

¿Adaptando el Estado al Mercado, o el Mercado al Estado? Reformas constitucionales en Chile, Brasil y Argentina hacia fines del siglo XX

MARIO SZNAJDER

Universidad Hebrea de Jerusalén

En las dos últimas décadas del siglo XX se produjeron profundos cambios constitucionales en Chile, Brasil y Argentina. Estos tres países vivieron bajo dictaduras militares 'fundacionales', que intentaron, de una u otra manera, crear marcos desmovilizadores, desde el punto de vista social y de desarrollo económico, concordes a sus propias visiones ideológicas manifestadas a través de las "Doctrinas de Seguridad Nacional" de cada uno de éstos.¹ La transición a la democracia de cada uno de estos países implicó serios cambios constitucionales, sea un retorno al *statu quo ante*, como en el caso argentino, que luego requirió una seria reforma constitucional; sea la redacción de una nueva constitución, como sucedió en Brasil; o una serie de reformas constitucionales que transformaron una transición impuesta por los militares en una pactada entre los militares y la oposición, en Chile, en 1989.

Más allá de los cambios generados por las transiciones de gobiernos militares autoritarios a gobiernos civiles democráticos, cada una de las *polis* mencionadas reestructuró sus bases constitucionales como respuesta a los procesos de modernización y sus impactos sobre las sociedades respectivas. Las reformas económicas llevadas a cabo en Chile, Argentina y Brasil pueden ser vistas como una transición económica paralela a la política. Es así como estos estados transitan del autoritarismo a la democracia por un lado y, por otro, de modelos económicos de alto grado de intervención estatal en economías muy reguladas a modelos de libre mercado y reducción del rol económico estatal. Los cambios constitucionales acompañan esta doble

msmarios@msec.huji.ac.il

transición, reestructurando el marco institucional que establece –o desregula– las relaciones entre el Estado y el Mercado.

El propósito de este trabajo es analizar los procesos mencionados en relación a los varios legados que dejaron tras de sí las dictaduras militares. También se pretende señalar que, pese a las claras intenciones democratizadoras implícitas en cada uno de los procesos constitucionales mencionados, las visiones del pasado son de tal peso que las reformas se hacen con respecto a éstas más que teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de cada uno de los países en cuestión. Pese a esto, los procesos de legislación constitucional no se abstraieron de las realidades de la neoliberalización y globalización económica en forma positiva o negativa. Esto implicó la adopción de posiciones frente a las realidades socio-económicas nacionales, partiendo de la disminución de la capacidad interventora del estado en la economía y hasta de los derechos sociales de la población.

Reformas constitucionales

Si las constituciones latinoamericanas del siglo XIX estaban basadas, en su mayoría, en modelos liberales, como la de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, y en las ideas de la Revolución Francesa de 1789 en adelante, incorporando a veces tintes autoritarios, como sucede en el caso de la Constitución de Chile de 1833, las de fines del siglo XX responden a otros modelos y realidades. Habiendo superado y descartado la etapa del constitucionalismo social, cuyos ejemplos se encuentran en la Constitución de Weimar (1919) y más tarde en las de las democracias populares, pero teniendo también el antecedente latinoamericano de la Constitución Mexicana de 1917, las nuevas cartas magnas se centran en la creación y/o perfeccionamiento de estructuras estatales tutelares cuyo objetivo es defender un estado de derecho democrático. Todo esto, sin dejar de lado los aspectos ‘proclamativos’ de índole social.

Los modelos de este tipo de constitucionalismo ‘organizacional estructural’ son las constituciones de Francia (1946 y 1958), de Italia (1947) y de la República Federal Alemana (1949). La Constitución de Chile (1980) y sus 54 reformas (1989) reflejan esta tendencia, aunque la versión no reformada es claramente conducente a un tipo de democracia restringida, autoritaria o limitada, como se prefiera llamarla. Las reformas constitucionales argentinas de 1994 claman haber sido generadas en un nuevo tipo de marco: el constitucionalismo de la realidad. En este marco no sólo se estaría afianzando la democracia a través del estado de derecho, sino que se crearían los mecanismos estructurales que permitirían la implementación de la parte declarativa, transformando los derechos y garantías que otorga la constitu-

ción en principios operativos.² La Constitución de Brasil de 1988 viene a reestructurar y democratizar los marcos autoritarios legados por el poder militar, y a asegurar los derechos sociales de las grandes masas y del individuo, constituyendo quizás el caso intermedio entre las metas organizacionales y aquellas de un realismo ejecutivo.

En el último ventenio del siglo XX, paralelamente al proceso de reforma constitucional y adaptación institucional a la aplicación de políticas de libre mercado, se desarrolla la discusión académica sobre el tema. En general, los marcos analíticos son diferentes para la transición política y la transición económica, pero algunos autores, como por ejemplo Adam Przeworski, Jorge Domínguez y Atilio Borón, atacaron el tema desde el ángulo de la relación entre democracia y capitalismo.³ Mark Ensalaco y Anthony Holland O'Malley analizaron en forma puntual los problemas constitucionales chilenos, mientras que Robert Barros encaró el problema de la relación entre la Constitución chilena de 1980 y la personalización del poder militar en Chile en la figura del general Pinochet.⁴ En un ámbito más amplio, Brian Loveman demostró que el problema del tutelaje militar sobre las nuevas democracias latinoamericanas abarcaba gran parte de los países del área, y asimismo se publicaron serios trabajos comparativos como el que realizaron Gonzáles Encinar, Miranda, Lamounier y Nohlen.⁵

La reforma constitucional brasileña suscitó vivos debates también más allá de Brasil y el *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* le dedicó un número especial en 1998.⁶ Sobre Argentina, es interesante la visión de Arceneaux sobre el diseño institucional autoritario y la transición, así como la de Ferreira Rubio y Goretti, que analizaron el problema de uso –y abuso– ejecutivo de los Decretos de Necesidad y Urgencia en Argentina por parte del presidente Menem.⁷ El tema de la relación Estado-Mercado, enfocado a través de los procesos constitucionales de reforma, no ha sido analizado directamente en estos términos.

Pese a los problemas de ejecución legal que caracterizan a muchos de los países de América Latina, las nuevas constituciones –o aquellas reformadas– no pueden ser vistas como simples documentos declarativos. La seriedad con que los políticos y sus asesores legales y profesionales emprenden los procesos de definición o reforma constitucional indican cuán importantes son las visiones condensadas en las constituciones, también con respecto a la relación antes mencionada. Esto es real, aunque la ejecución de todos los principios proclamados se torne difícil. Las dificultades generalmente son generadas por las circunstancias políticas, por falta de presupuesto o por otro motivo. Sin embargo, el documento escrito es una constancia de cómo aquellos que lo redactaron pretendieron crear una *polis* mejor.

Marcos constitucionales

Las constituciones pueden ser percibidas de varias maneras. Son un intento de construir *la política*, tanto a través del establecimiento de instituciones como a través de una retórica, o un idioma político propio que sirve de base a la cultura política local y que a la vez la refleja. Es por esto que cuando se realiza una comparación en estas áreas debemos tener en cuenta no sólo el tipo de limitaciones que cada constitución impone al poder gubernamental, sino también de qué manera lo hace, ya que la constitución da forma al estado y a su propia cultura política.⁸ Las constituciones asumen también roles fundacionales del nuevo estado, estado reformado o comienzo de una nueva era política. Son presentadas como necesarias, ya que establecen las reglas de juego fundamentales que van –al menos teóricamente– más allá de los intereses e ideologías de grupos sociales o partidos políticos. El propósito de la labor constitucional es crear una base consensual en el marco de la cual se regulan las relaciones entre el estado, la sociedad y los individuos. En este marco, las constituciones se manifiestan también con respecto al mercado económico. Esta manifestación puede ir desde una visión que otorga al estado roles económicos centrales a otra opuesta, en la que la relación Estado-Mercado es muy débil o casi inexistente. La institucionalización de las relaciones políticas, y a veces económicas, sociales y aun culturales, generalmente hace de la constitución un marco más o menos rígido. Éste es difícilmente adaptable a los cambios que contrae todo proceso de modernización; de ahí que los procesos de reforma constitucional y, más aún, de instauración de nuevas constituciones sean problemáticos. Esto explicaría parcialmente la longevidad de las constituciones en el mundo y también en los países aquí estudiados.

Las circunstancias del cambio constitucional

Las circunstancias en que se llevan a cabo los cambios constitucionales determinan parcialmente los resultados. Hay que distinguir entre aquellos que se realizan en un marco más o menos democrático y uno autoritario; también entre los cambios ‘a puertas cerradas’ y aquellos en los que el debate político y público repercute sobre los resultados.

