

Políticas públicas y políticas de la memoria en Argentina y Chile: agendas y toma de decisiones

Juan Mario Solís Delgadillo*

Resumen:

Cuando se habla de las políticas hacia el pasado se hace como si se tratara de un asunto cuya comprensión tenga un amplio consenso, sin embargo cuando se explora el universo de estas medidas nos encontramos que dicho conocimiento es incompleto, y más aún, imperfecto. Por tanto, de cara a la realización de un estudio sobre estas políticas cabría preguntarse: ¿cómo son las políticas de la memoria?; ¿cuáles son sus características?; ¿por qué las políticas de la memoria son similares o diferentes de uno a otro país; y ¿cuáles son las condiciones de contexto, necesarias o suficientes, para que una política pública de la memoria se pueda articular?

Al respecto, se parte de la idea de que las políticas de la memoria entrañan en sí mismas conflictos que sobrepasan el universo de las víctimas e instalan en muchos casos intensos debates sobre el derecho a recordar u olvidar, o bien, entre las memorias de los que se dicen vencedores y vencidos en las luchas políticas del pasado. Es por esto, que así como en muchos otros ámbitos del quehacer político, la toma de decisiones con respecto a temas vinculados con asuntos del pasado tiene costos políticos que no todos los gobernantes están dispuestos a correr, no es menos cierto que en este proceso, como señala Elster, sean los presidentes y no los partidos los que ocupen el centro de la escena en las políticas de justicia transicional; políticas que por otro lado, y de acuerdo con este mismo autor son el resultado de una serie de decisiones legislativas, administrativas y judiciales.

* Doctorando en Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Iberoamérica (Universidad de Salamanca). Becario de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Correo electrónico: juanmsd@usal.es.

Políticas públicas y políticas de la memoria en Argentina y Chile: agendas y toma de decisiones

I. Introducción

La memoria es el recuerdo de un instante que ubicado en el pasado tiene una utilidad motriz en el presente; y cuando esa memoria es además política, está claro que ésta no es sólo un relato privado, sino una narración con fines públicos para construir la Historia. La Política y la Memoria son dos viejas conocidas cuyas trayectorias parecieran estar condenadas a coexistir en la habitación del tiempo espalda con espalda, y quizás sea por ello que resulte difícil imaginar la una sin la otra. Tal vez sea por eso mismo que en el gran teatro de las representaciones humanas, la Memoria sin Política difícilmente se podría convertir en Historia, y la Política sin Memoria más que un olvido, tendría problemas para considerarse democrática.

Frente a las herencias de los regímenes autoritarios de la segunda mitad del siglo XX, la Política, como actividad, no puede concebirse simplemente como medio y fin para la consecución de intereses de un grupo que disputa por el poder, sino que también tiene una dimensión ética y de responsabilidad que exige de los gobernantes disposición para obrar especialmente a favor de todos aquellos gobernados cuyas condiciones sean más precarias, como consecuencia de una situación que quizás no tenga solución, pero que necesita de un compromiso para restituir los derechos de las víctimas y familiares que han sufrido graves violaciones a los derechos humanos (Martín Beristain, 2008: 11). La represión política ejercida por los distintos tipos de autoritarismo y sus efectos es, sin duda, una entre muchas otras formas de producir precariedad. Las secuelas de esa violencia ejercida durante esos regímenes no cesan en tanto la impunidad impera y el Estado en democracia no es capaz de reparar a esas víctimas. Verdad, Justicia y Reparación son tres dimensiones que teniendo una amplísima difusión hoy en día siguen siendo considerablemente incomprendidas, en la medida en que hay quienes confunden estos derechos con sentimientos de revancha sin detenerse a pensar que el derecho a la reparación está basado en términos morales y legales (Martín Beristain, 2008: 12), y otros que piensan que tocar el pasado no va a solucionar nada y sí en cambio puede enturbiar el presente.

Las políticas hacia el pasado no son simplemente un cúmulo de decisiones destinadas a resarcir víctimas primarias y secundarias de los autoritarismos de diferente cuño que se instalaron en la segunda mitad del siglo XX en buena parte del mundo bajo la lógica de desconfianza bipolar de la Guerra Fría. Muy por el contrario, las políticas de la memoria entrañan en sí mismas conflictos que sobrepasan el universo de las víctimas e instalan en muchos casos intensos debates sobre el derecho a recordar u olvidar, o bien, entre las memorias de los que se dicen vencedores y vencidos en las luchas políticas del pasado. Es por esto, que así como en muchos otros ámbitos del quehacer político, la toma de decisiones con respecto a temas vinculados con asuntos del pasado tiene costos políticos que no todos los gobernantes están dispuestos a correr. No es menos cierto que en este proceso, como señala Elster (2006: 285), sean los presidentes y no los partidos los que ocupen el centro de la escena en las políticas de justicia transicional; políticas que por otro lado -y de acuerdo con este mismo autor- son el resultado de una serie de decisiones legislativas, administrativas y judiciales (2006: 140).

La pertinencia de estudiar el fenómeno de las políticas de la memoria radica en la necesidad de aportar más trabajos que desde la Ciencia Política aborden una temática que requiere nuevos enfoques y ayuden a dar un salto cualitativo que pase de los esfuerzos narrativos de los acontecimientos a los ejercicios explicativos de las

decisiones gubernamentales. Esto no quiere decir que el trabajo de los historiadores sea menguado o incompleto, nada más erróneo que eso, sino que la Ciencia Política tiene mucho que decir y que aportar al estudio de una problemática histórica que posee una profunda y evidente raíz política, que aunque originada en el pasado sigue teniendo una gran relevancia en el presente de aquellos países con experiencias autoritarias. Como apunta Morales: “[l]a ciencia política requiere reanudar el diálogo con la historia. Por ello, una discusión sobre su importancia en la reflexión política no sólo es oportuna [...], sino también necesaria, para abogar a favor de nuevas teorías que ayuden a la sistematización de hipótesis y explicaciones científicas bajo un marco multidisciplinario” (2006: 122)¹. A este respecto, vale la pena destacar aquello que dice Sartori (1984) cuando diferencia al historiador del politólogo y destaca que no es interés de éste último poseer un control de la Historia y tampoco ostentar el monopolio del tiempo. El politólogo no es un historiador, y en este caso, no está en el interés del autor construir un relato histórico o elaborar una versión revisionista de la historia política reciente de Argentina y Chile. Es en todo caso, una modesta aportación que se puede inscribir entre los estudios sobre democratizaciones, pero tal vez, y con mayor énfasis, en los estudios sobre políticas públicas, de acuerdo con la clasificación hecha por Morlino (2010) sobre los tipos de investigación en Ciencia Política². No obstante, el presente trabajo se puede clasificar también dentro de los trabajos de la corriente del Neo-Institucionalismo Histórico, en cuanto este enfoque presta especial relevancia a los procesos de gestación y adopción de decisiones políticas a través de una secuencia histórica (March y Olsen, 1984; Hall y Taylor, 1996; Peters, 1999; Pierson, 2000; Farfán, 2007)³.

La intención de estudiar las políticas de la memoria no se sirve de la idea de que éstas contribuyen en sí mismas a la consolidación de la democracia (Barahona de Brito et. al., 2002: 448), pero son importantes para la coexistencia pacífica en una sociedad de este tipo, en la que además de existir un discurso oficial sobre ese pasado puedan convivir otras memorias sin producir un peligro a la estabilidad institucional. Se trata pues, de hacer notar que en la vida de un Estado democrático la conservación de la memoria juega un papel clave en la medida que ésta se convierte en un acervo colectivo del pasado no democrático que los ciudadanos deben conocer para profundizar los valores de ciudadanía, es decir, que en oposición al olvido, una sociedad democrática debe saber dimensionar el papel que juega la memoria como aprendizaje colectivo. En otras palabras, se considera que este trabajo puede resultar relevante sobre la base de que un Estado democrático, cualquiera que sea éste, no puede eludir su responsabilidad presente clausurando los hechos del pasado bajo la estrategia del “mal menor”⁴. Es decir, que la gestión del pasado y sus memorias implica el desarrollo de políticas específicas y efectivas para lograr, si no la reconciliación, al menos sí la convivencia pacífica.

