

# LIDERAZGO PRESIDENCIAL Y DEMOCRATIZACION EN EL CONO SUR DE AMERICA LATINA\*

---

ALFREDO REHREN\*\*

En este trabajo se plantea que el proceso de transición y consolidación democrática en los países del Cono Sur se ha desarrollado en el marco de una tradición presidencialista renuente a desaparecer a pesar de los argumentos en favor de una democracia parlamentaria como prerrequisito para una mayor estabilidad política. En este contexto se argumenta que la recomposición de la política democrática en Argentina, Uruguay y Chile depende del estilo de liderazgo y capacidad de gestión que han demostrado los presidentes Alfonsín, Sanguinetti y Aylwin para solucionar los conflictos que se presentan en tres áreas claves de la transición. Primero, para controlar a los militares y neutralizarlos, inculcando en ellos su obediencia al poder civil. Segundo, para formular una política socioeconómica que garantice el crecimiento y la readecuación del costo social impuesto por las experiencias neoliberales sin caer en la trampa de las políticas populistas que condujeron al quiebre de la democracia. Y tercero, para construir una oposición política leal que lleve a una cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la solución de los grandes problemas nacionales.

---

\* Esta es una versión revisada del trabajo "Executive Leadership and the Democratization of the Southern Cone" presentado en el XVI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), celebrado en Washington, DC., entre el 4 y 6 de abril de 1991. La investigación en terreno se realizó gracias al financiamiento del American Political Science Association Research Grant Program de 1990 y su preparación fue posible gracias a la Fundación Tinker y Lampadía que financiaron mi estada en los Centros de Estudios Latinoamericanos de las Universidades de Brown y Connecticut, como profesor e investigador asociado durante 1990-91. En la actualidad este trabajo constituye la fase preliminar de un proyecto financiado por el United States Institute of Peace (1991-92). La versión original de este trabajo aparecerá en Lawrence S. Graham, editor, *Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America* (forthcoming). Las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad y en nada comprometen a las instituciones anteriormente mencionadas.

\*\* Doctor (Ph. D. ) en Ciencia Política. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

Se sostiene que los tres presidentes deben resolver un dilema básico del postautoritarismo. Esto implica encontrar una fórmula de equilibrio para ejercer un poder presidencial restringido después de las experiencias autoritarias, descentralizándolo hacia el resto del sistema político, y a la vez aplicándolo eficaz y efectivamente en las tres áreas ya mencionadas. En un ambiente político considerado como incierto y volátil, el autor analiza la capacidad de transformación y de transacción que los tres líderes democráticos demuestran para acomodar y forjar compromisos entre actores políticos con intereses contrapuestos que tiendan a fortalecer patrones institucionales de resolución de conflictos.

Hace más de una década Linz llegó a la conclusión de que el presidencialismo era una causa importante de la inestabilidad política de las democracias latinoamericanas.<sup>1</sup> Sin embargo, pese a que recientemente algunos especialistas han abogado en favor de la democracia parlamentaria como un requisito previo para la estabilidad política, no hay ningún indicio que permita afirmar hoy en día que los países latinoamericanos están transitando desde una democracia presidencial a una de carácter parlamentario. En el último tiempo también se ha subrayado que "un Poder Ejecutivo eficiente es casi indispensable si se pretende que la democracia prospere, aun cuando la historia de las democracias presidenciales en Latinoamérica se ha caracterizado por la existencia de ejecutivos inmovilizados".<sup>2</sup>

La evidencia presentada en este trabajo sugiere que los procesos de redemocratización se están desarrollando dentro del marco de regímenes presidencialistas sólidamente establecidos. En tal caso, ¿cómo contribuyen los gobernantes recién elegidos a la creación de condiciones más estables para la democracia? ¿Cómo hacen frente a la persistencia de características estructurales básicas, propias del sistema político de cada país, y al mismo tiempo reaccionan ante las limitaciones que les imponen los distintos legados autoritarios? Si se analiza la bibliografía reciente sobre la redemocratiza-

---

<sup>1</sup> Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Re-equilibration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 71-73.

<sup>2</sup> Hilda Sabato y Marcelo Cavarozzi, comp., *Democracia, orden político y Parlamento fuerte* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984); Arturo Valenzuela, *Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*, Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper N° 164 (May 1985); Juan Linz y Arturo Valenzuela, "Presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo", *Estudios Públicos* 36 (Primavera 1989), pp. 5-70; Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America," *Latin American Research Review* 25, N°1, 1990, pp. 157-179.

ción en América Latina se comprobará que el papel del liderazgo presidencial es un tema que aún permanece ampliamente inexplorado.<sup>3</sup> Por ende, en el contexto de una fuerte tradición presidencialista es necesario desarrollar una nueva perspectiva sobre la dinámica de la redemocratización mediante el análisis comparado de esta institución política clave y del desempeño de cada mandatario.

Al escogerse los países del Cono Sur como objeto de dicho análisis se ha destacado la semejanza entre sus respectivas vías hacia la instauración de regímenes burocrático-autoritarios y el impacto opuesto de sus experiencias autoritarias en la naturaleza de sus sistemas partidistas, en las modalidades de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y en la función tradicional cumplida por los militares, los empresarios y los sindicatos. Mientras que Uruguay y Chile constituyen ejemplos de una transición participativa y plebiscitaria, el proceso democrático argentino se reanudó a causa de una derrota militar. A diferencia de los dos primeros casos, en que el antiguo sistema bipartidista y multipartidista polarizado parece haber resurgido con signos de moderación y competencia centripeta, en Argentina ha comenzado a observarse por fin el desarrollo de un sistema de partidos más poderoso, en el que se han eliminado las huellas de la fragilidad política de antaño. Chile representa un ejemplo único de una herencia autoritaria bien atrincherada, que se caracteriza por un exitoso proceso de privatizaciones, estructurado bajo un liderazgo militar fuerte y personalizado. En contraste, los regímenes militares colegiados de Argentina y Uruguay aparentemente no demostraron la misma eficacia al redefinir el papel socioeconómico del Estado y al poner en práctica políticas neoliberales de libre mercado. Desde un punto de vista comparado, Chile ocupa un lugar de privilegio en el proceso de redemocratización. En este país ha existido una tradición inquebrantable y hondamente enraizada de política partidista competitiva, se han aplicado políticas de libre mercado, se ha llevado a cabo una transición negociada entre militares y civiles, y se ha gestado una oposición democrática y leal frente al gobierno recién elegido del Presidente Aylwin. Por último, al ser Chile una de las últimas naciones que han retornado a la plena democracia, ésta puede aprender de la experiencia de sus predecesores.

---

<sup>3</sup> Ver Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (Baltimore: The Hopkins University Press, 1986); Paul Drake and Eduardo Silva, eds., *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985* (San Diego: Institute of the Americas, University of California at San Diego, 1986); Larry Diamond, Juan Linz and Seymour M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1989).

En el contexto de una tradición presidencialista vigente, la recomposición de la política democrática depende en gran medida del estilo de liderazgo y de la capacidad de gestión de cada uno de los primeros tres presidentes elegidos democráticamente. Para alejar a sus respectivos países del autoritarismo y volver a encauzarlos en el sistema político democrático, es necesario que Alfonsín, Sanguinetti y Aylwin se transformen en líderes reformistas, que combinen un estilo de liderazgo transformativo con una alta dosis de capacidad de transacción.<sup>4</sup> Deben readecuar las instituciones democráticas pre-autoritarias y los procesos y estructuras heredados del régimen autoritario, recurriendo a diversas técnicas, como la negociación, la concertación y el compromiso, en medio de un ambiente político sumamente incierto y volátil. Para asegurar la estabilidad democrática es preciso que descentralicen el poder político, evitando así el peligro del autoritarismo, inherente a una presidencia tradicionalmente poderosa. En consecuencia, el nuevo liderazgo presidencial democrático requiere un enfoque creativo para hacer frente a una serie de fuerzas contradictorias. Por una parte, una limitación autoimpuesta al ejercicio autoritario del poder; y por otra, una necesidad de eficiencia cada vez mayor para solucionar los complejos problemas que son la secuela característica del autoritarismo y que podrían crear profundas tensiones y una sensación de frustración presidencial. La incapacidad de resolverlos (ineficacia), además de la incapacidad de poner en práctica políticas adecuadas (ineficiencia), sin que se obtengan logros inmediatos, puede dar lugar a una crisis de gobernabilidad que amenazaría la legitimidad de los nuevos regímenes y gobiernos que acaban de ser elegidos. Sortear exitosamente esta situación crítica resulta un desafío difícil de alcanzar.<sup>5</sup>

Tres problemas conflictivos claves absorben la mayoría del tiempo y del esfuerzo de los presidentes, y no sólo afectan su prestigio y su popularidad, sino también la estabilidad del régimen. En primer lugar, para hacer que los militares retornen a la senda constitucional y afianzar la autoridad presidencial es indispensable que los mandatarios recién elegidos demuestren una alta dosis de

---

<sup>4</sup> Para el concepto de "transformational and transactional leadership" ver James MacGregor Burns, *Leadership* (New York: Harper and Row, 1978); también Bernard M. Baas, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (New York: Free Press, 1985).