Nos remitimos al análisis del proceso en términos de cambio y no explícitamente de una reforma o asamblea constituyente, ya que se trata de tres casos en los que las circunstancias fueron diversas y que se realizaron en distintos marcos, ninguno de los cuales fue elaborado por una asamblea constituyente elegida para tal propósito.

En el caso de Chile, fue el gobierno militar el que tomó la iniciativa, pocos

días después del golpe del 11 de septiembre de 1973, de constituir una comisión de juristas y expertos que se encargase de redactar una nueva constitución para el país. La idea básica era elaborar un tipo de democracia que supiera defenderse contra los peligros de la masificación de la política y las amenazas revolucionarias. De aquí que el modelo de constitución autoritaria que surge sea fuertemente presidencialista y reduzca las prerrogativas del futuro congreso.⁹

En Brasil, el congreso libremente electo se transformó en asamblea constitucional y redactó la nueva constitución de 1988. La intención era establecer las bases para una democracia moderna. Por lo tanto, la constitución contiene largas y detalladas secciones sobre derechos humanos y derechos civiles. Por otro lado, reestablece la mayoría de las prerrogativas del congreso anuladas durante el gobierno militar, incluyendo una amplia medida de control presupuestario.

En Argentina, frente a la imposibilidad de conseguir el apoyo político suficiente de los dos tercios del congreso para convocar una convención constituyente, y frente al problema de la sucesión presidencial y la prohibición de reelección, temiéndose medidas de fuerza y el deterioro e inestabilidad económicos que podría generar un cambio de gobierno, se procedió a reformar la constitución en 1994. La reforma se llevó a cabo sobre la base de un pacto político logrado entre el presidente Menem y la más notoria figura de la oposición radical, el ex presidente Alfonsín. El 'Pacto de Olivos' representó una síntesis entre el interés de continuidad justicialista y el interés de la oposición de limitar el poder presidencial y a la vez coartar las oportunidades de arbitrariedad y corrupción. De aquí surge un modelo mixto, en el que el ejecutivo obtiene la posible reelección, pero se debilita al perder parcialmente el control sobre los nombramientos judiciales, y se refuerza a la oposición en el Senado.

Las circunstancias que llevaron al cambio constitucional son también de interés, ya que, en cierta medida, influyen sobre la dirección de éste.

Chile (I)

En Chile, es interesante notar que pocos días después del golpe de septiembre de 1973 el poder militar reúne formalmente a un grupo de sus partidarios, la mayoría de los cuales son expertos en derecho constitucional. Renato Cristi señala con precisión que en el acta de la sesión 1 de Junta de Gobierno de Chile, fechada el 13 de septiembre de 1973, "queda claramente consignada la intención de la junta militar de promulgar una nueva constitución".¹⁰ Es interesante apuntar que, según Cristi, el proyecto de reforma constitucional ya se encontraba en estudio. O sea que aún antes del

golpe militar, y ciertamente inmediatamente después de éste, círculos insatisfechos con el desarrollo político-histórico del estado chileno pensaban cambiar su matriz constitutiva, es decir, la constitución de 1925. Esto apunta a dos conclusiones previas. La relativa longevidad y estabilidad constitucional chilena indicarían que, a ojos de los que proponían la necesidad de cambio, la crisis que afectaba al país era tal que no podría ser resuelta a través de un mero cambio político, aunque éste implicara estabilización. Para estos grupos, opositores al gobierno de Allende, hacía falta un cambio radical, lo que en un país legalista como Chile significaba elaborar una nueva constitución. Es interesante señalar que también los partidarios de Allende proponían un cambio constitucional, y se hablaba de un plebiscito popular, a realizarse en septiembre de 1973, para aprobar este cambio y destrabar el impasse político-parlamentario al que habían llegado el gobierno de la Unidad Popular y la oposición de centro-derecha. O sea que la polarización política había llevado a amplios sectores políticos a la conclusión de que el marco constitucional anterior— el de 1925— había dejado de funcionar y era necesario cambiarlo. Pero las circunstancias favorecieron a los opositores al gobierno, quienes tomaron el poder y decidieron realizar el cambio de acuerdo a los criterios ideológicos que los enfrentaban al marxismo de Allende y sus seguidores.

El segundo punto es que al emprender el camino del cambio constitucional que pretendían realizar bajo su égida, los militares —o algunos de sus líderes centrales— tenían de antemano intenciones ‘fundacionales’. Ello implicaba un largo período de gobierno militar, en cuyo marco se llevaría a cabo la ‘fundación’ del nuevo estado chileno, cuya matriz sería la nueva constitución. Esto iba en directa contraposición a las ideas y las intenciones de los partidos de centro que se habían opuesto a Allende, encabezados por el Partido Demócrata Cristiano y su líder, Eduardo Frei Montalva, quienes hubieran deseado una rápida intervención militar estabilizadora, seguida por la vuelta de los militares a los cuarteles. De haberse realizado este guión hipotético, hubiera posibilitado un retorno al *statu quo ante* sin necesidad de la maniobra ‘fundacional’ emprendida por los militares e implementada a largo plazo.

Brasil

La Constitución de 1988 en Brasil se genera en circunstancias políticas muy diferentes. En la segunda mitad de los años 80 Brasil se encuentra en un proceso de consolidación democrática que, entre otras cosas, implica una reacción a los largos años del poder militar y su legado. En 1967, bajo la presidencia del mariscal Humberto Castelo Branco, el poder militar dictó una nueva constitución, en lugar de la de 1946, en la que, sin abolir las formas

democráticas, se instituían serias limitaciones de carácter autoritario. En la transición a la democracia de los años 80, se tornó necesaria una respuesta frente a estos estamentos institucionales autoritarios, y ésta revistió la forma de una nueva constitución, la de 1988.

Las elecciones de 1984 habían señalado la clara victoria del movimiento de democratización, pero el presidente electo, Tancredo Neves, murió antes de asumir la presidencia. José Sarney, el candidato a vicepresidente, había apoyado al gobierno militar y esto dificultaba su posición como la persona que debía liderar el proceso de democratización. Por otro lado, Ulysses Guimarães –quien como presidente de la Cámara de Diputados habría de asumir la presidencia de la república en caso de no hacerlo Sarney– se había opuesto firmemente a los militares y por lo tanto no era aceptable a los ojos de éstos. Es así que Sarney asume la presidencia y trata de estabilizar la economía, sin éxito, tras haberse comprometido a llevar a cabo la reforma constitucional prometida por Neves.

Si a esto se suma que las elecciones de 1986, muy influenciadas por el momentáneo éxito del plan de estabilización económica (el Plan Cruzado), dieron una victoria sin precedentes al PMDB y al PF, relegando al PT y a la izquierda en general a un segundo plano, se explica parcialmente por qué la constitución no se redactó de acuerdo a la voluntad de los círculos conservadores, que hubieran preferido un documento de carácter más técnico. La idea conservadora era que la constitución fuese redactada por una comisión de expertos y luego ratificada por una asamblea constituyente. El resultado hubiera sido un documento corto que garantizara los derechos básicos, pero dejara lo específico para ser redactado como legislación por el congreso mismo. La izquierda, por el contrario, quería un documento constitucional largo y detallado, que incluyese la protección explícita de cada uno de los derechos otorgados como garantía contra el autoritarismo y la corrupción futuras. Aparte, la izquierda quería participación popular y debate público en la redacción constitucional, es decir, una asamblea constituyente con plenos poderes. El compromiso fue que los miembros del congreso –diputados y senadores– elegidos en 1986 servirían como asamblea constituyente.¹¹ La diferencia básica con el caso anterior está dada por las circunstancias del proceso de consolidación democrática en las que se realiza la génesis constitucional brasileña. Sin embargo, como en toda constitución, también en el caso brasileño se dirimen aspectos fundacionales centrales, aunque el debate parlamentario en este caso asegura que la desviación técnica e ideológica, estructuralmente presentes en el caso chileno, sean menores o no existan en el brasileño. El carácter ‘reactivo’ de ambas constituciones frente a herencias histórico-políticas muy diversas –en Chile, el período de Allende y el ‘espectro’ de la revolución marxista; en Brasil, el largo gobierno militar y la

realidad de exclusión social y económica— queda claro, aunque la dirección de la reacción es diversa.