¹ Aguilar Fernández destaca que existe una atención creciente en la Ciencia Política por estudiar los legados culturales e institucionales de las dictaduras (2002: 137). Montesperelli (2003 [2005]) también aboga porque los temas relacionados con la memoria deban ser tratados desde una multiplicidad de perspectivas.

² Según Morlino, las investigaciones sobre democratización tienen la característica de mostrar “una gran continuidad respecto al pasado”, pues se centran fundamentalmente en los procesos de transición, instauración, consolidación, así como de otras crisis o procesos, elaborando *frameworks* teóricos. Mientras que el análisis de políticas públicas se enfoca principalmente en el desarrollo de nuevas teorías de alcance medio (2010: 39; 47).

³ De acuerdo con Farfán para esta corriente del neoinstitucionalismo, la historia es fundamental para observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados en institucionales legales. Además establece que este enfoque ofrece mayores ventajas en el estudio de las políticas públicas ((2007: 87-124).

⁴ De acuerdo con lo que dice Calveiro, “la responsabilidad política del presente amarra con la del pasado y corresponde responder por él. Las responsabilidades no son culpas, y mucho menos individuales; son colectivas e implican, precisamente, ‘responder por’, responder por el pasado y por el presente, desde los lugares y en la medida que a cada partido, organización, grupo político o social le corresponde” (2007: 308).

Bajo ese marco, con esta investigación se quiere hacer un ejercicio en el que la Ciencia Política haga un diálogo con la Historia y con ello generar una discusión que ayude a la formulación de explicaciones científicas bajo un marco multidisciplinario. Se busca establecer las similitudes y diferencias en torno a la gestión y ejecución de las políticas hacia el pasado instrumentadas por los gobiernos de Argentina y Chile, y analizar su trayectoria a lo largo del nuevo periodo democrático en ambos países. Asimismo, se intenta explicar qué factores inciden en esas trayectorias y cómo y bajo qué contextos se instala una demanda de reparación y justicia en la agenda pública.

II. Políticas públicas y políticas de la memoria

Las memorias son un delicado asunto que navega en las inconstantes aguas de la vida social, sobre todo de aquellos países que han experimentado un pasado autoritario. Como parte de esos oleajes, también es cierto que el tema y sus frentes abiertos no es posible que se encuentren presentes en la agenda pública permanentemente, como de hecho ningún tema lo logra hacer. La cuestión en todo caso, es que cuando el tema emerge, lo hace en condiciones que renuevan la actualidad de su importancia, al tiempo de que indica que entre una buena parte la opinión pública y sus impulsores se reconoce la existencia de un problema o una serie de problemas no resueltos que requieren de la decisión de un gobierno, a través de mecanismos o instrumentos oficiales a los que se han llamado políticas públicas (Crenson, 1971: 29). Pero, ¿qué son las políticas públicas y cómo se vinculan a los temas del pasado?

Una política pública representa el intento por definir problemas y articular respuestas que pueden consistir en actuar o no hacer nada, para lo cual el análisis de las políticas exige la comprensión de factores de tipo histórico, social, económico, cultural, legal, pero especialmente, institucional (Parsons, 2007; Rose y Davies, 1994; Skocpol, 1985; March & Olsen, 1984; Crenson, 1971). El planteamiento y elaboración de políticas públicas es un proceso relativamente estructurado que involucra a un gran número de actores, y que para su mejor comprensión ha sido diagramado en ciclos sin que ello signifique que los modelos académicos sean “pulcros” u “ordenados”. Las fases o etapas que encuentran mayor consenso dentro de la comunidad académica para analizar el proceso de elaboración de políticas públicas son las siguientes: 1) identificación de un problema y definición del mismo; 2) incidencia en la agenda pública (formulación de posibles soluciones); 3) tramitación o toma de decisiones; 4) implementación; y 5) evaluación (Parsons, 2007; de Kostka, 2004)⁵.

Bajo estos supuestos teóricos, los asuntos derivados de las memorias del pasado y sus demandas, encajan idóneamente para ser tratados como políticas públicas en tanto tienen un inminente carácter público, son planteados e identificados como un problema que requiere de la atención gubernamental y están cruzados por una serie de factores de diverso tipo que no pueden ser obviados. En ese sentido, una política pública hacia el pasado sería resultado de la gestión gubernamental sobre el manejo de las memorias en conflicto en el seno de una sociedad, a través de medidas políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales. Esto implica, como en toda política pública, que la toma de decisiones funciona en múltiples niveles y que en ella participan diversos agentes, pero que en este tipo de políticas en concreto, mucho dependen las condiciones de partida

⁵ Para Leiras las etapas de la política pública son: determinación de la agenda, identificación de las opciones de decisión, elaboración de la decisión, monitoreo y evaluación (2007a: 44). Y para de Kostka una política pública, o mejor dicho, el proceso de ésta, puede descomponerse en cinco fases, que son: identificación de un problema que requiera acción pública; formulación de posibles soluciones; adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada; ejecución de la política pública y evaluación de los resultados (de Kostka, 2004).

(tipo de transición), la fortaleza de las viejas elites autoritarias, el nivel de socialización de las dictaduras y los marcos institucionales, como margen de maniobra de lo posible (Bolaños, 2007: 331-332; Sieder, 2002; 248; Barahona de Brito et. al., 2002a: 449).

Las políticas de la memoria son de esta manera un conjunto de medidas políticas instrumentadas desde el Estado tendientes a interpretar el pasado y reparar a sus víctimas. Sin embargo, lo que está en juego en las políticas de la memoria no es el pasado sino el presente, y la capacidad que se tenga para integrar a ambos en “una realidad de la que sea posible hablar” (Piper, 2007). Las políticas públicas de la memoria, de este modo, parten de lo que Vinyes (2007) llama una “afirmación empírica contrastada” que tiene que ver con el irreparable daño causado por las dictaduras. De tal forma, estas políticas deben de ser *garantistas*, para proteger un derecho, estimular su ejercicio y considerar que “la construcción del relato histórico tiene que responder al debate cultural, político y social que la sociedad produce en cada coyuntura con la intervención de todos los agentes” (Bono, 2007).

Por tanto, si una política pública en términos de de Kostka es: “un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado” y la memoria colectiva es una forma de construcción social del recuerdo que modela la identidad de un grupo de personas, a través de lo que Halbwachs llamó los “marcos colectivos de la memoria”, una política pública de la memoria debería entenderse como las medidas sociales, culturales, jurídicas e históricas implementadas por un gobierno democrático para reconocer un pasado autoritario, reparar el daño a las víctimas y construir un patrimonio colectivo sustentado en los valores de una sociedad plural.

En general, se puede decir que las políticas públicas vinculadas a los problemas irresueltos del pasado político de aquellos países que experimentaron regímenes autoritarios en las décadas recientes, se pueden dividir en tres tipos: a) simbólicas; b) de reparación y; c) de justicia. Sobre las primeras se puede decir que son todas aquellas medidas destinadas a resarcir la memoria de las víctimas y la de sus familias, primordialmente y, en general, de la sociedad entera, a través de recordatorios en el espacio público que se traducen en monumentos, plazas, nombres de calles, museos y todas aquellas expresiones que a través del arte se enlazan para mantener viva la memoria colectiva, pero también a través de la difusión educativa de los derechos humanos. Las políticas de reparación son medidas reservadas para indemnizar a las víctimas directas y a sus familiares, hasta cierto grado de afinidad, y se pueden subdividir en dos categorías: económicas (retribución a través de transferencias económicas directas) y prestacionales (compensación por medio de la exención de pago de determinados servicios públicos y creación de programas específicos para su beneficio). Por último, las políticas de justicia son aquellas que están encaminadas a establecer la verdad de los hechos y a crear las condiciones propicias para juzgar y castigar bajo un debido proceso, a los responsables de cometer crímenes políticos o de lesa humanidad bajo el auspicio de un régimen autoritario.

