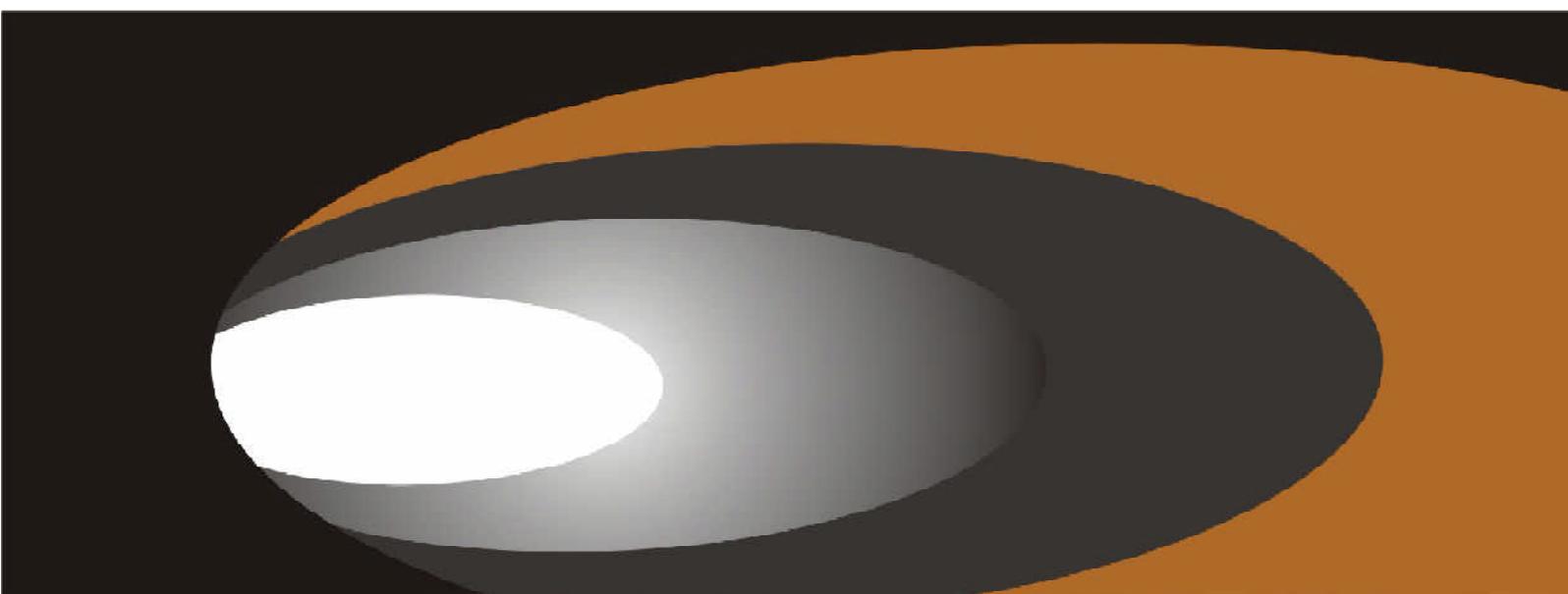


II



Dictadura

El nuevo autoritarismo en América Latina*

***COLLIER, David. “Visión general del modelo burocrático autoritario” en D. Collier (comp). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. F.C.E., México, 1985. Páginas. 25-36**

Visión general del modelo burocrático autoritario¹

El predominio de gobiernos autoritarios y militares en los países económicamente más avanzados de la América Latina contemporánea, plantea un desafío analítico de primordial importancia al estudioso de la política latinoamericana, así como a los que se ocupan del tema, más amplio, del entendimiento del cambio político. Las antiguas hipótesis, de los textos interesados en el desarrollo, que sugerían una relación positiva entre democracia y modernización socioeconómica, difícilmente podrían servirnos de guía para entender este nuevo autoritarismo. ¿Cómo explicarlo entonces?

Una parte sustancial de los textos trata de plantearse esta cuestión. Una de las principales líneas de análisis se ha centrado en las tensiones sociales, económicas y políticas que en décadas recientes ha generado el tipo concreto de modernización dependiente y capitalista que ha experimentado América Latina. Se considera que tales tensiones contribuyen a una reorientación fundamental de las políticas nacionales. Más concretamente, se considera que las tensiones mencionadas han conducido al colapso del antiguo esquema de política “populista”, en la cual el “sector popular” era un actor significativo participante en la coalición política nacional dominante de varios países, además de ser un importante beneficiario de la política pública. Pero al anterior esquema “populista” le ha seguido un período de política “postpopulista” caracterizado por la aparición de gobiernos represivos autoritarios que tratan de resolver aquellas tensiones eliminando la participación del sector popular en la arena política nacional y forzando un movimiento regresivo de las rentas de este sector. Así, los niveles más avanzados de industrialización se consideran vinculados con un alejamiento de la política democrática y competitiva y con un incremento de la desigualdad, lo que es completamente opuesto al esquema que sugerían las hipótesis de la literatura anterior sobre el tema. Una de las formulaciones más importantes de esta argumentación “populista/postpopulista” se encuentra en la obra de Guillermo O’Donnell, científico político argentino. Basándose explícitamente en las investigaciones de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Octavio Ianni, Luciano Martins, Philippe Schmitter, Albert Hirschman, Alfred Stepan, Thomas Skidmore, Helio Jaguaribe, Juan de Imaz, Marcos Kaplan, Celso Furtado, Cândido Mendes, Torcuato di Tella y otros, O’Donnell trató de poner más de relieve la red de argumentos desarrollados por dichos autores, con respecto a las consecuencias que para el cambio político nacional ha tenido la industrialización capitalista dependiente, con sus cambios en la estructura social. Trató deliberadamente de enfatizar el impacto de los factores económicos y sociales sobre la política, como medio de clarificar algunas cuestiones

¹ Se omiten las citas a pie de página de la versión original

conceptuales y empíricas básicas que surgen en el estudio de las sociedades latinoamericanas. Su finalidad era la de proveer un mejor "mapa conceptual" de la realidad social, para que pudiera servir como punto de partida de la investigación futura, que considerará también el impacto de los factores políticos sobre el cambio económico y social, así como las interacciones entre todas estas dimensiones.

La formulación que hace O' Donnell del argumento populista/postpopulista ha recibido una atención considerable en el trabajo de otros estudiosos, estimulando numerosos esfuerzos por elaborar, afinar y criticar su argumentación. Se ha convertido en un importante punto de referencia en los análisis de la economía política del autoritarismo latinoamericano, y ha servido explícitamente como punto de partida o "línea de base" de la mayor parte de los capítulos de este libro.

Por la importancia que tiene el análisis de O' Donnell para el resto del libro, y porque sus análisis se encuentran esparcidos en varios artículos y libros que han aparecido durante un periodo de varios años, me ha parecido apropiado presentar aquí una breve síntesis de su argumentación. Como resultará evidente en los capítulos siguientes, el análisis de O' Donnell no es una interpretación universalmente aceptada de la política latinoamericana. Se resume aquí con el mismo espíritu con que él lo presentó originalmente: como un marco de referencia conceptual y como una serie de hipótesis que tratan de estimular el debate entre los estudiosos del tema.

Tipos de sistemas políticos

El modo en que O' Donnell describe los diferentes tipos de sistemas políticos es similar, en muchos aspectos, al empleado en la literatura populista/postpopulista más general. Se centra en tres dimensiones distintas, como son: la estructura del *régimen* político nacional (incluyendo la libertad de competencia electoral, la libertad de las asociaciones de interés y el nivel de represión); la composición de clase y sectorial de la *coalición* política dominante; y determinadas *políticas públicas* cruciales (particularmente en cuanto que se refieran a la distribución de los recursos entre las diferentes clases sociales y sectores de la economía). Combina así la preocupación por la estructura política con el interés por quién gobierna y quién se beneficia. Una distinción central, derivada de estas tres dimensiones, es si el sistema es "incorporador" o "excluyente" en el sentido de que "busque a propósito la activación del sector popular, permitiéndole alguna voz en la política nacional" o excluya deliberadamente a un sector popular anteriormente activo de la arena política nacional.

O' Donnell identifica ciertas "constelaciones" recurrentes en las que los diferentes modelos de régimen, coalición y política han aparecido en América Latina. Tomando como base estas constelaciones, describe tres tipos de sistemas políticos que él ve como representantes de una secuencia histórica.

1. *Oligárquico*. La competencia política tiene un alcance limitado. La élite del sector exportador de productos primarios (basada en productos minerales y agrícolas) domina el estado y orienta la política pública alrededor de sus necesidades. Estos sistemas no son incorporadores ni excluyentes, porque el sector popular aun no ha estado políticamente activado.

2. *Populista*. Aunque hay considerables variaciones en el grado de competitividad y democracia de estos sistemas, son claramente "incorporadores". Están basados en una coalición multclasista de intereses urbanos e industriales, que incluye a la élite industrial y al sector popular urbano. El nacionalismo económico es un rasgo común de esos sistemas. El estado promueve la fase inicial de la industrialización, orientándola hacia los bienes de consumo; y lo hace así directamente, por medio del apoyo a la industria nacional, e

indirectamente, al estimular la expansión del mercado nacional de bienes de consumo aumentando los ingresos del sector popular. O' Donnell presta particular atención a los dos ejemplos más discutidos de populismo: los gobiernos de Vargas en Brasil (1930 a 1945 y 1950 a 1954) y de Perón en Argentina (1946 a 1955).

3. *Burocrático autoritario*. Estos sistemas son "excluyentes" y tienen un énfasis no democrático. Los actores principales de la coalición dominante son los tecnócratas de alto nivel -militares y civiles, de dentro y de fuera del estado- que colaboran en estrecha asociación con el capital extranjero. Esta nueva élite elimina la competencia electoral y controla severamente la participación política del sector popular. La política pública se centra fundamentalmente en la promoción de la industrialización avanzada. Los casos de autoritarismo burocrático considerados por O' Donnell son el período posterior a 1964 en Brasil, el período de 1966 a 1970 y posterior a 1976 en Argentina, el posterior a 1973 en Chile y Uruguay y el México contemporáneo. Ejemplos importantes de otras zonas incluyen el período último de Franco en España y los sistemas autoritarios que surgieron en varios países de Europa oriental entre las dos guerras mundiales. O' Donnell pone de relieve que el autoritarismo burocrático no se debe confundir con el fascismo alemán e italiano, a los que considera como una configuración política diferente que surge en un contexto social y económico distinto.