Argentina (I)

El caso argentino es diferente. Aunque el resultado es un texto constitucional que introduce profundas reformas con respecto al texto original de 1853, no son tocados los primeros 35 artículos, denominados 'clausulas pétreas' o marco básico de la institucionalidad democrática. Comparada con las reformas parciales de 1860, 1866, 1898 y 1957— esta última, en pos del texto constitucional peronista que tuvo vigencia entre 1949 y 1956—, la reforma de 1994 constituye un cambio profundo. Sus orígenes son claramente políticos, pero sus resultados, como generalmente sucede con cambios en los textos constitucionales, son de alto impacto institucional. Sin embargo, a diferencia de los casos aquí tratados de Brasil y Chile, sus pretensiones no son 'fundacionales' sino modernizantes.

El origen político se encuentra en la voluntad del presidente Menem de ser reelegido en las elecciones presidenciales de 1995 para un segundo mandato, lo cual estaba explícitamente prohibido por el texto constitucional vigente hasta 1994. Todo el proceso se lleva a cabo a la sombra de los resultados electorales de octubre de 1993 y en pleno proceso de consolidación democrática y estabilización económica. Fuertes intereses apoyaban al continuismo presidencial. Grupos empresariales y financieros, locales e internacionales, de cuyas inversiones dependía la viabilidad económica futura del país, querían continuidad en las políticas económicas estabilizadoras y para eso era necesario reelegir a Menem, ya que el antiguo verticalismo justicialista no había sido propicio al surgimiento de candidaturas alternativas. Di Tella sostiene que la imposibilidad de controlar al congreso, como vía alternativa a la aprobación plebiscitaria de la reforma constitucional, podía, según versiones alarmistas, conducir a un autogolpe estilo Fujimori, en el que la disolución del poder legislativo sirviera para promover el proyecto político de la reelección de Menem.¹²

Las elecciones parlamentarias de 1993 y las mayorías obtenidas por el gobierno en la Capital Federal y sus alrededores dieron lugar al "Menemazo", que fue un intento de apurar la aprobación de la reforma constitucional en el Senado obteniendo el apoyo de partidos pequeños a través de "oscuras negociaciones". El hecho es que el Senado terminó aprobando un proyecto cuyos detalles fueron conocidos por sus miembros apenas minutos antes de la votación.¹³

Tras la aprobación en el Senado, el gobierno declaró que las reformas constitucionales serían sometidas a plebiscito nacional el 21 de noviembre, lo

cual generó fuertes presiones para su aprobación en la Cámara de Diputados, en la cual el proyecto no tenía buenas posibilidades de aprobación. La oposición radical se vio ante el dilema de perder un plebiscito frente a Menem o llevar a cabo una negociación política que a la vez podría evitar la derrota electoral y matizar las reformas propuestas por el gobierno. El ex presidente Alfonsín eligió la segunda alternativa, y así lo explicó subsecuentemente en su libro *Democracia y consenso*. Alfonsín, cuya carrera política parecía terminada por el prematuro abandono de la presidencia tras las elecciones de 1989 y la entrega anticipada del poder a Menem en medio de una crisis económica sin precedentes, logró, sin embargo, ser elegido como presidente de su partido, la UCR. La Unión Cívica Radical lo eligió por un estrecho margen y Alfonsín se abocó a elaborar, junto al presidente Menem, la matriz de reforma constitucional conocida como el "Pacto de Olivos".

En general, las circunstancias del cambio constitucional o de las reformas influyeron directamente sobre los resultados. Una diferencia crucial es que la Constitución de 1980 en Chile no fue discutida en la esfera pública del país, estrictamente limitada bajo el gobierno militar, mientras que la Constitución de 1988 en Brasil constituye, desde este punto de vista, el extremo contrario. No solamente fue discutida en los respectivos comités constitucionales del congreso y públicamente desde abril de 1987 hasta octubre de 1988, sino que diversos grupos propusieron 1.947 enmiendas que finalmente fueron unificadas en 697 durante el proceso de redacción constitucional.¹⁴ O sea que no sólo hubo debate parlamentario, sino que diversas partes de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de presentar inquietudes y propuestas específicas, de acuerdo a las ideas prevalentes sobre la necesidad de participación popular en el proceso constitucional. En el caso argentino, la discusión fue precedida por el pacto político que definió los términos de la reforma.

Chile (II)

En el caso chileno, la elaboración del proyecto constitucional se realizó en los años posteriores al golpe militar, en comisiones especializadas cerradas al debate público y en las cuales no había lugar para ningún tipo de representatividad de carácter político, menos aún para el debate público. La Comisión Ortúzar,¹⁵ prácticamente liderada por Jaime Guzmán, había elaborado durante más de cuatro años un proyecto constitucional, que luego fue entregado al Consejo de Estado. Éste fue un órgano en el que personalidades como los ex presidentes Jorge Alessandri Rodríguez y Gabriel González Videla, junto a otros hombres notorios de la política chilena dispuestos a colaborar en este proyecto constitucional, discutieron y

reformaron la propuesta durante un período de dos años. En junio de 1980, el Consejo de Estado entregó a Pinochet la versión final de la propuesta constitucional. Éste pasó la propuesta a la Junta y consultó con los asesores legales de las fuerzas armadas y los ministros de Justicia e Interior –Mónica Madariaga y Sergio Fernández–, que eran de su confianza personal y que se constituyeron en el ‘Grupo de Trabajo’. En este proceso, el proyecto constitucional sufrió serios cambios que acentuaron la autoridad presidencial y la autonomía de las fuerzas armadas frente al poder civil democrático. El nuevo proyecto constitucional, aprobado por la Junta en su capacidad de ente legislativo, fue presentado a plebiscito popular y aprobado por amplia mayoría en septiembre de 1980.¹⁶

Argentina (II)

Entre el debate abierto alrededor de la génesis constitucional brasileña de 1987-1988 y la preparación y debate cerrado de la génesis constitucional chilena de 1973-1980, tenemos el tercer caso, de más rápido desarrollo –entre octubre de 1993 y agosto de 1994–, en el que se debatieron, negociaron y sancionaron las reformas a la constitución argentina. Ya hemos señalado la celeridad con que se procesó el proyecto de reforma en el Senado, que no dejó demasiado lugar a ningún tipo de aporte popular, ni siquiera a un serio análisis.

El hecho de que la reforma constitucional se basase en una negociación política entre los líderes de los dos partidos principales, Menem y Alfonsín, no tenía por qué significar por sí solo una tendencia exclusionista de otras fuerzas políticas, de los representantes en los propios partidos o de la sociedad civil en general. Esto es especialmente cierto dado que las negociaciones políticas, primero secretas, se tornaron eventualmente negociaciones públicas. Pero el hecho de que la propia reforma fuera elaborada como un pacto político, según el cual el líder de la oposición se comprometía a conseguir el apoyo de su partido para lograr la mayoría necesaria a cambio de las concesiones obtenidas del presidente Menem en la negociación, es una seria base para suponer que los representantes elegidos en abril de 1994 a la asamblea constituyente quedaron supeditados a lo pactado por los líderes. Sin embargo, los radicales intentaron –por ejemplo, en el debate sobre la diferencia entre seguridad interna y defensa nacional (frente a un enemigo externo)– ir más allá de lo pactado, pero fueron frenados por los menemistas.¹⁷

Otro hecho tiene que ser tomado en cuenta con respecto al pacto político que generó la reforma constitucional argentina de 1994. Aunque Argentina se caracterizó por poseer un sistema político mayormente bipartidista, en el que

las fuerzas dominantes eran el Partido Justicialista (PJ) –expresión institucionalizada del peronismo histórico– y la Unión Cívica Radical (UCR), el desarrollo político paralelo a la negociación del Pacto de Olivos y las presiones que esto generó en ambos partidos fueron la base de gestación de una nueva agrupación de centro-izquierda. El Frente Grande consigue, en las elecciones a la asamblea constituyente, el 12,7 % del voto nacional y en la Capital Federal, 37,6% del voto. Paralelamente crecía la fuerza política de extrema derecha, MODIN, que entre las elecciones de 1993 y las de 1994 incrementó el porcentaje de votantes, a nivel nacional, del 5,8% al 9,2%.¹⁸ Esto significaba que la manera de reformar la constitución acarrearía efectos polarizantes y destructivos para el sistema político anterior, cuyos líderes habían pactado también para preservar el poder de sus respectivos partidos en el futuro. El radicalismo, antes opuesto a la reforma constitucional, reaccionó frente al pacto político no sólo votando parcialmente por el Frente Grande en 1994, sino que en la elección presidencial de 1995, en la que es reelegido Menem, muchos ex radicales votaron por el candidato presidencial del Frente País Solidario (Frepasso), el peronista disidente José Octavio Bordón, relegando a la UCR a un tercer lugar en el escenario político argentino.¹⁹

Las circunstancias diferentes en las que se realizan los cambios constitucionales son fruto de desarrollos político-históricos diversos, pero sirven de base para explicar también las distintas formas que asumirán los documentos constitucionales de cada país. El carácter más o menos ideológico, el debate más o menos público, el rol futuro del estado frente a la sociedad y el mercado y la autonomía de la fuerzas armadas fueron en gran parte determinados tanto por las diversas culturas políticas como por las circunstancias en las que éstas contribuyeron a generar las nuevas constituciones o, como en el caso argentino, una profunda reforma.