III. Las políticas de la memoria en función de sus tipos

La trayectoria de los gobiernos argentinos y chilenos en torno a las políticas hacia el pasado ha estado hondamente determinada por la transición, no sólo por lo que toca a la configuración democrática de los nuevos regímenes, cuanto por lo que sería el recorrido de esas políticas en el futuro. Quizás sea por ello, que a pesar de las

particularidades de cada proceso, los primeros gobiernos hayan apostado fuertemente por la política de derechos humanos como respuesta a un clamor de la sociedad que depositaba en la democracia sus esperanzas para clausurar el pasado, pero también en cuanto los conceptos de verdad, justicia y reparación se instalaron como una de las grandes bases de esas democracias nacientes. Hay que tener en cuenta que ambos procesos se dieron en circunstancias distintas, y que en ese sentido, las políticas respondieron a las situaciones de lo políticamente posible, y así, por poner un ejemplo, mientras en el primer gobierno democrático argentino se registró una tendencia más marcada hacia las políticas de justicia, en Chile hubo más proclividad por las políticas de reparación. Esto habla en sí de los desarrollos desiguales que tienen estas políticas, en cuanto adquieren mayor importancia en la medida en que el efecto represor haya sido amplificado y el número de víctimas haya crecido en esa misma proporción. Por tanto, resulta muy importante que al momento de desmenuzar los resultados de la acción política hacia el pasado se tenga en cuenta los efectos que éstas producen de acuerdo con los factores que las han hecho posibles.

Una visión de conjunto permite apreciar que en números absolutos, el total de políticas de la memoria implementadas por los gobiernos de Argentina y Chile hasta el marzo de 2011 ha sido de 176, de las cuales 106 se han instrumentado en Argentina y 70 en Chile. En otras palabras, esto quiere decir que tres de cada cinco políticas del total se han instrumentado en Argentina y el resto en su vecino país. A manera de desglosar ese total en los distintos tipos de políticas en los dos países se sugiere que se mire el Cuadro 1.

CUADRO 1. POLÍTICAS DE LA MEMORIA DESGLOSADAS POR TIPO Y POR PAÍS

PAÍS	SIMBÓLICAS	REPARACIÓN	JUSTICIA	IMPUNIDAD	TOTAL
Argentina	21	32	46	7	106
Chile	19	31	20	0	70
SUMA GLOBAL	40	63	66	7	176

Elaboración propia

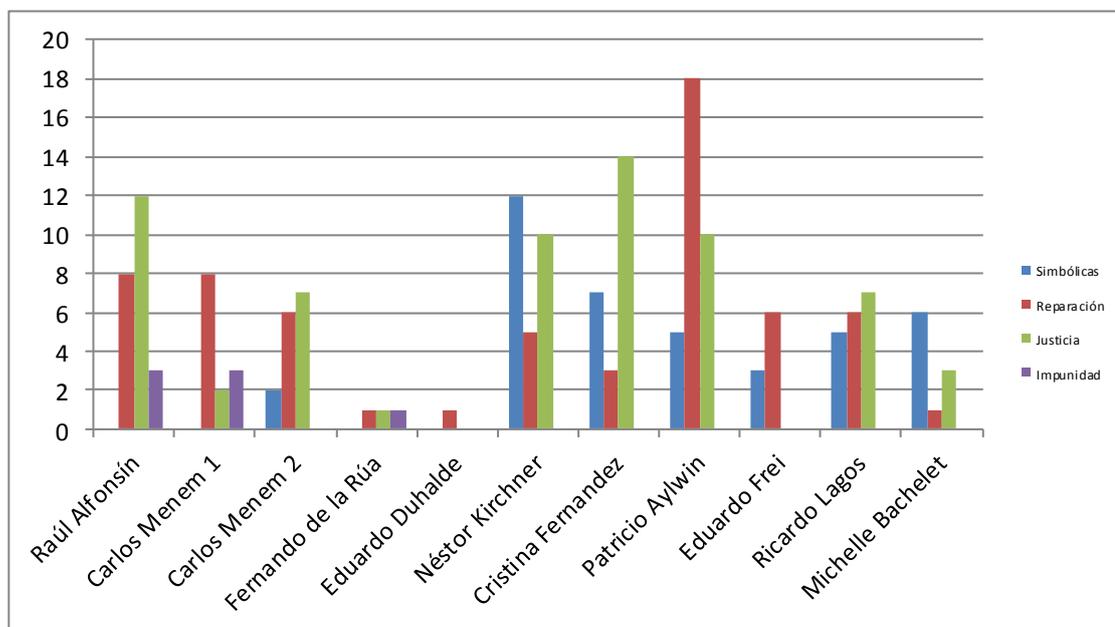
Desprendido del Cuadro anterior se extrae que las medidas que más han predominado en el escenario de las políticas de la memoria han sido las de reparación y justicia, no obstante que éstas últimas han tenido un desarrollo más marcado en Argentina, especialmente a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Es muy importante insistir nuevamente que en el rubro de las políticas de justicia no se está mirando el número de juicios, sino las medidas que desde el poder político se aprueban para facilitar la acción de la justicia. Si se tratara de examinar la cantidad de juicios, los datos demuestran que Chile está por delante de Argentina⁶, pero además, cabe reparar que en este segundo país ha habido un desarrollo continuo y vigente hasta hace pocos años, de políticas de impunidad que no se han registrado en Chile. Un poco más rezagadas están las políticas simbólicas que han tenido un crecimiento progresivo sobre todo en la última década.

La presentación de las cifras anteriores puede resultar meramente indicativa si detrás de ellas no se hace un ejercicio que permita distinguir cómo se han desglosado

⁶ Sobre este particular, de acuerdo con los datos recopilados por el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, a febrero de 2011, en Chile había 1.384 causas activas. En Argentina, según información del CELS a abril de 2011, existían en el país 366 causas activas de las cuales más de 70 por ciento se encontraban en fase de instrucción (Observatorio de Derechos Humanos, 2011: <http://www.icsoc.cl/observatorio-derechos-humanos/cifras-causas-case-statistics/>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2011, 16.58; Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011: <http://www.cels.org.ar/wpblogs/estadisticas/>. Fecha de consulta: 9 mayo 2011, 17.00).

éstas a lo largo de cada presidencia, lo que puede permitir otro enfoque que no sea precisamente longitudinal en el tiempo, sino en cuanto al número de políticas que más han predominado en cada gobierno, con lo que se puede construir una idea un poco más clara de los objetivos perseguidos en cada administración con relación a las políticas de la memoria. A continuación, a través del Gráfico 1 se expone cómo se han distribuido esas políticas de acuerdo con su tipo en cada una de las presidencias de Argentina y Chile.

GRÁFICO 1. POLÍTICAS DE LA MEMORIA DESGLOSADAS POR TIPO Y PRESIDENCIA



Elaboración propia

A raíz de este Gráfico se puede hacer una lectura de la que se extrae, por ejemplo, que en Argentina las presidencias de Kirchner y Fernández han sido las más activas con relación a las políticas hacia el pasado, mientras que en Chile sobresale por mucho la presidencia de Aylwin seguida un poco por detrás por la de Lagos. Sin embargo, y como se podrá comprender, esto no se trata de una competencia por saber qué presidente ha hecho más políticas, sino de examinar qué tipo de políticas fueron más predominantes en cada administración y tratar de dar alguna posible explicación a esas tendencias. De acuerdo con este mismo Gráfico se destaca que mientras en el gobierno de Alfonsín hubo una mayor preferencia por las políticas de justicia, en las presidencias de Menem se percibe una tendencia ambivalente entre las políticas de reparación que predominaron en su primer mandato, y las de justicia que fueron un poco más que aquéllas en el segundo. Por otro lado, durante el gobierno de Kirchner, el Gráfico muestra una preponderancia de las políticas simbólicas por encima de las demás, aunque no se puede minimizar el número de políticas de justicia que en esta misma administración se impulsaron. Políticas estas últimas que en el mandato de la presidenta Fernández han sido mucho más numerosas que en todas las administraciones anteriores.

Tratando de comprender por qué se dan estas tendencias, es posible argumentar que en el caso de Alfonsín su proclividad a las políticas de justicia esté asociada a su intención de construir la paz y la concordia entre los argentinos con base en un Estado de Derecho que persiguiera los fines éticos de la justicia, y es por eso que se puede

apreciar que el mayor número de políticas de este tipo instrumentadas por su gobierno se registraron en los dos primeros años de su mandato, en los que no solamente se ordenó enjuiciar a los comandantes de las Juntas Militares, sino que también se hicieron importantes modificaciones a los códigos civiles y militares, y se hizo entrega del informe de la CONADEP.