<sup>5</sup> Para la noción de incertidumbre ver Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy," in O'Donnell, Schmitter and Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, y para la de gobernabilidad, Angel Flisfisch, "Los problemas de gobernabilidad en los países latinoamericanos", *Cono Sur* 9 N° 2, pp. 19-23.

valentía y visión. Convencer a las Fuerzas Armadas de que deben abstenerse de invocar la doctrina de la seguridad nacional como justificación para seguir participando directamente en actividades políticas, y al mismo tiempo reorganizar sus filas y examinar su presupuesto en una época en que están siendo objeto de duros ataques por su historial de violaciones de los derechos humanos y reaccionan con un alto grado de cohesión institucional, constituye una preocupación fundamental si se desea garantizar una transición pacífica. En segundo lugar, la formulación de políticas socioeconómicas equilibradas tras los experimentos autoritarios neoliberales, se ha transformado indudablemente en una amenaza para la estabilidad política y la popularidad presidencial. El rol mediador desempeñado por el Ejecutivo, especialmente entre empresarios y trabajadores, para distribuir el costo social con equidad, y a la vez mantener el crecimiento económico, exige una gran destreza para tomar decisiones que en el futuro inmediato podrían juzgarse como impopulares. Desgraciadamente, resulta imperioso adoptar las medidas anteriores si se desea asegurar la gobernabilidad en el largo plazo y evitar que las nuevas democracias caigan en la trampa de políticas populistas que condujeron a su destrucción. Finalmente, y para concluir, es fundamental que los presidentes establezcan relaciones entre el Gobierno y la oposición, que hagan del Congreso el escenario natural donde puedan compartir la pesada tarea de formular políticas públicas y encontrar soluciones a los problemas nacionales, fomentando el surgimiento de una oposición política leal.<sup>6</sup>

En este contexto, el liderazgo presidencial consiste en la capacidad de los mandatarios para responder a los complejos problemas derivados del post-autoritarismo, aplicando un estilo de gestión y toma de decisiones que tienda a fortalecer patrones institucionales de resolución de conflictos. Desde una perspectiva democrática el

---

<sup>6</sup> Ver Robert R. Kaufman, "Liberalization and Democratization in South America: Perspectives from the 1970s"; Alain Rouquié, "Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Polities in Latin America"; John Sheahan, "Economic Policies and the Prospects for Successful Transition from Authoritarian Rule in Latin America", en G. O'Donnell, P. Schmitter and L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*; Enrique Zuleta, "El concepto de la democracia argentina en el contexto latinoamericano", en Garzón, Mols and Spitta; Charles G. Gillespie, "Democratic Consolidation in the Southern Cone and Brazil: Beyond Political Disarticulation?". *Third World Quarterly* 11 (April 1989), pp. 92-113; Manuel Antonio Garretón, "La posibilidad democrática en Chile: condiciones y desafíos", manuscript, 1990; Karen L. Remmer, "Democratic and Economic Crisis: The Latin American Experience", *World Politics* 42 (April 1990), pp. 315-335; and Louis W. Goodman, J. Mendelson and J. Rial, eds., *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America* (Lexington Books: Toronto, 1990).

Congreso aparece como la intersección crucial de diversos intereses sociales y puntos de vista políticos, donde el compromiso efectivo contribuirá a aumentar la legitimidad del régimen. Para conducir a su propio partido o a su coalición política hacia el logro de los objetivos gubernamentales, sin que sea necesario pasar por alto a esta institución, el Presidente tiene que ejercer un liderazgo de carácter más bien nacional que partidista. Debe ser capaz de trabajar en conjunto con las fuerzas políticas opositoras y simultáneamente permitir que exista una legítima disidencia que oriente el sistema de partidos hacia una competencia centrípeta y no centrífuga. Este argumento ha servido de base para proponer la adopción de formas de gobierno parlamentarias, por cuanto el presidencialismo no habría sido capaz de mejorar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de promover la formación de coaliciones, ni principalmente, de impedir la personalización del poder en Latinoamérica.<sup>7</sup> En este trabajo se sostiene que transformar al Congreso en el escenario natural para la resolución de conflictos dependerá inicialmente de los cambios que se operen en la naturaleza del sistema de partidos y de un liderazgo presidencial hábil para introducir estilos novedosos y creativos, en lugar de limitarse simplemente a abandonar el presidencialismo.

En un país con colectividades políticas de larga data pero con un sistema partidista débil, Alfonsín contribuyó tanto a la renovación interna de los partidos como al fortalecimiento de dicho sistema.<sup>8</sup> Por primera vez en la historia argentina un presidente elegido democráticamente fue capaz, no sin dificultades, de transferir el poder mediante elecciones abiertas y competitivas a su contendor tradicional. A Alfonsín debe reconocérsele el mérito de reintegrar a los peronistas a la política electoral y de infundir en ellos la confianza en las prácticas democráticas. Pese a lo anterior, la democra-

---

<sup>7</sup> Ver Arturo Valenzuela y Alexander Wilde, "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en Joel Smith and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Development: Dynamics and Change in New and Old States* (Durham: Duke University Press, 1979); Waldino C. Suárez, "El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Revista de Estudios Políticos* 29 (septiembre-octubre 1982), pp. 109-144; Humberto Noguerra, "El presidencialismo en la práctica política", *Revista Nueva Sociedad* 77 (mayo-junio 1985), pp. 88-98; Alfredo Rehren, "Personalidad presidencial y liderazgo ejecutivo en el Chile contemporáneo: análisis preliminar de las administraciones de Alessandri, Frei y Allende", *Política* 21 (diciembre 1989), pp. 29-52.

<sup>8</sup> Marcelo Cavarozzi, "El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil", en Marcelo Cavarozzi y Manuel A. Garretón, comp., *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur* (Santiago: FLACSO, 1989).

tización interna de ambos partidos se vio favorecida por los militares, cuando éstos exigieron que se realizaran comicios primarios con el fin de determinar las candidaturas para la elección presidencial de 1983. La campaña emprendida por Alfonsín con el propósito de depurar la política nacional fue un sólido argumento para desafiar abiertamente a los peronistas, hiriéndolos en su flanco más débil: la incapacidad de generar democráticamente a sus líderes sin destruir su poderosa maquinaria partidista y caudillismo corruptos.

La elección presidencial de 1989 demostró a los justicialistas que el hecho de ejercer una oposición leal, comprometida a mantener a las Fuerzas Armadas al margen de la política, incluso después de ser derrotados en forma abrumadora seis años antes por un hábil Alfonsín, significaría una recompensa. En el transcurso de la administración Radical fueron capaces de capitalizar los errores de sus adversarios y de derrotarlos ampliamente en las urnas. Durante el gobierno de Alfonsín se desvanecieron la desconfianza y recriminaciones mutuas, que en décadas anteriores habían impregnado las relaciones entre peronistas y radicales.