O' Donnell intenta explicar las transiciones de un sistema a otro, especialmente al autoritarismo burocrático, explorando la dinámica de este último. Razona que estas transformaciones políticas derivan de las tensiones políticas y sociales producidas por la industrialización y por los cambios en la estructura social a nivel tanto de élite como de masa. Estos cambios socioeconómicos los considera vinculados con el crecimiento *absoluto* del sector moderno, en lugar de con el tamaño de la economía nacional en términos de *per capita*, que era el factor enfatizado en numerosos estudios comparativos anteriores. Al centrar la atención en el tamaño absoluto, se sitúa a los países grandes con bajos niveles de renta, como Brasil y México, entre los países altamente modernizados de América Latina, proporcionando así una nueva perspectiva desde la que explicar su evolución política.

Cambio económico y social

O' Donnell dedica particular atención a la interrelación dialéctica entre los tres aspectos cruciales de la modernización socioeconómica, que son: (1) la industrialización, particularmente la transición inicial a la producción de bienes de consumo y la subsiguiente profundización de la industrialización, que incluye la producción de bienes intermedios y de capital; (2) un incremento de la activación política del sector popular; (3) el crecimiento de los roles "ocupacionales tecnocráticos" en las burocracias privadas y públicas.

1. *Industrialización*. Sugiere O' Donnell que las diferentes fases de industrialización están vinculadas en parte con el cambio político por el hecho de que alteran las coyunturas críticas económicas de los diferentes grupos de clase. La transición a la fase inicial de la industrialización, que implica la producción de bienes de consumo, está asociada con transición de un sistema oligárquico a uno populista. Las empresas de propiedad nacional, que gozando a menudo de un alto nivel de protecciones arancelarias y otras formas de subsidios estatales, comienzan a producir para un mercado local ya existente, que previamente se abastecía de bienes de importación. Como la producción industrial puede expandirse rápidamente, mientras trata de satisfacer a este mercado recientemente protegido, es frecuente referirse a esta fase de la industrialización como la fase "fácil de sustitución de importaciones". La protección arancelaria y los subsidios estatales reducen la presión para que la producción sea competitiva internacionalmente, y la flexibilidad de que gozan las élites económicas y políticas con respecto a la política de salarios y otros beneficios de los trabajadores, puede ser así considerablemente grande. Esta flexibilidad combinada con el interés, por parte de los industriales, de expandir los ingresos de la clase trabajadora con el fin de ampliar el

mercado nacional de bienes de consumo, puede crear la oportunidad de una coalición populista "incorporadora". Los trabajadores reciben importantes beneficios materiales, y apoyo a los sindicatos en cuanto que organizaciones, a cambio de su apoyo político, reforzando así la posición de los industriales en relación con la élite exportadora previamente dominante. Partiendo del examen inicial del surgimiento del populismo en Argentina y Brasil, O' Donnell generaliza sus descubrimientos, haciendo notar que en el nivel intermedio de modernización industrial en América Latina existe una tendencia mayor hacia sistemas políticos competitivos más abiertos.

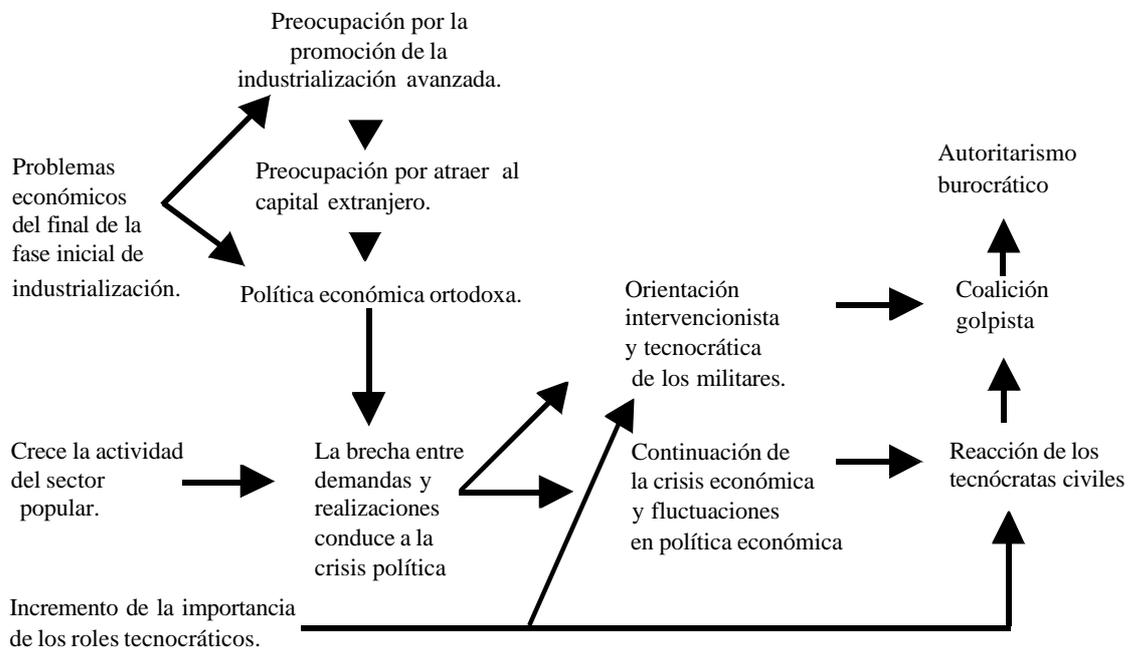
Según O' Donnell, el autoritarismo burocrático deriva de una compleja serie de reacciones a los problemas que surgen cuando se ha completado ya la fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo. Cuando el mercado nacional de productos manufacturados simples está satisfecho, las oportunidades para la expansión industrial se limitan considerablemente. Además, aunque la fase inicial de industrialización pudo reducir la dependencia de bienes de consumo importados, es muy alto el costo de la importación de bienes intermedios y equipo de capital necesarios para la producción de bienes de consumo, con lo que se producen o incrementan los déficits de la balanza de pagos, las deudas externas y la inflación. Estos problemas conducen a una situación económica de "suma cero" que mina el carácter multiclassista de la anterior coalición. Las élites que hacen la política suelen tratar de pasar a una política de desarrollo "ortodoxa" más austera, que quite énfasis a la distribución al sector popular. Ven una solución a largo plazo en la "integración vertical" o "profundización" de la industrialización por medio de la fabricación nacional de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, los niveles de tecnología, experiencia empresarial y de capital necesarios en esta fase requieren empresas grandes, más eficaces y altamente capitalizadas, que con frecuencia están afiliadas a las empresas multinacionales. La preocupación por atraer a este tipo de inversión extranjera estimula la adopción de políticas económicas ortodoxas, con el fin de enfrentarse a la crisis económica y crear condiciones de estabilidad económica a largo plazo que permitan satisfacer los requerimientos, a menudo exigentes, impuestos por las empresas multinacionales y las agencias internacionales de créditos.

2. *Activación del sector popular.* El incremento de la activación política del sector popular, resultado de su creciente importancia económica y numérica, complementó la orientación de la coalición populista y se vio estimulada de hecho por la política pública apoyada por esa coalición. Sin embargo, con el final de la primera fase de industrialización y el paso a políticas económicas ortodoxas, es de esperar que el creciente poderío del sector popular desafíe a la nueva política. Como resultado de ello, se produce un vacío entre demandas y realizaciones, la extensión de las huelgas, el estancamiento del sistema de partidos y graves crisis políticas y económicas. En algunos casos el sector popular es lo bastante fuerte para producir un retorno temporal a la política del primer período populista, con lo que las políticas de desarrollo populista y ortodoxo se siguen unas a otras en rápida sucesión mientras continúa la crisis económica.

3. *Roles Tecnocráticos.* Los altos niveles de diferenciación social que acompañan a la industrialización condujeron también a una ampliación del papel de los tecnócratas en la sociedad, tanto en el sector privado como en las burocracias civiles y militares del sector público. Los tecnócratas tienen un bajo nivel de tolerancia hacia las continuas crisis políticas y económicas, y los altos niveles de politización del sector popular los perciben como un obstáculo al crecimiento económico. Entre los militares, esta nueva orientación tecnocrática se refleja en lo que otro autor ha denominado "nuevo profesionalismo", dirigido a la intervención militar activa en la vida política, económica y social. El aumento de la comunicación entre los tecnócratas militares y civiles, y la creciente frustración de ambos ante las condiciones políticas y económicas existentes, estimula el surgimiento de una

coalición golpista que, en última instancia, establece un sistema “burocrático-autoritario” represivo con el objetivo de poner fin a la crisis política y económica. Esta compleja serie de interacciones entre industrialización, activación del sector popular y la extensión de los roles tecnocráticos se resume esquemáticamente en la figura 1.

FIG. 1 Elementos seleccionados del argumento de O’ Donnell concernientes al surgimiento del autoritarismo burocrático.



Surgimiento y evolución del autoritarismo burocrático

Afirma O’ Donnell que estas crisis han jugado un papel central en el surgimiento del autoritarismo burocrático en la mayor parte de los países avanzados de América Latina: Brasil en 1964, Argentina en 1966 y 1976, y Chile y Uruguay en 1973. Identifica, además, una trayectoria alternativa de cambio, ejemplificada por México, que lleva a un modelo político contemporáneo que tiene muchos rasgos en común con estos casos sudamericanos. En México, el final de la fase inicial de industrialización se produjo en el contexto de un control autoritario firmemente establecido, por lo que la transición a una industrialización más avanzada fue acompañada de una mayor continuidad de las instituciones políticas.

