

DEL AUTORITARISMO AL PROCESO DE RENOVACIÓN INSTITUCIONAL: EL CASO DE ARGENTINA, 1976-1994*

GIOVANY AREIZA MADRID*

RESUMEN

El presente artículo propone una aproximación conceptual a los procesos de reestructuración institucional que surgieron tras el colapso del régimen autoritario que gobernó la República Argentina desde 1976 hasta 1983, los cuales significaron profundas transformaciones en el ordenamiento constitucional y sentaron las bases de una inminente transición a la democracia. A partir de un estudio de caso, se desarrolla una propuesta interpretativa de los diferentes actores y fenómenos que determinaron la crisis de legitimidad institucional y sus principales efectos en la división de poderes y el principio democrático de la representación resultantes de la reforma constitucional de 1994.

PALABRAS CLAVE

Democracia; separación de poderes; representación; legitimidad; autoritarismo,

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Areiza Madrid, Giovany. (2014). *Del autoritarismo al proceso de renovación institucional: el caso de Argentina, 1976-1994*. Revista de Estudiantes de Ciencia Política, III, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, (pp. 97-113).

* Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el *XIII Simposio Iberoamericano de Filosofía Política*, grupo de trabajo "Separación de poderes e innovación constitucional". Octubre 14 de 2013, Universidade Federal Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil.

** Estudiante del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Estudiante investigador de los grupos *Filosofía Política y Estado de Derecho y Justicias* de la Universidad de Antioquia. Miembro del Comité Académico de la Cátedra UNESCO para la Resolución Internacional de Conflictos y Construcción de Paz (RIC/CP).

INTRODUCCIÓN

El último gobierno dictatorial en Argentina, establecido por las juntas militares desde 1976 hasta 1983, ocasionó una paulatina erosión de la infraestructura institucional propia de un constitucionalismo sometido a formas autoritarias de ejercicio del poder político. Durante la dictadura, el declive de las dimensiones procedimentales básicas del sistema democrático, propició profundas crisis de los principios de representación y separación de poderes, que sentaron las bases de la descomposición y deslegitimación del régimen político argentino.

A partir de estos supuestos, este trabajo plantea una reconstrucción conceptual que aborda las principales reformas institucionales del periodo dictatorial y post-dictatorial en Argentina, prestando especial atención a los procesos de reforma constitucional de 1994, cuyo énfasis reside en el significado de una experiencia de innovación institucional y el restablecimiento —y consolidación— de una nueva forma de gobierno democrático, donde los pilares fundamentales de la separación de poderes y la representación constituyeron los referentes más importantes de una emergente democracia constitucional. Este artículo se enmarca en un enfoque neoinstitucionalista, que por un lado permite analizar la degradación de las estructuras constitucionales básicas hasta 1983, y por otro, posibilita la comprensión que, desde la teoría política, plantea la reestructuración normativa de los principios legitimadores del sistema democrático y la nueva arquitectura institucional producto de la reforma de 1994.

Para desarrollar la discusión, el artículo está dividido en cuatro partes: en la primera parte se realiza una reconstrucción contextual para identificar los primeros hitos donde se configuran las principales transformaciones sociales, económicas y políticas que permiten la entrada al escenario estatal de nuevos actores y que impactan significativamente el ordenamiento constitucional; estos son el punto de partida del declive del sistema democrático que, a la postre, representan los factores decisivos en la emergencia del gobierno dictatorial. En la segunda parte, la argumentación se dirige hacia los elementos teóricos que permiten dar cuenta del proceso de diseño institucional dictatorial y post-dictatorial, apuntalado por un primer acercamiento a la figura constitucional bajo el autoritarismo, y complementado por una perspectiva normativa de reestructuración y reforma constitucional, donde se fundamentan los principios básicos del modelo democrático tripartita y representativo. En la tercera parte, una lectura desde el neointitucionalismo permite la discusión sobre la definición conceptual de los principales actores institucionales y la centralidad de sus roles que recae en el colapso, transición y consolidación del constitu-

cionalismo democrático. Finalmente, el trabajo concluye con la intención de dar continuidad a los principales debates teóricos y empíricos generados por una constante reordenación de las estructuras constitucionales que –tal y como sucede al analizar el caso argentino en particular– se proyectan las más relevantes discusiones a largo plazo sobre los aportes conceptuales y discursivos de la teoría política a la complejidad que reclama los estudios sobre la democracia constitucional en Latinoamérica.

1. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y AUGE AUTORITARIO: 1853-1976

El proceso político argentino se enmarca bajo un rasgo característico que permite comprender el fenómeno de transformaciones constantes en el sistema democrático fundacional y el impacto en un particular diseño institucional representativo: la preeminencia de una única carta política. De esto se deriva la necesidad de un abordaje teórico y conceptual que aporte a la comprensión de los eventos históricos que han alterado significativamente los pilares fundamentales de los procedimientos democráticos.

