la agilización de los actuales procedimientos Legislativos; una mayor participación de la Cámara de Senadores en

la ratificación de tratados internacionales y medidas sobre la probidad del funcionario público.

Cabe señalar que la mayoría de las propuestas contaron con el respaldo de la totalidad de los parlamentarios con la excepción de las tres reformas contenidas en la iniciativa Figueroa Otero, fueron rechazadas por la derecha conservadora¹²⁴ que insiste en mantener el *status quo*. De esta forma se cierra la posibilidad de debatir sobre la propuesta presentada por lo menos hasta 1998. Así, el tema de la reforma constitucional que requiere la democracia chilena seguirá siendo un tema pendiente en la agenda. En Chile las fuerzas del pasado autoritario continúan privilegiando sus intereses sobre los del gobierno civil, a la vez que aún condicionan al sistema legal; recordemos que en este país el proyecto militar se institucionalizó mediante la Constitución de 1980.

En el caso argentino, la reforma constitucional parece haberse completado. Quisiera subrayar que tan sólo “parece”, dado que las tendencias “personalistas” siguen vivas. Como ejemplo de esto podemos señalar la aprobación de la Cámara de Diputados (131 votos a favor y 126 en contra) del otorgamiento de poderes especiales al Presidente Menem para llevar a cabo las reformas administrativas e impositivas contempladas en la denominada “Segunda Reforma del Estado”¹²⁵. A mi juicio, la

¹²⁴ Específicamente la Unión Democrática Independiente y el ala dura de Renovación Nacional.

¹²⁵ Dicha reforma contempla facultar al Ejecutivo y al Ministerio de Economía para fusionar o suprimir organismos públicos del Estado, desaparecer las 58 últimas empresas estatales, disminuir el personal del sector público, mantener el IVA en 21% y duplicar el impuesto a los bienes personales del actual 0.5% al 1%. **Carpeta de la República Argentina**, uso interno, Secretaría de Relaciones Exteriores, Mayo de 1996.

aprobación de los poderes especiales no fortalece al equilibrio de poderes; por el contrario, otorga mayores facultades de corte impositivo al Ejecutivo. Con este ejemplo queda de manifiesto que no sería imposible la posibilidad de que el Presidente Menem tratará de enmendar nuevamente la Constitución para permitir su reelección inmediata en 1999. En Argentina, si bien en “el papel” se cuenta con un marco constitucional moderno, este podría no ser acatado por el componente tradicional de personalismo en la política de Argentina.¹²⁶

En el tema de las relaciones cívico—militares, podrán darse más cambios en Chile en 1998, cuando el General Augusto Pinochet deje su cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y pase a su curul vitalicia en el Senado. Los cambios en las relaciones cívico—militares estarán vinculados, como ya se mencionó, a la discusión del Plan Figueroa Oteo en el Congreso.

Las fuerzas del antiguo régimen continúan muy desprestigiadas en Argentina, por lo que el riesgo de una futura amenaza militar es lejano. La institución de las Fuerzas Armadas permanece débil, su presupuesto y número de efectivos continúa

¹²⁶ Como claro ejemplo del personalismo del Presidente Menem y del desprecio a las formas constitucionales están sus declaraciones recientes en torno a las reformas laborales. En dichas declaraciones el Ejecutivo argentino aseguró que “si bien es ideal la aprobación de las leyes en el Congreso”, esto es “sin perjuicio de los decretos que por ahí uno ve precisado a firmar para avanzar en estos temas”. De esta manera el Presidente Menem dejó en claro que de ser necesario, se avanzaría a la flexibilización laboral con decretos. Ver “Si es necesario, se avanzará hacia la flexibilización con decretos: Menem”. Ver *La Jornada*, 21 de enero de 1997, p. 44.

descendiendo. Asimismo, el servicio militar obligatorio se abolió sin mayor oposición¹²⁷.

En cuanto al compromiso de los partidos políticos con las instituciones democráticas, el gobierno de Concertación en Chile ha realizado un gran esfuerzo para mantener unida a la coalición. Pese a las divergencias naturales que se dan en cualquier coalición, es poco probable -- mientras exista la sobrerrepresentación de la derecha en el Senado y los militares mantengan el control en el Consejo de Seguridad -- que la coalición se divida. De ser así, ningún partido integrante podría conservar el poder por separado dadas las ventajas extra--electorales con que cuenta todavía la derecha.

