

# LA PROBLEMÁTICA TRANSICIONAL Y EL DESAFÍO DE LA CONSOLIDACIÓN

(Argentina, Uruguay y Chile)

Por ISMAEL CRESPO MARTINEZ

## SUMARIO

I. LEGITIMIDAD Y GOVERNABILIDAD EN EL NUEVO CONTEXTO DEMOCRÁTICO.—II. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA CUESTIÓN DE LA DEMOCRACIA.—III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.—IV. REFORMA POLÍTICA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.

La presentación de este breve ensayo bibliográfico sobre la democracia en el Cono Sur latinoamericano —Argentina, Uruguay y Chile— tiene por misión cumplir un doble objetivo: En primer lugar, pretende revisar algunas de las problemáticas más específicas con las que tuvieron que enfrentarse las recientes democracias durante la transición política desde los regímenes autoritarios. En segundo lugar, intenta ofrecer una somera visión de estos problemas en la situación actual de los países aquí considerados, con el objeto de comprobar su superación o no durante el período de transición y su posible influencia sobre el «desafío» que supone la consolidación democrática. Ambas pretensiones se articulan en este análisis sobre la selección de una serie de libros, en base a que estos textos intentan, desde ópticas diversas, profundizar en el estudio de la democracia. En todo caso, el presente trabajo no pretende ofrecer una visión exhaustiva ni de los países analizados ni del conjunto de la problemática que desafía el proceso de consolidación de éstos, sino de considerar algunas de las cuestiones más relevantes para el futuro de la democracia en Argentina, Uruguay y Chile.

## I. LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD EN EL NUEVO CONTEXTO DEMOCRATICO

El surgimiento de los regímenes autoritarios en el Cono Sur respondió, en esencia, al fracaso de la democracia como sistema político. Esta afirmación globalizadora tiene en países con una fuerte tradición democrática, como Chile y Uruguay, su más importante respaldo. En éstos, las tradicionales instituciones políticas carecieron de respuesta ante los incrementos de movilización y expectativas sociales. La democracia, como orden político, se mostró incapaz de atenuar la polarización ideológica, responder a los conflictos planteados y atender a las demandas solicitadas. De esta manera, los actores comenzaron a situarse al margen del sistema, en una clara actitud de menosprecio a la «democracia formal».

Tras el fracaso de los regímenes autoritarios, los excesos cometidos por éstos produjeron una revalorización de la democracia como concepto distintivo y antagónico de la experiencia anterior. Pero ¿qué se entiende por democracia? Para J. C. Rey (*Agenda para la consolidación...*), lo determinante de un sistema político para ser considerado democrático es que reúna tres condiciones: soberanía popular, Gobierno constitucional y Gobierno para el pueblo. Para este autor, la reunión de estas tres condiciones hace inútil el debate clásico en América Latina entre democracia formal y material, ya que esta definición toma en cuenta tanto los requisitos formales (representatividad y limitación de poderes) como materiales (las medidas públicas adoptadas deben beneficiar al conjunto del pueblo). En este sentido, J. C. Rey expone la posibilidad de que las nuevas democracias compatibilicen representatividad y libertades públicas con el bienestar del pueblo.

Sin embargo, en el campo práctico, la instauración de la democracia en los países del Cono Sur ha planteado el problema de distinguir entre lo que supone el cambio de régimen y una efectiva democratización. El primer caso se refiere estrictamente a la esfera política; de su estabilidad depende que esta democracia política dé paso a un proceso de democratización global que trascienda los límites de la «democracia formal». Este es el desafío que se presenta durante esta década a la capacidad del sistema político para resolver los problemas que la anterior crisis del régimen y los autoritarismos dejaron planteados. En definitiva, ¿es factible lograr, con los medios instrumentales dispuestos por las nuevas democracias, un grado de democratización social que dé paso a la «democracia como forma política y como forma de vida» (C. J. Freidrich)? Para M. A. Garretón (*Democracia contemporánea*), lo esencial es unir la idea de democracia a la «de democratización, concebida

como creciente igualación de oportunidades, incorporación a la vida social moderna (...), todo lo cual implica la visión de un cambio social global».