Posterior al proceso independentista latinoamericano, la nueva república recién liberada se enfrentó a **numerosas dificultades producto de las guerras ocurridas** a comienzos del siglo XIX, cuyos efectos se tradujeron en una profunda crisis social, económica y de gobernabilidad en todo el territorio. Asimismo, el creciente vacío de poder y la ruptura del vínculo monárquico con España generó la necesidad de constituir nuevos gobiernos que trataron de unificar los territorios bajo el requerimiento político primario de configuración de una identidad nacional.

De igual forma, los nuevos gobiernos tuvieron que enfrentar enormes deudas públicas en un incesante esfuerzo por tratar de reconstruir sus economías, debido a que el recaudo de impuestos se convirtió en un instrumento poco efectivo e ilegítimo. Los préstamos bancarios a países extranjeros “se convirtieron en un importante problema para los gobiernos latinoamericanos” (Skidmore y Smith, 1996: 48). Este fue el caso de Argentina, pues su naciente economía estuvo sostenida gracias a los préstamos de bancos ingleses, que lentamente propiciaron los canales de intercambio y comercio hacia la integración al mercado mundial.

El modelo predominantemente liberal importado de Europa se acomodó frente a una economía principalmente agrícola y poco industrializada; esto trajo sucesivos fracasos comerciales y la conformación de un mercado nacional poco competitivo. Sin embargo, algunos hacendados y pequeños terratenientes

lograron acumular grandes riquezas y concentrar bastas cantidades de tierra, lo que devino en una aguda desigualdad y una creciente posibilidad de encontrar oportunidades sociales, políticas y económicas en la carrera militar (Cf. Collier, 1986). El ejército se constituía entonces como uno de los actores más importantes e influyentes en la configuración del Estado, pues fueron finalmente los dirigentes militares quienes reconfiguraron el panorama político y el ejercicio del poder en Argentina desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX.

La carta política de 1853 se creó bajo los lineamientos normativos de establecimiento y consolidación del “Estado Nación unificado” (Chevallier, 1999, p. 554). Los postulados ideológicos e institucionales plasmados en esta nueva carta política establecieron una república censitaria en Argentina¹. En dicho constructo se fundamentó un sistema democrático y liberal inspirado en la Constitución de Estados Unidos, que ratificaba el sistema representativo fundado en la soberanía popular. Los diputados eran elegidos por sufragio directo; el presidente y los senadores, en dos grados. La igualdad jurídica de los ciudadanos fue proclamada, así como el sufragio universal, cuyas modalidades fueron dejadas a discreción del Congreso.

A partir de esta aproximación general a la constitución del Estado argentino, es menester proporcionar una reinterpretación de los modelos pretorianos de gobierno que se han sucedido en el poder desde las etapas poscoloniales hasta entrada la década de 1980. Bajo el prisma teórico del pretorianismo –que para una gran tradición de la literatura académica ha significado la intervención activa de los militares en la política– también se establece la hipótesis de que la politización de las fuerzas militares refleja la incapacidad de consolidar instituciones políticas civiles efectivas (Cf. Huntington, 1968); mientras bajo un sistema institucionalizado, la gran mayoría de los actores políticos relevantes coinciden respecto a los procedimientos que se deben usar para la solución de las disputas políticas, es decir, “para la asignación de puestos y la determinación de normas” (Gargarella, 1987, p. 9). La falta de instituciones políticas efectivas en un sistema pretoriano significa entonces que el poder se encuentra fragmentado, situación que ha implicado, por lo general, una progresión de golpes militares para intentar controlar los hilos de la autoridad des-institucionalizada.

1 Históricamente se reconocen con antelación la promulgación de “Estatutos provisionales” en 1811, 1813, 1815 y 1817 como precedentes de la primera constitución federal sancionada en 1819 y reformada en 1826. Véase: Bidart, Germán (2005) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, p. 49 y Alberdi, Juan Bautista. (1984) *Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina*. Buenos Aires: Eudeba, p. 35

En este contexto, el desarrollo democrático en Argentina se ha visto constantemente quebrantado pues las rupturas constitucionales producto de los golpes militares en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976 representan el auge de modelos autoritarios de gobierno. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el proceso de democratización no es homogéneo, sino que a partir de este proliferan sectores rezagados tanto social como institucionalmente; el problema se concibe a partir del papel que adquieren esos sectores marginales al proceso democratizador, al constituir elementos claves en determinada situación política.