Alfonsín emprendió inicialmente un duro ataque contra los pilares de la política corporativa argentina: un ejército desacreditado y sumido en la derrota, y un movimiento sindical corrupto y politizado. La energía que demostró y la vehemencia de sus posiciones lo transformaron de un desconocido líder partidista en un carismático héroe nacional. Su aplastante victoria al frente de un partido revitalizado, sumada a su gran popularidad (que en la peor época de su administración siempre fue superior a la de su gobierno), le permitieron dedicarse con ánimo resuelto a la tarea de erradicar los males de la política argentina.<sup>9</sup>

Sin embargo, en una cultura política que desapruera las coaliciones partidistas, Alfonsín confió más en la opinión pública que en el apoyo de los partidos en el Congreso para alcanzar sus objetivos políticos. Recurrió a su popularidad y a sus facultades presidenciales, estableciendo sólo alianzas ocasionales con los partidos minoritarios en el Parlamento, especialmente en el Senado. Por lo general los congresistas radicales carecieron de una verdadera autonomía frente al liderazgo partidista de Alfonsín, de modo que cumplieron en general una función subordinada y pasiva. Aun cuando en el Parlamento se originó el 90% de todas las iniciativas legislativas, sólo un 6% de ellas se convirtió en leyes. Lo anterior contrasta con el 60% de las iniciativas emanadas del Ejecutivo que fueron apro-

---

<sup>9</sup> Ver Alberto Borrini, *Cómo se hace un Presidente: la campaña de Alfonsín* (Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1984); Edgardo Catterberg, *Los argentinos frente a la política* (Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1989).

badas por el Congreso, un evidente signo del predominio del primero. Pese a la intención del gobierno de propugnar la instauración de una democracia parlamentaria, el Ejecutivo siguió manteniendo un claro control sobre la formulación de políticas.<sup>10</sup>

Algunos constitucionalistas argentinos han destacado la conveniencia de desarrollar en el país un sistema partidista más sólido y prácticas parlamentarias más estables. Incluso se ha llegado a sugerir que con la creación de un Poder Ejecutivo colegiado y desconcentrado, que incorpore la tradición constitucional del gobierno de gabinete practicada en el pasado, sería posible disminuir el carácter central de la figura del Presidente.<sup>11</sup> Con todo, Alfonsín no fortaleció la institución del gabinete, y en su desempeño en la Casa Rosada no evidenció un comportamiento que tendiera a disminuir la preeminencia del Jefe de Estado. Por el contrario, al carismático liderazgo de Alfonsín, se debe agregar el hecho de haber logrado acuerdos al margen del Congreso que le permitieron fortalecer el papel central y estratégico del Ejecutivo en la resolución de conflictos. El Congreso no se transformó en el escenario donde se podían forjar los compromisos fundamentales para construir un nuevo régimen político. La alternativa de una "reforma sin reforma", en la cual las instituciones políticas podrían formarse progresivamente, como parte del proceso político en curso y como consecuencia de la introducción de nuevas prácticas políticas, sin necesidad de efectuar una drástica reforma constitucional, fracasó.<sup>12</sup> Alfonsín sólo contribuyó a establecer un sistema de partidos pluralista con competencia centripeta; pero como se analizará más adelante, no impulsó una cooperación abierta entre el Ejecutivo y el Legislativo como alternativa institucional para la resolución de los conflictos nacionales.

En el caso chileno, el restablecimiento de un sistema multipartidista competitivo, pero cooperativo y no confrontacional, ha sido

---

<sup>10</sup> Ana M. Mustapic y Matteo Goretti, "La reforma posible", en Julio Pinto, comp., *Ensayos sobre la crisis política argentina*, vol. 2 (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1988), p. 151; Carlos Auyero, *Desde la incertidumbre: un proyecto político pendiente* (Buenos Aires: Editorial Legasa, 1989), pp. 58-59.

<sup>11</sup> Natalio R. Botana, "Tradiciones e instituciones en la democracia Argentina" en Ernesto Garzón, Manfred Mols y Arnold Spitta, eds., *La nueva democracia argentina: 1983-1986* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1988), p. 44; Matteo Goretti, *Constitución e instituciones: la reforma institucional como estrategia de cambio, algunas propuestas para el caso argentino*, Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo N° 108 (octubre 1989), Buenos Aires, pp. 24-27.

<sup>12</sup> Juan C. Portantiero, *El rol del Congreso en la construcción de la democracia: El caso argentino*, CLADE, Monografía N° 13 (junio 1986), p. 12; Catalina Smulovitz, "Reforma constitucional y consolidación democrática en la Argentina: ¿fundación de un nuevo juego o retorno a la inestabilidad de reglas?". *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales* 43 (diciembre 1987), pp. 69-76.



posible en parte gracias al estilo de liderazgo transformativo de Aylwin. Aunque la reducción de la distancia ideológica que separa a las colectividades del antiguo y polarizado sistema partidista preautoritario, ha sido el resultado de profundos cambios externos y de ajustes de poder internos dentro de cada partido, durante el ejercicio de su mandato Aylwin ha estimulado la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Gobierno. Se ha establecido un proceso de consultas, al interior de su coalición y con la oposición, en el marco de un estilo colectivo de toma de decisiones. La creación de numerosas comisiones *ad hoc* a nivel presidencial, formadas por congresistas, técnicos del gobierno y representantes de grupos de interés, ha permitido integrar diversas perspectivas en la formulación de las políticas públicas.

La estructuración del gabinete de Aylwin en función de una "integración horizontal" y no de un "feudalismo vertical", como ocurrió durante la caótica experiencia de la Unidad Popular, ha propiciado un espíritu de cohesión en la formulación y aplicación de las políticas públicas. Cada ministro tiene ahora como subsecretario a un colega perteneciente a otro partido de la Concertación. De esta forma, la elite político-administrativa del Gobierno consiste en una intrincada red, en la que se ejercen múltiples frenos y equilibrios políticos entre sus miembros. Con este sistema se eliminó el peligro de que la administración de cada ministerio quedara en manos de un solo partido, el cual podría manipularlo y convertirlo en instrumento de clientelismo político para favorecer a sus bases, impidiendo también la integración política en el más alto nivel del Estado. Esta práctica tiene importantes elementos consociativos, y se observa en ella cierta semejanza con la experiencia colombiana de los primeros gobiernos del Frente Nacional. Sin embargo, los ministerios claves y más cercanos a Aylwin permanecen en poder de demócratas cristianos.<sup>13</sup>

La integración horizontal ha contribuido a transformar una alianza electoral ideológicamente heterogénea en una coalición de gobierno estable. Asimismo, en la elección de las autoridades de ambas cámaras del Congreso fue posible compartir la vicepresidencia de la Cámara de Diputados, además de la presidencia y vicepresidencia de varias de sus comisiones, merced a un acuerdo firmado entre la Concertación y el más pequeño partido opositor, la Unión Demócrata Independiente. Asimismo, se realizaron negociaciones para incorporar en un procedimiento similar a Renovación Nacional, el partido más importante de la oposición.

---

<sup>13</sup> El cuadro de la página siguiente muestra la distribución de ministros y subsecretarios en la coalición de gobierno:

Aunque en ninguno de los puntos del Programa de la Concertación se menciona el tema del cambio de régimen político, al ejercer un liderazgo transaccional Aylwin ha sido capaz de convertir gradualmente el ejercicio del poder presidencial en modalidades más abiertas de participación al interior del Ejecutivo. Ha compartido con el Congreso y con la oposición la responsabilidad de la formulación de políticas, sin por ello menoscabar su liderazgo legislativo, proceso en que el predominio del Ejecutivo era cada vez mayor incluso antes de que los militares tomaran el poder. Su falta de carisma, su moderación, y el papel de mediador que ha desempeñado en su calidad de líder de una coalición con un estilo colectivo de toma de decisiones, contrasta con el personalismo de Alfonsín. Aylwin ha sido mencionado como ejemplo de un defensor del "presidencialismo moderado" que su estilo personal y su carácter han contribuido a desarrollar. Como ex-presidente del Senado siente un gran respeto por el trabajo legislativo, pero ha afirmado que en su gobierno "el mandato político emana de la presidencia, porque no vivimos en un régimen parlamentario".<sup>14</sup>

<i>Ministerio</i>	<i>Ministro (por partido)</i>	<i>Subsecretarios (por partido)</i>
Interior	PDC	· Split: PDC (Interior) and PS (Regional Affairs)
Hacienda	PDC	PDC
Relaciones Exteriores	PR	PDC
Economía	PS	PDC
Educación	PS	PDC
Justicia	PDC	PS
Defensa	PDC	PDC (War & Air Force); PAC (Navy)
Obras Públicas	PAC	IC
Agricultura	PR	PDC
Trabajo	PDC	SD
Salud	PDC	PR
Minería	PDC	PS
Vivienda	PDC	PPD
Transporte	PS	PDC
Planificación	PDC	—
Secretario Presidencial	PDC	—
Secretario Gobierno	PS	—

PDC= Democracia Cristiana; PS= Socialista; PR= Radical; PAC= Pacto Acción de Centro; IC=Izquierda Cristiana; SD= Social Democracia; PPD= Partido por la Democracia.