Una vez lograda la democratización de las instituciones políticas, se plantea como indispensable la creación de un consenso básico no sólo por parte de la población, sino también de las elites y de las estructuras de poder, en torno a la legitimidad del nuevo régimen político y de sus instituciones, con el objeto de, según J. C. Rey (*Agenda para la consolidación...*), «lograr un apoyo generalizado al régimen y garantizar la consiguiente obediencia a sus decisiones». Este consenso, para el autor mencionado, «debe consistir en alguna forma de pacto institucional en torno a un conjunto de reglas de juego básicas del orden político, es decir, en torno a una Constitución».

Sin embargo, en términos de consolidación democrática, los procesos de transición han mostrado las dificultades que la cultura política vigente lega al sistema democrático. Para E. Catterberg (*Los argentinos...*), una cultura política democrática es un requisito esencial para la estabilidad institucional. En este sentido, el autor vincula cultura y legitimidad democrática, de forma que «el desarrollo de la legitimidad no depende solamente de la cultura política, sino que existe una relación muy cercana entre la aceptación del sistema democrático y la percepción de la eficacia de ese régimen». Por tanto, la consolidación democrática no sólo depende, según entiende D. Nohlen (*Reforma política...*), «de una legitimidad que ofrece el desarrollo de las dimensiones 'liberalización' y 'participación', sino también de una legitimidad de rendimiento». Sin embargo, esta condición puede resultar negativa si se asocia la idea de democracia con la capacidad del sistema para responder a las expectativas materiales de la ciudadanía. Así lo entiende E. Catterberg (*Los argentinos...*), al afirmar que, «a los efectos de lograr una situación constitucionalmente estable en el largo plazo, el desafío consiste no solamente en disminuir el descontento a través de exitosas gestiones de Gobierno, sino también en tratar de reducir las expectativas que presionan sobre el descontento».

Por último, una vez lograda la transición efectiva, el problema que se plantea es la consolidación democrática. Para M. A. Garretón (*Democracia contemporánea*), «la consolidación democrática, a nivel de estructuras e instituciones, está ligada al triple fortalecimiento del 'Estado' como agente de desarrollo y de la unidad de la sociedad, del 'régimen político y el sistema de partidos' como mecanismo de representación y de la 'sociedad civil' como instancia de participación. Pero este fortalecimiento pasa por la voluntad de los actores sociales y políticos. En otras palabras: habrá consolidación democrática si hay deseabilidad de la democracia, y esto requiere: un 'principio ético', que en nuestro caso parecen ser la democratización social y la unidad nacional; un 'principio instrumental', es decir, la percepción de que los inte-

reses y aspiraciones no pueden realizarse sino a través del régimen democrático; un 'principio de flexibilidad', que supone tanto la percepción de que los intereses son modificables como la subordinación del proyecto propio a la interacción con los otros para modificar o neutralizar los intereses de los que quieren abandonar las reglas del juego».

## II. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA CUESTION DE LA DEMOCRACIA

El estudio de las relaciones entre las Fuerzas Armadas, la sociedad y el Estado se convierte, con el advenimiento de la democracia, en una cuestión de suma importancia para la consolidación política de los nuevos regímenes. En esencia, dos son las áreas principales para el análisis de estas relaciones: *a)* determinar el rol desempeñado por los militares en el proceso de transición política y su posible influencia en el nuevo esquema institucional, y *b)* explicitar un nuevo modelo de inserción de las Fuerzas Armadas como institución dependiente de la estructura política, así como asegurar el control civil de la corporación militar (1).

El tipo de transición política desarrollado en los países del Cono Sur, y a excepción del caso argentino, ha posibilitado la participación de los militares en la definición de las condiciones de restauración institucional (Uruguay) o de redemocratización política (Chile). Este hecho posibilitó, y posibilita, que las negociaciones, pactos y acuerdos transicionales hayan mantenido/mantengan intocable el aparato y la doctrina militar. Así, para A. Varas (*Los militares y la democracia*), si bien la apertura democrática fue producto de la crisis del régimen autoritario, lo que creó un clima favorable a la aceptación