Comúnmente, lo que se entiende por “colapso de la democracia” (Mainwaring y Suberg, 2002; Samoilovich, 1988; Collier, 1985) ha sido conceptualizado a partir del éxito de una estrategia orientada a imponer de manera coactiva la suspensión o cancelación de la vigencia efectiva de normas básicas que permiten caracterizar un orden político como democrático. Esta estrategia “antidemocrática” pudo alcanzar un éxito importante cuando el objetivo central de cancelar los arreglos institucionales fundamentales de la constitución política pasó a ser percibido por un conjunto relevante de actores, no sólo como una meta deseable o necesaria, sino como una posibilidad política auténtica.

Para otorgar mayor precisión al análisis, este artículo enfatiza en la posibilidad de establecer una distinción teórica entre dos significados del concepto de “factor institucional”. En primera instancia, el concepto de institucionalidad –según los criterios definitorios de Nohlen y Solari (1988)– se refiere a un conjunto de normas o reglas, formales e informales, cuyo sentido es producir, de manera estable, rutinas políticas. “En cuanto estas rutinas efectivamente existen, hay una estructuración o dotación de orden importante en las interacciones políticas” (1988, p. 44). Por otra parte, en una segunda aproximación desarrollada por Flisfish (1985), el concepto también denota conjuntos individualizados de posiciones de autoridad que se asocian a identidades simbólicas específicas: lenguajes particulares que persiguen tanto “objetivos instrumentales” como expresivos y de legitimación, es decir, “códigos de comportamientos y monopolios de determinados tipos de actividades” (1985, p. 112).

Algunos procesos y marcos institucionales de la primera definición pueden ser, por ejemplo, las normas de regulación de las elecciones y, asimismo, las construcciones normativas que transforman votos válidos emitidos en una distribución específica de cargos y posiciones. Para la segunda propuesta conceptual, puede tomarse como ejemplo lo que se entiende como instituciones o actores institucionales. Estos dos ámbitos de lo institucional –por un lado, como reglas y rutinas y, por otro, como autoridad institucionalizada– afectan los procesos políticos según modalidades peculiares a cada ámbito. En el sentido

de reglas y rutinas se posibilitan transformaciones entre poder social, poder político y poder estatal; en cuanto a la autoridad, las instituciones constituyen focos de poder cristalizados, en otras palabras, elementos dotados de una gran permanencia en la configuración de las relaciones de poder.

Al igual que el elevado número de golpes militares que asaltaron institucionalmente la constitución y constriñeron el régimen democrático, también han sido múltiples las reformas consignadas en la carta política argentina de 1853. Aunque este trabajo no busca desarrollar una exposición histórica a profundidad de la ingeniería constitucional en Argentina, sí propone algunos elementos que configuraron significativos procesos de renovación institucional.

Desde 1853 hasta 1994 las reformas constitucionales sucedidas en Argentina trataron de direccionar el curso de la institucionalidad democrática. A partir de 1949, una reforma de gran impacto se ejecutó bajo el gobierno de Juan Domingo Perón, cuya principal transformación apuntó a la permanencia del caudillo militar en el poder político a través de la institucionalización de la reelección presidencial. Bajo el criterio de lo que podría considerarse un modelo típico de democracia delegativa (Cf. O'Donnell, 1992), la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como crea conveniente; sólo se ve restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por el incremento de los componentes caudillistas, plebiscitarios y no-institucionales. Desde esta perspectiva, el ordenamiento constitucional que estuvo sujeto a la discreción político-autoritaria del presidente Perón pudo marcar un hito de gran trascendencia en cuanto a la reestructuración de las instituciones del sistema electoral argentino, así como una extensa promulgación de derechos sociales y políticos que contribuyeron significativamente a la consolidación de la democracia constitucional de corte delegativa.

Posteriormente, la ingente influencia de las Fuerza Militares que no aprobaron con satisfacción las reformas constitucionales consignadas en 1949, generaron el ambiente propicio para la aparición de una nueva coalición golpista que dio lugar a un nuevo golpe militar en 1955². En palabras de Julio Labastida:

“La característica principal de ésta nueva ruptura constitucional fue la proscripción de la actividad política y organizacional proclamada apenas 10 años antes. En esa medida, tal demostración de fuerza y autoridad reflejaron uno de los principales factores explicativos que permiten comprender la paulatina erosión institucional como reflejo de expresión

2 Para profundizar la conceptualización de la dicotomía poder militar vs poder civil véase: Collier, David. *The new authoritarianism in Latin America*, 1979. pp. 41-42

tácita de la reafirmación de la autonomía militar de las fuerzas armadas con respecto al poder civil. (Labastida, 1986, p. 39)

Este señalamiento es una de las precondiciones de objetivación y profundización en el caso argentino, debido a que la compleja puesta en práctica de medidas políticas autoritarias plantean un desafío teórico y analítico que debe indagar las principales bases cuestionables donde se fundamentan los principios justificadores y legitimadores del accionar político.