Estado, sociedad y mercado

Aunque el eje constitucional gira alrededor de la institucionalización política, las reformas constitucionales en el Cono Sur se refieren seriamente a las relaciones entre Estado, Sociedad y Mercado. A veces en forma directa, otras, oblicuamente, a través de la adopción de reglas que influyen estructuralmente sobre éstas.

No son éstos los únicos conceptos de contenido de los cambios constitucionales que tienen lugar en el ABC latinoamericano en las últimas décadas. Sin embargo, estos términos son centrales, y esto se debe a los desarrollos políticos vividos por esta zona. Más allá de la importancia que se les otorgaba en las distintas doctrinas de seguridad nacional, que tanto

influyeron sobre la política de los poderes militares en los tres países, hay otros factores importantes. El fenómeno de la globalización, el desmoronamiento del sistema soviético –y con éste el de la alternativa ‘socialista real’– y las necesidades de estabilización económica interna, combatiendo la hiperinflación que en algún momento afectó a cada uno de los países mencionados, tuvieron papeles centrales en el entorno de las reformas. El enfrentamiento a deudas internacionales de magnitud sin precedentes también condicionó las realidades en las que se realizaron los cambios constitucionales.

Chile

En el caso chileno, las circunstancias creadas por la dictadura militar generaron en el seno de ésta fuertes tensiones y discusiones ideológicas en las que el ala nacionalista de apoyo al poder militar fue derrotada. Los vencedores fueron los miembros de una alianza entre gremialistas – conservadores católicos integralistas partidarios del principio de subsidiariedad y relacionados al FTP brasileño–, liderados por Jaime Guzmán, y los *Chicago boys* chilenos, partidarios del neo-liberalismo monetarista – discípulos de Arnold C. Harberger, Milton Friedman y, en el ámbito filosófico-económico político, de Friedrich von Hayek, Premio Nobel de Economía en 1973. Este último grupo, liderado por Sergio de Castro, incluía a Miguel Kast, de origen gremialista, pero también discípulo de Chicago.²⁰

El cuadro ideológico era complejo. Jaime Guzmán, activo ideólogo del gremialismo estudiantil en la Universidad Católica de Chile, propulsado por su propia posición y capacidad a roles publicistas centrales, adquiere notoriedad pública en los años anteriores al golpe militar de 1973. Es en estos marcos en los que expresa su ideología católica, conservadora e integralista en forma de agresivo discurso contra el gobierno de Allende. En 1973 es nombrado por el gobierno militar como miembro del grupo que reformará la constitución y asume paralelamente el rol no oficial de asesor político de Pinochet. Aquí, la práctica política se suma a lo que Guzmán veía como una necesidad: construir las bases institucionales de una democracia limitada para Chile. En cierto sentido, Jaime Guzmán sufre una transformación ideológica, en el marco de la cual las necesidades paralelas de estabilizar al país y de crear alianzas políticas efectivas que permitan la realización de proyectos políticos, económicos y sociales lo llevan a comprometer su agresivo gremialismo con la filosofía neoliberal. Aquí hay que incorporar el hecho de que tanto Sergio de Castro como Miguel Kast, ambos economistas que habían estudiado en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chicago, eran amigos personales de Guzmán. Por ende, la asesoría inmediata de la cual disponía en el área económica era la neoliberal y

católica.²¹ A esto se agrega el hecho que el gremialismo, más allá de las líneas generales enunciadas en las encíclicas papales, no poseía un programa económico serio. Por el contrario, los *Chicago boys* habían elaborado *El ladrillo* como programa económico para la candidatura de Jorge Alessandri en las elecciones de 1970.

Basado en el concepto gremialista de subsidios, según el cual el estado debe hacerse cargo sólo de aquellas funciones que los individuos y grupos sociales orgánicos no son capaces de realizar en forma autónoma, Jaime Guzmán elabora una síntesis ideológica que permite la creación de una alianza gremialista-neoliberal que apoyará la Constitución de 1980 en Chile.

Aquí tenemos que tener en cuenta que, desde el punto de vista filosófico-político, la Constitución de 1980 fue influida por las combinaciones ideológicas antes mencionadas, así como por las ideas de Hayek, difundidas en el marco de las visitas de éste a Chile durante el período militar. Básicamente, Hayek proponía una *demarquía*, en la que el poder de la mayoría del pueblo (*demos*) quedaría limitado por el marco legislado constitucionalmente (*arquein*), impidiendo que la mayoría quebrantara los derechos de las minorías y del individuo.²² Si se suma el principio de libres mercados al retiro del estado de la economía –la privatización de gran parte del sector público–, resulta que la propiedad privada, defendida por la ley contra la arbitrariedad ‘redistributiva’ de la mayoría, se convierte no sólo en una sólida base de la economía con fuerte garantía legal-constitucional, sino también en una base de la organización social.

La Constitución de 1980 en Chile está organizada en 14 capítulos que contienen 119 artículos, más un artículo final y 39 disposiciones transitorias que regulan el período que va desde la aprobación del documento hasta el retorno a la democracia electoral.²³ Es una constitución relativamente breve, que en sus artículos principales, más allá de definir las bases institucionales del país, expresa derechos generales en forma sucinta, pero detalla la medida de autoridad del ejecutivo, la autonomía de las fuerzas armadas y los enclaves autoritarios, y especifica en detalle, en sus artículos transitorios, el modo en que se llevará a cabo la larga transición a la democracia.

El artículo 19, que trata de "Los Derechos y Deberes Constitucionales", establece el derecho a la protección de la salud, a la educación, a la libertad de trabajo (pero prohíbe las huelgas de los funcionarios del estado, de las municipalidades y de los que atiendan a los servicios de utilidad pública) y el derecho a la seguridad social (este último bajo leyes de quórum cualificado, contemplando la existencia de sectores públicos y privados en estas áreas).²⁴ Por otro lado, se asegura constitucionalmente el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no "sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional", mientras que para que el estado desarrolle

actividades empresariales o participe en ellas, necesitará de una ley de quórum calificado. He aquí una seria limitación a la posible actividad económica del estado.

También se garantiza la libertad de adquirir el dominio de toda clase de bienes y, para limitarla, se establece nuevamente la necesidad de una ley de quórum calificado. Se garantiza el derecho de propiedad y se establecen serias garantías en caso de expropiación por causa de utilidad pública. Es decir que la iniciativa y la propiedad privadas quedan seriamente garantizadas y hasta 'sacralizadas'.

Pero, por otro lado, se establece el dominio estatal "absoluto, exclusivo inalienable e imprescriptible" de todas las minas, covaderas, arenas metalíferas, los salares, depósitos de carbón e hidrocarburos. Se permiten concesiones fuera de los hidrocarburos y gases.²⁵ O sea que, en materia económica, la Constitución de 1980 es clara: el estado ve sus funciones claramente limitadas, aunque seguirá cumpliendo un papel central en el desarrollo minero —a través de propiedad y concesiones, de acuerdo a la voluntad militar que ve en la minería un sector estratégico—, mientras que el mercado libre no sólo será el principio que regirá la actividad económica tradicional, sino que podrá llegar a controlar sectores de dominio estatal tradicional como la salud, la educación y la seguridad social.

Brasil

A la constitución de Brasil no se le puede atribuir un claro fondo ideológico como a la de Chile, más allá del hecho de representar la reacción democratizante de los representantes parlamentarios de ese país frente al legado constitucional militar, que había tomado la forma de la Constitución de enero de 1967 y sus enmiendas, que comenzaron en octubre de 1969. Hay que tener en cuenta que si hubiera sido por Sarney, la Alianza Democrática heredada de Neves hubiera sido paralizada, más allá de pasos técnicos estabilizadores como el Plan Cruzado —de breve vida y éxito—, en un inmovilismo de carácter conservador. Por otro lado, este tipo de actitud generó una reacción de variados grupos sociales de tendencia radical que exigieron amplia participación popular en la discusión constitucional. Ante este cuadro, el liderazgo parlamentario de la Alianza Democrática sacó adelante su objetivo de limitar el proceso constitucional al congreso mismo. O sea que los mismos parlamentarios terminaron redactando la constitución. Así se cumplía un mínimo común denominador que iba más allá de la debilidad y heterogeneidad del sistema de partidos —que debilitaba a la Alianza Democrática y a la vez impedía moverse hacia un sistema parlamentario, visto por muchos como más democrático que el sistema

presidencial– y de las diferencias ideológicas, especialmente en el seno de los grandes partidos.