En Argentina, como las fuerzas del antiguo régimen ya no representan una amenaza importante, el problema principal que enfrenta el sistema político es superar el personalismo y la concentración de poder, reflejado en la preponderancia que tiene el Poder Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial. Si no se supera esta situación, la democracia no se consolidará. Este hecho podría ser visto por la ciudadanía como la delegación del poder al Ejecutivo, lo que podría resultar --- cuando aún se encuentra reciente la memoria del pasado militar--- en una especie de

¹²⁷ Ver "Argentina, a new model army" en *The Economist*, 24 de septiembre de 1994, p.46. De hecho en una conferencia sobre Seguridad Nacional en América Latina, organizada por El Colegio de México en el otoño de 1996, la Profesora Rut Diamint de la Universidad de Di Tella, señaló que el gobierno de Menem ha debilitado "aún más el papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno, al disminuir los recursos empleados en la defensa [...] Un fenómeno asociado a la disminución del gasto de la defensa es el de la privatización del mercado de la seguridad (en manos de ex-militares)".

decepción con la democracia que desalentaría la participación, porque como bien señala Ludolfo Paramio:

El no saber qué se puede esperar de los actores políticos se traduce en incertidumbre política: el ciudadano no sabe en quién puede confiar para defender sus derechos. Esta incertidumbre política abre la posibilidad de lo que Guillermo O'Donnell ha llamado democracia delegativa. El ciudadano que no puede ya confiar en un cálculo racional sobre lo que hará un partido si se le apoya, puede optar por abandonar la propia idea de cálculo racional y limitarse a la delegación, en función de un acto de fe, en un actor muy personalizado, un líder antes que un partido, que normalmente tiene mayor capacidad para conseguir esa confianza de los ciudadanos en la medida en que aparece como ajeno o periférico a la vida política tradicional y al sistema de partidos.¹²⁸

El liderazgo de Menem cabría en esta definición. Recordemos que, si bien su apoyo proviene del Partido Justicialista, gracias a su liderazgo personal, el Presidente ha tendido a debilitar y dividir a los grupos al interior del peronismo. Menem parecería más cercano al neoliberalismo que al populismo que se asocia tradicionalmente al justicialismo.¹²⁹

En cuanto a la fortaleza del sistema económico, en Chile encontramos que el crecimiento ha sido constante y permanente desde los días de la dictadura, mas sin embargo, la distribución del ingreso continua siendo desigual.¹³⁰ Esto tiene como

¹²⁸Ludolfo Paramio, "La sociedad desconfiada (incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)", en *Nexos*, enero de 1997, p. 64.

¹²⁹Aunque continúa utilizando tanto la retórica populista del peronismo como sus mecanismos de relación corporativista con los sindicatos.

¹³⁰ En el primer trimestre de 1996 el PIB chileno tuvo una tasa de crecimiento real anual del 9.0%. Sin embargo, 3.9 millones de personas viven en la pobreza, es decir, 28.4% de la población, del cual 8% son indigentes. Cabe señalar que el 10% de los

consecuencia una dualidad en la que una parte de la población se encuentra inmersa en el proceso de modernización, mientras otro porcentaje esta marginado de él.

En Argentina, la economía aparece vinculada a la estabilidad de las instituciones políticas; si éstas logran consolidarse la economía se reforzará. De 1990 a 1994 encontramos un crecimiento constante (32.8% en ese lapso); sin embargo, en 1995 se interrumpe en parte como resultado del “efecto tequila” (lo que nos demuestra qué tan vulnerable puede ser la economía a eventualidades políticas y globales). Para fortalecer la economía argentina queda pendiente – en adición a las instituciones políticas que promuevan la estabilidad -- el alto desempleo (18.6% en 1995) y, en menor nivel que en Chile, pero sin tener la fortaleza de la economía chilena, la injusta distribución del ingreso.