Por último, como un denotado hito de configuración institucional previo al golpe militar de 1976, confluye tanto la pérdida de instituciones representativas como de la legitimidad de la autoridad política, pues bajo el gobierno dictatorial de 1972 se produce una importante reforma constitucional que regulaba los periodos de duración presidencial a cuatro años y donde inmediatamente el poder quedaba a disposición de autoridades civiles democráticamente elegidas. En esa perspectiva se profundiza el modelo pretoriano, demarcado por la constante intervención militar en los asuntos políticos pero, sobre todo, lo que significará posteriormente un gran eje problematizador: los lineamientos institucionales de la separación de poderes.

A continuación, la discusión gira en torno a los procesos emergentes tras el último golpe militar en Argentina en 1976. A partir de este evento, la propuesta teórica y las bases interpretativas que brindan algunos estudiosos de la teoría y la ciencia política contemporánea, permiten comprender y cuestionar sus principales construcciones normativas en relación con la complejidad que requiere el análisis de este fenómeno en particular.

2. SEPARACIÓN DE PODERES: LEGITIMIDAD Y DEMOCRATIZACIÓN

El gobierno de facto establecido a partir de 1976 desdibujó los límites de cada uno de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) hacia la preeminencia de talante ejecutivo. Este postulado de restricción de la autoridad del gobierno –que fija límites precisos al poder coercitivo sobre los ciudadanos (Cf. Carpenter, 1928) – fue el principal bastión democrático a ser eliminado por la institución militar que gobernó hasta 1983. De esto surge la necesidad de elaborar una profundización conceptual que brinde luces acerca de la importancia de este principio clásico y básico de la consolidación democrática, para posteriormente complejizar los lineamientos teóricos en contraste con la realidad del ejercicio autoritario del poder político y sus implicaciones en el ordenamiento constitucional.

Para establecer aquellas condiciones mínimas de existencia de un sistema democrático donde prime un modelo de frenos y contrapesos propios de una división tripartita del poder claramente definida y delimitada, es menester una lectura retrospectiva de algunos autores clásicos como apoyo epistémico y filosófico a la configuración normativa de la estabilidad política. En esa medida, la perspectiva de Maurice Vile (1967) propone esencialmente que cada rama del gobierno debe ajustarse al ejercicio de sus propias funciones y no se le debe permitir que interfiera en las funciones de las otras. Asimismo, las personas que componen estas tres “agencias de gobierno” (1967, p. 3) deben ser distintas y mantenerse separadas.

Desde esta perspectiva puede interpretarse el establecimiento de un denominado “triumvirato militar” conformado por los máximos generales de la Fuerza Aérea, la Armada Naval y el Ejército Nacional argentino, pues, en contravía de los postulados normativos, la junta militar se caracterizaba por ser tres subdivisiones de un mismo arreglo institucional, es decir, las Fuerza Militares. La ausencia de diversificación del poder provocó una sucedánea agencia única de gobierno, desde la cual las medidas adoptadas tuvieron un mínimo control constitucional y, ante todo, la instauración de instituciones políticas poco efectivas y débilmente estructuradas.

Desde un punto de vista analítico, la consideración principal es que dichas construcciones teóricas fueron diseñadas para implantar, al interior del modelo descentralizado del poder, la concepción de un conjunto de restricciones positivas sobre el ejercicio del poder. Es decir, “cada rama asume cierto grado de poder para posibilitarse un elevado nivel de control directo sobre las otras” (Carpenter, 1928, p. 35). En efecto, es de vital importancia señalar la trascendencia asignada por algunos teóricos a la necesidad de obtener un equilibrio entre las distintas clases de la sociedad, pues actualmente la preocupación continúa centrada en la limitación del poder a través de la estructuración de contrapesos internos dentro del gobierno. Por tal razón, la contribución de Montesquieu (1972), al fijar como objetivo principal el descubrimiento de principios constitucionales que promovieran la libertad política, radica en la posibilidad de poner en un mismo nivel el poder judicial y el poder ejecutivo y legislativo, que en últimas, “permitirá producir una división triple de las funciones del gobierno” (1972, p. 115), característica fundamental del pensamiento político moderno.

En este orden de ideas, Montesquieu proponía claramente una amplia separación de funciones entre las diferentes agencias del gobierno con una separación de personas, a la cual se agregaba la necesidad de un conjunto de “frenos positivos al ejercicio del poder” (1972, p. 121), con el fin de impedir

abusos de autoridad y de atribuciones conferidas para direccionar el estamento gubernamental. En este punto es importante resaltar la concepción de régimen político, pues en este caso, se ha hecho plena consciencia del poder de una constitución para moldear el carácter del Estado y reconocer los postulados constitucionales bajo un sistema de poderes divididos que aseguren que un hombre o un grupo de hombres no puedan obtener un poder arbitrario. Sin embargo, cuando los arreglos consignados en la constitución se ven sometidos al poder autoritario, la delimitación de funciones y los límites de injerencia de las diferentes ramas del poder público se vuelven cada vez menos visibles y, como se evidencia en el caso argentino, el resultado es un gobierno cada vez menos funcional, represivo e insostenible políticamente.