Si se observa la distribución ideológica del congreso que se constituye en asamblea constituyente en 1987, encontramos que la izquierda reúne al 9,3% de los parlamentarios, mientras que la derecha al 12,4%. El bloque más grande es el centrista, con 32,4% de los parlamentarios, mientras que la centroderecha posee el 23,4% y la centroizquierda, 22,5%.²⁶ El resultado es un congreso levemente inclinado hacia la derecha, pero gravitando alrededor de un centro grande. La división ideológica y de intereses contribuyó, sin duda, a alargar las discusiones, proyectar y descartar artículos diversos, pero también a la popularización y amplitud del proceso.

Desde febrero de 1987 y durante 19 meses, senadores y diputados del congreso de Brasil se abocaron a la tarea de redactar la constitución y, tras dos meses de debates, la Asamblea Constituyente adoptó un sistema de redacción descentralizado, basado en el trabajo de 24 subcomités temáticos.²⁷

El resultado, en términos de la relación estado y mercado, fue muy complejo. Aunque en el modelo económico adoptado por la Constitución de 1988 el estado sigue protegiendo a los que son considerados como ‘sectores estratégicos de la economía’, sólo se contempla la intervención estatal para garantizar la seguridad nacional y el interés colectivo. Al estado también corresponden funciones económicas normativas y reguladoras, y debe fiscalizar, incentivar y planear su propia actividad económica estatal, y hacerlo en forma indicativa con respecto al sector privado.²⁸ Tal como sucede con la Constitución de 1980 en Chile, la de Brasil de 1988 estipula en su artículo 176 la diferencia entre la propiedad de la superficie de la tierra y la de las riquezas mineras del subsuelo, que quedan en manos del estado y que pueden ser otorgadas en concesión. Pero el artículo 177 establece el monopolio estatal sobre la producción, refinación, exportación e importación de petróleo, gas natural u otros hidrocarburos, y también de los minerales nucleares. Otros artículos establecen el régimen de concesiones por licitación de servicios públicos, el ordenamiento del transporte, la promoción del turismo como factor de desarrollo social y económico y también (art. 179) un régimen de incentivos para las microempresas por parte de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.²⁹ Ya en esta sección de la constitución, el estado brasileño se convierte en un estado más interventor en la economía que el chileno. El uso del criterio de ‘función social’ con respecto a la tierra es la base para una difícil reforma agraria, ya que la pequeña y mediana propiedad son inexpropiables, así como tampoco se pueden expropiar grandes propiedades productivas.

El objetivo del sistema financiero nacional es "servir al desarrollo equilibrado del país" y las condiciones de participación del capital extranjero

quedan supeditadas a los intereses nacionales y los acuerdos internacionales. A diferencia del caso chileno, no se estipula la autonomía del Banco Central.³⁰

La Constitución de 1988 en Brasil establece también pautas para el planeamiento urbano, inexistentes en la chilena o la reforma argentina de 1994.³¹ Cuenta con 255 artículos y 76 disposiciones, o artículos transitorios, que dan lugar a detalles específicos sobre deberes y derechos y reflejan la compleja constitución del cuerpo que la legisló, el Congreso de Brasil. Por otro lado, su flexibilidad interna le permite ser enmendada, y así sucedió en repetidas oportunidades durante los años 90.

Mientras que la Constitución de 1980 en Chile trata el tema de derechos y deberes constitucionales en su artículo 19, la brasileña de 1988 dedica los artículos 5 a 11 a derechos y garantías fundamentales y 39 artículos, del 193 al 232, a lo que denomina el "Orden Social". Éste incluye el tema de la seguridad social, la salud, la previsión social, la asistencia social, la educación, la cultura y el deporte, la ciencia y tecnología, la comunicación social, el medio ambiente, la familia, el niño, el adolescente y el adulto y, por último, los indios.³² En general, el documento constitucional estipula derechos laborales más amplios que los otorgados bajo la Constitución de 1967, así como mejores condiciones de salario y vacación, 120 días de vacación paga por maternidad, así como la posible vacación paga por paternidad, derecho a jubilación a los hombres tras 35 años de trabajo, y a las mujeres tras 30 años de trabajo, derecho ilimitado de huelga, así como amplios beneficios sociales en el ámbito de la salud y la educación, transfiriendo gran parte de la responsabilidad a estados y municipalidades.

Argentina

La Constitución argentina reformada de 1994 contiene 129 artículos y 17 disposiciones transitorias, y en su tamaño se asemeja más a la chilena que a la brasileña. Pero la semejanza se revela como superficial al analizar los contenidos, también en el área económico-social.

La reforma constitucional argentina de 1994 introduce elementos característicos de una economía desarrollada y moderna, como por ejemplo los derechos a un medio ambiente sano (artículo 41) y los de los consumidores y usuarios para proteger la salud, y a la vez la libertad de elección y el trato equitativo y digno (artículo 42). El tema de la seguridad social es tratado en forma general, como parte de los derechos humanos a respetar, en el marco del artículo 75. Es interesante señalar que en este artículo, en su inciso 22, se otorga a los tratados internacionales firmados por el gobierno jerarquía constitucional y, basándose en ello, en el inciso 23 se define la protección de la

niñez y la ancianidad de los discapacitados, y en los incisos 19, 22, 23 y el artículo 14, la protección integral de la familia y la educación. Todo esto en relación con los derechos humanos y también con los derechos socio-económicos, como por ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño.³³

El artículo 14 nos presenta un marco de derechos al trabajo, la navegación y el comercio, difusión de ideas sin censura previa, uso de la propiedad privada, asociación con fines útiles, libertad de culto y de educación, enunciados en forma muy general y amplia. El artículo 14 bis asegura los derechos del trabajador, incluyendo los de organización sindical y gremial, los de seguridad social, especificándose sólo el seguro social obligatorio a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica. Éstas deberán ser administradas por los participantes y también el Estado. Se establece la protección integral de la familia, la defensa del bien familiar, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna como derechos básicos, dejando lo específico a la legislación normal.³⁴ El artículo 17 declara inviolable a la propiedad.

En general, la reformada constitución argentina es más breve y general que la de Brasil y establece principios amplios, dejando los detalles para el poder legislativo o en manos de las provincias. No hay en ésta monopolios o un concepto de bienes nacionales estratégicos, u otros elementos que representen frenos a la liberalización económica, o aun a la globalización, en lo que respecta al país. No es que el proceso de globalización influyera en forma diferente en cada país, o que las reglas internacionales –dictadas por el FMI, el Banco Mundial y círculos financieros internacionales– fueran diversas para cada uno de los casos, sino que las circunstancias internas en las que se realizaron los cambios constitucionales dictaron caminos diversos. Pero más allá de los artículos que plantean la relación Estado-Mercado en sus diversas facetas –financiera, laboral, seguridad jurídica, derechos sociales, materias primas, privatizaciones y otras–, la flexibilidad constitucional a futuro, es decir, los márgenes de legislación que ofrece cada marco constitucional y la posibilidad de reformar la constitución misma se convierten en un factor central de esta relación.

¿Reformar la reforma?

El hecho de que las constituciones definen el diseño estructural político de cada país es central a la génesis y reforma constitucional. Como en los tres intentos aquí analizados hay intenciones fundacionales o modernizantes, los cambios estructurales políticos cumplen un papel central en la discusión y redacción de las constituciones del ABC.