En el caso de Menem su propensión hacia las políticas de reparación se puede explicar como una forma de clausura del pasado bajo la lógica del viejo estratagema del *borrón y cuenta nueva*. Basta con mirar el tipo y los montos de las reparaciones para darse una idea de que era un interés firme y continuado de su gobierno zanjar el tema y pasar a otra cosa, sobre todo cuando lo que le interesaba a Menem era darle un giro al modelo económico del país, que encontró muy buena acogida entre la mayoría de la clase media argentina, que prefirió no mirar hacia el pasado para vivir a plenitud la bonanza económica de lo que Calveiro ha llamado, “los años de la ilusión” (2007: 306). Para Menem era de vital importancia diseñar una política de reconciliación que cabalgara con sus objetivos generales y fue por ello que otorgó indultos por todos lados, aun incluso a quienes jurídicamente no podía beneficiar con esta medida, y compensó a las víctimas a través de indemnizaciones cuantiosas que en buena parte habían sido una recomendación insistente de los organismos internacionales.

El caso de Menem resulta paradigmático, no sólo porque las estadísticas demuestran que en conjunto ha sido el presidente que más políticas de la memoria ha instrumentado en Argentina, sino porque dada su orientación ideológica rompería con la regla no escrita en América Latina que tiende a asociar a los gobiernos más próximos a la izquierda como los más proactivos a la hora de desplegar políticas de reparación histórica. Con esto no se pretende decir que las políticas de Menem no sirvan o que no deban tomarse en cuenta, sino al contrario, ya que muchas de ellas fueron muy importantes, a pesar del uso político que se les intentaba dar.

Con relación a Kirchner es posible asegurar que su política de derechos humanos haya sido producto de una estrategia de legitimación y una forma de construcción de poder político, sobre todo cuando se observa que la mayoría de sus emprendimientos se llevaron a cabo durante su primer año y medio como presidente, y que como en ningún otro caso en Argentina, éstas estuvieron marcadas en su mayoría, por un trasfondo simbólico asociado a algunas fechas de la memoria. Nadie puede poner en duda en cambio, que gracias a la administración de Kirchner los juicios contra los represores se pudieron volver a reactivar, y nadie puede cuestionar que en su administración las políticas simbólicas se instalaron con fuerza y que ello ha representado, más allá de las vicisitudes del país, una señal de que la democracia argentina es lo suficientemente sólida como para incorporar públicamente en su discurso que lo que ocurrió en el pasado fue vergonzoso, pero que ese pasado es de todos los argentinos.

En el caso de Cristina Fernández, vale destacar que su decisión de apostar por las políticas de justicia por encima de las demás, tiene buena parte de su explicación en el pulso que mantiene personalmente con algunos grupos de la elite empresarial y rural que se han beneficiado históricamente de las fallas estructurales del Estado argentino, y que entre otras cosas, han sacado ventaja de su posición de elite para acumular riqueza, incluso con normas impuestas durante la dictadura.

En el caso de Chile, el Gráfico 1 arroja que Aylwin ha sido el presidente que mayor número de políticas de la memoria ha instrumentado, y en ese registro destaca por mucho la cantidad de políticas de reparación que durante su mandato se pusieron en marcha. Sobre estas políticas y por qué al final se convirtieron en las más numerosas durante su administración, cabe encontrar algunas explicaciones en dos elementos fundamentales: a) los enclaves autoritarios; y b) el informe de la Comisión Rettig. Con

relación a los primeros, resultaba evidente que a diferencia de Argentina, en Chile juzgar a los militares que protagonizaron la dictadura hubiera sido un suicidio político, en la medida que el tipo de transición en Chile fue por transacción y no por derrumbe o colapso como ocurrió en su país vecino. Estas políticas, por otra parte, fueron producto en su gran mayoría de las recomendaciones que en su momento emitió la Comisión Rettig a través de su informe entregado en marzo de 1991, y que marcó una notable diferencia con relación al *Nunca Más* argentino, en cuanto sus sugerencias se tradujeron efectivamente en políticas de resarcimiento que fueron instrumentadas de una forma más sistemática que lo registrado en Argentina. No obstante, no se puede obviar que durante su administración también se llevaron a cabo una buena cantidad de políticas de justicia que fueron de gran valor sobre todo para poder poner en libertad a los cientos de presos políticos que heredó la democracia, y que por otro lado, logró llevar adelante las primeras obras de reparación simbólica, aun y a pesar de las difíciles tensiones que se experimentaban en aquellos primeros años de la transición.

En el caso de Ricardo Lagos, el Gráfico puede ser engañoso en la medida en que la prolongación de las barras que representan a cada uno de los tres tipos de políticas son más discretas que aquellas de los presidentes a los que ya se ha hecho mención, sin embargo, se puede decir que el presidente Lagos ha sido el que ha tenido un equilibrio más parsimonioso entre los diferentes tipos de políticas hacia el pasado instrumentadas durante un mandato presidencial. Ello muy probablemente se deba a que en su administración se conjugaron más que en ningún otro gobierno en Chile, una serie de factores que conllevaron a rediseñar la estrategia sobre las políticas de los derechos humanos, pero también a impulsar una serie de reformas estructurales que culminaron con la adopción de un nuevo modelo de justicia penal, y una serie de cambios a la Constitución que permitieron derrumbar después de muchos años, algunos de los enclaves autoritarios más importantes con los que Chile transitó hacia la democracia.

Bajo ese contexto, en el que además tuvo que administrar el conflicto de la “post-detención” de Pinochet en Londres y llevar a buen término los trabajos de la Mesa de Diálogo iniciada por su antecesor Eduardo Frei, a Lagos le tocó abrir las puertas de la reparación a las miles de personas que durante la dictadura fueron presos y torturados políticos y que la Comisión Rettig no atendió en función de su ordenamiento. En otras palabras, la presidencia de Lagos es paradigmática en cuanto pudo desbloquear los candados que impedían los juicios, logró resarcir a miles de personas cuyas memorias hasta entonces estaban soterradas y que habían sido tan víctimas como los desaparecidos y ejecutados políticos, y finalmente pudo encontrar las condiciones precisas para restituir simbólicamente el honor de las víctimas del terrorismo de Estado.

Por lo que se refiere a las políticas de reparación, una de las diferencias más claras entre las medidas tomadas por los gobiernos argentinos y los chilenos es que en el primer caso se compensó bajo la figura de las indemnizaciones, mientras que en el segundo se optó expresamente por un modelo de pensiones. Otras diferencias entre las políticas de reparación son que en el caso de Chile la participación de las asociaciones de víctimas en la formulación de estas políticas es más fluida que lo que ocurre en el caso de Argentina. Como ya se explicó en su oportunidad, las políticas de reparación en Chile son en buena medida consecuencia de las recomendaciones de sus dos Comisiones de la Verdad, en tanto en Argentina las políticas no son precisamente resultado de las recomendaciones del informe *Nunca Más*.

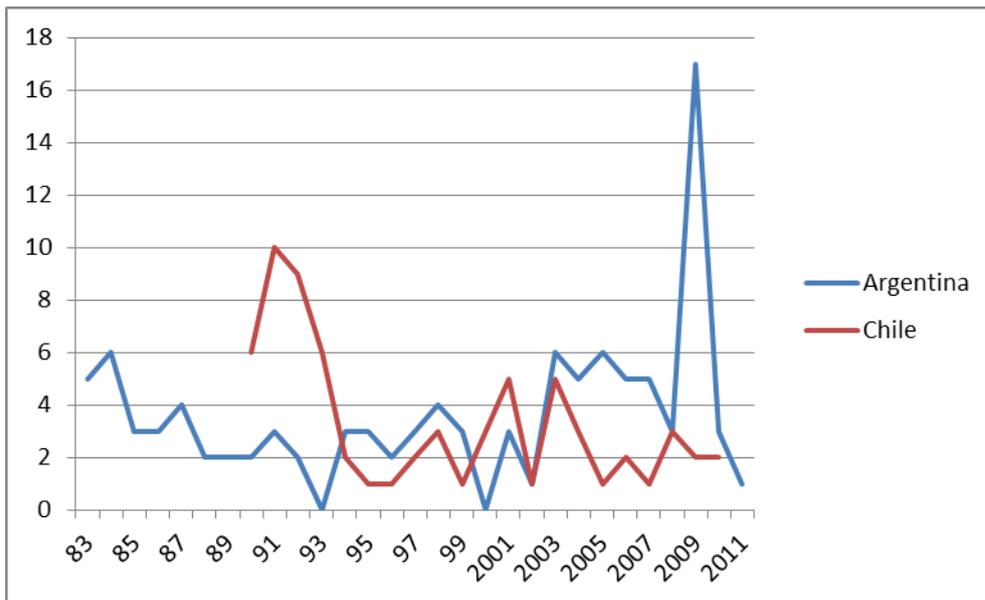
En lo que respecta a las políticas de justicia se puede observar que mientras en Argentina ha habido constantes cambios en el flujo justicia-impunidad, en Chile ha existido una tendencia progresiva hacia la justicia aun y cuando la andadura hacia ese objetivo pueda considerarse tardía. Es importante tener en cuenta que Chile, a diferencia

de Argentina no ha registrado políticas de impunidad que en democracia hayan impedido el avance de los procesos judiciales, sin embargo la Ley de Amnistía imposibilitó durante muchos años someter a juicio a los responsables de la represión política.