En síntesis -- después de analizar los principales eventos que están alrededor de la consolidación democrática— los sistemas políticos de Chile y Argentina aún no han logrado consolidarse. En el primer caso será necesario vencer aún el legado del pasado autoritario contenidas en el marco legal y en la relación con las Fuerzas Armadas. En el segundo caso, se requerirá vencer el personalismo que podría resultar en una democracia delegada o por *default* que refleja la decepción de la ciudadanía con las instituciones y canales de participación democrática. Finalmente, la consolidación democrática en ambas naciones es un proceso gradual que seguirá implicando un gran esfuerzo de voluntad y compromiso entre las élites políticas para vencer las resistencias, tanto tradicionales como provenientes del pasado inmediato. La

hogares de menores recursos , reciben sólo el 1.7% del ingreso nacional, contra el 40.8% que se lleva el 10% más rico. Liliane Pavón, “La creciente concentración del ingreso en Chile merma los logros económicos”, en “Análisis económico”, *El Financiero*, 9 de julio de 1996, p. 3A.

democracia no estará consolidada hasta que ninguna institución, grupo o persona esté por encima de la ley, y cuando la ciudadanía cuente con un sistema de participación y de representación efectivo.

BIBLIOGRAFIA

- Alberti Giorgio, "Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie" en mimeo presentado en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina, 21-25 de julio de 1991.
- Americas Watch, **Human Rights and the Politics of Agreement: Chile during President Aylwin's First Year**, Nueva York, Human Rights Watch, 1991.
- Angell Alan, "The Transition to Democracy in Chile: A Model or an Exceptional Case?", en **Parliamentary Affairs**, 46 (1993), pp. 563—578.
- Angell Alan y Benny Pollack, "Election and Politics in Chile 1988—1992", en Angell Alan and Benny. Pollack (eds.), **The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile**, Liverpool, University of Liverpool, 1993. pp. 1—11.
- Ballados V. Patricio, "La venganza de los radicales", en **Voz y Voto**, agosto de 1996, pp.47—48.
- Barahona Alexandra, "Truth and Justice in the consolidation of Democracy in Chile and Uruguay", en **Parliamentary Affairs**, 46 (1993), pp. 579-593.
- Calvert Susan, and Peter, **Argentina: Political Culture and Inestability**, London, Macmillan Press, 1989.
- Calvert Peter, "Argentina: Goodbye to Peronism" en **The World Today**, Agosto/septiembre, 1990, pp. 170--175
- Castañeda Jorge, **La utopía desarmada**, México, Joaquín Mortiz, 1993.
- Carpeta de la República Argentina**, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, uso interno, mayo de 1996.
- Carpeta de la República de Chile**, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, uso interno, julio de 1996.

- Cavarozzi Marcelo, y Oscar Landi, "Argentina, crisis y posttransición", en **América Latina hoy**, núm. 2, 1991, pp.51—63.
- Cavarozzi Marcelo, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en **Journal of Latin American Studies**, 24 (1992), pp. 665—684.
- Constable P., and A. Valenzuela, **A Nation of Enemies: Chile under Pinochet**, New York, Norton, 1992.
- Constitución Política de la República de Chile**, México, FCE—UNAM, 1994.
- Constitución de la Nación Argentina. Santa Fe—Paraná 1994**, Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Dirección Nacional del Registro Oficial, 1994.
- El Clarín**, Universidad de Buenos Aires, 16 de mayo de 1995, edición especial para internet sobre las elecciones del 15 de mayo.
- Corradi Juan E., "Menem's Argentina, Act II" en **Current History**, núm. 589, 1995, pp. 76—80.
- Diamond Larry, Juan Linz and Seymour Martin Lypset (eds.), **Democracy in Developing Countries: Latin America**, Boulder Colorado, Lynne Rienner, 1989.
- The Economist**, "Argentina, A new model Army", 24 de septiembre de 1994, p.46.
- The Economist Intelligence Unit, **Argentina Country Report**, segundo trimestre de 1996, pp.7-8.
- Ensalsaco Mark, "In with the New, Out with the Old?. The Democratizing Impact of Constitutional Reform in Chile", en **Journal of Latin American Studies**, 26 (1994), pp. 409—429.
- Floria Carlos, "La turbulenta transición de la Argentina secreta", **Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina**, IIDH, CAPEL, Naumann st., 1990, pp. 45-79.
- Garretón Manuel Antonio, **The Chilean Political Process**, Boston, Unwin Hyman, 1989.