<sup>14</sup> Ver La Epoca, *Programa de Gobierno: Concertación de Partidos por la Democracia*; Pilar Vergara, "El Presidente Aylwin nos contó cómo espera dejar el país en 1993", *La Segunda*, 3 Agosto 1990, p. 8.

El cambio a una Constitución presidencialista en 1967 marcó el fin del Ejecutivo colegiado en Uruguay, bajo el cual este país había sido gobernado desde los años 50.<sup>15</sup> Fortalecido durante la administración de Bordaberry para combatir el terrorismo, el Ejecutivo se militarizó progresivamente y fue cayendo bajo la autoridad del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), hasta que por último las Fuerzas Armadas llegaron a controlarlo directamente en 1976 al derrocar a Bordaberry. Durante la campaña contra la Constitución autoritaria de 1980, y en su plataforma política de "sublemas" para los comicios primarios de 1981, Sanguinetti respaldó la posición de que el régimen presidencialista que existía antes de 1973 era verdaderamente democrático y que sólo era necesario restablecerlo. Durante las negociaciones con los militares en el Hotel Parque, en junio de 1984, Sanguinetti defendió los poderes extraordinarios concedidos por el Congreso al Ejecutivo para combatir el terrorismo, de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional de 1971, pero criticó los excesos cometidos por el Ejército. En una convención que tuvo lugar ese mismo mes, los Colorados reiteraron su convicción de que no era "esencial reformar la Constitución de 1967". En lo tocante a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, Sanguinetti advirtió en ese entonces que si el futuro gobierno era minoritario y se enfrentaba a una oposición intransigente, con un Congreso reacio a cooperar, era probable que encarara nuevamente la amenaza de un golpe militar. En vez de proponer un cambio de régimen político, Sanguinetti abogó por la firma de un pacto social de amplio alcance entre los partidos y las fuerzas sociales, que simultáneamente eliminaría la proliferación de facciones dentro de las colectividades y evitaría el peligro de que se produjeran conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, los cuales desembocaron en un empate de fuerzas y en el quiebre de la democracia en 1973.<sup>16</sup>

Sanguinetti negoció con las Fuerzas Armadas el retiro de éstas del gobierno y su subordinación a la autoridad civil, en un ambiente caracterizado por un débil liderazgo castrense, una opinión pública adversa, huelgas cada vez más numerosas y una movilización popular generalizada en contra de los militares. Así y todo, éstos no estaban dispuestos a pagar ni por sus errores ni por sus abusos en contra de los derechos humanos. En el compromiso a que se llegó en el Club Naval se incluía un acuerdo tácito para reincorporar a

<sup>15</sup> Ver Alexander T. Edelman, "The Rise and Demise of Uruguay's Second Plural Executive", *The Journal of Politics* 31 (February 1969), pp. 119-139.

<sup>16</sup> Este párrafo se basa en Marcelo Pereira, 1980-1984: *Operación Sanguinetti* (Montevideo: Centro Uruguay Independiente, 1986), pp. 53-71; 156-7; 193.

los políticos en la vida pública y para liberar a los presos políticos a cambio de dejar intacto al alto mando de las Fuerzas Armadas, y de desistir de las acusaciones en su contra por violaciones de los derechos humanos. Durante los primeros años de su gobierno, Sanguinetti se abstuvo de procesar a los militares, y todas las nuevas designaciones en las instituciones armadas contaron con la recomendación de un comité de generales. Estas medidas fueron definidas por Sanguinetti como un "peaje" que era necesario pagar para celebrar elecciones libres y restaurar la democracia.<sup>17</sup> Con posterioridad, el Teniente General Hugo Medina, ex Comandante en Jefe del Ejército y uno de los negociadores claves en el proceso de transición, fue nombrado Ministro de Defensa por Sanguinetti, constituyéndose en un pilar de apoyo crucial del Presidente entre los militares, dado su prestigio profesional y confianza entre los líderes políticos.

Pese a que introdujo cambios menores en su tamaño, prerrogativas y presupuesto, Sanguinetti cumplió con las Fuerzas Armadas al proponer en agosto de 1985 una legislación que solicitaba una amnistía. El Congreso se negó a aprobarla, al tiempo que una comisión llevó a cabo una investigación independiente. Esta controversia dio lugar al primer enfrentamiento entre el mandatario y el Congreso. Este revés inesperado comprometió el anterior prestigio de Sanguinetti como hábil negociador, y puso en peligro la estabilidad del régimen cuando los militares manifestaron abiertamente su negativa a declarar en cualquier juicio. Luego de captar el apoyo de la directiva del Partido Blanco, en especial de Wilson Ferreira, el más enconado adversario de los militares, Sanguinetti logró que el Congreso aprobara la amnistía (Ley de Caducidad). A pesar de lo anterior, el problema escapó del control de la elite política y fue a parar a manos del pueblo, cuando se reunieron las 600.000 firmas necesarias para convocar a un plebiscito con el fin de derogar la amnistía.<sup>18</sup>

Aun cuando el Gobierno triunfó en el referéndum, este antagonismo puso de manifiesto la tensión existente entre la continuidad y el cambio político en Uruguay. En primer lugar, el gobierno minoritario de Sanguinetti se vio expuesto precisamente al tipo de situación que él deseaba evitar: un delicado conflicto inicial con el Con-

---

<sup>17</sup> Ver Charles G. Gillespie, "Uruguay's Transition from Collegial Military-Technocratic Rule", en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986); Martín Weinstein, *Uruguay: Democracy at the Crossroads* (Boulder: Westview Press, 1988).

<sup>18</sup> Ronald H. McDonald, "The Dilemma of Normalcy in Uruguay", *Current History* (January 1988), p. 27.

greso, que además coincidió con problemas en torno a la aprobación del presupuesto nacional. Para impedir un enfrentamiento Sanguinetti se alió con la facción dominante de los Blancos, liderada por Ferreira, dos de cuyos miembros fueron designados para ocupar cargos ministeriales. Sin perjuicio de lo anterior, el Partido Blanco se mantuvo renuente a participar en el gabinete. Pero al conseguir apoyo parlamentario, Sanguinetti restableció el patrón tradicional de alianzas interpartidarias a nivel de facciones. En segundo lugar, la recolección de miles de firmas reveló que un importante sector de la opinión pública estaba en desacuerdo con el pacto que los dos partidos tradicionales habían firmado con los militares. Como quedó demostrado en las elecciones de 1989, la proporción de los votos reunidos por estas colectividades disminuyó del 81% en 1971 a un 69%, pese a la alternancia en el poder. La aparición de una nueva izquierda política augura que en un futuro cercano será más difícil formar alianzas estables.<sup>19</sup>

La reimplantación de la Constitución de 1967 y la restauración del sistema partidista tradicional durante el gobierno de Sanguinetti, podrían experimentar un progresivo desgaste. El surgimiento de nuevos grupos y fuerzas sociales que no encuentran expresión en los partidos tradicionales permite vaticinar que podrían ocurrir una serie de trastornos políticos. Por añadidura, la solicitud que los Blancos hicieron al Gobierno de cargos administrativos en empresas estatales a cambio de apoyo político, trae a la memoria prácticas desacreditadas de coparticipación en la administración del Estado del período del Colegiado. Es imperioso crear en Uruguay nuevos mecanismos de gobierno a nivel ejecutivo y llevar a cabo una reforma institucional destinada a poner fin a las potenciales confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En medio de un proceso de estancamiento económico, el hecho de revivir el letargo y la inmovilidad política que condujeron al quiebre de la democracia en 1973 pondría en juego la consolidación de la democracia uruguaya.