Con relación a las políticas simbólicas se puede decir que son más heterogéneas que aquellas de reparación o de justicia y son más propicias cuanto más histórica se hace la memoria, lo que puede considerarse un buen indicador sobre el nivel de consolidación democrática alcanzando por un país, pero también del desplazamiento de las viejas elites autoritarias y sus discursos. Según el número de políticas examinadas se puede concluir que la tendencia de este tipo de políticas en Argentina y Chile muestra que es sobre todo en la última década que este tipo de medidas han tenido una expansión sin precedentes; en el primer caso, este fenómeno ha sido particularmente notable desde 2003 con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, mientras que en Chile se verifica con más intensidad durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

En suma, las trayectorias de las políticas de la memoria, a través de los gobiernos argentinos y chilenos demuestran que éstas se explican mejor en clave interna que externa, aunque esto no significa que la influencia del exterior sea marginal o residual, sobre todo si se mira que en el ámbito de las políticas de justicia, por ejemplo, un impulso para desbloquear la impunidad ha tenido que venir desde afuera. Cabe decir, al mismo tiempo, que esas trayectorias también están cruzadas por los estilos de cultura política predominantes en cada país, que sumados a las circunstancias específicas de sus últimas transiciones a la democracia le han dado características muy particulares tanto a la forma de hacer políticas como a la manera como se ha asumido y se ha reelaborado el pasado político. Así mismo, no se debe perder de vista, que en muchas ocasiones, y más en el caso argentino que en el chileno, los derechos humanos se han convertido en un instrumento político para ganar adeptos o legitimar un gobierno. El hecho de que en Argentina se hayan registrado hasta la actualidad un mayor número de políticas hacia el pasado en su conjunto, no entraña que sus gobiernos hayan hecho más por la memoria o que lo hayan hecho mejor, y en los dos casos, valdría la pena hacer una evaluación de estas políticas, que por lo demás, pasan desapercibidas, incluso entre la clase política. En cualquier caso, se debe hacer énfasis en que las políticas de la memoria en ambos países tienen desarrollos desiguales que se explican sobre todo, en función de la dimensión y extensión del fenómeno represor. En el Gráfico 2 se presenta las trayectorias compiladas de las políticas de la memoria en Argentina y Chile en los que se puede apreciar los flujos intermitentes que han tenido a lo largo de los años y que van de la mano con las coyunturas que a lo largo de este trabajo se han tratado de identificar.

GRÁFICO 2. POLÍTICAS DE LA MEMORIA EN ARGENTINA Y CHILE EN PERSPECTIVA COMPARADA



Elaboración propia

En general, el Gráfico 2 exhibe la trayectoria de las políticas de forma agregada y compara detalladamente el curso de éstas a través de los gobiernos de ambos países. A partir de este último gráfico se evidencia que en el caso argentino, tras el primer año de gobierno en democracia (1983-1984) se observa un paulatino descenso en la elaboración de políticas que toca fondo en 1993. Este declive es posible que esté asociado a circunstancias diversas como lo pudieron ser: a) la restricción impuesta con motivo de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida dictadas en 1987; b) la imposición de los decretos de indulto de finales de 1990; y c) a la profunda crisis económica imperante desde el gobierno de Alfonsín que fue aparcando el tema de los derechos humanos para otro momento en la agenda pública. Posteriormente, cabe destacar que el segundo ciclo de atención de estas políticas surgió alrededor del año 1995 y se mantuvo hasta el año 1999. Este periodo coincidió con situaciones por demás particulares que definieron la agenda política como lo fue: a) el vigésimo aniversario del golpe de Estado; b) las declaraciones de Adolfo Scilingo, que tuvieron un fuerte impacto en el seno del ejército, en la opinión pública, pero quizás con mayor fuerza, en la política de derechos humanos promovida por Menem; c) la apertura de un nuevo constitucionalismo derivado de las reformas de 1994; y d) la presión ejercida al gobierno por las comunidades de exiliados argentinos, principalmente en España. Es importante destacar que una vez concluido este periodo la atención disminuye e incluso desaparece, porque entre otras cosas, la gran crisis económica y política de 2001-2002 marcó decisivamente la agenda de los efímeros gobiernos de turno. Por último, el nuevo auge de las políticas de la memoria vigente desde 2003, exige un análisis detenido, sobre todo porque este último ciclo de atención, que abarca las presidencias de Kirchner y Fernández, está muy relacionado con el papel de supuesta militancia de los dos presidentes en las juventudes peronistas de los años setenta, pero también con el fenómeno de alineación de varios ODH a las filas del movimiento kirchnerista. No obstante, este último periodo del ciclo de atención guarda estrecha relación con acontecimientos como: a) la anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida; b) el trigésimo aniversario del golpe militar; c) el inicio de cientos de causas contra represores por delitos de lesa humanidad; y d) el pulso que ha mantenido el gobierno actual con la elite rural y de los consorcios multimédios.

En el caso de Chile, llama la atención el impulso que recibieron las políticas de la memoria en los dos primeros años de gobierno democrático (1990-1991), sobre todo por lo que corresponde a la enorme presión que por aquellos días asediaba al Ejecutivo, con motivo de las condiciones de la transición que dotaba con mucho poder al Ejército, al Consejo de Seguridad Nacional y a los legisladores designados impuestos por la vieja elite autoritaria. Paulatinamente se observa cómo ese primer impulso se fue reduciendo a lo largo de los años noventa, en buena medida explicado por: a) la apuesta del gobierno de Frei por insertar al país en la economía de mercado; y b) la idea más o menos generalizada de que el bloque de políticas implementadas durante el gobierno de Aylwin habían sido suficientes como para considerar el tema agotado en la agenda. Sin embargo, la por lo menos sorpresiva detención de Pinochet en Inglaterra agitó las expectativas de las víctimas de cara a reclamar justicia en los tribunales locales. Este fenómeno fue el que marcó el segundo ciclo de atención de las políticas de la memoria en Chile, mismo que abarcó de 1999 a 2001 con la apertura de causas judiciales en los juzgados locales, a través de jueces especiales, y la instalación de la Mesa de Diálogo que culminó con el compromiso del Ejército de reportar el destino de personas detenidas desaparecidas como consecuencia de la actuación de personal militar durante la dictadura. El último periodo de atención predominante de las políticas de la memoria en el país trasandino se verificó hacia el año 2003, a raíz de la presentación pública de la propuesta presidencial *No hay mañana sin ayer*, por la que entre otras cosas, se redefinió la política de derechos humanos del Estado chileno, y además ordenó poner en marcha a la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, por la que se beneficiaron miles de personas que no habían sido reparadas por ninguna de las políticas anteriores, en función de que éstas estaban destinadas a las familias de desaparecidos y ejecutados políticos. Al día de hoy, los tres tipos de políticas se desarrollan a velocidades distintas, pero sin lugar a dudas de una manera activa.

IV. El estilo de las políticas de la memoria

En cuanto al estilo, como se ha intentado exponer más arriba, cuando se habla éste se intenta explicar aquello que Richardson (1982) identificó como la forma anticipatoria o reactiva que tienen los gobernantes para afrontar un problema que se plantea en la agenda, pero además, intenta identificar si dichas políticas se imponen o se consensuan. El caso de las políticas de la memoria, como se ha visto, no es ajeno en absoluto a esta dinámica en cuanto se formulan como un asunto público que requiere de una acción de gobierno traducida en respuestas concretas.