El autoritarismo burocrático varía con el tiempo y los países. Una importante fuente de estas variaciones son las tensiones internas producidas en el esfuerzo por crear condiciones políticas y económicas conducentes a una renovación de la inversión extranjera. Los grupos que inicialmente apoyaron el golpe, que incluyen a los empresarios nacionales y a elementos de las clases medias, sufren las consecuencias de la política económica ortodoxa y de la preocupación por orientar la expansión industrial alrededor de las inversiones extranjeras y estatales. Esa preocupación conduce a una “desnacionalización” de la coalición que apoya el estado, pues la principal “clase” económica que sostiene al estado es el capital extranjero. No parece fácil el sostenimiento de esa desnacionalización durante un período de tiempo prolongado. Por la potente presión interna, surge finalmente una transformación del “dúo” coalicional, el estado y el capital extranjero, en un “trío”, en el que los empresarios nacionales vuelven a jugar un papel más amplio.

El modo en que se produce esa transición, sugiere O’ Donnell, es crucial para el éxito de estos sistemas en sus propios términos, como se ve en el contraste entre la experiencia brasileña posterior a 1964 y la experiencia argentina posterior a 1966. En donde las crisis previas al golpe son muy intensas y la nueva coalición tecnocrática las percibe como una

amenaza importante al orden establecido, como sucedió en Brasil, la nueva coalición está más cohesionada y es más capaz de mantener el control político frente a esas presiones internas. El incremento del papel de los empresarios nacionales acaba produciéndose, pero sólo cuando la garantía de estabilidad económica y política a corto plazo ha asegurado grandes inyecciones de capital extranjero.

En cambio, en la Argentina de los años 60 la crisis previa al golpe fue menos grave que en Brasil, y por ello más limitada la percepción de la amenaza. En consecuencia, la cohesión de la élite después del golpe no fue suficiente para resistir a la presión del sector popular y de otros grupos sociales. El resultado fue un colapso del autoritarismo burocrático, un resurgimiento de una coalición tipo populista de grupos desafectos, una renovada crisis económica y política y el fracaso en atraer la inversión extranjera a largo plazo y en mantener el crecimiento. El caso de Chile sugiere que niveles de crisis previos al golpe, incluso más altos que los experimentados en Brasil, pueden empeorar la probabilidad de éxito. En Chile la crisis fue tan intensa, tan grave la desorganización económica, y tan violenta la represión posterior al golpe, que durante un período sustancial el gobierno tuvo dificultades para atraer el capital extranjero a pesar incluso de la extrema ortodoxia económica.

Por lo que respecta a los otros países latinoamericanos que puedan enfrentarse a las crisis de la industrialización avanzada, O' Donnell exige precaución antes de suponer que se reproducirán los modelos anteriores. En primer lugar, dentro de América Latina, el contexto de la modernización para los modernizadores tardíos puede ser diferente. En segundo lugar, pueden existir recursos económicos o políticos especiales, como los ingresos petroleros en Venezuela o los modelos peculiares de competencia de partidos en Colombia. Estos factores pueden evitar las transformaciones políticas producidas en los primeros países que lograron la industrialización avanzada. En tercer lugar, mediante una acción política resuelta, los líderes pueden encontrar soluciones políticas alternativas a los problemas y crisis de la industrialización avanzada. O' Donnell sugiere así que en América Latina no existe una simple "afinidad" entre industrialización avanzada y autoritarismo burocrático, sino, tomando prestada una frase de Weber, una "afinidad electiva". (...)

Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*

O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires, 1997. Páginas 75-76; 98-111.

Cap. 2.- Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia.

El estado burocrático-autoritario (BA)

El BA es un tipo de estado autoritario cuyas principales características son:

- 1) Es, de manera primaria y fundamental, el respaldo y el organizador de la dominación ejercida a través de una estructura de clases subordinada a las fracciones superiores de una burguesía altamente oligopolizada e internacionalizada. Dicho de otra manera, su principal base social es esta gran burguesía.
- 2) Su base institucional es un conjunto de organizaciones en el que adquieren peso decisivo las especializadas en la coacción así como las que intentan llevar a cabo la "normalización" de la economía.⁵ Ese peso es la expresión institucional de la definición, por sus propios actores, de las dos grandes tareas que le incumben realizar al BA: la reimplantación del "orden" en la sociedad por medio de la eliminación de la activación política del sector popular, por una parte, y la normalización de la economía, por la otra.
- 3) Es un sistema de exclusión política de un sector popular antes activado, al que somete a severos controles tendientes a eliminar su previa presencia en la escena política, así como a destruir o capturar los recursos (en especial los cristalizados en organizaciones de clase y movimientos políticos) que sustentaban dicha activación. Esta exclusión, además, está orientada por la determinación de imponer un particular tipo de orden en la sociedad y viabilizarlo hacia el futuro, como condición necesaria para consolidar la dominación social que garantiza y para, después de lograda la normalización de la economía, retomar un crecimiento económico fuertemente internacionalizante y sesgador de la distribución general de recursos.
- 4) Dicha exclusión implica la supresión de la ciudadanía, en el doble sentido ya definido. En particular, esa supresión incluye la liquidación de las instituciones de la democracia política. Es también una negación de lo popular: prohíbe (respaldándolo con su capacidad

⁵ Con este término entiendo las tareas emprendidas por funcionarios a cargo del aparato económico del BA, tendientes a estabilizar ciertas variables cruciales (tales como la tasa de inflación y la balanza de pagos) de manera compatible con el logro de la confianza del gran capital -sobre todo en la primera etapa del BA- del capital financiero transnacional.

coactiva) las invocaciones a la población en tanto pueblo y, por supuesto, en tanto clase; por otra parte, la supresión de las posiciones institucionales y los canales de acceso al gobierno de la democracia política está en gran medida orientada a eliminar roles y organizaciones (partidos, entre ellos) que han tendido a filtrar invocaciones de justicia sustantiva que se consideran incompatibles con la imposición del orden y la normalización. Por añadidura, ese estado se presenta como colocado ante una nación enferma -repercusión en el discurso de la hondura de la crisis que lo precedió-, cuyo interés general invoca pero de la cual, por los mismos desgarramientos de su crisis, no puede postularse como su representante. El BA es, por lo tanto, la supresión de dos mediaciones fundamentales, la ciudadanía y lo popular. Es también la ambigua postulación de otra -la nación-, a la que sólo puede invocar como "proyecto" pero no como realidad actual, sobre la que se propone actuar quirúrgicamente.

- 5) Es también un sistema de exclusión económica del sector popular, en tanto promueve un patrón de acumulación de capital fuertemente sesgado en beneficio de las grandes unidades oligopólicas de capital privado y de algunas instituciones estatales, que acrecienta con agudeza las desigualdades preexistentes en la distribución de recursos.
- 6) Corresponde a, y promueve, una mayor internacionalización de estructura productiva, que entraña un nuevo desborde de la sociedad civil respecto del ámbito territorial y de relaciones sociales que pretende acotar.
- 7) Desde sus instituciones se intenta "despolitizar" el tratamiento de cuestiones sociales, sometiéndolas a los que se proclama son criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica. Ésta es la contrafaz de la prohibición de invocar cuestiones de justicia sustantiva ligadas a lo popular, que aparecen introduciendo "irracionalidades" y demandas "prematuras" respecto de la reimplantación del "orden", de la normalización de la economía y de la reconstitución de los mecanismos de acumulación de capital.
- 8) Su régimen político, no formalizado pero claramente vigente, implica el cierre de los canales democráticos de acceso al gobierno. Más en general, implica el cierre de los canales y criterios de representación popular y de clase. Dicho acceso queda limitado a quienes ocupan la cúpula de grandes organizaciones (estatales y privadas), en especial las fuerzas armadas y grandes empresas oligopólicas.

Los rasgos que acabo de enunciar permiten distinguir al BA de otros estados autoritarios. A su vez, cuando mediante esta caracterización entendemos lo que tienen en común, esos rasgos admiten diferencias más específicas a cada BA. (...)

Cap. 3.- Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América Latina.

Implantación del estado autoritario: algunos antecedentes

En Brasil 1964, la Argentina 1966, Chile 1973, el Uruguay *circa* 1972-1974³ y otra vez, la Argentina 1976, las fuerzas armadas pusieron su capacidad coactiva al servicio de la interrupción de procesos que numerosos sectores sociales vivían como una profunda crisis. Tanto objetivamente como en la percepción -muchas veces exagerada- de los actores, esa crisis fue significativamente menos aguda en los golpes militares ocurridos en la década del sesenta que en los de la del setenta. En los primeros "la amenaza del comunismo" aparecía como una consecuencia probable, pero no inminente, del "desorden" y de la "demagogia" imperantes, y del "caldo de cultivo para la subversión" que así se generaba. En cambio, en Chile 1973 y, a su manera, en la Argentina 1976 y el Uruguay 1972-1974, la sensación fue que el "caos" había avanzado hasta tal grado, y que estaba siendo tan directamente

³ El actual estado uruguayo no surgió, como en los otros casos, de un golpe militar; se fue plasmando mediante un avance continuo de las fuerzas armadas en el control de la sociedad y del aparato estatal.

instrumentado por partidos políticos (en Chile) y por organizaciones guerrilleras (en la Argentina y el Uruguay), que aparecían de forma directa puestas en juego la supervivencia de la condición capitalista de la sociedad y sus afiliaciones internacionales. En otros trabajos⁴ he argumentado que esos episodios se vincularon de manera estrecha con un alto grado de activación política del sector popular, que aparecía como portador de una seria amenaza para la preservación del orden social dado. Por otro lado, en íntima relación con dicha amenaza, y con los consiguientes temores de la burguesía y no pocos sectores medios, se desencadenó una crisis económica que puede ser sintetizada mencionando que, en el momento de los golpes de Chile en 1973 y la Argentina en 1976 la inflación superaba tasas anuales del 500 %, parecía inminente la cesación internacional de pagos, la inversión externa había caído drásticamente y los flujos de capitales con el exterior, legales e ilegales, daban saldos masivamente negativos. Ante ello, si en los golpes de la década del sesenta las fuerzas armadas intervinieron con una intención fundamentalmente preventiva y restauradora, en los golpes del setenta tuvieron una orientación bastante más radical: detener un proceso que parecía a un paso del colapso final de sociedad, economía y estado y que, por lo tanto, requería bastante más que la restauración del orden social preexistente.