Las razones que explican la hegemonía del presidencialismo en Uruguay son de dos tipos. En primer término, la diversidad social y el relativo equilibrio entre fuerzas sociales que se observa en esta nación garantizan que los acuerdos sociales sólo puedan alcanzarse después de un proceso incesante y complejo de formación de coaliciones y de negociación en el marco de un sistema partidista fragmentado. Una vez que ello ha ocurrido, empero, resulta muy costoso efectuar cualquier rectificación o ajuste a una situación

---

<sup>19</sup> Luis E. González, "Uruguayan Political Parties", paper prepared for the conference on "Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America", Kellogg Institute, University of Notre Dame, October 21-23, 1990, p. 19.

cambiante. Por tanto, la necesidad de liderazgo gravita sobre la presidencia. De modo que la caída de Uruguay en un presidencialismo autoritario ha sido interpretada como un distanciamiento paulatino de la democracia presidencial, motivada por la necesidad de integración vertical en la sociedad. En segundo lugar, en este contexto la iniciativa de restringir el Poder Ejecutivo respecto del ejercido por el Congreso tendría que emanar del propio Jefe de Estado, y al adoptarse esa medida aumentaría el poder de los opositores políticos en el Congreso, lo que los Colorados dentro de su tradición de gobierno fuerte no podrían permitirse.<sup>20</sup>

La estrategia de Alfonsín consistió en enfrentarse a los militares en vez de acercarse a ellos en un tono conciliador. En su primer discurso ante el Congreso, Alfonsín declaró:

“No habrá más golpes de Estado ni agitación militar en el futuro de Argentina... Nuestro objetivo no es neutralizar políticamente a las Fuerzas Armadas sino convertirlas en una institución verdaderamente democrática. Y la única vía para lograr ese objetivo es mediante el ejercicio de un fuerte liderazgo democrático: el Presidente asumirá sus deberes y responsabilidades como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas”.<sup>21</sup>

Aprovechándose de la situación catastrófica en que los militares habían dejado el país, Alfonsín primero los desacreditó y humilló públicamente por su historial de violaciones de los derechos humanos, les arrebató el estandarte del nacionalismo y finalmente efectuó una drástica reestructuración del alto mando valiéndose de sus poderes administrativos. Tras su derrota en la Guerra de las Falklands-Malvinas, las Fuerzas Armadas argentinas ya no poseían una coordinación institucional que les permitiera defenderse o manipular la transición, salvo redactar tardíamente una mala ley de amnistía que fue aprobada en vísperas de su retiro.

Al verse en la urgencia de determinar responsabilidades, el Gobierno abolió la Ley de Amnistía y creó la *Comisión Nacional de Desaparecidos*, formada por 17 miembros —de los cuales el Presidente nombró a 10— y que estuvo encargada de identificar a los autores de crímenes encubiertos. El Código Militar fue modificado con el respaldo del Congreso, y se permitió que un Consejo Supremo

<sup>20</sup> Romeo Pérez, “¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, CLAEH, 43 (diciembre 1987), pp. 97-108; Juan Rial, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, *Revista Mexicana de Sociología*, año L/Nº2 (abril-junio 1988), pp. 11-33.

<sup>21</sup> Primer Discurso al Congreso, en Raúl Alfonsín, *Ahora, mi propuesta política* (Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1984), pp. 236-7.

de las Fuerzas Armadas procesara a los oficiales acusados de violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, dicho consejo no dictó ninguna sentencia condenatoria contra sus camaradas de armas, por lo que Alfonsín decidió encauzar los juicios a través de los tribunales civiles. Con el enjuiciamiento público y las condenas impuestas a los miembros de las ex Juntas de Gobierno y a militares de alto rango, se pretendía introducir una cuña entre ellos y el cuerpo de oficiales. Al amparo del principio de "obediencia debida", los oficiales de menor graduación fueron virtualmente eximidos de cualquier responsabilidad si realmente habían cumplido órdenes sin cometer un delito atroz. El objetivo de esta iniciativa era generar críticas internas y descontento hacia los oficiales inculpados de violaciones de los derechos humanos, establecer un castigo ejemplar y evitar que los militares refutaran los cargos con el argumento de que estaban siendo juzgados como una institución. Bien o mal concebida, la política de derechos humanos fue planificada en forma unilateral por el Presidente y sus asesores, con un insignificante aporte del Congreso y de los partidos.<sup>22</sup>

Las medidas simbólicas adoptadas originalmente con el propósito de despojar a los militares de su influencia y poder políticos, tales como disolver el Primer Cuerpo del Ejército basado en Buenos Aires, licenciar a miles de soldados, apagar su voz mediante un plebiscito no obligatorio para hacer que el Senado aprobara la propuesta del Vaticano respecto del diferendo del Beagle con Chile, erosionaron aún más la dañada imagen pública de las Fuerzas Armadas. Otras disposiciones administrativas fueron el nombramiento de un civil como Ministro de Defensa, rodeado de asesores civiles, y el fortalecimiento del papel del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para que dirigiera simultáneamente las tres ramas. La promoción de altos oficiales quedó como prerrogativa directa del Presidente, quien dio pocas muestras de querer compartir esa responsabilidad con el Congreso. La Cámara Alta, por ejemplo, prefería aprobar los ascensos sin considerar mayormente las propuestas del Primer Mandatario. Algunos expertos han hecho hincapié en la tesis de que las relaciones cívico-militares pueden haberse deteriorado debido a la inexistencia de un cuerpo de funcionarios estatales, especialmente dentro del Radicalismo, adecuadamente preparados, que fueran capaces de coordinar las políticas entre el Ministerio de Defensa y el Congreso. De hecho,

---

<sup>22</sup> Mark Osiel, "The Making of Human Rights Policy in Argentina: The Impact of Ideas and Interests on a Legal Conflict", *Journal of Latin American Studies*, 18 (May 1986), pp. 135-180; Rama Argentina de la Asociación Americana de Juristas, *Argentina: Juicio a los militares* (Buenos Aires, 1988).

con el objeto de sofocar las rebeliones militares de 1987 y 1988 Alfonsín movilizó a la gente para que saliera a las calles, apeló a la opinión pública y acabó negociando directamente con las Fuerzas Armadas. El Congreso desempeñó un papel más bien de espectador que de protagonista. Tal como ocurrió con el problema de los derechos humanos, las medidas de Alfonsín tendieron a aumentar el poder presidencial y fomentaron escasamente la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo.<sup>23</sup>

La histórica autonomía de las Fuerzas Armadas argentinas ha sido vinculada a la debilidad del liderazgo democrático civil, y al empeño de éstas en definir por sí mismas su papel institucional en la sociedad. Así pues, siempre les ha resultado difícil retirarse del escenario político. Alfonsín restringió la independencia de los militares, pero al tratar de inculcarles una nueva mentalidad profesional, que reemplazaría su función de árbitros y transformadores de la sociedad, "no logró hacer coincidir la misión que las instituciones castrenses se habían autoimpuesto con el papel que les asignaba el liderazgo político". Lo anterior se vio agravado por la tradicional rivalidad entre las distintas ramas y el resurgimiento de facciones al interior de ellas.<sup>24</sup>

Durante la segunda mitad de su administración, Alfonsín modificó su estilo de liderazgo respecto de los militares. Mientras que en el curso de la primera mitad su posición fue confrontacional, después de su discurso de 1986 adoptó una actitud más conciliatoria. Este cambio se produjo cuando las movilizaciones sindicales contra el Plan Austral se encontraban en un período crítico. Como precio a pagar por aplicar una política agresiva hacia las instituciones armadas y al mismo tiempo para hacer frente a la oposición de los sindicatos peronistas, su gobierno se vio sometido a fuertes tensiones. Se observaron además señales de un tácito acuerdo entre los militares y cúpulas de la CGT, dominada por los peronistas, para rechazar públicamente el enjuiciamiento a los ex miembros de la Junta. Recordemos que ya en la elección presidencial de 1983 el candidato justicialista, Italo Luder, admitió abiertamente que respetaría la amnistía decretada por el anterior régimen castrense.