Argentina

La reforma constitucional argentina de 1994 quizás fue llevada a cabo en base a objetivos políticos estrechos por las dos partes del Pacto de Olivos. Al menemismo le interesaba la posibilidad de reelección y la logró, así como la reelección misma de Menem en 1995, por un período de cuatro años. A la UCR le interesaba poner límites al poder presidencial y también lo logró formalmente, al asegurar la instauración de un Consejo de Magistratura que nombraría jueces en forma más equilibrada que bajo el sistema anterior. En éste, el Senado proponía candidatos, el Ejecutivo los aprobaba y cuando el Senado y el ejecutivo estaban en manos del mismo partido, como sucedía con el PJ durante el primer gobierno de Menem, el nombramiento de miembros de la Corte Suprema quedaba en manos del gobierno. En el sistema reformado, al ejecutivo se le requería el apoyo de 2/3 del Senado para nombrar miembros de la Corte Suprema. El Consejo de la Magistratura, cuyos miembros vendrían del Colegio de Abogados, personas del ámbito académico y científico y miembros de las dos cámaras legislativas, se ocuparía de nombrar candidatos a jueces de tribunales federales inferiores, que deberían recibir la aprobación del Ejecutivo. Esto tendería a asegurar la neutralidad política de los jueces, su probidad profesional y, como resultado, una medida mayor de seguridad legal. Esta medida debería tener impacto primero sobre los altos órganos judiciales, pero eventualmente sería aplicada a todo el sistema y el mencionado consejo tendría también facultades de suspensión y remoción de magistrados en casos de probada corrupción.³⁵ Aunque la implementación de esta reforma no fue simple, termina realizándose de alguna u otra manera.

El senado argentino vio crecer el número de sus miembros en un tercio, de dos a tres por provincia, asegurándole por lo menos un senador a la oposición, o sea las dos primeras senadurías al partido que obtiene el mayor número de votos y la tercera al partido que obtiene la segunda mayoría en la votación.³⁶ Esto, a diferencia de lo que el mismo pacto de reforma constitucional generó, llevó a tales cambios en el mapa político del país que la UCR se vio doblemente castigada. Primero, por el abandono electoral de parte de sus votantes tradicionales. Segundo, por el surgimiento de una nueva fuerza política que ya en las elecciones a la asamblea constitucional logró transformarse en la segunda fuerza política del país, relegando a la UCR a un tercer lugar. Esto llevó, a fines de los noventa, a la alianza política entre la UCR y el FREPASO, que terminó derrotando al PJ en las elecciones presidenciales de 1999.

Los artículos 89 a 98 de la constitución reformada establecen el marco de la elección directa a la presidencia y vicepresidencia del país. Se deroga el

requisito de pertenencia a la religión católica apóstolica romana para estos cargos. Se limita cada término presidencial a un período de cuatro años y se permite la reelección por un período, adoptándose el sistema de *ballotage* si el candidato con primera mayoría no obtuviera el 45% del voto o el 40% y una diferencia del 10% o mayor respecto del candidato que le sigue.³⁷

La reforma establece también la figura de *Jefe de Gabinete* o ministro coordinador, al que se puede destituir mediante voto de censura, responsable ante las cámaras del manejo del gobierno.³⁸ Este paso fue percibido como una ida hacia una estructura más parlamentarista, que debilitaría el poder presidencial.

Esta masa de reformas no contradecía el modelo económico impuesto en Argentina por Menem y Cavallo. Por el contrario. Su espíritu modernizante podía redefinir el estado como más adaptado a los requerimientos de una economía de mercado abierta a la globalización, al tener en cuenta derechos de consumidores, agentes centrales en este nuevo modelo. Tampoco se especificaba a nivel constitucional, como sucedió en Brasil, el tema de los derechos sociales, sino en términos conceptuales muy generales, que dejaban en manos del legislativo y el ejecutivo las nuevas reformas específicas necesarias para afianzar el modelo de mercado libre. El establecimiento de la Auditoría General de la Nación y de la figura del Defensor del Pueblo, a nivel constitucional –artículos 85-86–, vendrían a reforzar el carácter abierto, moderno y tendiente a asegurar el régimen legal, considerado necesario para el nuevo modelo económico.

Chile

La Constitución de Chile de 1980 poseía un fuerte contenido ideológico que se mostraba directamente en alguno de sus artículos y, sobre todo, en sus estructuras y los así llamados ‘amarres’ o ‘enclaves autoritarios’. Los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988 permitieron que el año de la transición del poder militar al poder civil fuera también un año de negociación entre el gobierno militar y la "Concertación de partidos por el No". Esto permitió transformar las condiciones de paso a la democracia, a través de 54 reformas constitucionales aprobadas por el 86% del voto en el plebiscito de fines de julio de 1989.

La esencia de las reformas constitucionales chilenas no afectaba la relación Estado-Mercado, más allá de la derogación del artículo 8 de la Constitución de 1980, y permitía la vuelta al escenario político de personas o grupos que propagasen doctrinas contra la familia o fundadas en la lucha de clase, es decir, de actores políticos marxistas.³⁹

La reforma de 1989 tendía a contradecir el carácter presidencialista-

autoritario de la Constitución de 1980, más allá de reducir temporalmente el período presidencial a cuatro años. Durante la segunda presidencia democrática, la de Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), el período presidencial fue extendido a seis años. Gran parte de los poderes presidenciales fueron preservados y usados por los presidentes democráticos. Hay quienes sostienen que esta situación induce a los sucesivos presidentes a no intentar seriamente reformar la Constitución de 1980, ya que ésta sigue otorgando privilegios ejecutivos que hacen más eficaz el manejo de la presidencia basándose en la acumulación de prerrogativas en manos del poder ejecutivo.

El ampliamiento del número de senadores elegidos, que pretendía reducir la influencia de los senadores designados y contrarrestar el poder de veto que quedaba en manos de los partidarios de la Constitución de 1980, no logró su objetivo. Los enclaves autoritarios –Tribunal Constitucional, Corte Suprema, Contraloría General de la República, el número de senadores designados– quedaron casi intactos, aunque se cambió la composición del Consejo de Seguridad Nacional estableciéndose un equilibrio entre los miembros militares y los miembros civiles, en lugar de la predominancia militar establecida por la Constitución de 1980.⁴⁰ Se le quitó al Presidente la facultad de disolver a la Cámara de Diputados y de legislar con la mayoría simple en una Cámara y 1/3 de la otra. La imposibilidad de bajar notoriamente los porcentajes de votos calificados necesarios para las reformas constitucionales –en general se bajó a 3/5 y, en materias de especial importancia, a 2/3 del voto– aseguró que el espíritu ideológico autoritario y anti-colectivista de la Constitución de 1980 siguiera vigente, pese a las reformas logradas.

Desde su regreso a los gobiernos democráticos, Chile ha actuado en el marco de una democracia limitada por la constitución vigente, en la cual las fuerzas armadas y los Carabineros son garantes del orden institucional de la República, es decir, de la constitución misma. Si a esto se suma el alto grado de autonomía que las fuerzas armadas y Carabineros se auto-otorgaron, se puede entender que siendo ellos mismos quienes definen los conceptos de seguridad nacional, la seguridad pública interior y el orden institucional, no son grandes los cambios en el modelo político, económico y social que los gobiernos democráticos de Chile pueden realizar sin lograr el previo acuerdo de dichas fuerzas.⁴¹

El carácter anti-marxista del golpe de 1973 y el subsiguiente gobierno militar, que implantó en Chile un modelo socio-económico neoliberal, primero dogmático y luego matizado por el pragmatismo, fruto de la gran crisis de los años 80, colocó a los militares, con sus poderes autónomos, como garantes también del modelo. Aunque el gobierno de Pinochet negoció en 1989 la composición de la Junta de Gobernadores del Banco Central de Chile,

la autonomía de esta institución no fue puesta en duda, pues era vista como requisito central para el buen funcionamiento estatal en un marco de mercado libre.

Es necesario establecer que los gobiernos democráticos de Chile, desde 1990 en adelante, han realizado políticas de paliamiento de la pobreza, recurriendo al gasto social como instrumento de estas políticas. También han propulsado la legislación sindical y propuesto un seguro contra el desempleo. Pero, en general, han adherido al modelo de libre mercado establecido bajo el gobierno militar. Más aún, hasta que la crisis internacional de 1998 afectó a la economía chilena, los porcentajes de crecimiento económico del país desde 1990 fueron los más altos de su historia y Chile se constituyó en ejemplo para toda América Latina.

Sin embargo, el modelo político funcionante ha quedado dentro de los límites de una democracia limitada, con alta autonomía militar. La única reforma constitucional efectiva lograda durante el período democrático fue la que posibilitó la elección directa de las autoridades y los consejos municipales, en noviembre de 1991.⁴² Esta reforma reemplazó al sistema autoritario de nombramiento de autoridades municipales por parte del ejecutivo o sus delegados, contemplado en la versión original de la Constitución de 1980.