---

(1) Es evidente que existe una tercera área de gran influencia en el desafío de la consolidación democrática en estos tres países. Nos referimos al problema vinculado a las violaciones de los derechos humanos durante los regímenes autoritarios, y del que se deriva la problemática de la justicia o impunidad al respecto. El juicio y posterior amnistía a los militares argentinos, el referéndum sobre la Ley de Caducidad en Uruguay o la incertidumbre que este tema provoca en ciertos actores de la sociedad chilena son significativos en lo que se refiere a las opciones seleccionadas sobre esta cuestión. Sin embargo, en este trabajo vamos a obviar las referencias a esta temática, por cuanto ello exigiría un espacio que la brevedad de este artículo no permite. En todo caso, el desarrollo político en los tres países ha tendido a «conciliar la demanda ética de las víctimas con el cálculo de posibilidades para que no se derrumbe la incipiente democracia bajo la amenaza militar», según entiende M. A. GARRETÓN: *Democracia contemporánea*.

de los militares para su salida del Gobierno, la continuidad institucional de la corporación armada ha sido eficazmente preservada. Aún más, «cuanto mayor ha sido esta protección (caso chileno), mayor ha sido el poder de veto que durante el período de transición han obtenido». De esta manera, para A. Varas, el proceso de transición política supuso «bajos niveles de incerteza respecto al futuro de la institución militar». En definitiva, como sintetiza M. A. Garretón (*Democracia contemporánea*), el principal problema derivado de la transición es la preservación, dentro del régimen democrático, de las «prerrogativas políticas e intereses institucionales» de las Fuerzas Armadas, que además, en el caso chileno, están «consagradas constitucionalmente».

Esta problemática sobre el papel de los militares durante la transición deriva del hecho, según J. Rial (*Los militares y la democracia*), de que los tres países aquí considerados han experimentado un proceso político donde las Fuerzas Armadas no sólo fueron el principal actor, sino que además desarrollaron un *corpus* ideológico sustitutivo de los actores tradicionales. Por ello, L. de Riz (*Muerte y resurrección*) entiende que es necesario reformular el análisis llevado a cabo sobre el autoritarismo militar, tomando en cuenta «los intentos institucionales que esos regímenes llevaron a cabo para redefinir la relación entre sociedad y Estado».

En lo que respecta al segundo de los elementos considerados en este apartado, se muestra como imprescindible, para el proceso de consolidación democrática, arbitrar un nuevo modelo para las relaciones cívico-militares; un tipo de relación entre la corporación militar y el Estado donde se identifiquen de manera explícita las condiciones, contenido, límites... de esta relación. Para A. Varas (*Los militares y la democracia*), la clave se encuentra en una doble dimensión: lograr ejercer un control civil sobre las Fuerzas Armadas y restaurar la dimensión profesional de la función militar. Para el caso de Chile, M. A. Garretón (*Democracia contemporánea*) especifica las bases de este nuevo tipo de relaciones, el cual «pasa por la modificación del modelo histórico chileno de 'enclaustramiento' de las Fuerzas Armadas». La superación de este modelo debe lograrse a través de un mayor «control social sobre los militares» y una «disminución de todo aquello que no sea estrictamente la tarea de la defensa nacional».

En definitiva, el problema fundamental radica en la amenaza que para las recién recuperadas instituciones democráticas supone el legado de los procesos de transición en los países del Cono Sur, donde, con la interrogante excepción argentina, las formas de acomodación durante estos procesos han reforzado la autonomía militar, lo que puede facilitar, para A. Varas (*Los militares y la democracia*), una decisiva influencia de la institución militar en

la esfera política. Por todo ello, es necesario poner en marcha «una nueva política de relaciones cívico-militares» para fortalecer el proceso de consolidación democrática.

### III. LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA TRANSICION DEMOCRATICA

En este apartado se pretende analizar sucintamente la función de los partidos políticos durante el proceso de transición, así como el papel desempeñado por éstos en la formación de la lógica consensual necesaria para la consolidación de las nuevas instituciones democráticas. En todo caso, debe tomarse en consideración, para el inicio de este análisis, el papel determinante que el sistema de partidos y la crisis de las instituciones políticas tuvieron en la intervención de los militares en los sistemas políticos del Cono Sur.