Otro de los factores que debe ser señalado como elemento profundizador del proceso democrático es el asunto referente a la legitimidad institucional; como indica Robert Goodin, “la vía hacia la institucionalización sólo puede encontrar una naturaleza funcional, estable y pactada en la medida en que se caracteriza por poseer un sustento organizacional y procedimental que es aceptado por la gran mayoría” (2003, p. 31). Toda vez que este requerimiento primario de legitimidad es condición necesaria para que las medidas organizacionales adoptadas y sus procedimientos adquieran valor y estabilidad.

Hasta cierto punto, un resultado contrario supondría que un bajo nivel de legitimidad y una pérdida de credibilidad institucional por parte de la gran mayoría gobernada significará, sino la caída absoluta del régimen político, sí un importante factor de inestabilidad social; esta situación determinará una corta permanencia en el tiempo pues –siguiendo algunas aproximaciones del mismo autor– es precisamente la confianza en las reglas y procedimientos pactados lo que hace que el gobierno en el poder (de cualquier naturaleza) sea factiblemente institucionalizado y, por ende, estable y sostenible en el tiempo (Cf. Goodin, 2003).

Es exactamente bajo los acuerdos conceptuales señalados anteriormente que se puede indagar sobre el colapso de la dictadura militar en Argentina en 1983. En la medida en que la Junta Militar en el poder pierde las “bases legitimantes” (Catterberg, 1989: 71) del ordenamiento institucional y la concentración del poder en manos del ejecutivo erosiona la división tripartita de la autoridad, el modelo político pretoriano y altamente profesionalizado y autoritario (Cf. O’Donnell y Schmitter, 1986; Rouquié, 1985) se encuentra en un momento político en el que debe optar por la transición hacia la democracia, sustentada fervientemente en un gobierno civil y constitucional.

Parte de esta hipótesis se sostiene bajo el argumento de que la dinámica de la transición hacia la democracia –sumada al hecho de que ese fútil pacto militar que consideramos como régimen político autoritario tienda a desgastarse– implica que probablemente emerjan en el escenario político nuevos actores sociales e institucionales, y en consecuencia, nuevas reglas de juego. Ésto sugiere la posibilidad de transformar los pactos y los procedimientos, debido a que en esta etapa de nuevos compromisos, “sus pilares no se fundamentarán en la concentración del poder ejecutivo y en el consenso de garantías mutuas entre las élites económicas y políticas, sino en la distribución de posiciones representativas y en la colaboración de los partidos para la gestación de las políticas públicas” (O’Donell y Schmitter, 1986, p. 63).

En esta dirección discursiva, Malcom Sharp (1935), apoyado en las concepciones filosóficas de William Blackstone, señala la importancia de la “doctrina de separación de poderes” (1935, p. 379) y el importante rol desempeñado como base de consecución de una constitución política equilibrada. A partir del supuesto de que las constituciones son, por naturaleza, “estables en el tiempo y difíciles de cambiar” (Goodin, 2003, p. 40) puede interpretarse la adopción de diversos requisitos que exigen mayorías especiales y procedimientos agravados para poder enmendarlas o reformarlas.

A pesar de ello, se deduce que aunque se propendan por instituciones políticas relativamente estables, éstas no son eternas, estáticas e inmutables (Cf. Sharp, 1935), pues los contextos y hechos empíricos han trascendido y cuestionado todo tipo de concepciones normativas. De esta manera, los postulados teóricos planteados sirven a manera de herramienta interpretativa de los elementos conceptuales que desde el interior del régimen autoritario favorecen su superación hacia el establecimiento democrático y constitucional.

3. LA POST DICTADURA EN ARGENTINA: EL GOBIERNO REPRESENTATIVO Y LA REFORMA DEL ESTADO

La argumentación desarrollada hasta este punto debe complementarse desde los postulados teóricos de funcionamiento institucional basados en el principio de la representación; éste constituye otro de los ejes centrales de la problemática aquí abordada. El ejercicio de la representación, reconocido como uno de los pilares fundamentales del ordenamiento democrático constitucional, debe ser profundizado desde diversas perspectivas analíticas, cuya intención será contribuir al ensanchamiento del espectro de abordaje que la teoría política

moderna ha puesto como requerimiento prioritario de funcionamiento de los sistemas políticos.