La imposibilidad de eliminar los enclaves institucionales autoritarios, incluyendo la ley electoral que instituye un sistema binominal por distritos, hasta ahora favorable a los partidarios de la Constitución de 1980, limita a la democracia chilena. Esta imposibilidad también congela, en cierto sentido, la posible reforma del modelo económico imperante o su adaptación a las necesidades de la mayoría de la población, especialmente en épocas de crisis. Es así que la forma del Estado contemplada en la constitución y sus reformas determina también el funcionamiento del Mercado:

El propósito de gestar, aprobar y proyectar un nuevo régimen institucional fue, sin duda, la meta política más importante y ambiciosa que se trazó el Gobierno Militar durante toda su gestión. Puesto en perspectiva, tal propósito es conceptualmente equivalente al de reemplazar el estatismo socialista por la economía de mercado en el ámbito económico.⁴³

En Chile, ambos proyectos, realizados paralelamente, se encuentran hoy basados en un cruce de estructuras económicas y políticas, corporativas e institucionales, de difícil separación. Todo esto genera un modelo en el que el apoyo entre Mercado y Estado –aceptado e internalizado por amplios sectores– sea mutuo e inseparable.

Brasil

En Brasil, el proceso de legislación de la Constitución de 1988 había dejado pendiente el proyecto parlamentarista. Uno de los diputados, Cunha Bueno, se aferró al hecho de que al instaurarse la primera República en Brasil en 1889, el primer decreto republicano prometió un plebiscito para decidir si Brasil sería una monarquía o una república y la promesa había quedado sin cumplir. La enmienda de Cunha Bueno fue actualizada sometiendo a decisión popular dos ejes institucionales: el primero entre república y monarquía, el segundo entre presidencialismo y parlamentarismo. Tras una campaña de dos meses, los plebiscitos se llevaron a cabo el 21 de abril de 1993 y las opciones republicana y presidencial vencieron.⁴⁴

Pese a que tras el plebiscito se contemplaban reformas constitucionales, las mismas no prosperaron. De las 17.000 enmiendas presentadas, la única que se logró sacar adelante en febrero de 1994 fue la creación del *Fundo Social de Emergencia*, fuertemente apoyada por el entonces ministro de Finanzas, Fernando Henrique Cardoso.⁴⁵ Cardoso logró lanzar el *Plano Real* el 1 de marzo de 1994 y, apoyado por el éxito obtenido por este recurso para frenar la hiperinflación, se presentó como candidato a presidente en abril. Una vez elegido presidente, Cardoso tuvo que enfrentarse con la necesidad de reformar la Constitución de 1988 para posibilitar la participación de capitales privados y extranjeros en sectores de la economía reservados constitucionalmente al gobierno o a capitales brasileños.

Cardoso consideraba necesaria la desestatización de la distribución de gas, artículo 25, y la posible participación de naves extranjeras en el cabotaje costero del país, según el artículo 178. Pero más importante era revocar el artículo 171, que establecía a nivel constitucional la distinción entre compañías brasileñas y extranjeras, favoreciendo a las primeras. También enmendó el artículo 21, que otorgaba a las firmas estatales el monopolio en áreas de la telecomunicación, posibilitando la entrada masiva de capitales extranjeros a este sector; también modificó el artículo 177, que otorgaba el monopolio petrolífero a Petrobrás desde 1953.⁴⁶

Entre 1996 y el año 2000, la Constitución de 1988 fue enmendada 17 veces. Se reformó el sistema impositivo; la distribución entre la Unión, los estados y las municipalidades de los ingresos devengados por impuestos; el sistema de seguridad social y la administración pública. Se introdujeron normas de eficiencia laboral; la relación entre el activo y el pasivo de la seguridad social – contribuyentes y beneficiarios– y la norma rígida que extendía los ajustes del salario mínimo a las pensiones. También se permitió la entrada de profesores y científicos extranjeros a las universidades e institutos de alta investigación del país. En la enmienda 16, de 1997, se permitió la reelección presidencial, la

de gobernadores y prefectos, por un único período subsiguiente al de sus funciones.⁴⁷

En síntesis, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso se llevó a cabo la aplicación de políticas de libre mercado, sumada a las necesidades de equilibrio fiscal. También prosperó, en cierto sentido, una reacción contra el espíritu ‘asegurador’ de todo derecho de la Constitución de 1988, más a tono con la consolidación democrática y la estabilización económica. Esto generó un amplio flujo de reformas tendientes a ‘racionalizar’ la constitución como marco institucional de un país que está liberalizando su economía.

Este proceso no se llevó a cabo sin turbulencia política, aunque Cardoso logró hacer aprobar una serie de enmiendas en el sentido mencionado, mediante la estructuración de coaliciones parlamentarias de apoyo a las enmiendas o reformas de la constitución. Los precios políticos no han sido bajos. Disminución de popularidad, revelación de escándalos, corrupción y pérdida de confianza pública son parte de tales precios.

En otros términos, la adaptación constitucional del Estado al Mercado en Brasil ha sido realizada en un marco democrático, pero políticamente turbulento. Esto quizás se deba también al fenómeno de la ‘urgencia’. Urgente es mantener la estabilidad política para no afectar al crédito internacional de un país que posee una de las mayores deudas externas del planeta. Urgente es evitar la inflación que tantos estragos causó en el pasado; por otro lado, fue urgente devaluar cuando la recesión internacional llevó al Brasil al borde del abismo económico en 1999. Urgente es la tarea de paliar los estragos causados por la pobreza y la marginalización social, que generan crimen, drogadicción, prostitución, pero también movimientos como el de los ‘Sin Tierra’. Urgente es impedir el crecimiento del desempleo y, para ello, mantener condiciones de crecimiento económico. Sin enumerar todos los factores que pesan sobre la política brasileña, hay que tomar en cuenta todos los que hemos mencionado como factores centrales.

Conclusiones

Ninguno de los países estudiados ha realizado un proceso de neoliberalización económica total, aunque en Chile, en la segunda mitad de los años setenta, y en Argentina, en la primera mitad de los noventa, ciertos modos neoliberales dogmáticos parecían prevalecer en las políticas gubernamentales. Esto significa que la transición a un modelo de libre mercado y no intervención del estado en la economía es aún parcial –en distinta medida– en los tres casos examinados. Tampoco las reformas constitucionales han trastocado profundamente la naturaleza de los estados en los tres países. Todos han conservado formas presidencialistas de gobierno, aunque en

Argentina ha habido un intento de ‘parlamentarizar’ el presidencialismo histórico.

Tres constituciones con distintas características enmarcan la relación Estado-Mercado en cada uno de los países. La brasileña de 1988, que, reaccionando contra las imposiciones de la dictadura militar y la tradición autoritaria, intentó liberalizar la política y hasta conducirla a un régimen parlamentario que fue plebiscitado pero rechazado. Constitución amplia que detalló y garantizó muchos derechos. Luego fue ampliamente reformada, no sólo para posibilitar la acción de libres mercados en el marco de la globalización, sino también para reducir la disonancia entre lo deseado y lo posible.

La chilena de 1980, reformada marginalmente en 1989 y 1991, que establece una democracia limitada, en la cual el mercado libre encuentra un marco legal sólido y seguro que le permite funcionar. Pese al experimento neoliberal amplio que vivió Chile, este marco constitucional otorga serios beneficios de carácter corporativo y autonomía política a las fuerzas armadas y Carabineros. Los cuerpos militares y de seguridad a su vez se constituyen en garantes de la institucionalidad vigente, tornando aún más rígido el marco constitucional.

La reforma argentina de 1994 permitió a la vez la reelección del presidente por un período más breve que en el pasado, pero limitó sus poderes. En forma conceptual amplia y muy teórica, esta reforma introdujo cierto espíritu de modernización del estado. Se garantizaron derechos antes inexistentes como materia legal, pero sin resolver el más grave problema del país, que es la relación civil-militar. Por otro lado, la forma y contenidos de la reforma debilitaron el sistema de partidos existentes, restando estabilidad al mismo.

En los tres casos, el manejo político por parte de los líderes incumbentes ha sido esencial, no sólo para el progreso de los países sino para la estabilización de la relación entre el estado y el mercado.

Concluimos que, dada la disonancia clásica de esta área entre la letra de la ley y la conducta política –que no es pareja para los tres casos, pero que existe en todos–, el liderazgo y la manera de ‘hacer política’ siguen definiendo parcialmente las relaciones que intentamos analizar en este trabajo. En Argentina, Brasil y Chile, ni los mercados han sido adaptados al estado, ni los estados a los mercados. Las reformas constitucionales han atacado, en forma parcial, la relación estado-mercado y, de alguna manera, han comenzado a modernizar las estructuras institucionales –en forma diferente en cada caso– que determinan esta relación.