En los trabajos mencionados también argumento que en todos los golpes aquí considerados, el personal gubernamental resultante de ellos concibió su tarea alrededor de dos ejes principales: implantación del "orden" y "normalización" de la economía. Lo primero entrañaba liquidar, por medio de la aplicación de toda la coerción "necesaria", la amenaza que aquella activación parecía plantear a la supervivencia del orden social. En cuanto al segundo eje, se trataba de establecer mecanismos más o menos "normales" -según puntos de vista que discutiré luego- de funcionamiento y acumulación en una economía capitalista, para lo cual un urgente alivio de la balanza de pagos, la reducción de la inflación y la recuperación de cierta confianza, por parte de inversores internos y externos, acerca de la viabilidad económica y *política* de esas economías parecían como requisitos indispensables.

Cuanto más aguda fue la crisis precedente (es decir, mayor en los golpes de la década del setenta que en la de los del sesenta), tanto más esas dos "tareas" tuvieron en un primer período de los gobiernos surgidos de esos golpes, apoyo de numerosos sectores sociales. En cuanto a los centros del capitalismo mundial, la decisión de los nuevos gobernantes de mantener a estos países en su órbita fue recibida con entusiasmo, por lo que por sí misma implicaba y porque aventaba, a pesar de algunas reticencias frente a la crueldad con que se llevaron a cabo esos golpes, los fantasmas aludidos por la imagen de los dominós. Con respecto al conjunto de la burguesía local, y lo que quedaba de filiales de transnacionales radicadas en esos mercados, los golpes venían a ofrecer garantía a sus más fundamentales intereses: conservación de la propiedad en que se corporizaba su capital, así como del derecho de organizar el trabajo en las empresas y decidir el destino de su acumulación. Aunque con desigual énfasis y de diferentes maneras,⁵ estos intereses habían sido seriamente desafiados en el período precedente a los golpes.

.....
⁴ Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972; y "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario". Buenos Aires, Estudios CEDES, n° 1, 1975, y *Revista Mexicana de Sociología*, n° 1, 1977. (De nuevo el lector puede recurrir al capítulo 2 del presente libro, "Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia" [N. del E.]

⁵ En Chile fundamentalmente por medio de partidos de izquierda que controlaban parte del gobierno y que, desde donde, con más o menos entusiasmo según las diversas corrientes de la Unidad Popular, produjeron (o luego de ocurrida de hecho, tendieron a convalidar) la expropiación de buena parte de los medios de producción. En el Uruguay y -sobre todo- en la Argentina, este proceso también fue profundamente amenazante ya que, a pesar de que los respectivos gobiernos estaban lejos de la posición de la Unidad Popular, parecían incapaces de poner coto a una radicalización de trabajadores al nivel de planta y oficina que, a veces ligada a actividades guerrilleras (o donde éstas estaban en el trasfondo como una adicional preocupación para la burguesía) disputaba el control del proceso de trabajo. Según la distinción propuesta por algunos autores (véase en especial Nicos Poulantzas, *Las clases*

En cuanto a los sectores medios, aunque muchos apoyaron los primeros tramos de la gestión de la Unidad Popular en Chile y del resurgimiento del peronismo en la Argentina, la creciente presencia en la arena política de los sectores populares, la continua agitación callejera, el deterioro de ciertos servicios públicos y las incertidumbres derivadas de una tasa de inflación tan alta como errática, los llevaron hacia una cerrada oposición a los regímenes que los golpes militares habrían de cancelar.

En cuanto a las fuerzas armadas, sólo cabe anticipar el alto grado en que sintieron amenazados intereses primordiales. En los golpes de la década del sesenta el temor era fraccionalizarse alrededor del personal político partidario, con el agregado en Brasil -lo que ayuda a entender la mayor represividad de ese golpe con respecto al argentino de 1966- de insinuaciones por parte del gobierno de fomentar quiebres en la línea vertical de autoridad a nivel de los suboficiales. En cuanto a la década del setenta, los intentos en Chile de algunos sectores de producir similar quiebre, así como de armar a trabajadores industriales y campesinos, contribuyeron a alimentar la brutalidad del golpe de 1973. En Uruguay y, más marcadamente, en los años precedentes al golpe argentino de 1976, los militares fueron uno de los blancos de los ataques guerrilleros, en una brutal dialéctica de violencia cuyas consecuencias aún no se han disipado.

Civiles⁶

Sabemos que en situaciones complejas ante las que parece indispensable tomar posición bajo serias restricciones de tiempo, algunos individuos y organizaciones suelen aplicar los sesgos, programas y premisas inarticuladas -ideologías-⁷ adquiridos en su lidiar con el contexto en pasadas ocasiones.⁸ Las fuerzas armadas se enfrentaron con lo que -no sólo para ellas sino también para otros actores, internos y externos, quienes se dedicaron eficazmente a reforzar esa percepción-, en particular durante la década del setenta, apareció como una situación de máxima gravedad. En este sentido, los esfuerzos de la ultraizquierda y de la guerrilla convergieron con las campañas pro golpistas para desatar sus instintos más elementalmente coactivos. Esto ocurrió con una característica que, ya esbozada en los golpes de la década del sesenta, se desplegó en plenitud durante los de la del setenta: la idea en las fuerzas armadas de que, si la crisis había llegado a tal punto, no podía tratarse de extirpar algún "cáncer" localizado, sino de someter a severo tratamiento al conjunto del "cuerpo social".

.....

sociales en el capitalismo actual, México, Siglo XXI, 1976) mientras en Chile la cuestión se ubicó fundamentalmente en el plano de la propiedad de los medios de producción, en el Uruguay y, sobre todo, en la Argentina 1972-1976, se llegó a cuestionar la posesión de los mismos: esto es, la prerrogativa de la burguesía de tomar las decisiones fundamentales de organización del trabajo en la planta y en la oficina.

⁶ Desde esta sección hasta la VI me ocuparé exclusivamente de los golpes de la década del setenta y, con respecto a ellos, de su primer período, de implantación, anterior a aquel en que ellos intentan alguna forma de institucionalización, cuando el apoyo que reciben por el hecho de haber liquidado la amenaza comienza a diluirse. Mis afirmaciones en estas secciones, por lo tanto, no se aplican a los golpes de la década del sesenta ni a los años que siguen al período reactivo que se abre inmediatamente después de aquellos golpes. Para la distinción entre el período inicial y el de intentos institucionalizantes posteriores, véase Manuel A. Garretón, ob. cit.

⁷ Interesa señalar, para abrir paso a reflexiones que desarrollo más adelante, la coincidencia de estas ideas con el concepto de cultura propuesto por Clifford Geertz (*The Interpretation of Cultures*, Nueva York, Basic Books, 1973) y, más específicamente, con el concepto de ideología política desarrollado por Shepard Forman en "The Meaning of Participation: Peasant Politics in Brazil", en John Booth y Mitchell Seligson (comps.), *Participation and the Poor in Latin América*, Nueva York, Holmes and Meier, 1979.

⁸ Baste citar al respecto una de las obras seminales de una abundante literatura. James March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1958.

Para vencedores y derrotados los golpes implicaron el fin de una época. Para los primeros, incluidas las fuerzas armadas, el "desorden social", la crisis económica y la amenaza al conjunto de la sociedad y a ellas mismas, señalaban que no se podía tratar sólo de las responsabilidades adjudicadas a los gobiernos que derrocaron, sino de una larga historia de desintegración de la nación. Frei, "el Kerenski chileno", la "irresponsabilidad y demagogia" que se imputaba a los gobiernos de los partidos uruguayos y a todo gobierno argentino de las últimas décadas eran, para esa visión, los indicadores de algo más profundo, que convergía con lo que la derecha venía sosteniendo. Esto es, que los males contemporáneos tenían origen en los procesos que la crisis de la década del treinta había lanzado en Brasil, Chile, el Uruguay y la Argentina.⁹ Fue entonces cuando se diluyó la supremacía económica y política de los estamentos agrarios -oligárquicos y señoriales- y se aceleró la expansión de la industria, de grandes concentraciones urbanas y de sectores medios expuestos a los avatares de la economía y a la tutela del empleo o el subsidio público. Obreros, sectores medios bajos y -aunque con variaciones en su peso de país a país- masas subempleadas fueron apareciendo como las "clases peligrosas" subyacentes a la emergencia de diversas variantes de populismo en estos países. Junto con esas clases, la irrupción de una industria dirigida a producir para el mercado local bajo alta protección aduanera y cambiaria dio lugar a nuevas fracciones burguesas. En un primer momento -cuando las políticas populistas parecieron capaces de absorber a las "clases peligrosas"-, aquéllas apoyaron esas experiencias. Más tarde, alrededor de la década del sesenta, esas fracciones burguesas pendularon, buscando lugar en el interior de lo que junto con esos procesos, se había ido plasmando novedosa combinación de lo más viejo y lo más nuevo- como franja superior de la burguesía.* En cuanto a lo viejo, existían grupos de gran capital nacional, en su origen ligados a la exportación de productos primarios, que se habían asentado en sectores industriales y comerciales y, sobre todo, en el financiero. En cuanto a lo nuevo, se notaba la ya gravitante presencia de filiales de empresas transnacionales, principalmente dedicadas al mercado interno. Pero ese acomodamiento no fue fácil. Las fracciones burguesas nacidas al calor de políticas proteccionistas aparecieron ante las preexistentes como epítome de la "ineficiencia" y como las promotoras, junto con las masas urbanas, de grandes déficit fiscales, de la expansión del aparato estatal y de diversos subsidios al consumo. Esto, junto con una "demagogia" política de salarios, le parecía a aquéllas la expresión de una estructura económica "artificial", que no podía sino generar los problemas inflacionarios y de balanza de pagos que tejen la historia de esas décadas. Las desventuras económicas -reales y exageradas- que se atravesaban surgieron configurando una explosiva situación social a medida que aparecían "demagogos" y "subversivos" de diversas layas, y alimentaban así una cada vez más amenazante activación política.

La velocidad con que se movía la arena política implicó que, al producirse los respectivos golpes, ya hubieran gobernado todos los partidos que controlaban, o habían controlado, algún porcentaje no despreciable de votos. Junto con ello se pusieron en práctica políticas económicas y sociales de inspiración populista, desarrollista, cepalina y keynesiana -casi siempre combinadas e implementadas en forma compleja y a los tropezones-. A pesar de sus diferencias según países y coyunturas, esas políticas tuvieron el común denominador de colocar al conjunto de la industria como sector dinámico de la acumulación, continuar la expansión del aparato estatal y buscar sostener el nivel de consumo del sector popular, así como, más en general, privilegiar el crecimiento de un mercado interno en exceso protegido.