Bernard Manin (1998) propone un importante aporte a la complejidad conceptual para el abordaje teórico de los principios representativos, sobre todo, bajo el gobierno que se inscribe en el contexto propuesto. Manin sugiere que estos principios son arreglos institucionales concretos inventados en determinados momentos de la historia y desde entonces se ha podido observar su simultánea presencia en todos los gobiernos descritos como representativos. A partir de este supuesto, Manin desarrolla los cuatro principios invariables del gobierno representativo:

El primero supone que quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares; el segundo propone que la toma de decisiones por los gobernantes conservan un grado de independencia con respecto de los deseos del electorado; el tercer principio indica que los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes; por último, el cuarto principio sostiene que las decisiones públicas deben estar sometidas a un profundo proceso de debate. La institución central del gobierno representativo es la elección cuyos lineamientos permiten dar forma a las políticas y al contenido de las decisiones públicas (Cf. Manin, 1998). Por su parte, Joseph Schumpeter (1983) define la democracia y el gobierno representativo como un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas “en las que los individuos adquieren el poder de decidir mediante la lucha competitiva por el voto popular” (1983, p. 243).

Hacia 1983, una sucesión de medidas sociales, económicas y políticas sustentadas en la represión y violencia político-ideológica –aunadas el control absoluto de las instituciones por parte del gobierno militar argentino– evidenciaron un profundo declive de cualquier tipo de institución representativa. Las medidas autoritarias que clausuraron el Congreso y proscribieron la participación política partidista son la más clara expresión del proceso de desinstitucionalización nacional³. En este contexto el ámbito de legitimidad institucional se ve gravemente cuestionado por amplios sectores sociales que, cuando se convierten en una mayoría desestabilizadora, son el factor desencadenante de una crisis del gobierno autoritario; un régimen carente de los principios de representatividad política y legitimidad popular tiene asegurada su etapa terminal en la estructuración de un ordenamiento político equilibrado.

3 Una manera paradójica de mi autoría para denominar el “proceso de reorganización nacional” auto-proclamado por la coalición militar para asumir el poder en 1976

La única salida factible a la crisis social, política y económica, producto del régimen político autoritario, es el regreso a la democracia constitucional, a la posibilidad de configurar instituciones representativas y la permanencia de competencias electorales sustentadas en un nuevo sistema de partidos que garantice la alternancia en el poder y la expresión política y organizacional. En esta dirección, y apoyado en diversos planteamientos neo-institucionalistas de teóricos modernos, se analizarán los arreglos institucionales que en los gobiernos representativos determinan la adopción de las decisiones públicas y cómo éstas se vinculan a la voluntad del electorado.

Para atender el particular desenvolvimiento institucional en el caso argentino en el periodo post-dictatorial, es necesario establecer algunos acuerdos teóricos frente a la perspectiva neo-institucionalista utilizada aquí como enfoque de conocimiento e interpretación de la realidad política y algunos procesos empíricos de transformación organización y de reforma estatal. Para ello es importante clarificar la concepción frente al institucionalismo clásico, pues si bien no difieren en sus postulados más concretos, muestran algunas discrepancias con respecto a los límites establecidos por las instituciones legales y formales. En un nivel más amplio de aquellas instituciones formales estatales aunado al reconocimiento de nuevos actores se establece uno de los principales criterios distintivos (Cf. North, 1993). La propuesta neo-institucionalista radica en que el ordenamiento institucional, no sólo ni equivalente al ordenamiento estatal, conforma los canales más importantes que direccionan las conductas y prácticas políticas, representados en la generación y consolidación de normas, códigos y rutinas de socialización, interacción y participación política, permitiendo la configuración del régimen político y la estructura de gobierno democrático .

A partir de esta precisión teórica, el fin de la dictadura militar en 1983 y el llamado a elecciones civiles sin proscripción de ningún partido político para la contienda electoral en ese mismo año representó el punto de partida de institucionalización de uno modelo democrático de gobierno sostenido por la garantía de los principios constitucionales de la carta política. El poder militar –que en décadas anteriores se perfilaba como “la única institución capaz de ordenar y transformar la nación” (Samoilovich, 1988, p. 164)– atravesó su momento más crítico, culminando con la supeditación absoluta al poder civil. Durante esta nueva experiencia de gobierno democrático se consolidó el modelo presidencialista de gobierno, articulado por un sistema de control constitucional a la autoridad política, debido a que suponía la distribución de los recursos de poder para evitar la concentración renuente en manos del poder ejecutivo.