- ., **Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?**, Santiago de Chile, FLACSO, 1990.
- ., **El Plebiscito de 1988 y la Transición a la Democracia**, Santiago, FLACSO, 1988.
- ., "Redemocratization in Chile", en **Journal of Democracy**, 6 (1995), pp.147—158.
- Garro M. Alejandro, "Nine Years of Transition to Democracy in Argentina: Partial Failure or Qualified Success?", en **Columbia Journal of Transnational Law**, 31 (1993), pp. 1--102.
- Gazmuri Cristian, "The Armed Forces in Democratic Chile", en Angell Alan y Benny Pollack (eds.), **The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile**, Liverpool, University of Liverpool, 1993 pp. 120--135.
- Gómez Galo, "Coaliciones partidistas: El caso de Chile", en **Enfoque**, 19 de enero de 1997, p.7.
- Hagopian Frances, "After Regime Change, Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South America", en **World Politics**, 45 (1993), pp. 465--500.
- Heath Jonathan, "Inflación y desempleo en Argentina", en **Reforma**, 9 de septiembre de 1996, p.30 A.
- Hojman David, "Chile after Pinochet: Aywlin's Christian Democrat Economic Policies for the 1990s" en **Bulletin of Latin American Research**, 9 (1990), pp.25--47.
- Hunter Wendy, "Contradictions of civilian control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s", en **Third World Quarterly**, 15 (1994), pp. 633—653.
- Jaksic Ivan, "The Legacies of Military Rule in Chile", en **Latin American Research Review**, 28 (1993) pp. 258—269.

La Jornada, "Si es necesario, se avanzará hacia la flexibilización con decretos: Menem", 21 de enero de 1997, p.44.

Krischke Paulo, "Chile Reinvents Democracy", en **Latin American Research Review**, 25 (1990) pp. 221—235.

Latin American Regional Reports. Southern Cone, "Alfonsín makes unexpected U—turn. Talks and Agreement with Menem on Reform of Charter", 23 de diciembre de 1993, RS—93—10, p. 68.

-----, "Aylwin withdraws his bill on trials", 14 de octubre de 1993, RS -93—08, p.6.

-----, "Frei reform package soon", 11 de agosto de 1994, RS—94—06, p.6.

-----, "Re -elections now looks less easy", 22 de septiembre de 1994, p.424.

-----, "Slower growth and trade deficit", 14 de octubre de 1993, RS—93—08, p. 7.

-----, "Violent protest against reform", 10 de febrero de 1994, RS-94—01, pp. 6—7.

Latin American Weekly Report, "Frei switches to phased reforms", 20 de octubre de 1994, p. 473.

Lewis M. Colin, "Argentina: end of the year review and outlook for early 1994, **Mimeo**, LSE, IDEA, January 1994.

Lhoest Brigitte, F.P., "Constitutional Reform in Argentina", en **Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, 28 (1995), pp.155—165.

Linn Karl Terry, "El petróleo y los pactos políticos: La transición a la democracia en Venezuela", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), **Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina**, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 295—329.

- Mainwaring Scott, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds.), **Issues on Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective**, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press. 1992.
- Mainwaring Scott y Eduardo Viola, "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980s", en **Journal of International Affairs**, 38 (1995) pp.193—219.
- Maira Luis, "América del Sur: Lecciones de transición", en **Nexos**, vol. XIV núm. 168, diciembre de 1991, pp. 37--42.
- ., **La Constitución de 1980 y la ruptura democrática**, Santiago, FLACSO; 1988.
- Mallo Susana y Miguel Serna, "Culturas Ciudadanas y partidos tradicionales: Argentina y Uruguay (1982--1990)", en **América Latina hoy**, núm 2, 1991, pp.39—47.
- Munck Gerardo L., "Authoritarianism, and Democracy in Chile", en **Latin American Research Review**, 29 (1994), pp. 188--211.
- Munck Ronaldo, "The Democratic Decade: Argentina Since Malvinas", en **Bulletin of Latin American Research**, 11 (1992), pp.205--216.
- Newsweek**, "I Can't Erase This", 27 de marzo de 1995, p. 38.
- O'Donnell Guillermo, "Delegative Democracy", en **Journal of Democracy**, vol 5 (1994), pp. 55--69.
- ., "Do Economist Know Best", en **Journal of Democracy**, 6 (1995), pp. 23--28.
- ., **Modernization and Bureaucratic—Authoritarianism: Studies in South American Politics**, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