⁹ Interesa observar que, aparte de México, y a pesar de variaciones y limitaciones resultantes de sus diferentes tamaños de mercado, fueron éstos los países de América latina que más y más rápidamente avanzaron en su industrialización, durante y a raíz de dicha crisis; véase Guillermo O'Donnell, *Modernización...*, ob. cit., y la bibliografía allí citada.

* Para un análisis detallado de esas pendulaciones de las fracciones burguesas en la Argentina, véase "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", capítulo 1 del presente libro [N. del E.].

Este *excursus* era necesario para señalar que, visto desde las pasiones desatadas por la crisis que precedió a los respectivos golpes, era toda aquella historia la que para algunos tenía que ser responsabilizada por la inminencia del desastre. Desde esta perspectiva también tenían que ser responsabilizados los equipos de gobierno, los partidos y las ideas que durante esas décadas habían empujado -por ineptitud o perfidia, no importaba mucho- un poco más hacia el abismo. ¿Quiénes podían salvarse de esta radical condena de ese pasado? Por un lado, las fuerzas armadas, sobre la base de la visión que examinaremos más adelante. Por el otro, aquellos que no habían tenido oportunidad de gobernar -o que cuando la habían tenido, alguna coalición de “demagogos” con suma rapidez les había impedido ejecutar sus austeros proyectos- y clamaban contra la sociedad que se iba configurando.

Así, los únicos que aparecieron incontaminados de toda responsabilidad con el pasado reciente fueron ciertos grupos de una derecha que había perdido, o nunca tuvo, votos suficientes para asentarse en el gobierno. Se trataba, por un lado, de voceros de las viejas clases dominantes agrarias y sus tentáculos en actividades industriales, comerciales y financieras. Ellos expresaban su añoranza por el período en que dominaron, en un discurso donde los componentes tradicionales -oligárquicos, nostálgicos de un mítico estilo señorial- se combinaban con la postulación de reactualizar el (idealizado) liberalismo económico vigente en la década del treinta. Por allí esta derecha (que llamaré “tradicional”) confluía con otra corriente (que llamaré “tecnocrática”) del liberalismo económico. Ésta, primero esbozada como versión local de visiones a la Hayek y Erhardt, se revistió en la coyuntura internacional de la década del setenta, en sus elementos más técnicamente orientados, del aparato teórico que le ofrecían Milton Friedman y sus discípulos. En los años postreinta, la derecha tradicional, aunque en lo político a la defensiva, conservó un importante peso ideológico, sobre todo a través de su prestigio social y de su control de importantes medios de comunicación. Por su parte, la derecha tecnocrática fue creciendo en institutos de investigación, *lobbies* y empresas. Cuando se desató la crisis que llevó a los golpes, ambas derechas confluyeron sobre las fuerzas armadas, no sólo para recordarles cuántas veces habían pronosticado esos males, sino también para argumentar que tenían en sus manos la receta para extirparlos. No fue a pesar de sino gracias a que esa receta implicaba radicales cambios, que ella se impuso en los gobiernos resultantes de la reacción de los más conservadores instintos de una sociedad. Luego de tantos años a la defensiva y de estar clamando al cielo (y a las fuerzas armadas, con las que por esta y otras vías fueron estableciendo importantes vínculos), esos civiles económicamente liberales dejaron claro que, por fin, su turno había llegado con el duro autoritarismo que esos golpes implantaron.

¿Qué es lo que esos civiles ofrecen a los gobernantes militares? Bajo la apariencia de una política económica, nada menos que una ideología política, matriz organizadora de la percepción de la realidad y de los proyectos de aquel gobierno. Esa ideología llega a ser dominante porque recupera una visión verosímil del pasado, propone un futuro posible y deseable y se entronca con fundamentales ideas e intereses de las nuevas fracciones dominantes de la burguesía en esos países. Pero vayamos paso a paso.

Por lo pronto, esas corrientes, tanto las tradicionales como las tecnocráticas, en su condena del pasado precedente confluyen con las concepciones antisubversivas de las fuerzas armadas para señalar que todo, y desde hace tiempo, estuvo podrido en Dinamarca. Comienzan por una imagen simple: la salvación de estos países es “retornar a la senda de los antepasados”, para lo cual hay que eliminar las “distorsiones” que se acumularon. La idea de retorno a todo costo a un pasado mitificado es crucial en esta ideología: con ella otorga significado al presente, lo entronca con una visión del pasado y proporciona criterios para identificar al adversario actual. Como su visión del presente y del pasado es tan negativa, a la vez que colorea míticamente un pasado más lejano, esta ideología es profundamente reaccionaria. Pero por eso mismo no es conservadora. Radicalización de la derecha -poco sorprendente dada la hondura de la crisis en que se gestó- que no puede ser conservadora porque sus significaciones positivas se tienden como un arco entre el mito de un pasado ya lejano y la postulación del futuro como recuperación de aquél, saltando por

sobre casi todo lo que constituye la actualidad dada. Esta actualidad, y su pertinaz tendencia a no evaporarse, es el blanco del instinto reaccionario: "reestructurar" economía y sociedad para aproximarlas al espejo de la "eficiencia" neoclásica, postulada como vigencia pasada y como proyecto para el futuro -lo cual presupone una tarea no menos intransigente y prolongada que la que las fuerzas armadas entrevén para erradicar la subversión e implantar "la autoridad" en todos los niveles de la sociedad-.

Esta ligazón comienza a producirse en las respectivas visiones del pasado, a partir de la autoimagen paternalista, desprendida de groseros intereses materiales, autoritaria pero bondadosa, "constructora de la nacionalidad" y "expresión de sus verdaderas esencias" con que tanto las fuerzas armadas como aquellas clases se ven a sí mismas como portadoras de lo más puro (en realidad de lo único rescatable) de estas historias nacionales. Estas oligarquías no fueron *junkers*; por el contrario, sus añorados pasados ocurrieron bajo lo que, con salvedades que pertenecen a la historiografía pero no a su ideología, puede verse como un período de liberalismo económico. Ellas -y los sectores medios sobre los que pueden influir- reactualizan hoy esas imágenes desde una visión retrógrada, "espiritualista", portadora de valores y visiones precapitalistas,¹⁰ y como tal poco simpática al tono tecnocrático y capitalista ("materialista") de la política económica que resulta de los golpes. Estos grupos pasan a integrar lo que Juan Linz¹¹ llama la "semioposición" de estos regímenes. Pero buena parte de los sectores ligados a las viejas clases dominantes, o ideológicamente subordinados a ellas, hacen el tránsito, por vía de su liberalismo económico y su adhesión a los aspectos más represivos de estos gobiernos, hacia el apoyo o el consentimiento de sus políticas económicas.

Es alrededor de estas políticas que se constituye en predominante la corriente liberal-tecnocrática.¹² Son fundamentalmente personajes de esta línea los que comparten con los militares las más altas posiciones gubernamentales y, desde allí, imprimen su dirección ideológica al aparato estatal y a las clases que de mejor o peor grado los sustentan. Esto es el resultado de su capacidad de ofrecer una visión del pasado, una condena -y una fundamentación para esa condena- del presente y un delineamiento futuro que habla significativamente a la gran burguesía, a las clases agrarias, a las fuerzas armadas y, por un tiempo, a sectores medios que están regresando aterrados de haber simpatizado con los que resultaron "agentes del caos".

Esto no es poco, pero no alcanza para diferenciar a la derecha tecnocrática de la tradicional. La primera tiene otras cruciales contribuciones que hacer. Una de ellas consiste en que, en tiempos de profunda desorientación, donde todo parece haber fracasado, esa corriente se coloca en el centro mismo de las grandes simplificaciones y de las regresivas seguridades que, en situaciones como éstas, suelen buscar los actores sociales. La simplicidad de su discurso es la del libro de texto: en cuanto a las metas, una economía "eficiente", basada en ventajas comparativas, con mercados en equilibrio y sin precios "artificiales". Lo es también con respecto a los medios: una política monetaria y cambiaria dotada a priori (claro, en la práctica es otra cosa, pero esto puede ser imputado a las distorsiones que hay que eliminar) de una elegancia que contrasta con los vaivenes e incongruencias que se imputan al pasado cercano. Esa elegancia tiene el respaldo de la "ciencia": dadas ciertas premisas -simples y transparentes en el teorema- se puede mostrar que lo propuesto es

¹⁰ Para una discusión de estas orientaciones ideológicas, véase M. A. Garretón, "De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo estado autoritario". Revista Mexicana de Sociología, no 2, 1978.

¹¹ Juan Linz, "Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain", en Robert Dahl (comp.), Regimes and Opposition, New Haven, Yale University Press, 1973.

¹² Sobre este tema quiero dejar sentada mi deuda con la excelente formulación de Tomás Moulián y Pilar Vergara, "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978", Santiago de Chile, Cieplan, mimeografiado, 1979.

racional como, además, lo atestiguan tantas autoridades internacionales. De esto resultan metas y medios fácilmente contrastables con la desprolijidad del pasado. También parece que hay caminos que se pueden demostrar racionales para lograr dichas metas, aunque su conocimiento sólo pertenece a una élite que, como el sabio platónico, ha dedicado su vida a adquirir ese superior saber; esto tiene particular atractivo para una mentalidad militar acostumbrada a imaginarse en parecidos términos. Además, al entroncarse con una visión tradicional del pasado, esta ideología típicamente tecnocrática posee la adicional ventaja de no aparecer como producto de la imaginación teórica alienada, sino como la manera de "retornar al camino del verdadero destino nacional". Gracias a esa simbiosis (que la otra derecha no puede lograr) entre, por un lado, lo más técnico y moderno y, por el otro, su capacidad de invocar un pasado tradicional, es que la ideología liberal-tecnocrática se convierte en ideología dominante en el interior del pacto de dominación consagrado por esos estados autoritarios, subordinando incluso, como veremos, ideologías propias de las fuerzas armadas.