Desde esa óptica, que privilegia el estudio de los partidos desde el punto de vista de la transformación y crisis de los sistemas políticos, L. de Riz (*Muerte y resurrección*) ofrece una visión general de la matriz de relación entre Estado, sistema político y sociedad civil en los tres países considerados, privilegiando el análisis de la crisis de una forma de hacer política como factor explicativo del derrumbe democrático. Este enfoque permite enlazar con la comprensión de los dilemas con los que los partidos políticos se enfrentaron (o enfrentan) en su lucha por consolidar el proyecto democrático. Es aquí donde se procesa la cuestión fundamental: ¿qué rol desempeñaron, y desempeñan, los partidos políticos en los procesos de transición política y consolidación democrática?

Para M. Cavarozzi/M. A. Garretón (*Muerte y resurrección*), la respuesta a esta pregunta es muy simple: «En el proceso de transición política, son los partidos los que encabezan el enfrentamiento institucional, las propuestas de cambio, las negociaciones implícitas o explícitas, las elecciones.» Tras esto, en un segundo momento, el de la inauguración democrática, el problema básico para estos autores «es el de la capacidad de mantener la coalición partidaria antiautoritaria». Así, para A. Varas (*Los militares y la democracia*), un primer elemento esencial es el surgimiento de un sistema de partidos que ante el proceso de transición «pueda responder a la cuestión de la unificación de la disidencia opositora, que permita crear una nueva opción de Gobierno». Evidentemente, este requisito sólo tuvo respuesta en el caso chileno. Es más, para M. A. Garretón (*Democracia contemporánea*) es imprescindible que en la actual situación del proceso político chileno se mantenga «una coalición (...) entre el centro y la izquierda», ya que sólo «una mayoría sociopolítica puede democráticamente neutralizar a las fuerzas des-

estabilizadoras». Por otro lado, es necesario que el sistema partidista demuestre, en el período de transición, su capacidad de inclusividad de todo el abanico de fuerzas políticas. Así, la posibilidad de alcanzar representatividad por cualquier opción del espectro ideológico se convierte en una clave de la consolidación democrática.

En conexión con esto último, un segundo elemento es, para E. Catterberg (*Los argentinos...*), la limitación del poder político, que, en el caso de Argentina, «en los regímenes que antecedieron a la transición detentaban las corporaciones», poder que sustituía las tradicionales funciones de mediación política de los partidos. En esta idea, M. Alcántara (*Democracia, transición y crisis...*) señala como uno de los rasgos más característicos del sistema político argentino «el débil papel que juegan los partidos políticos frente a otros actores políticos fuertes de corte corporativo, como son los sindicatos y los empresarios, habituados a actuar en su propio sistema». De esta manera, para M. Mora y Araújo (*Liberalismo y democracia*), el principal problema en Argentina es la incapacidad de desarrollar un consenso social, ya que «la sociedad aún no ha establecido quiénes son los protagonistas del imprescindible consenso alrededor de algunos valores básicos centrales que hacen posible la estabilidad institucional». Ello se debe a que el corporativismo desplaza a los partidos políticos del «centro de gravedad de la estructura política de las identidades sociales», según entiende M. Alcántara (*Democracia, transición y crisis...*). En definitiva, y según este último autor, la desarticulación social y el peso consiguiente de los poderes corporativos son legados de un modo de hacer política en Argentina, que todavía hoy impregna a las mayorías y minorías políticas.

Por último, y con la guía que supone el estudio de M. Cavarozzi/M. A. Garretón (*Muerte y resurrección*), se anuncian de manera sintética cuatro condiciones indispensables a cumplir por los partidos políticos para coadyuvar al proceso de consolidación democrática. En primer lugar, el sistema partidista debe mostrarse abierto e inclusivo con «todos los sectores sociales e ideológicos». En segundo término, el sistema de partidos debe expresar la idea de representatividad. Como tercera condición es imprescindible que el canal partidista no represente la exclusividad en la «expresión de intereses y demandas sociales». Por último, la ya mencionada «concertación entre fuerzas políticas que combinen adhesión democrática con cambio social democratizador». En definitiva, el dilema central pasa, según entiende L. de Riz (*Muerte y resurrección*), «por la creación de las premisas de un consenso capaz de dar contenidos a las instituciones de la democracia».