Este cambio de rumbo implicaba una negociación directa entre

---

<sup>23</sup> *Latin American Regional Report: Southern Cone*, 16 November 1984, p. 5; Virgilio Beltrán, "Political Transition in Argentina: 1982 to 1985", *Armed Forces and Society* 13 (Winter 1987), pp. 221-5; Alfred Stepan, "Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos", *Desarrollo Económico* 27 (enero-marzo 1988), pp. 494-497.

<sup>24</sup> Carlos Moneta, "Fuerzas Armadas y gobierno después de Malvinas: hacia una nueva relación civil-militar", *Estudios Internacionales* 18 (1985), pp. 110-171; Beltrán, p. 227.



el Presidente y las Fuerzas Armadas, proceso que permitió afianzar la tradición corporativista de éstas. Con su estilo de liderazgo plebiscitario Alfonsín arrinconó a los militares, pese a afirmar que no era su voluntad emprender un ataque institucional contra ellos. Al efectuar una primera reorganización logró neutralizarlos, pero no fue capaz de reeducarlos para infundir en ellos valores democráticos. En definitiva no emergió ninguna generación renovada de oficiales profesionales, y la oficialidad joven mantuvo un firme sentimiento de unidad institucional.<sup>25</sup>

Por el contrario, Uruguay gozó históricamente de una cultura de cooperación entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, de manera que a éstas les pareció natural analizar su presupuesto y sus asuntos institucionales con el Senado. Sanguinetti aceptó las restricciones impuestas por los militares durante el primèr año de la transición, pero gradualmente reasumió las prerrogativas tradicionales del Jefe de Estado.

Cuando Aylwin fue elegido Presidente, en las Fuerzas Armadas chilenas se advertía un alto grado de cohesión y una profunda sensación de éxito. A pesar de haber sido derrotadas en el plebiscito de 1988, lograron varias victorias políticas y económicas que las transformaron en un contendor más poderoso con el cual negociar. Mientras que los militares uruguayos perdieron en el referéndum de 1980, ese mismo año Pinochet logró que su Constitución y su itinerario para la transición fueran aprobados por el mismo expediente. Esta Carta Fundamental adquirió legitimidad definitiva cuando el Régimen negoció con la Concertación la introducción de un paquete de reformas antes de las elecciones presidenciales de 1989. Gracias a una serie de transacciones, en las que Renovación Nacional actuó como intermediario, muchos de los artículos controvertidos de la Constitución autoritaria sobrevivieron al gobierno militar, aunque las enmiendas incorporadas redujeron de manera significativa los poderes del Presidente y de las instituciones castrenses.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Raúl Alfonsín, *La Modernización de la Fuerzas Armadas* (Buenos Aires: Centro de Estudios Radicales, 1986); Paul W. Zagorski, "Civil-Military Relations and Argentine Democracy", *Armed Forces and Society* 14 (Spring 1988), pp. 407-432; Deborah L. Norden, "Democratic Consolidation and Military Professionalism: Argentina in the 1980s", *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* 32 (Fall 1990), pp. 151-176; Stepan, 1988, pp. 495-497.

<sup>26</sup> Ver Genaro Arriagada, "The Legal and Institutional Framework of the Armed Forces in Chile", en J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, eds., *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986); Carolina del Río Mena, "Los Hombres del Presidente," *El Mercurio*, 11 Febrero 1990, pp. D8-9.

En comparación con sus homólogos de otros países, las Fuerzas Armadas chilenas ostentan importantes logros institucionales. Entre ellos pueden mencionarse una ley electoral que permitió dejar a una poderosa oposición en el Senado y a ocho senadores designados, que podrían bloquear las iniciativas que propusieran enmiendas significativas a la Constitución. Un Banco Central autónomo, cuyo directorio fue nombrado luego de un compromiso entre los militares y la Concertación, dejó el manejo de las variables macroeconómicas fuera del exclusivo dominio del gobierno entrante. Una Corte Suprema con varios magistrados designados por los militares, aseguró el virtual apoyo en el más alto nivel del Poder Judicial. Una burocracia estatal reducida, con sólo 140.000 miembros (cerca del 1% de la población) y sólo 500 cargos, aproximadamente, para ser llenados por el Ejecutivo en los escalafones superiores de los ministerios y de los organismos gubernamentales, dejó un estrecho margen de maniobra para la nueva administración. Por último, la Concertación heredó sobre 300 autoridades de gobierno local, salvo algunos alcaldes de las grandes ciudades que fueron designados por el nuevo Presidente.<sup>27</sup>

En virtud de una disposición constitucional, el General Pinochet permanecerá como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997, a menos que renuncie antes. También es miembro del Consejo Nacional de Seguridad junto con los otros Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Todos ellos conservaron la facultad de proponer los nuevos ascensos de los oficiales de alto rango para ser ratificados por el Presidente, y de reestructurar sus instituciones sin la supervisión de éste. Con el fin de cubrir su retirada, los militares aprobaron una ley especial que les otorga financiamiento por la vía de fondos provenientes de las exportaciones de cobre, lo cual permitió garantizar su presupuesto y la adquisición de nuevo material para los años venideros. Demostrando una actitud prudente, Aylwin no destituyó a todos los comandantes de las instituciones castrenses, y mantuvo en su cargo al Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, ambos ex miembros de la Junta Militar. Sólo nombró a un nuevo comandante en la Armada, luego de la renuncia del almirante Merino. Sin embargo, todos los civiles propuestos inicialmente como subsecretarios de Ejército, Marina y Fuerza Aérea fueron objetados por las respectivas

---

<sup>27</sup> Acerca del plebiscito ver Manuel A. Garretón, *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia* (Santiago: FLACSO, 1988); International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite, "The Chilean Plebiscite: A First Step Toward Redemocratization", *LASA Forum* 19 (Winter 1989), pp. 18-36; Pamela Constable y Arturo Valenzuela, "Chile's Return to Democracy", *Foreign Affairs* 68 (Winter 1989/90), pp. 169-186.

ramas; en consecuencia, la designación de los nuevos funcionarios, también civiles, tuvo que ser negociada con los militares.

Pinochet continúa siendo el líder indiscutible de un ejército firmemente cohesionado en torno a él y con un importante apoyo de partidos de centroderecha como Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente. Sin embargo, el ex Presidente ha jurado obediencia constitucional al Mandatario recientemente elegido, y en la actualidad aparece como un igual frente a sus ex colegas de la Junta, quienes han decidido mantenerse a cierta distancia de él. Pese a que no existen fricciones, ha disminuido el ascendiente de Pinochet y el Ejército sobre las demás ramas. Del mismo modo, Aylwin ha captado hábilmente el apoyo de la oposición en el Congreso (principalmente de Renovación Nacional) para reducir la competencia de los tribunales militares en los procesos civiles, para rebajar las penas (muerte) que castigan los actos subversivos, y para aprobar una reforma constitucional que autoriza al Jefe de Estado para decretar una amnistía que favorezca a reos condenados por delitos terroristas. Esta última medida, que aparecía como una de las máximas prioridades en el programa de la Concertación, ha hecho recaer en Aylwin la responsabilidad de liberar a los llamados presos políticos, la mayoría de los cuales fueron sentenciados durante el gobierno militar por actividades terroristas.