Otra importante contribución, que tampoco podría ser aportada por la derecha tradicional, es que esos "técnicos" son los cónsules locales del sistema capitalista mundial; más específicamente, del capital financiero transnacional. Este capital (frente a gobiernos que parten de una virtual cesación de pagos y que luego, ante agudas recesiones, dependen fundamentalmente del comercio y de créditos internacionales para sostenerse) destila lo que concibe como racional en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, que dan un primer alivio a la balanza de pagos y, sobre todo, certifican ante "la comunidad financiera internacional" que el país en cuestión puede convertirse otra vez en un buen riesgo.¹³ Los tecnócratas locales sólo discuten esos acuerdos en el margen, ya que tanto para ellos como para el FMI y los bancos transnacionales el diagnóstico de la situación y de los instrumentos para corregirla son los mismos: disminución drástica del déficit fiscal, "liberación" de precios (salvo el de los salarios) para que encuentren su "equilibrio" cercano a los precios internacionales, "liberación" de los flujos internacionales de capitales, eliminación de subsidios y, en general, toda la batería del ortodoxo monetarismo contemporáneo. Volveremos sobre estos temas, pero antes debemos examinar algunas cuestiones referidas a las fuerzas armadas.

Fuerzas armadas

Si Hay una imagen subyacente de la sociedad en las fuerzas armadas ésta es la organicista: la sociedad como un cuerpo, donde cada parte tiene funciones bien delimitadas y jerárquicamente ordenadas. La cabeza, dotada de una racionalidad de la que carecen las otras partes, debe orientar el conjunto hacia su bien común. Cuando el cuerpo enferma, puede ser necesario aplicar una dura medicina en la parte afectada. Con seguridad ésta, por su inferior racionalidad y por el hecho mismo de estar enferma no lo sabrá, pero la cabeza no sólo tiene derecho a proceder: tiene el deber de hacerlo porque le incumbe cuidar la salud de todo el cuerpo.

No es casual que esta imagen autoritaria, jerárquica, estamental y ultraelitista esté tan difundida en las fuerzas armadas. En primer lugar, es un espejo de la idea que sus miembros suelen hacerse de su propia organización. Por añadidura, es también la imagen que de la sociedad tienen diversas vertientes del pensamiento social católico¹⁴, cuyas versiones más tradicionales -y derechistas- tienen una larga historia de simbiótica aproximación a las fuerzas armadas. En tiempos de relativa normalidad, esta visión de la sociedad puede

¹³ Estos temas y otros conexos están desarrollados en Roberto Frenkel y Guillermo O'Donnell, "Los planes de estabilización del Fondo Monetario Internacional y sus impactos internos", Estudios Sociales, n°2, Buenos Aires, CEDES, 1978.

¹⁴ Sobre el tema léase esp. Alfred Stepan, The State and Society: Peru in Comparative Perspective, Princeton, Princeton University Press, 1978

funcionar como una autoridad paternal, ejercida con bondad. Pero en tiempos de crisis la imagen del cuerpo conduce a la de la enfermedad y ésta a su vez implica la de la cirugía efectuada con la mejor conciencia.

Sobre este suelo de ideas se puede entender el impacto que ha tenido la llamada "Doctrina de seguridad nacional". Si examinamos lo que dicen sus diversas variantes¹⁵, es fácil ver que esa "Doctrina" está basada en la misma imagen organicista. Pero su importancia proviene de que, con autoridad de "Doctrina" oficialmente adoptada y remachada en la socialización militar, resalta elementos que ya están implícitos en las imágenes organicistas previas. En este sentido, un primer aporte es la ratificación de las fuerzas armadas como responsables principales y últimas del destino nacional: su misión es cuidar de su integración y potenciación, para lo cual, "obviamente", las fuerzas armadas deben saber cómo es posible lograr tales metas. A partir de una concepción casi hegeliana de la sordidez material de la sociedad civil, esta visión implica una instancia superior puesta por encima de aquélla y, por eso, única capaz de detectar el bien del conjunto. Esa instancia podría ser (lo es, en las innumerables teorías estatistas, militares o no, de izquierda y de derecha, con que hemos sido bendecidos) la cumbre del conjunto del aparato estatal. Pero cuando, como en los casos que aquí interesan, la crisis ha llegado a tal profundidad que ese aparato estatal aparece como coimpulsor de aquélla, esa instancia superior aparece reducida al elemento coactivo organizado del estado.

Estos aspectos, subrayados por la Doctrina de seguridad nacional, implican perfilar la identidad política¹⁶ de las fuerzas armadas, ya no sólo como principales custodios de los intereses nacionales sino, más radicalmente, como encarnación o síntesis institucionalizada de esos intereses. Si éste es el aspecto de identificación positiva, la Doctrina de seguridad nacional también perfila la identidad negativa frente a la cual se define el sentido operativo de la primera: la del adversario, más correctamente, el enemigo. Adviértase que aquí, de nuevo, aquella doctrina se coloca en un campo ideacional donde ya está implícito lo que debe decir: la imagen del enemigo, y del mortal combate contra él, que da sentido a las prácticas e ideas de toda fuerza armada. Pero esa doctrina agrega algunos elementos específicos. Uno, el que los males, reales e imaginarios, que se detectan en la sociedad son obra de un enemigo pertinaz, ubicuo e irreconciliable -la subversión en sus infinitas formas y manifestaciones, suprema enfermedad del cuerpo nacional-. Otro, el que en la medida en que el enemigo es interno y no convencional, el combate se desplaza al interior de la nación, donde se declara una guerra de vida o muerte para salvarla aunque partes de ella no quieran -porque ese no querer es indicación del grado de penetración de la enfermedad subversiva-. Un tercer elemento es que la actuación de partidos y organizaciones "subversivas" es sólo la piel de la enfermedad. Por cierto, allí hay que extirpar sin vacilar, pero no habrá salud si no se curan los tejidos profundos, aquellos de los que la subversión política se nutre: subversión ideológica, subversión cultural, de las costumbres, de la familia. Éstas son imágenes, repetidas *ad infinitum*, que señalan la magnitud de la tarea contra un enemigo que no dejó ningún segmento de la sociedad a salvo de su letal influencia.

Extirpar, erradicar, reestructurar. Éstos son términos recurrentes en el discurso de estas fuerzas armadas que justifican -tal vez sobre todo ante sí mismas- una tarea tan dura e ingrata. Luego del golpe, y como ratificación del diagnóstico de la crisis previa, la sociedad parece continuar sumida en su "egoísmo sectorial" y en la "indiferencia a los grandes destinos de la nación" que son tejido propicio para recidivas subversivas. Guerras internas

¹⁶ El trabajo pionero sobre este tema es el de Edmundo Campos Coelho, *Em busca da Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Río de Janeiro, Editora Forense Universitaria, 1976.

¹⁵ Véase sobre el tema, entre las principales fuentes para esta discusión, Manuel A. Garretón, *ob.cit.*, y "Doctrina de seguridad nacional. Contribución a un debate", *Mensaje*, n°261, Santiago de Chile, agosto de 1977, y Joseph Comblin, *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'Idéologie de la Sécurité Nationale*, Paris, Jean-Pierre Delays Editeurs, 1977.

que poco conciden con la gallarda autoimagen del pasado, conciencia de la hostilidad que cada intervención quirúrgica puede despertar, un enemigo que parece ocultarse hasta en las expresiones más esotéricas de la cultura. Supongo que la guerra, porque se vincula al dato de realidad de un enemigo dispuesto a matar, debe ser una fenomenal fábrica de paranoia; esta guerra, con este enemigo y con pocos actos que algún día pueden ser cívicamente santificados, sin duda lo es más aún. Y esa gigantesca paranoia vuelve sobre la sociedad, cumpliendo una doble operación. Por un lado, inventándose nuevos objetos y genera en la sociedad evocaciones kafkianas de un poder cuyo modo de ser es no dar garantía de haberse salvado de su ira. La segunda operación busca implantar en cada rincón de la sociedad -al parecer, en una regresión hacia lo que parece más primitivamente seguro un "orden" y una "autoridad" calcados de la militar; su consecuencia es una mirada de intentos -torpes pero a veces eficaces- de implantar patrones de mando, muy autoritarios y represivos, en casi todos los contextos de la vida cotidiana.* La paranoia antisubversiva petrifica a la sociedad. De este modo se crean las condiciones políticas para que los "técnicos" de la economía -quienes nada creen tener que ver con esto porque se limitan a aplicar una universal racionalidad económica- manejen su propio bisturí; así la pasión del antisubversivo regala al tecnócrata su autoimagen aséptica.

La visión organicista del cuerpo enfermo confluye armónicamente con la ideología que examinamos en la sección anterior. En efecto, el eje alrededor del cual una y otra se articulan es la radical condena del pasado cercano. La economía "artificial" la activación de las masas y la subversión aparecen así integradas como el blanco contra el cual deben apuntar tecnócratas y militares.

Cierto, hay disidencias nada insignificantes entre la Doctrina de seguridad nacional (y, en general, con las orientaciones típicas de los militares) y la ideología de los tecnócratas liberales. (...)

Esta enunciación no pretende ser exhaustiva. Basta para señalar reales puntos de fricción entre el personal civil y el militar que accede con estos golpes a la cumbre del aparato estatal. (...)

Alrededor de estas disonancias también se expresan aspiraciones de capas burguesas y de sectores medios que, luego de haber apoyado el golpe, descubren en qué medida la política de los tecnócratas ataca sus intereses más importantes. La conjunción de esas objeciones ha provocado buena parte de la dinámica interna de estos regímenes y más de una vez ha puesto en cuestión la continuidad de sus elencos gobernantes. Pero no lo ha logrado en ninguno de los gobiernos resultantes de los golpes de la década del setenta. (...)

* El tema de la difusión del autoritarismo en la vida cotidiana es explícitamente tratado por O'Donnell en los capítulos que componen la próxima sección [N. del E.].

Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*

***STEPAN, Alfred . *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado*. Planeta, Buenos Aires, 1988. Página 32.**

Los sistemas de inteligencia en perspectiva comparada

(...) Si estamos estimando el porcentaje de la población asesinada por el Estado en la etapa inmediatamente siguiente a la toma del poder, el Chile del período 1973-1974 se ubica al tope. Si se estima el porcentaje de la población que desapareció como resultado de la acción de múltiples y descentralizadas fuerzas de seguridad, antes y después de la toma del poder, la Argentina del período 1975-1979 se ubica al tope. Si estuviéramos evaluando el porcentaje de la población que fue detenida, interrogada e intimidada por las fuerzas de seguridad, el Uruguay ocupa el primer lugar (y es el que más se acerca a experimentar el clima de un Estado totalitario, especialmente entre 1975 y 1979). Sin embargo, si preguntamos en qué país la principal organización de inteligencia alcanzó el nivel más alto de una expansión de su rol con base estatutaria, y una institucionalización no personalística dentro del aparato estatal, no quedan dudas de que la respuesta es el Brasil.³

³ El rival más cercano del Brasil era Chile.

Uruguay y la democracia.

Tomo I*

***AMARILLO, María del Huerto. “Participación política de la Fuerzas Armadas” en Varios. *Uruguay y la democracia*. Tomo I. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984. Páginas 47 – 56.**

Participación política de las Fuerzas Armadas

1. Hasta fines de la década del sesenta el Uruguay se caracterizó —tomando como parámetro la accidentada historia política del continente latinoamericano— por un desarrollo político estable, reflejo de un cierto período de desarrollo económico. En concordancia con estas pautas de desarrollo el sistema político funcionaba sobre principios vigentes de una democracia liberal, asentada en la real separación de poderes, pronunciamientos electorales regulares y un sistema avanzado de derechos y garantías individuales.

No es casual entonces, según opinan algunos autores, que hasta fechas recientes no se hicieran estudios sobre la incidencia político-social de las Fuerzas Armadas en el país. En parte se explica por el tradicional aislamiento de los militares del sistema político y a la opinión generalizada en la sociedad sobre esa escasa proyección política. Los análisis específicos de carácter global o parcial sobre las fuerzas armadas del Uruguay están referidos al siglo pasado; “dejó de escribirse sobre ellas cuando ellas dejaron de escribir la historia del país” (C. Bañales).¹ Moldeadas dentro de un sistema político liberal, en un país tempranamente pacificado, integrado física y socialmente, las FFAA se ajustan a las pautas sociales y políticas del medio en que se desarrollan. Sin problemas sociales de entidad, sin conflictos internos o externos que actualicen sus funciones, la organización militar se mantuvo en el marco formal del rol asignado en el Estado dentro de un esquema político que las integra al sistema.

A comienzos del siglo XX las FFAA se encuentran en vías de su desarrollo profesional y técnico. En esta etapa precisamente comienza también a consolidarse el “modelo democrático” de una organización militar de carácter “apolítico”, tecnificada y subordinada al sistema político. Esta pauta liberal de *una organización confinada exclusivamente a su desarrollo profesional* fue concebida por las élites dirigentes y civiles del país como una variable fundamental de la estructura y relaciones dentro del sistema político —y así funcionó realmente en la primera mitad del siglo—. Durante la presidencia de J. Batlle estratégicamente se establece, además, la dispersión geográfica de los mandos y la rotación de sus titulares, evitando así la consolidación de señoríos territoriales o de sus jefes dentro de los cargos estatales.

¹ BAÑALES, Carlos: Función política de las Fuerzas Armadas Uruguayas. en "Fuerzas Armadas, Poder y Cambio", Ed. Tiempo Nuevo, Venezuela, 1970-1: pág. 277.

El presupuesto de incompatibilidad de una participación política de los militares se incluye dentro de los preceptos básicos constitucionales del sistema político, ya desde los albores de la independencia. Concretamente desde la Constitución de 1918 se prohíbe a los militares en actividad formar parte de comisiones o clubes políticos, suscribir manifiestos y, en general, “ejecutar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto” (ídem, A° 77, inc. 4 de la Constitución de 1967). Esta marginación política se convirtió en una pauta tradicional y formalmente respetada en las reglas de juego del sistema político uruguayo. La fuerte tradición formal o “legalista” que ha desarrollado nuestra institución militar (...)

Y la propia trayectoria de la carrera militar fue ajustándose rigurosamente a los mecanismos regulares y estatutos normativos formales de calificación, capacitación y antigüedad previstos en la Ley Orgánica Militar (LOM) de 1940. En esta ley, verdadera obra de ingeniería legal, se regulan y prevén en forma detallada y rigurosa, la estructura de la carrera, derechos y deberes, y exigencias en las promociones y ascensos militares. (...)

Es muy difícil entonces, afirmar a priori la inexistencia de una impronta del sistema político sobre la institución militar en estos aspectos. Habría que deslindar, en primer lugar, lo que se trasluce como “apolitización” de las FFAA, de las características mecánicas o “burocráticas” que la trayectoria de la carrera militar adopta como consecuencia de las relaciones político-militares rutinarias desarrolladas por la presencia durante varias décadas de un solo partido en el gobierno.

La permanencia de un partido político en el gobierno durante 93 años, dice Real de Azúa, sometió a las FFAA a una condición muy particular, la de constituirse en “el brazo armado” del Partido Colorado. Las aspiraciones y tendencias de la oficialidad, dice el autor, estuvieron sometidas a un enérgico proceso de compatibilización con las propias de los grupos gobernantes. Algunos autores llegan a afirmar, incluso, la inexistencia de oficiales del Partido Nacional dentro de las FFAA hasta la década del sesenta.³

Aun cuando se relativice el peso de la influencia del Partido Colorado sobre la institución militar, el primer cambio de partidos en el gobierno —conjugado claro está con otras variables que coincidentemente a fines del cincuenta comienzan a procesar cambios sustanciales dentro de la institución militar— determinó alteraciones en el grado de “marginación política” de las FFAA uruguayas.

Las primeras oscilaciones políticas dentro del Partido Colorado, pero en especial, la política del “blanqueo” de las FFAA a partir de 1958 con -la primera rotación de partidos en el poder-, quebró algunos mecanismos de engranaje de las relaciones político-militares. Algunos sectores militares manifestaron una importante reacción en defensa de la integridad organizacional y su cohesión interna frente a la incidencia política externa. En honor a la verdad, dice C. Bañales, “llevados por la euforia del triunfo”, “esta política (del Partido Nacional) no se manifestaba mediante medidas mucho más importantes que la ubicación en los puestos de comando, de oficiales nacionalistas, algo totalmente lógico⁴. Pero de hecho, se formaron algunas “trenzas” antipolíticas destinadas a vigilar o crear una barrera frente a las aspiraciones de sectores políticos que incidían en ascensos y nombramientos.

Los cambios políticos a partir de 1958 y las consecuentes alteraciones en la rutina de relaciones político-militares, aparentemente no produjeron mayores desgarramientos internos en la institución militar. La identificación de los partidos tradicionales dentro de una amplia

³ REAL DE AZUA, Carlos: Ejército y política en el Uruguay, en "Militarismo", Cuadernos de Marcha, Montevideo, Uruguay. 1969.

⁴ BAÑALES, Carlos: op. cit., pág. 255.

y sustancial zona de consenso, y sin agudas diferencias ideológicas entre los mismos, hacía permeable la integración de la organización militar al sistema político, sin llegar a provocar el desarrollo de una postura política propia dentro de las FFAA. Otro tipo de variables comenzaba a definir corrientes políticas e ideológicas a nivel militar. Las coordenadas de la estrategia continental de los ejércitos latinoamericanos, los programas de capacitación externa, entre otras, comienzan a delinear tipos de orientación profesional y cambios en la concepción de las funciones militares. Aspectos que se conjugan con los procesos de transformación socio-política del país en la década del sesenta, mezclándose en muchos casos los partidarios de una u otra divisa.

Creemos que la consecuencia más importante sobre la institución militar de la permanencia de un partido político en el gobierno es el haber internalizado y afianzado fuertes pautas de integración de las FFAA al sistema político. De aquí la rutina en las relaciones de la institución militar y los grupos políticos en el gobierno, que facilitaron un desarrollo profesional y la tradición de la marginación política militar. En las condiciones de estabilidad política y social hasta mediados de siglo, y bajo el peso de la propia estabilidad institucional interna que favoreció también la permanencia de un solo partido en el gobierno, la organización militar no recibió el impacto de motivaciones profundas por conflictos internos —como tampoco lo tuvo de carácter internacional— que dieran lugar a la actualización de sus funciones o radicalizaciones internas que impulsaran un mayor grado de participación política.

2. Este último es un aspecto importante a medir, no sólo por la consecuente falta de gravitación política, como también por el *desarrollo interno de características burocráticas dentro de la organización militar por la escasa realización de sus funciones de defensa de la soberanía nacional o la paz interior.*

El Art. 1° de la LOM de 1940 establecía entre las funciones de la organización castrense: “defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República”. Respecto a estas funciones de vigilancia de la soberanía nacional, desde la independencia hasta nuestros días, las FFAA no parecieron tener mayores actividades. El Uruguay es un país pequeño y débil, que confía más su destino a la protección del Derecho Internacional que a su propio potencial de defensa armada. Esto se ha convertido en un dogma colectivo, señalaba Real de Azúa⁵. En la hipótesis de un conflicto o agresión la desproporción de fuerzas con los Estados vecinos es tan abismal que los más optimistas planteos estratégicos no pueden ir más allá de concebir una desesperada resistencia. En 1971 se precisó que el Brasil había realizado un despliegue de fuerzas desde la frontera para el caso de una eventual intervención militar, concluyendo que bastan 30 horas para ocupar el suelo uruguayo y aplastar toda resistencia⁶.

En cuanto a las funciones de orden público y salvo esporádicos episodios, hasta la década del sesenta las FFAA también vieron transcurrir su ciclo histórico en los respectivos cuarteles. Pero a partir de 1968 esta será la función clave que definirá la participación política de las FFAA y su ubicación en la estructura político-estatal. El mantenimiento del “orden interno” —frente al antagonismo de los conflictos sociales-laborales y la violencia social y política del período 1968-1972— comenzará a definir aquella función en términos de mantenimiento de un sistema económico, social y político. La participación política de los militares, si bien no se visualiza por el protagonismo de actores directos en la toma de decisiones hasta muy avanzada la crisis del sistema en 1972, se desarrolla y expresa en los hechos por la politización de sus propias funciones.