#### IV. REFORMA POLITICA Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA (2)

Tanto durante la época de vigencia de los regímenes autoritarios como en la etapa de redemocratización —si bien por razones diversas—, el calendario político de los Gobiernos del Cono Sur contempló el problema de la reforma política. Ya fuera la esfera electoral, la del sistema partidista o la referencia a la forma de Gobierno, la reforma institucional se planteó para los autoritarismos como un mecanismo de supervivencia política. Por contraposición, cuando se inician los procesos de transición, este tema se concibió como un objetivo cuya finalidad principal era la consolidación de las nuevas democracias. Se trataba, en último término, de corregir errores a través de la creación de un nuevo sistema político-institucional que permitiera un correcto funcionamiento de las instituciones recién recuperadas. En la actualidad, y salvo en Chile, donde la reforma se procesó por decisión del Gobierno autoritario, ni en Uruguay ni en Argentina se han experimentado cambios con respecto al sistema político vigente anterior a la quiebra institucional.

Pero ¿qué se entiende cuando se habla de reforma política? Para A. Solari, se trata de «un proyecto de cambios sostenido por determinados actores políticos y sociales». Este proyecto de cambio estaría referido en esencia al sistema de partidos, al orden institucional y la competitividad política, es decir, a problemas de índole político-institucional. En la actualidad, y con la interrogante excepción argentina, cuando se habla de reforma política en Chile y Uruguay se hace referencia al problema de la forma de Gobierno. Este tipo de propuestas, y la posibilidad de su puesta en marcha, da sentido a la referencia sobre la reforma política.

La necesidad de este tipo de reformas institucionales, tan difundida bajo los Gobiernos autoritarios, no resultaron sin, embargo, determinantes durante los procesos de transición política del Cono Sur. Ahora bien: tras éstos, el debate sobre la posibilidad de su puesta en práctica se ha mantenido, por lo menos a nivel académico, de manera recurrente. Para D. Nohlen y J. Rial, «esta persistencia deriva de varias motivaciones, que resultan de la experiencia histórica inmediata». En primer lugar, «parece imprescindible repensar la función del Estado y especialmente el aumento de las posibilidades de control de sus acciones por parte de la sociedad de la cual emana». En este sentido, la reforma política revalorizaría las funciones y papel de los partidos y

---

(2) Todos los autores considerados en este apartado corresponden al trabajo compilado por D. NOHLEN/A. SOLARI: *Reforma política y consolidación democrática*.



de los órganos de representación política, como son los Parlamentos. En segundo término, «el fracaso del Estado centralizador de la función económico-desarrollista (...) ha sido la experiencia que ha dado paso a un pensamiento de reforma que se centra en el lema de la reforma del Estado». En este sentido, la reforma política se vincula a temas como descentralización, disminución de la burocracia y de las funciones económicas del Estado. Por último, en el debate sobre la reforma hay una referencia explícita al campo de las instituciones políticas. Este hecho proviene del análisis sobre la «falta de eficacia de las democracias en su rendimiento», análisis que enfatiza sobre la emergencia del autoritarismo como respuesta a la «creciente incapacidad funcional de la democracia». En este campo, la principal de las reformas propuestas es la de sustituir al régimen presidencialista por el parlamentario. En cualquier caso, estos países se enfrentan a un debate totalmente abierto para el futuro del desafío del proceso de consolidación democrática.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: «Democracia, transición y crisis en Argentina», en *Cuadernos de CAPEL*, núm. 33, San José de Costa Rica, CAPEL, 1990.
- CATTERBERG, Edgardo: *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*, Buenos Aires, Ed. Planeta, 1989.
- CAVAROZZI, M./GARRETÓN, M. A. (eds.): *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago de Chile, FLACSO, 1989.
- GOODMAN, L. W./MENDELSON, J. S. R./RIAL, J. (comps.): *Los militares y la democracia. El futuro de las relaciones cívico-militares en América Latina*, Montevideo, PEITHO, 1990.
- IIDH-CAPEL: *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990.
- MORA Y ARAÚJO, M.: *Liberalismo y democracia (testimonios de una década)*, Buenos Aires, Ed. Manantial, 1988.
- NOHLEN, D./SOLARI, A. (comps.): *Reforma política y consolidación democrática*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1988.
- STUVEN, A. M. (edit.): *Democracia contemporánea. Transición y consolidación*, Santiago de Chile, Ed. Universidad Católica de Chile, 1990.