Desde 1983 hasta 1994 las secuelas de la dictadura demarcaron significativamente las riendas de la consolidación de la democracia y la reactivación de la vigencia constitucional. En el primer llamado a elecciones, posterior a la caída de la dictadura, asumió la presidencia Raúl Alfonsín por un periodo de 6 años, poniendo fin a más de 7 años de gobierno autoritario e iniciando el proceso más importante de reforma del Estado argentino. Bajo su mandato las instituciones políticas y representativas se esforzaron por conseguir, ante todo, mayores niveles de legitimidad y de reconocimiento popular. En este sentido, bajo circunstancias concretas, se concibe la democracia como fuente o principio de legitimación (Cf. Kelsen, 1958). Desde esta perspectiva, la democracia se define como una decisión determinante en la orientación política de una comunidad, la cual constituye una regla introductoria al juego constitucional en sí mismo.

Sin embargo, a pesar de los incesantes esfuerzos institucionales para restaurar la democracia constitucional por parte del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) y de su sucesor en el poder Carlos Menem (1989-1995), la herencia autoritaria sólo pudo ser definitivamente borrada con la configuración de una nueva reforma constitucional, como sucedió en 1994. Esta importante transformación estructural “parcial” (pues no implicó una nueva constitución) significó el diseño de una nueva arquitectura institucional basada en los principios democráticos constitucionales de 1856.

Aunque este trabajo no pretende desarrollar todos los postulados reformadores del régimen político argentino, sí se considera necesario señalar algunos elementos clave para ampliar el análisis a puntos concretos de la carta política emergente; estos puntos ayudan a complementar la perspectiva analítica y permiten observar los cambios más relevantes en cuanto a los procedimientos democráticos. Posterior a la delimitación del análisis, se exponen los avances hacia el establecimiento de una democracia constitucional y una fundamental reforma del Estado: primero, la vigencia de una carta constitucional reconocida y defendida por la coalición en el poder; segundo, la existencia de un poder judicial independiente; tercero, la sanción amplia de derechos humanos; cuarto, el redimensionamiento de las fuerzas armadas y amputación de su rol político; quinto, la paulatina aparición y consolidación de un parlamento autónomo; sexto, la normalización de la vida sindical; séptimo, la legitimación de mecanismos de concertación en las relaciones de producción; y octavo, la transformación interna de los partidos políticos.

Estas reformas constitucionales, que desde la perspectiva teórica de Giovanni Sartori permiten definir a la democracia como régimen político (Cf. Sartori,

1992), propiciaron las bases institucionales de la democracia constitucional. No obstante, la puesta en marcha de aquellos principios normativos y sus diferentes matices particulares –arraigados en la multiplicidad de contextos políticos y territoriales donde se desenvuelven las transformaciones sociales– quedan a la espera de una expresión clara de los postulados. En consecuencia, aunque Argentina pudo conseguir mayores niveles de legitimidad frente a la propuesta de ordenamiento institucional, son muchos los vacíos y problemas que emergieron a medida que se consolidaba el modelo democrático de gobierno.

Sin embargo, es pertinente reconocer la impactante configuración institucional que se derivó de esta reforma. La delimitación de la autoridad y la demarcada separación de poderes –sumada a instituciones electorales para avanzar en el establecimiento de un sistema representativo– son elementos que satisfacen los postulados teóricos planteados inicialmente; aunque no sean modelos ideales llevados a la realidad, el aporte significativo de la teoría política moderna ha proporcionado las bases en que se debe fundamentar un gobierno que quiera autodenominarse democrático. Sin embargo, como se observa en la mayor parte de la literatura académica, la multiplicidad de definiciones de este volátil concepto distan mucho de un consenso teórico, homogéneo o unidireccional que dé por terminado este cuasi-permanente debate teórico, filosófico y político.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo propuso como punto de partida la cuestión de si el esquema institucional básico del constitucionalismo democrático, en sus diversas aproximaciones, tenía la posibilidad de soportar las emergentes formas de poder autoritario en un contexto caracterizado por la fragmentación social y la desinstitucionalización política. El análisis desarrollado en este artículo ha puesto sobre la mesa de debate múltiples perspectivas de abordaje y de interpretación de los hechos empíricos que dotaron de una particularidad conceptual las transformaciones estructurales de la autoridad política y su naturaleza de poder social y político. El declive de los principios procedimentales de un gobierno democrático corresponde al progresivo vaciamiento de los instrumentos organizativos básicos señalados, es decir, los principios de representación y de separación de poderes.

La vigencia de la carta política argentina pactada en 1853, sus reformas parciales, y sobre todo, su cancelación total y suspensión por parte de los gobiernos militares, constituye un gran desafío para la profundización de las democracias constitucionales, tanto para la teoría política moderna –que trata de teorizar

los elementos normativos más representativos para la estructuración empírica de institucionales constitucionales— como para los nuevos actores que entran a reestructurar y re-direccionar el cauce de los hechos políticos concretos.