Como ocurrió en Argentina y Uruguay, el problema más delicado que Aylwin debió abordar fue el de los derechos humanos. Exhibiendo una extrema cautela, el Mandatario optó por crear un organismo de nivel presidencial, la *Comisión de Verdad y Reconciliación*, encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos desde 1973. Esta iniciativa no contó con el apoyo de la oposición, por lo que Aylwin no pudo solicitar el concurso de algunos miembros prominentes y respetados de ésta para que participaran en dicha tarea. La comisión, que dependía directamente del Jefe de Estado, estableció una relación oficial de los hechos que fue dada a conocer a la opinión pública y enviada a los tribunales civiles para que se entablaran los juicios correspondientes por las partes interesadas. En vista de lo anterior la oposición se quejó de que este procedimiento constituía una derogación tácita de la Ley de Amnistía de 1978 aprobada por los militares —que absuelve a sus miembros de los excesos que podrían haberse cometido entre 1973 y 1978— lo cual planteaba una confrontación potencial con las Fuerzas Armadas. Aun así, los opositores esgrimieron que las facultades que le fueron conferidas al Presidente para indultar a terroristas también podrían invocarse para perdonar a miembros de las instituciones castrenses. Al analizar la iniciativa que rebaja las penas para actos terroristas, el senador Sergio Diez, de Renovación Nacio-

nal, declaró que "la aprobación de esta iniciativa permitirá que el Presidente aplique principios similares de conciliación y clemencia a otros sectores que cumplieron una misión durante el mismo período que motivó la proposición de este proyecto de ley". Los hechos parecen indicar que Aylwin cumplió su promesa de proporcionar algún tipo de compensación moral, al establecer la verdad y otorgar beneficios sociales y pecuniarios a las familias de las víctimas. Por cierto que con ello no se impiden las acciones legales que cualquier persona podría emprender ante los tribunales civiles contra los presuntos implicados. Con esto, Aylwin ha sometido indirectamente a los militares a un juicio político frente a la opinión pública, y así lo han percibido las Fuerzas Armadas. Al asumir personalmente la responsabilidad por el problema de los derechos humanos, Aylwin logró obtener el apoyo de la oposición en el Senado para que se aprobara una legislación que le permitiera desempeñar una función conciliadora. Pero el tránsito de la "verdad a la reconciliación" rara vez está exento de conflictos.<sup>28</sup>

Las nuevas políticas económicas aplicadas por los tres gobiernos democráticos entrantes, se han distinguido por una clara continuidad si se comparan con las de sus antecesores autoritarios. El modelo neoliberal heredado de los militares no ha declinado, y la apertura de las economías al mercado mundial, la dependencia del capital externo y la privatización, continúan siendo la piedra angular de los programas económicos. En las políticas de Alfonsín, Sanguinetti y Aylwin sólo se advierten diferencias de énfasis, que dependen de las condiciones en que han recibido la economía de manos de los regímenes autoritarios.<sup>29</sup> La agitación laboral fue común en Argentina y Uruguay, y sus respectivos gobiernos fueron incapaces de impedir cientos de huelgas durante los primeros años en el poder. La contracción del mercado laboral, la inflación galopante, los sueldos cada vez más bajos y la desindustrialización, impul-

---

<sup>28</sup> República de Chile, Senado, "Versión Oficial Extractada", 321 Legislatura, sesión 29, ordinaria, martes 8 de Enero de 1991, en *El Mercurio*, 14 de Enero de 1991, p. C6. Ver Blanca Arthur, "La Democracia de los Acuerdos y Desacuerdos", *El Mercurio*, 30 Diciembre 1990, D2-3; "Violaciones a los Derechos Humanos: Un Apremiante Dilema para Aylwin", *El Mercurio*, 15 Abril 1990, p. D1-2; "Derechos Humanos: El Impacto y los Efectos de la Verdad", *El Mercurio*, 6 Enero 1991, p. D4; "Las Fuerzas Armadas en la Moneda", *El Mercurio*, 6 Mayo 1990, p. D3; "La Adevvertencia del Ejército", *El Mercurio*, 13 Enero 1991, p. D4; "Verdad y Reconciliación: Un Camino Pedregoso", *El Mercurio*, 29 Abril 1990, D1-2.

<sup>29</sup> Ver Jorge Notaro, *La política económica en el Uruguay: 1968-84* (Montevideo: EBO-CIEDUR, 1984); Philip O'Brien y Paul Cammack, eds., *Generals in Retreat: The Crisis of Military Rule in Latin America* (Manchester: Manchester University Press, 1985).

saron a los sindicatos a rechazar la continuación de políticas económicas que los habían afectado duramente en la época de los gobiernos militares. Las organizaciones laborales se opusieron en especial al pago de la deuda externa y a las rigurosas medidas impuestas por el FMI, a las que sindicaban como la principal causa de su crítica situación. De igual modo, los empresarios reclamaron contra las altas tasas de interés que les impedían reembolsar sus créditos.

Al poner en ejecución su Plan Austral en 1985, Alfonsín no consultó ni con la oposición política, ni con los sindicatos, ni con las organizaciones empresariales. Hizo un dramático llamado a la conciencia del pueblo argentino y presentó su paquete de medidas como una iniciativa con miras a lograr la salvación nacional. No hubo ninguna contribución del Parlamento. Alfonsín demostró, sin embargo, indecisión y falta de coherencia para manejar la crisis heredada del gobierno militar. En su equipo asesor se produjeron disputas internas y las políticas adoptadas estuvieron marcadas por la timidez y la confusión. En el Plan Austral se combinaban una política fiscal y monetaria ortodoxa con el control de precios y salarios para detener la inflación. Asimismo, en él se consideraba la venta de algunas empresas públicas al sector privado, pero nunca se propuso la agilización de la burocracia pública ni la reestructuración del sector estatal. Sin embargo, cuando aumentó la oposición de los trabajadores y las huelgas se duplicaron entre 1985 y 1986, Alfonsín negoció directamente con los sindicatos dominados por los peronistas (nombrando a un peronista como Ministro del Trabajo), y eliminó la congelación de los sueldos. Durante la segunda mitad de su administración, Alfonsín confirmó un patrón de sumisión a un poderoso movimiento obrero cuya estructura interna era oligárquica y corrupta. Luego de que su legislación, que proponía la celebración de elecciones internas y permitía la representación de las minorías en la CGT, fuera rechazada en la Cámara Alta, controlada por los justicialistas, el Gobierno aceptó, a cambio de una actitud moderada de parte de los trabajadores, un proceso electoral interno que legitimaba la directiva peronista de la CGT vigente en

---

<sup>30</sup> Mario Strubbia, *¿Por qué fracasó Alfonsín?* (Buenos Aires: Editorial Fundación Ross, 1989), pp. 99-113; Luigi Manzetti y Marco Dell'Aquila, "Economic Stabilisation in Argentina: the Austral Plan", *Journal of Latin American Studies* 20 (Mayo 1988), pp. 1-26; Auyero, p. 55; Leopoldo Mármora, "La posición de los sindicatos en la democracia actual" en Garzón, Mols y Spitta. Un estudio reciente acerca de las relaciones entre los Redicales y los sindicatos peronistas es el de Ricardo Gaudio y Andrés Thompson, *Sindicalismo Peronista y Gobierno Radical: los años de Alfonsín* (Buenos Aires: Fundación Ebert/Gandhi, 1990).

ese entonces. Al adoptar esa decisión Alfonsín mantuvo al Congreso y al Partido Radical al margen de la mesa de negociaciones.<sup>30</sup>

Un proceso similar se verificó en Uruguay. El Poder Ejecutivo, con el propio Presidente y sus colaboradores más directos en los ministerios del Trabajo, Tesoro y Hacienda, se transformó en la institución clave que soportó el peso y la responsabilidad por continuar aplicando una política económica orientada hacia el mercado. Tanto empresarios como trabajadores, actuando en forma independiente de los partidos políticos, pues no tenían vínculos directos ni con los Blancos ni con los Colorados, obtuvieron un acceso directo al Gobierno para presionar en favor de sus demandas. Enfrentado a 160 huelgas hacia mediados de 1985, y a un paro nacional en 1986 en el cual se solicitó la intervención del Ejército, Sanguinetti se vio forzado a negociar directamente con la Confederación Nacional de Trabajadores.<sup>31</sup> El Partido Colorado muy en especial no apoyó estas demandas socioeconómicas y no les dio curso mediante negociaciones en el seno del Parlamento, canalizando su solución a través del Ejecutivo.