NOTAS

1. Sobre las Doctrinas de Seguridad Nacional véase, Luis Roniger, Mario Sznajder, *The Legacy of Human Rights Violations in the Southern Cone. Argentina, Chile, and Uruguay* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 18-19, 51, 249; también Mario Sznajder, "Entre Autoritarismo y Democracia. El legado de violaciones de derechos humanos", en Leonardo Senkman, Mario Sznajder (eds.), con la colaboración de Edy Kaufman, *El legado del autoritarismo* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995) 16-20 y Jorge A. Tapia, *National Security: The Dual State and the Role of Deception* (Rotterdam: By the author, 1989). Sobre el aspecto 'fundacional' de estos gobiernos, consúltese Manuel Antonio Garretón, *The Chilean Political Process* (Boston: Unwin Hyman, 1989) 91-94.
2. Roberto Dromi, Eduardo Menem, *La constitución reformada* (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994) 19-23.
3. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991); Jorge Domínguez, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997) y Atilio Borón, *State, Capitalism and Democracy in Latin America* (Boulder, London: Lynne Rienner, 1995).
4. Mark Ensalaco, "In with the New, Out with the Old? The Democratizing Impact of Constitutional Reform in Chile", *Journal of Latin American Studies* 26 (2) 1994; Anthony Holland O'Malley, "Chile's Constitution, Chile's Congress. Prospects for Judicial, Legal and Constitutional Reform", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 15 (30) 1990 y Robert Barros, "Personalization and Institutional Constraints: Pinochet, the Military Junta and the 1980 Constitution", *Latin American Politics and Society* 43 (1) 2001.
5. Brian Loveman, "'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36 (2) 1994; José Juan González Encinar, Jorge Miranda, Bolívar Lamounier y Dieter Nohlen, "El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile", *Revista de Estudios Políticos* 76 (Abril-Junio) 1992.
6. Special Issue: "Brazil: The challenge of constitutional reform", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (4) 1998.
7. Craig L. Arceneaux, "Institutional Design, Military Rule, and Regime Transition in Argentina (1976-1983): An Extension of the Remmer Thesis", *Bulletin of Latin American Research* 16 (1) 1997 y Delia Ferreira Rubio, Mateo Goretti, "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (Julio 1989-Agosto 1994)", *Desarrollo Económico* 36 (141) Abril-Junio 1996.
8. Véase Giovanni Sartori, "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", *American Political Science Review* 56 (1962) 853-864 y "Constitution", Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1993) 189-190.
9. Véase Paul W. Drake, Ivan Jaksic, "Introducción: Transformación y Transición en Chile, 1982-1990", *El difícil camino hacia la democracia en Chile 1982-1990* (Santiago: FLACSO, 1993) 36, 37, 46, 50 y también Simon Collier, William F. Sater, *A History of Chile 1808-1994* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996) 55, 364, 378.
10. Renato Cristi, "La génesis de la Constitución de 1980: Una lectura de las Actas de la Honorable Junta de Gobierno", Borrador (1998) 1. Tal como lo señala Cristi, las *Actas de la Honorable Junta de Gobierno (1973-1989)* se encuentran en la Biblioteca del Congreso de Chile.
11. Ted G. Goertzel, *Fernando Henrique Cardoso. Reinventing Democracy in Brazil* (Boulder, London: Lynne Rienner, 1999) 90-92.
12. Torcuato S. Di Tella, *Historia social de la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Editorial Troquel, 1998) 405.

13. Liliana De Riz, "From Menem to Menem: Elections and Political Parties in Argentina", en Joseph Tulchin con Allison M. Garland (eds.), *Argentina. The Challenges of Modernization* (Wilmington, DE: Scholarly Resources Books, 1998) 138-139.
14. Goertzel, *Fernando Henrique Cardoso. Reinventing Democracy in Brazil*, 92-93.
15. La Comisión Constitucional presidida por Enrique Ortúzar había comenzado a funcionar el 24 de septiembre de 1973, 13 días después del golpe militar, y fue oficializada por decreto el 25 de octubre de 1973.
16. "La pugna por la constitución", en Ascanio Cavallo, Manuel Salazar, Oscar Sepúlveda, *La historia oculta del régimen militar* (Santiago: La Época, 1988) 239-246. Al leer el texto reformado por el grupo de trabajo, el presidente del Consejo de Estado, Jorge Alessandri, no aceptó los cambios hechos al texto por el presentado, especialmente los referentes a la autonomía militar, pero se abstuvo de atacar a Pinochet y al gobierno militar en aquella ocasión. El plebiscito del 11 de septiembre de 1980 fue totalmente controlado por el gobierno militar. Esto comenzó con el control de la corta campaña de propaganda electoral que lo precedió, de 30 días de duración, y terminó con el control de los resultados, en los que la propuesta constitución obtuvo la conformidad del 67,04% del voto, mientras que la oposición —que rechazaba la constitución— obtuvo el 30,19% del voto. La oposición publicó una larga serie de irregularidades observadas en el voto, incluyendo comunas en las que votó más del 100% de los votantes registrados, sin lograr ningún cambio efectivo. *Ibid.*, 253-254.
17. J. Patrice McSherry, *Incomplete Transition: Military Power and Democracy in Argentina* (Houndmills, London: MacMillan Press, 1997) 281.
18. De Riz, "From Menem to Menem: Elections and Political Parties in Argentina", 140-141.
19. Di Tella, *Historia social de la Argentina contemporánea*, 407.
20. Al respecto, véase Andrés Benavente, "La alternativa nacionalista en el régimen militar", (Santiago, manuscrito inédito, 1982); Manuel Delano y Hugo Traslaviña, *La herencia de los Chicago Boys* (Santiago: Ornitorrinco, 1989) 14-16; Arturo Fontaine Aldunate, *Los economistas y el presidente Pinochet* (Santiago: Zig Zag, 1988 (2ª edición), 43-57 y también Pilar Vergara, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile* (Santiago: FLACSO, 1985) 168-173.
21. Joaquín Lavín, *Miguel Kast. Pasión de vivir* (Santiago: Zig-Zag, 1993, 7ª edición) 27-28.
22. Friedrich von Hayek, "The errors of constructivism", *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (Chicago, The University of Chicago Press, 1978) 6.
23. *Constitución Política de la República de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1998).
24. *Ibid.*, Artículo 19, secciones 9,10,11,16,18, 22-27.
25. *Ibid.*, Artículo 19, secciones 22, 23, 24, *ibid.*, 28-30.
26. "Ideological Orientation in Congress According to *Folha de São Paulo*, 19 January 1987", Javier Martínez-Lara, *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-1995* (Hampshire, London, New York: MacMillan and St. Martin's Press, 1996) 68.
27. *Ibid.*, 91-112, para los procedimientos de redacción constitucional.
28. Art. 173 y Art. 174, *Constituição Da República Federativa do Brasil* (Brasilia: Senado Federal, 2000) 105-106.
29. *Ibid.*, 106-108.
30. *Ibid.*, 109-110.
31. Art. 182, *ibid.*, 108.
32. "Titulo II. Dos Diretos e Garantias Fundamentais", y "Titulo VIII, Da Ordem Social", *Ibid.*, 15-23 y 113-128.
33. "Constitución de la Nación Argentina reformada en 1994", en Dromi, Menem, *La constitución reformada*, 442, 460, 494, 496-497.
34. *Ibid.*, 461.
35. Artículo 114, *ibid.*, 537-538.
36. *Ibid.*, 480.
37. *Ibid.*, 509-518.
38. *Ibid.*, 532-534.

39. Véase artículo 8 de la *Constitución Política de la República de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica Publibey, 1981) 10; véase también, Collier, Sater, *A History of Chile 1808-1994*, 381.
40. Inciso modificado por el artículo N° 44, de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, del 17 de agosto de 1989, en *Constitución Política de la República de Chile* (1998), 81-82.
41. Artículos 90-94, *ibid.*, 80-81.
42. Arturo Valenzuela, "Government and Politics", Rex A. Hudson (ed.), *Chile, a Country Study* (Washington: Federal Research Division, Library of Congress, 1994) 223.
43. Andrés Allamand, "Las paradojas de un legado", en Paul Drake, Ivan Jaksic (Compiladores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa* (Santiago: LOM, 1999) 171.
44. Martínez-Lara, *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-1995*, 180-184. La opción republicana obtuvo el 66,1% de los votos, la monárquica, 10,2%. La opción presidencial obtuvo el 55,5% de los votos, la parlamentaria, 24,7%
45. Goertzel, *Fernando Henrique Cardoso. Reinventing Democracy in Brazil*, 110-111.
46. *Ibid.*, 132-136; Martínez-Lara, *Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-1995*, 197-199 and *Constituição Da República Federativa do Brasil*, 172-180.
47. *Ibid.*, 181-244.