En este artículo se ha propuesto el proceso dictatorial argentino como un régimen de excepción que, por circunstancias particulares, se ejerció sin control. Esto implica que el poder de los gobernantes sobre los gobernados no conoció ninguna restricción, es decir —en términos constitucionales— que las garantías fundamentales fueron abolidas. La dictadura implica la concentración de todos los poderes en manos de un hombre, de una clase, de un partido o de una institución. Un régimen dictatorial se instaura en ruptura con el orden político anterior y supone una normalidad constitucional, si no liberal, que irrumpe y viola, o, por lo menos, supone un consenso normativo contra el cual se inscribe. Por tanto, como se ha señalado, el problema de la dictadura es completamente inseparable de la legitimidad. Si bien resulta fácil descubrir el carácter dictatorial de un gobierno en el marco de sistemas políticos muy institucionalizados donde se manifiesta un consenso relativamente grande respecto de un orden político deseable, no es la situación para el caso argentino.

La fragmentación institucional sufrida bajo la última dictadura militar fue la más clara evidencia del desgaste constitucional básico de las dimensiones procedimentales mínimas para el establecimiento de un sistema democrático (Cf. Dahl, 1992); esto devino en una profunda crisis de insostenibilidad y descomposición institucional. En efecto —como se concibe a partir del enfoque neo-institucionalista—, la ausencia de pautas estables que permitan organizar y distribuir los recursos de poder produce necesariamente el colapso de cualquier tipo de régimen que se intente instaurar, pues su condición primigenia recae en el proceso de institucionalización del régimen político.

Finalmente, la propuesta de abordar el problema teóricamente desde el lente del neo-institucionalismo permite resaltar la importancia de los próximos debates, de modo que se planteen elementos significativos al aporte del rendimiento institucional de los sistemas democráticos. Así, la manera exacta en que las instituciones pueden adaptarse mejor a la complejidad política contextualizada constituye una pregunta abierta vinculada con premisas tanto normativas como factuales.

Los modelos basados en la separación de poderes y en el establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado, sólo constituyen algunas aproximaciones a la arquitectura de instituciones pluralistas para asegurar centros de poder equilibrado en toda la sociedad. En esa línea argumentativa, el aporte teórico reside en que las instituciones deben

tener la capacidad de configurarse a medida que se transforman los contextos; sin embargo, cuando se ven sometidas a los designios de gobiernos autoritarios se convierten en soluciones mecánicas fácilmente instrumentalizables, toda vez que reflejan un sistema democrático inestable y débilmente consolidado, que terminarán sirviendo a los detentores de poder. En última instancia, las instituciones dependen de la capacidad de diseño institucional de la estructura jerárquica para asumir la dirección de los organismos estatales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alberdi, Juan Bautista. (1984). *Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
2. Barón de Montesquieu. (1972). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
3. Bidart, Germán. (2005). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar.
4. Carpenter, William. (1928). The Separation of Powers in the 18th Century. *American Political Science Review*, 22, pp. 21-45.
5. Catterberg, Edgard. (1989). El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina. En: Meyer, Lorenzo y Reyna, José (coords.) *Los sistemas políticos en América Latina*. Madrid: Siglo XXI Editores, pp. 60-69
6. Chevallier, Francois. (1999). *América Latina. De la independencia a nuestros días*. México: Fondo de Cultura Económica.
7. Collier, David. (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
8. Dahl, Robert. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
9. Flisfish, Ángel. (1985). *La política como compromiso democrático*. Santiago de Chile: FLACSO.
10. Gargarella, Roberto. (1987). La filosofía del constitucionalismo Latinoamericano. *Revista Administración pública y sociedad*, 1, pp. 2-16.
11. Goodin, Robert (comp.) (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa.
12. Huntington, Samuel. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. España: Paidós.
13. Kelsen, Hans. (1958). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: Imprenta Universitaria.

14. Labastida, Julio, (coord.). (1986). *Dictaduras y dictadores*. México: Siglo XXI Editores.
15. Mainwaring, Scott y Suberg, Mathew (comps.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós.
16. Manin, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
17. Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (eds.). (1988). *Reforma política y consolidación democrática: Europa y América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
18. North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio constitucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económico.
19. O'Donnell, Guillermo. (1992). ¿Democracias delegativas?. *Cuadernos del CLAEH*, 61 (17), pp. 31-69.
20. Rouquié, Alain. (1985). *El estado militar en América Latina*. Buenos Aires: Emecé Editores.
21. Sartori, Giovanni. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
22. Schmitter, Phillipe y O'Donnell, Guillermo. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.
23. Schumpeter, Joseph. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona: Orbis.
24. Sharp, Malcom. (1935). The Classical American Doctrine of the Separation of Powers. *The University of Chicago Law Review*, 2, pp. 375-398.
25. Skidmore, Thomas y Smith, Peter. (1996). *Historia contemporánea de América Latina*. Barcelona: Crítica.
26. Vile, Maurice. (1967). *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford: Clarendon Press.