- O'Donnell Guillermo y Philippe Schmitter, **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas**, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Ortiz Eduardo, "Chilean Socialism and Transition", en Angell Alan y Benny Pollack (eds.), **The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile**, Liverpool, University of Liverpool, 1993, pp. 185—197.
- Paramio Ludolfo, "La sociedad desconfiada (Incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)", en *Nexos*, núm. 229, enero de 1997, pp. 63—67.
- Pavón Liliane, "La creciente concentración del ingreso en Chile merma los logros económicos", en "Análisis económico", *El Financiero*, 9 de julio de 1996, p. 3A.
- Philip George, "The new economic liberalism and democracy in Latin America: friends or enemies?", en *Third World Quarterly*, 14 (1993), pp. 555—571.
- , **The Military in South American Politics**, London, Croom Helm, 1985.
- Pion—Berlin David, "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina", en *Latin American Studies*, 23 (1991), p.543—571.
- Przerworski Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), **Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas**, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79—104.
- , **Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**, New York, Cambridge University Press, 1991.
- Remmer Karen, **Military Rule in Latin America**, Boston, Unwin Hyman, 1989.

- Riva Palacio Raymundo, "La jaula de hierro", **Reforma**, 14 de octubre de 1996, p. 26 A.
- , "La ilusión neoliberal", **Reforma**, 13 de octubre de 1996, p. 22 A.
- , "La sociedad del eufemismo", **Reforma**, 15 de octubre de 1996, p. 18 A.
- Rouquié Alain, "La desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares en América Latina", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), **Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas**, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp.171—211.
- Roxborough Ian, "Neo—Liberalism in Latin America: Limits and Alternatives", en **Third World Quarterly**, 13 (1992), pp. 421—440.
- Scully R., Timothy, **Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth—Century Chile**, Stanford, Stanford University Press, 1992.
- Skidmore Thomas and Peter Smith, **Modern Latin America**, New York, Oxford University Press, 1989.
- Smith C. William, **Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy**, Stanford, Stanford University Press, 1989.
- , "Reflections on the Political Economy of Authoritarian Rule and Capitalist Reorganization in Contemporary Argentina" , en O'Brian and Cammack, **Generals in Retreat**, Manchester, Manchester Press, 1985.
- Stepan Alfred y Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation", en **World Politics**, 46 (1993), pp. 1—22.
- Szusterman Celia, "La democracia en Argentina: Las elecciones de mayo de 1995", en **Vuelta**, enero de 1996, pp.49—51.

- Tironi Eugenio, **Autoritarismo, modernización y marginalidad: El caso de Chile**, Santiago, SUR, 1990.
- Torre Juan Carlos, "The Politics of Economic Crisis in Latin America", en **Journal of Democracy**, 4(1993), 104--116.
- The Vanished Gallery**, "Military Uprisings", edición internet.
- Verbitsky Horacio, **El Vuelo**, Buenos Aires, Planeta, 1995.
- Waisman Carlos, "Autarchic Industrialization and Illegitimacy", en Diamond Larry y Juan Linz (eds.), **Democracy in Developing Countries: Latin America**, Boulder Colorado, Lynne Rienner, 1989, pp.59—109.
- Whitehead Lawrence, "Democratic Transitions", en Krieger Joel (ed.), **The Oxford Companion to Politics of the World**, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 225--226.
- Walker Ignacio, "Political Alliances and The Role of the Centre: The Chilean Christian Democratic Party", en Angell Alan y Benny Pollack (eds.), **The Legacy of Dictatorship: Political, Economic and Social Change in Pinochet's Chile**, Liverpool, University of Liverpool, 1993, pp.175—184.
- Zaverucha Jorge, " The Degree of Military Political Autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian Transitions", en **Journal of Latin American Studies**, 25 (1993), pp. 283--300.