En ese orden de ideas, no hay que perder de vista que el estilo de hacer políticas es un rasgo político que puede explicar, entre otras cosas: a) la voluntad política de los presidentes para sacar asuntos adelante por iniciativa o convicción propia; b) la afinidad ideológica que tenga éste con sus impulsores; c) la previsibilidad que se tiene del problema en un programa político; d) la capacidad de negociación para soportar la presión de los grupos de influencia; e) el arrojo que tenga el Ejecutivo para jugarse la piel por asuntos con predecibles costos; o f) la astucia que tenga éste para imponer decisiones con consecuencias políticamente bajas.

En los casos que aquí se abordan se advierte que 70,5 por ciento de las políticas de memoria implementadas en los dos países son de carácter reactivo frente a 29,5 por ciento que tienen un claro carácter anticipatorio. Analizando detenidamente se observa que en Chile, sus distintos gobiernos han tenido una tendencia a ser más programáticos y no suelen ser tan reactivos ante las coyunturas como ocurre en Argentina. Es muy posible que esto sea así porque desde el retorno a la democracia y hasta 2010, los

gobiernos chilenos habían surgido de una coalición de centro-izquierda, que sin estar exenta de las polémicas hacia su interior, al menos tenían una hoja de ruta en común con relación a las políticas hacia el pasado.

En ese sentido, destaca que los gobiernos de la Concertación han estado más próximos a los organismos de derechos humanos que lo que ha ocurrido en Argentina, y que en esa misma dirección, están mejor organizados en la medida de que existe una vinculación de valores e ideología entre las asociaciones de víctimas y familiares y los partidos que conforman esta coalición. No obstante, también han existido momentos en los que el estilo de las políticas ha sido reactivo como se verifica en algunas de las medidas adoptadas por Aylwin, especialmente en la coyuntura de las tensiones con los militares durante los primeros meses de su gobierno, o bien las dificultades que tuvieron que sortear los presidentes Frei y Lagos cuando tuvieron que reaccionar ante la crisis con motivo de la detención de Pinochet o la polarización surgida durante los trabajos de la Mesa de Diálogo.

Por lo que toca a Argentina, se percibe una tendencia a reaccionar ante los problemas, lo que quiere decir, que en términos generales, los políticos no suelen prever las políticas hacia el pasado en sus programas electorales. Esto es así, muy probablemente porque en ese país ha existido una brecha entre los partidos políticos y el movimiento de derechos humanos, al menos claramente identificada hasta hace pocos años. En la actualidad, y a raíz de la presidencia de Kirchner, se ha experimentado un ostensible cambio en la relación entre algunos de esos ODH y el gobierno, en buena medida porque éste último ha utilizado a los derechos humanos como una estrategia de construcción de poder político. Si se compara la evolución de las relaciones entre ODH y gobierno se puede apreciar que buena parte de ese cambio estriba en el aumento presupuestario a esas organizaciones, o bien, en la concesión de proyectos sociales que son una ventana abierta al clientelismo político⁷.

Retomando el modelo del estilo de políticas sugerido por Richardson (1982) aplicado al modo como históricamente se han venido adoptando las políticas de la memoria en los gobiernos de Argentina y Chile resulta interesante prestar atención que tras el cúmulo de todas las observaciones realizadas hasta ahora existe una diferencia notable entre el estilo de hacer políticas por parte de los gobiernos chilenos por sobre las realizadas por los gobiernos argentinos. A partir de un análisis realizado a través de una herramienta metodológica llamada *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) se puede situar el espacio que en términos generales ocupa cada presidente dentro de la tipología creada por Richardson en 1982, de acuerdo con las características más repetidas en su toma de decisiones. La construcción del modelo se basa en la examinación de las políticas instrumentadas en cada presidencia por separado, con arreglo al tipo, y posteriormente de acuerdo con el promedio predominante entre ellas, de tal forma que se puedan correlacionar con cada una de las cuatro dimensiones propuestas la tipología (anticipación, reacción, consenso o imposición). El resultado será el producto de las combinaciones que tengan mayor consistencia en el cruce de atributos presentes o

⁷ En los últimos años, las Madres de Plaza de Mayo han recibido del gobierno más de 37 millones de pesos (casi siete millones de euros) por conceptos de subsidios, publicidad, planes alimentarios y la construcción de viviendas del proyecto *Sueños Compartidos*. De acuerdo con un artículo del semanario *Noticias* (No. 1644, 27 junio 2008), *las madres se expandieron y formaron una gran empresa constructora con emprendimientos en todo el país*, con el aval del Ministerio de Planificación. Las prebendas con las que han sido beneficiadas las Madres más que nunca por parte de los gobiernos argentinos, se han compensado con su presencia en primera fila en las barricadas de apoyo al gobierno en momentos de especial crispación política, como la crisis con los productores del campo, o la discusión sobre la nueva ley de medios propuesta por la presidenta Fernández. El abierto apoyo, a lo que ellas consideran un gobierno progresista, despierta diversas sensaciones en tanto los derechos humanos han quedado más como un símbolo que como el eje prioritario de su accionar. El ejemplo más explícito de esto, fue la entrega simbólica que hizo Hebe de Bonafini de su pañuelo blanco a la presidenta Cristina Fernández, con motivo de un acto de apoyo ante la crisis del campo en 2008. El hecho en sí despertó una gran controversia, no sólo en el seno del movimiento de derechos humanos, sino en buena parte de la sociedad, en la medida que el pañuelo de las Madres es considerado un símbolo de capital político intangible.

ausentes (1,0) y expresará la tendencia que tiene cada presidente al momento de hacer políticas públicas.

Con base en los datos de salida del modelo se estima que los presidentes chilenos muestran una clara tendencia a la búsqueda de consensos, sin importar que se inclinen a uno u otro lado del eje de la anticipación o la reacción ante los problemas. Los presidentes argentinos, por su parte, se distinguen porque son gobernantes más habituados a reaccionar antes que a prever los problemas, indistintamente que se distribuyan de forma aleatoria en las categorías de consenso o imposición. Si se repara en cada uno de los presidentes con base en este modelo de análisis se puede precisar que Carlos Menem 1, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Cristina Fernández se encontrarían en el cuadrante inferior derecho que caracteriza a aquellos gobernantes que reaccionan ante los problemas e imponen decisiones; y que los casos de Carlos Menem 2 y Néstor Kirchner encajarían en el cuadrante superior derecho que identifica a los formuladores de políticas que reaccionan ante los problemas y buscan consensos. Por lo que toca a los presidentes de Chile, Michelle Bachelet se ubicaría en el cuadrante superior izquierdo en el que estarían aquellos formuladores de políticas que prevén los problemas y buscan consensos; y Eduardo Frei y Ricardo Lagos se instalarían en el cuadrante superior derecho que corresponde a quienes reaccionan ante los problemas y buscan los consensos. Es importante destacar que desprendido del análisis propuesto, los casos de Raúl Alfonsín y Patricio Aylwin son cuando menos especiales ya que en ambos casos, el análisis indica que el repertorio de políticas implementadas por estos dos presidentes no exhiben una tendencia única hacia un determinado estilo de hacer políticas, sino que éstos se deslizan en dos o más categorías de la tipología. Es posible que no sea una extraña coincidencia que los dos únicos presidentes que muestran esa desviación sean precisamente los que tuvieron que pilotar la transición en estos países, lo que podría estar diciendo que esos estilos pudieron estar más bien condicionados con el proceso mismo de las transiciones. De esta forma, el análisis de datos realizado por QCA precisa que para el caso de Alfonsín, más que la predominancia de un estilo este mandatario osciló entre: a) reaccionar e imponer decisiones; b) anticiparse e imponer decisiones; o c) reaccionar y buscar consensos. El caso de Aylwin no es menos sorprendente, pero a diferencia de su homólogo argentino, este presidente chileno destaca porque aun con la combinación de estilos, se mantiene constante su preferencia por búsqueda de consensos, ya que el análisis revela que en sus cuatro años de gobierno las políticas de la memoria instrumentadas en su administración fluctuaron entre el modelo: a) anticipatorio-consensual; y b) reactivo-consensual. En el Cuadro 3 se especifican los diferentes estilos que han destacado en cada presidencia con relación a las políticas de la memoria, y se especifica el porcentaje de cobertura reportado tras el ejercicio realizado por QCA.