En el caso chileno la función inicial del Parlamento en la formulación de la política económica fue variada. Entre las máximas prioridades del gobierno de la Concertación figuraba un aumento del gasto social y la democratización del movimiento sindical. Ambas medidas involucraban la introducción de drásticos ajustes al modelo heredado del régimen militar, y se esperaba que fueran rechazadas en el Congreso. Para obtener mayores ingresos el Gobierno estableció contactos directos con los partidos de oposición, tendientes a lograr una eventual alza de los impuestos, ya que la Concertación era contraria a generar recursos mediante nuevas privatizaciones. Por instrucciones de Aylwin, se llegó a un acuerdo entre el Ministro de Hacienda, militante demócratacristiano, y la directiva de Renovación Nacional, el principal partido de la oposición, antes de que el paquete de medidas pudiera ser analizado y aprobado por la coalición de gobierno. De inmediato se alzaron voces de discrepancia al interior de ésta en torno a la esencia del acuerdo y al hecho de que el Congreso hubiera sido marginado de las negociaciones.

Aylwin justificó su decisión argumentando que era necesario actuar con rapidez, dando a entender con ello que la intromisión del Poder Legislativo habría retardado la firma de un compromiso esencial con los pobres. El Mandatario prometió que el Parlamento

---

<sup>31</sup> Ronaldo Munck, *Latin America: The Transition to Democracy* (London: Zed Books, 1989), p. 168.

nunca más sería excluido de ulteriores debates políticos. El proyecto de ley en que se elevaba los tributos a las empresas y el impuesto al valor agregado se aprobó sin grandes objeciones, excepto las de la Unión Demócrata Independiente. Aun cuando el Jefe de Estado pudo justificar su actitud ante la coalición de gobierno, desde el comienzo quedó de manifiesto que el Parlamento deseaba reafirmar su papel, y que contaba con el respaldo de los congresistas de Renovación Nacional, que también se sintieron postergados. A pesar de no estar de acuerdo con algunas medidas, la Confederación de la Producción y del Comercio, entidad coordinadora de todas las organizaciones empresariales sectoriales, las aceptó como un hecho consumado.<sup>32</sup>

En cuanto al segundo tema, la reforma del Código del Trabajo, el Congreso hizo valer su posición, pero sólo después de que las negociaciones entre los sindicatos y las organizaciones empresariales, realizadas con la mediación del Gobierno, desembocaron en un punto muerto. Luego el Ejecutivo envió un proyecto de ley al Senado, donde era más probable que se llegara a un consenso, pasando por alto inicialmente a la Cámara de Diputados, pues allí había más posibilidades de que prosperaran las objeciones de la Central Unica de Trabajadores. Entre los cambios aprobados por la Cámara Alta se incluían nuevas normas sobre el derecho de huelga, la creación de federaciones y confederaciones sindicales y, por último, la ampliación de la negociación colectiva a más de una sola empresa. Este último punto, uno de los elementos claves de la legislación laboral aplicada durante el gobierno militar, encontró una férrea resistencia en las organizaciones empresariales. En Chile, a diferencia de Argentina y Uruguay, trabajadores y empresarios debieron subordinarse al liderazgo de los partidos después de un intervalo durante el cual habían desempeñado un rol político protagonista, provocado por la ausencia de actividad y competencia partidista. En lugar de solucionar directamente la controversia y favorecer intereses corporativos aislados, el Ejecutivo medió en el conflicto de tal manera que el resultado final provino de un amplio acuerdo entre los partidos en el Congreso.<sup>33</sup>

#### CONCLUSIONES

¿Han tenido éxito los actuales mandatarios en la tarea de democratizar el Cono Sur? Se observan ciertas características de un

<sup>32</sup> *El Mercurio*, 22 Abril 1990; 20 Mayo 1990.

<sup>33</sup> *El Mercurio*, 22 Julio 1990; 18 Enero 1991.

nuevo estilo de liderazgo ejecutivo que permiten descartar la tesis de que el presidencialismo *per se* genera inestabilidad política.

Alfonsín fue el primer líder democrático y carismático en ser elegido Presidente después de Perón. Emergió como un líder de transformación que movilizaría a la opinión pública, una nueva fuerza en la política argentina, para afianzar el poder presidencial. Lo anterior se vio reflejado en la manera en que ejerció la función de líder del partido, en el predominio del Ejecutivo en las iniciativas legislativas, en la conducción de las relaciones internacionales, en la aplicación de la política económica, y en la autoridad ejercida sobre los militares. Al exhibir un estilo de liderazgo plebiscitario, y al presentar las soluciones a los diversos problemas acuciantes que afrontaba la nación argentina como un mandato directo del pueblo, Alfonsín dejó que el Congreso desempeñara sólo un papel secundario. Muy por el contrario, Sanguinetti fue un líder moderado que deseaba llevar a cabo una transición segura. Carente de la impulsividad y del estilo de liderazgo transformativo de Alfonsín, restauró la política preautoritaria de Uruguay sin introducir prácticamente ninguna innovación.

La experiencia chilena es un ejemplo interesante de cómo un gobierno de coalición ideológicamente heterogéneo puede sobrevivir dentro de una democracia presidencialista competitiva y multipartidaria, mejorando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, promoviendo las coaliciones y evitando la personalización del poder. Aunque se han producido importantes cambios ideológicos, el papel del liderazgo presidencial ha sido decisivo en la introducción de patrones de resolución de conflictos que propician una amplia cooperación con una oposición leal. Han aparecido nuevos elementos, tales como un proceso colectivo de toma de decisiones y un liderazgo transaccional innovador, que favorecen la colaboración con el Congreso y fortalecen el presidencialismo al aumentar su eficiencia. En el caso de Chile ello ha traído consigo el restablecimiento de una relación de trabajo interrumpida en la década de los sesenta. En contraste, un liderazgo plebiscitario y transformativo como el de Alfonsín puso en riesgo la estabilidad en el mediano plazo debido a su incapacidad para institucionalizar la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando era más necesaria, especialmente en un país donde el Congreso ha desempeñado un papel histórico débil.

En Chile, las prácticas consociativas y la existencia de un ambiente pluralista favorecen la aplicación de un sistema de consultas mutuas tanto al interior de la coalición de partidos en el Gobierno, como entre el Ejecutivo y la oposición en el Congreso. En comparación con Argentina y Uruguay, en Chile se aprecia un mayor grado de coparticipación entre el Ejecutivo y el Legislativo en



la formulación de las políticas estatales, que se inician, sin embargo, íntegramente al interior del Ejecutivo. Como consecuencia de lo anterior, la política confrontacional parece haberse opacado en el Chile presidencialista post-autoritario. Al menos por el momento. Además, la experiencia chilena, con un sistema partidista competitivo, combinado con formas de corporativismo social y un nuevo tipo de Ejecutivo, que actúa más bien como un componedor político que encauza los conflictos hacia el Parlamento, contrasta con las experiencias uruguaya y argentina. En esta última nación, la coexistencia de poderosos grupos empresariales y partidos débiles, sustentada por una cultura política que desaprueba prácticas asociativas y pluralistas, constituyen un obstáculo para la consolidación de la democracia.

En este trabajo se ha recalcado la importancia de la interacción dinámica entre el liderazgo presidencial y las instituciones políticas, un vínculo que no ha sido suficientemente destacado en el estudio de las transiciones. Se ha intentado demostrar cómo los diferentes estilos de liderazgo pueden contribuir a institucionalizar patrones de resolución de conflictos que fortalecen o debilitan al Congreso, una institución fundamental en los regímenes democráticos. También se subrayó el impacto diferenciado que los estilos de liderazgo producen en áreas políticas claves durante un proceso de transición. Por último, se procuró determinar cuál es el impacto que las tensiones entre las dimensiones transformativas y transaccionales del liderazgo tienen en el éxito de los procesos de redemocratización.