CUADRO 2. ESTILO DE HACER POLÍTICAS DE LA MEMORIA POR PARTE DE LOS PRESIDENTES ARGENTINOS Y CHILENOS

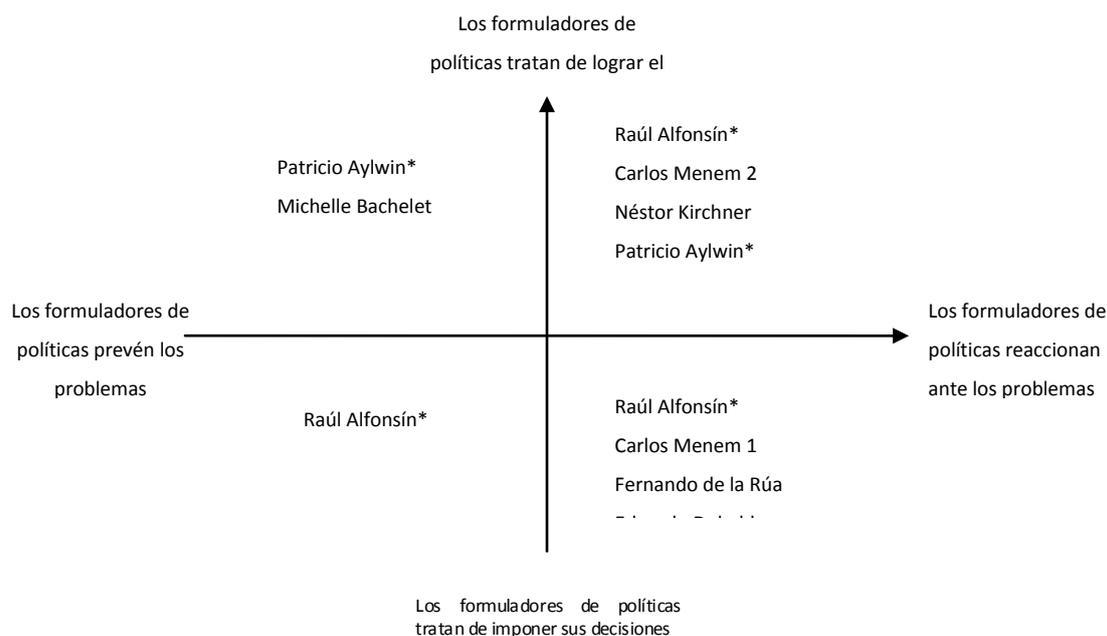
	ESTILO POR TIPO DE POLÍTICA	ESTILO	PORCENTAJ
--	-----------------------------	--------	-----------

PRESIDENTE	REPARACIÓN	JUSTICIA	SIMBÓLICA	PREDOMINANTE	E DE COBERTURA
Raúl Alfonsín*	Reactivo-consensual	Anticipatorio-impositivo	-	Anticipatorio-impositivo/ Reactivo-consensual/ Reactivo-impositivo	30,43 30,43 30,43
Carlos Menem 1	Reactivo-impositivo	Reactivo-consensual	-	Reactivo-impositivo	61,53
Carlos Menem 2	Reactivo-consensual	Reactivo-consensual	Anticipatorio-impositivo	Reactivo-consensual	60,00
Fernando de la Rúa	Reactivo-impositivo	-	-	Reactivo-impositivo	66,66
Eduardo Duhalde	Reactivo-impositivo	-	-	Reactivo-impositivo	100,00
Néstor Kirchner	Reactivo-impositivo	Reactivo-consensual	-	Reactivo-consensual	48,14
Cristina Fernández	Reactivo-impositivo	Reactivo-impositivo	Reactivo-impositivo	Reactivo-impositivo	75,00
Patricio Aylwin*	Reactivo-consensual	Anticipatorio-consensual	Reactivo-consensual	Anticipatorio-consensual/ Reactivo-consensual	45,45 45,45
Eduardo Frei	Anticipatorio-consensual	-	Reactivo-consensual	Reactivo-consensual	88,88
Ricardo Lagos	Reactivo-consensual	Reactivo-consensual	Anticipatorio-consensual	Reactivo-consensual	66,66
Michelle Bachelet	Anticipatorio-consensual	Anticipatorio-consensual	Anticipatorio-consensual	Anticipatorio-consensual	60,00

Elaboración propia

Con base en lo anterior, el modelo de Richardson sobre el estilo de políticas públicas en el campo de las políticas hacia el pasado se representaría de la siguiente manera.

GRÁFICO 3. ESTILO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA MEMORIA SEGÚN EL MODELO DE RICHARDSON (1982)



Elaboración propia con base en el Gráfico disponible en Parsons (2007:216).

V. Conclusiones

En primer lugar, se puede afirmar que el trayecto de las políticas hacia el pasado así como las memorias en países posautoritarios como Argentina o Chile no son nada lineales, sino más bien retorcidas, con momentos de mayor o menor latencia como asegura Jelin (2002), y en función de los actores involucrados y las circunstancias imperantes. Si se asume que la memoria es la construcción social del recuerdo, la elaboración de una *memoria democrática* es deseable en tanto que ésta es capaz de adoptar el sentido político de la historia en un escenario democrático, al requerir un enfrentamiento del peso del pasado en la agenda política del presente, a través de acciones políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales. En ese orden de ideas se puede asegurar que las políticas de la memoria son un fenómeno cambiante pero fuerte, inconstante pero vigente, que está íntimamente ligado al desarrollo de las nuevas democracias de la tercera ola, al auge de los derechos humanos en la agenda política internacional, pero sobre todo, quizás, al deseo de poner verdad y justicia con base en las necesidades específicas de cada país. Necesidades que por otro lado están íntimamente relacionadas con la construcción local de las memorias y que en ese sentido le dan forma y singularidad al repertorio de políticas que han instrumentado los distintos gobiernos a partir de las transiciones a la democracia. Por tanto se sostiene que así como la construcción de las memorias está determinada por su inminente carácter local, las políticas al respecto también lo son.

Es en esa dirección que en el campo de las políticas de la memoria sea tan importante resaltar tanto los modelos de transición cuanto los legados que los autoritarismos dejaron a su paso, entre los que cabe destacar, los diversos grados de socialización que adquirieron y a través de los cuales se insertó en las comunidades ideas que confundían la paz con el autoritarismo y el orden con la represión. Esto en sí es muy importante porque tal y como señalan Barahona de Brito et. al., “cuanto más duren las dictaduras y más víctimas causen, más difícil será hacer justicia en la

transición” (2002b: 50). En suma, es posible decir que las políticas de la memoria están estrechamente ligadas a cómo se resolvieron los procesos de transición, pero también a cómo se ha gestionado el pasado en el marco de instituciones democráticas. En vista de ello, es posible asegurar que las políticas hacia el pasado tendrán desarrollos desiguales en función de la intensidad y expansión del fenómeno represor. En ese orden de ideas se puede comprender por qué en Argentina ha habido un avance más notorio en las políticas de la memoria que lo que ocurre en Chile, sin embargo ello no significa que hacer más signifique hacer mejor.

Gobernar y administrar el posconflicto, como dicen Lira y Loveman (2005: 14) formaron buena parte de los dilemas de las transiciones. Si a ello se suman las enormes expectativas que recayeron sobre la democracia, y en especial sobre los primeros gobiernos, está claro que sus respuestas estarían condicionadas por las previsible dificultades de dar contestaciones adecuadas a todos los intereses que mayoritariamente exigían verdad y justicia. En ese sentido, quizás como sostiene Elster, es muy posible que los presidentes de la transición se hayan visto influidos por sus convicciones personales, pero eran conscientes de sus enormes limitaciones legales para actuar (2006: 100). De esta forma, mientras en Argentina se optó por un modelo en el que primara la justicia, en Chile imperó la idea de la reconciliación como estrategia para atemperar un conflicto que ha polarizado a la sociedad desde 1973.

El fenómeno de las políticas hacia el pasado, además de ser relativamente amplio según el número de políticas desplegadas en ambos países, posee la singularidad de que responde de manera sobresaliente a las coyunturas internas antes que a los efectos venidos del exterior. Esto en sí refuerza la hipótesis de que estas políticas, al igual que la construcción de los imaginarios colectivos a través de las memorias, son fundamentalmente localistas, y que en estos procesos se profundizan los valores democráticos, en la medida que los Estados tienen la capacidad de acoger las distintas memorias en conflicto sin que esto ponga en riesgo a la estabilidad institucional. Por otro lado, es preciso tener presente que las políticas de la memoria han respondido, históricamente, a las situaciones de lo políticamente posible, por lo que se debe valorar en el análisis que los efectos que producen están en sintonía con los factores y las circunstancias que las han hecho posibles. Al respecto, basta con observar que las medidas que por mucho han predominado en los casos que aquí se han estudiado son las de reparación y justicia; y que las políticas simbólicas aun un poco rezagadas, han tenido un desarrollo progresivo en especialmente en la última década y es posible que con miras al futuro se conviertan en las mayoritarias en tanto no haya más víctimas por reparar y no haya más causas por juzgar. Es decir, que en la medida que los acontecimientos devengan en más históricos, las políticas simbólicas cobrarán un mayor protagonismo, por lo que es posible que esta tendencia se comience a ver en esta misma década que recién comienza.

Con relación a las políticas de reparación, mucho más allá de las diferencias que a lo largo del texto se han intentado resaltar, tal vez valga la pena subrayar que al margen de los debates éticos que han girado en torno a estas medidas, no cabe la menor duda de que han sido los medios de restitución oficial con resultados más o menos eficaces, porque entre otras cosas, se trata de acciones cuyos impactos son más fáciles de evaluar, no así la efectividad de un museo o un monumento, cuyos resultados están supeditados a una serie de criterios subjetivos. Y en cuanto a las políticas de justicia es importante señalar que su eventual evaluación tendría que combinar tanto los fallos judiciales cuanto los niveles de cobertura y satisfacción de las medidas legales adoptadas para beneficiar a las víctimas en lo relativo a su condición para celebrar actos jurídicos, determinar su estatus, resolver problemas de tipo patrimonial, etc.. Por tanto,

es de sumo valor comprender que en políticas públicas hacer más no es sinónimo de hacer mejor.

Como se vio a lo largo de este trabajo, a la hora de examinar las políticas de la memoria analizar el estilo que tienen los líderes políticos para tomar decisiones es un rasgo que permite explicar cosas como la voluntad política, las convicciones personales, la previsibilidad de los asuntos, la capacidad negociadora, la determinación de asumir costos o la astucia para imponer decisiones. Sobre esta base se distingue que los presidentes chilenos son más proclives a la negociación y la búsqueda de consenso mientras que los gobernantes argentinos estén más ligados a actitudes que en las que priman la improvisación y la reacción. Al respecto, hay una cosa que vale la pena destacar y que marca una de las sutiles diferencias entre los mandatarios de estos dos países en torno a las políticas de la memoria y que tiene que ver con la proximidad que llegan a tener éstos con el núcleo de los ODH.

Cuando se presta atención a las distintas trayectorias que han tomado las políticas en los dos países que aquí se abordan se observa, que mientras en Argentina los grandes cambios han estado asociados a circunstancias como: a) las expectativas de la transición; b) el impulso renovador del vigésimo aniversario del golpe; y c) la nulidad de las leyes de impunidad; en Chile estos momentos guardan una especial relación con situaciones como: a) las esperanzas puestas en la transición; y b) en el efecto de transformación tras la detención de Pinochet que cimbró el escenario de los derechos humanos en ese país. En resumen, esto indica que las políticas hacia el pasado no son exclusivamente un fenómeno de las transiciones, sino que se trata de productos políticos que cambian con el correr del tiempo y mantienen una estrecha relación con las transformaciones institucionales, así como con la capacidad de movilización del movimiento de derechos humanos.

VI. Bibliografía

AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma (2008) *Políticas de la memoria y memorias de la política*, Madrid: Alianza Editorial.

AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma (2002) “Justicia, política y memoria: los legados del franquismo en la transición española”. En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 135- 193.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2002a) “Conclusiones”. En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 435-450.

BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen (2002b) “Introducción”. En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 29-69.

- BOLAÑOS DE MIGUEL, Aitor (2007) “La gestión de la memoria en la Argentina democrática: traumas, reconciliación y derechos humanos”. En REY TRISTÁN, Eduardo [ed.] *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes dictaduras, exilios (1973-2006)*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 329-349.
- BONO LAHOZ, María Jesús (2007) *Políticas públicas de memoria en el Estado español*, Barcelona, I Col·loqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria.
- CALVEIRO, Pilar (2007) Argentina, las suturas de la memoria. En REY TRISTÁN, Eduardo [ed.] *Memorias de la violencia en Uruguay y Argentina. Golpes, dictaduras, exilio 1973-2006*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 293-308.
- CRENSON, Matthew (1971) *The un-politics of Air Pollution: a study of Non-Decisionmaking in the cities*. Baltimore and London: The John Hopkins Press [Toronto: Copp Clark].
- DE KOSTKA FERNÁNDEZ, Estanislao (2004) *Políticas públicas*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid: Disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm. Fecha de consulta: 17 enero 2009 16.12.
- ELSTER, Jon (2006) *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz Editores.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo (2007) “El Nuevo Institucionalismo Histórico y las políticas sociales”. En *Polis*, vol. 3, núm. 1, Santiago de Chile: Universidad Bolivariana, pp. 87-124.
- HALBWACHS, Maurice (1980 [1950]) *The collective memory*, New York: Harper.
- HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”. En *Political Studies*, XLIV. Oxford-Cambridge: Political Studies Association, pp. 936-957.
- JELIN, Elizabeth (2002) *Los trabajos de la memoria*, Madrid: Siglo XXI.
- LEIRAS, Marcelo (2007a) La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En ACUÑA, Carlos H y VACCHIERI, Ariana (comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, pp. 17-65.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMEN, Brian (2005) *Políticas de reparación. Chile 1990-2004*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- LOWI, Theodore (1985) "The State Politics. The relation between Policy and Administration". En NOLL, Roger. (Ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, pp. 67-110.
- MARCH, James Y OLSEN, Peter (1984) "The New Institutionalism: Organizations factors in political life". En *American Political Science Review*.
- MARTÍN BERISTAIN, Carlos (2008) *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos, Tomo 1 y 2*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- MONTESPERELLI, Paolo (2003 [2005]) *Sociología de la memoria*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- MORALES, Rafael (2006) "¿Qué lugar ocupa la historia en la ciencia política?" En ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. *Metodologías para el análisis sociopolítico. Enfoques, procesos e instituciones*, México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Plaza y Valdés Editores, pp. 121- 136.
- MORLINO, Leonardo (2010) *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- PARSONS, Wayne (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: FLACSO.
- PETERS, Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Londres-Nueva York: Pinter Publisher.
- PIERSON, Paul (2000) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". En, *The American Political Science Review*, junio, vol. 94, núm. 2. Los Angeles: American Political Science Association, pp. 251-267.
- PIPER SHAFIR, Isabel (2007) *Políticas del recuerdo y la construcción del sujeto víctima*, Barcelona, I Col·loqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria.
- RICHARDSON, Jeremy [ed.] (1982) *Policy Styles in Western Europe*. Winchester Mass: George Allen and Unwin.
- ROSE, Richard y DAVIES, Phillip L. (1994) *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press.
- SARTORI, Giovanni (1984) *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SIEDER, Rachel (2002) "Políticas de guerra, paz y memoria en América Central". En BARAHONA DE BRITO, Alexandra; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [eds.] *Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo, pp. 247-284.

- SKOCPOL Theda (1985) "Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research.". En EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 3-43.
- VILLOSIO, María Fernanda (2008) "El escudo ético del gobierno". En *Noticias*, núm. 1.644, 27 junio 2008. Buenos Aires.
- VINYES, Ricard (2007) *La memòria com a política pública*, Barcelona: I Col·loqui Internacional Memorial Democràtic: Polítiques Públiques de la Memòria.
- WILSON, James Q. (1973 [1995]) *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press.