⁵ REAL DE AZUA, Carlos: op. cit.

⁶ Semanario Marcha, 23 de julio 1971. No 1553

En este proceso de politización de las funciones militares, es importante tener presente que en esta primera mitad del siglo las FFAA fueron adquiriendo conciencia y hasta experiencia en casos concretos (como su participación en las inundaciones de 1959), de su potencialidad operativa, técnica y de infraestructura para la realización de actividades fuera de sus funciones clásicas o rutinas de entrenamiento, en áreas tales como obras públicas, comunicaciones, etc. A medida que se acentúan los factores de deterioro económico y social en el país, la inoperancia de los equipos gobernantes y la deficiencia de los servicios estatales, resaltaba internamente esta potencialidad operativa que, en otros niveles sociales, se expresaba en las corrientes “desarrollistas”, y a la vez facilitaba una mayor participación política militar.

El proceso de desarrollo profesional y tecnificación de las FFAA del Uruguay se agota, no obstante, y rápidamente, en forma paralela a los recursos del Estado y la crisis socio-económica del país. A mediados del 50 las dificultades presupuestales determinaron la inevitable obsolescencia de los instrumentos operativos de las tres armas y la imposibilidad de acondicionar o renovar la infraestructura militar. Si bien los equipos, armamentos y municiones eran suministrados o en parte atendidos con ayuda externa, las partidas presupuestales asignadas a las FFAA no llegaban a cubrir su mantenimiento, creándose así condiciones para una mayor dependencia externa. La lucha por los propios ingresos, muy bajos casi siempre, consumió también gran parte de la energía militar.

Estos aspectos fueron repercutiendo en forma importante dentro de la organización militar por el *deterioro de la imagen institucional que provocó la pobreza profesional*. Las FFAA recibieron en sus ingresos y desarrollo profesional el impacto de la crisis económica que afectaba cada vez más a vastos sectores de la sociedad y a la mayoría de instituciones y sectores públicos. Y también acusaron internamente la desatención a sus aspiraciones por parte de los sectores políticos y gobernantes de turno.

No obstante, las FFAA no llegaron a convertirse en un grupo de presión importante. Entre otros motivos, por su propia conformación legalista, disciplinada y jerarquizada, era difícil montar a la par de las pautas de presión de los sectores sociales organizados, mecanismos de expresión de sus intereses. Sólo se conocen episodios coyunturales, como una asamblea de militares en 1963, de carácter reivindicativo, o la presencia de jefes militares en ámbitos de negociación política presionando por una mejora presupuestal, que no significaron un logro efectivo. En 1963, vísperas del año presupuestal, 7 de los 12 generales en actividad entrevistaron al Ministro de Defensa recordando la práctica en materia presupuestal de la equivalencia de remuneración entre los máximos grados militares y los legisladores; vista la difícil situación económica y financiera del país las FFAA no compartían el criterio de los legisladores en la fijación de la remuneración, considerándolo “abusivo y provocador”⁷.

Este tipo de situaciones y en especial el deterioro internalizado de la imagen institucional, la real pobreza profesional, sumado a la desatención por parte de sectores políticos y gobernantes de la problemática militar, el desconocimiento de esta problemática y el recelo manifiesto de todos los sectores políticos a tomar contacto directo con los militares, fueron factores que en su conjunto alimentaron la propensión actitudinal de las FFAA de carácter antipolítico.

En estas condiciones, una organización relativamente marginada del quehacer político — dentro de las situaciones analizadas—, con una profesionalización agotada y sin recursos previsibles, y sin un destino concreto, debía parar en lo que paró: la “burocratización” institucional. Burocratización en términos de rutina, “vegetar en un cuartel durante años

⁷ Semanario Marcha, 9 de agosto de 1963, No 1168.

hasta parar en un magro sueldo de retiro, fue la pauta habitual de una carrera que, como es natural, no podía atraer vocaciones muy inquietas” (Real de Azúa).⁸

Burocratización, en especial, dándole al término todas las connotaciones de esclerosamiento institucional. La inexistencia de metas operativas que actualicen la realización de objetivos y funciones militares, la falta de recursos para el desarrollo de los propios fines organizacionales, normalmente produce una disfunción dentro de la organización que se expresa en términos de ritualización burocrática. En este sentido, toda organización tiende a sobrevalorar sus aspectos normativos e institucionales —de funcionamiento interno—, de disciplina y jerarquías, poniendo énfasis en sus comportamientos rituales y pautas meramente expresivas. Creemos que estos fueron fenómenos de máxima relevancia para explicar por qué la organización militar uruguaya fue adquiriendo características “legalistas” o “formalistas” que se reflejan muy particularmente en su comportamiento político, institucional y particular, y en la posterior conducción política del Estado.

Asignamos importancia a este aspecto institucional por las características que además imprime a la propia percepción institucional de su integración en el sistema político. El tipo de expresión ritualista y formal de la organización impone de manera compulsiva el respeto a las normas rígidas de por sí, y a la estructura jerárquica del sistema militar. La LOM de 1940 condicionaba el cumplimiento de las funciones de las FFAA al “mando superior del Presidente de la República”. El cumplimiento de las funciones asignadas queda sujeto, siempre y por principio, a las decisiones del poder civil; el “poder civil” definido y personificado además en el titular de la Presidencia de la República. Nuestras FFAA se enlazan al aparato político-estatal por la dependencia institucional al Presidente, generando una adhesión tradicional a “los mandos naturales” —quien además manda y ejecuta por disposición constitucional. La primacía que la LOM imponía al respeto por la línea jerárquica por encima de las funciones de defensa de la Constitución y las leyes, enlaza perfectamente con las propias características formalistas adquiridas por la organización militar y el legalismo de sus nociones jurídicas y del orden institucional y político.

(...)

Nuestro sistema constitucional y jurídico extremó por el contrario la sujeción militar sin poder discrecional, al Poder Ejecutivo. La larga trayectoria de estabilidad política y sin conflictos de poderes del sistema uruguayo facilitó la fluida dependencia institucional a “los mandos naturales”. Este es un aspecto a tomar en cuenta en la marginación militar de los episodios de 1933 y 1942. En la quiebra del orden constitucional, las FFAA permanecieron fieles al jerarca superior, ya que en ambos casos el golpe de Estado fue conducido por los titulares del Poder Ejecutivo que ocupaban sus cargos por mandato popular. Si bien hubo oficiales que formaron corrientes adversas a la situación (con posturas que podríamos denominar netamente civilistas), la cohesión interna en torno a los valores institucionales de disciplina, jerarquía y la propia marginación institucional, primó en ambos casos.

3. Estas características de la organización militar y de su integración tradicional al sistema político son básicas para comprender algunos aspectos del comportamiento y respuesta de la institución militar frente a la crisis del sistema político en el período 1968-1973. La gradualidad de la participación política militar y la propia gradualidad y aparatosidad de la ruptura institucional son fenómenos que de alguna manera se ajustan a sus pautas internas, formales, burocráticas y legalistas, pero fundamentalmente responden a la dificultad de las FFAA para participar en el poder desmontando y readaptando una organización tradicionalmente civilista y apolítica, manteniendo al mismo tiempo la unidad y cohesión de la propia organización.

⁸ REAL DE AZUA, Carlos: op. cit.

La falta permanente de gravitación política de las FFAA dentro de la estabilidad del sistema político, su escasa relevancia funcional, su desarrollo exclusivamente profesional, técnico y burocrático (factores mutuamente asociados, como viéramos), y la marginación de los sectores políticos de la organización militar, dieron la imagen de un cuerpo profesional y autorrecluido de la sociedad. Un organismo ubicado más allá de los cánones políticos, de los grupos y clases de la sociedad. Ello generó una fuerte imagen, tanto de sí mismas como internalizada a nivel social, de su carácter civilista y apolítico.

Civilista en cuanto organización subordinada en forma permanente al poder civil —en los hechos, al Poder Ejecutivo—, tradicionalmente respetuosa del orden constitucional, en estricto cumplimiento de las funciones asignadas dentro de la estructura del Estado.

Apolítica, en cuanto la organización militar permanece abocada a su exclusivo desarrollo técnico-profesional, sin ningún rol ni participación política en los procesos y problemas políticos del Estado. (...)

Por contraposición, en forma más o menos generalizada, sólo se pone énfasis en la relación unívoca entre participación política de los militares y golpes de Estado. En realidad este último es un aspecto de las diferentes dimensiones de participación militar en el Estado. En el proceso de ascenso al poder de las FFAA en el Uruguay pueden apreciarse diferentes dimensiones de participación militar en el sistema político. Otro indicador surge asimismo de los objetivos de participación expuesto por las FFAA, tanto en el período 1972-73, como en la etapa actual de relaciones político-militares.

El hecho de admitir y montar “un aparato dedicado al manejo exclusivo de los instrumentos de coerción dentro de la estructura del Estado constituye el dato básico que permite hablar de una participación política típica de los militares en cuanto institución” (O. Cuellar).¹⁰ Dadas las funciones de la organización militar, defensa de la soberanía y seguridad del Estado, como sustento de un sistema social y político, estas —al menos formalmente— no son “apolíticas”. Por su posición en la estructura del Estado y las funciones asignadas, existe una potencial participación política aunque no formalmente expresada. Pero esta participación aparece legitimada en cuanto, y siempre que, la organización militar se encuentre subordinada al personal político que detenta el gobierno.

Por otra parte, en el propio ámbito institucional una serie de variables internas — variables básicas, socialización interna, capacitación— incide o se refleja en una mayor o menor potencialidad de participación política. La especificidad de su función, la disposición de los medios de coerción, las características de su organización determinan también la capacidad de generar una ideología propia y la consecuente potencialidad de una participación que impulse y rebase los límites marcados por la ideología que las integra al sistema.

Pero ni los factores internos de la organización —ni las solas variables externas, a la misma— determinan de antemano y por sí el mayor o menor espacio de la participación política militar. Es necesario analizar también la interacción entre la institución militar y el sistema político en que se inserta.

En realidad, el sistema político es el que formalmente impone los límites al área de participación de las FFAA y las integra a través de un rol subordinado al poder civil y respaldado por un consenso o “ética” de abstención política. Y el propio sistema político puede reconocer —y es precisamente el objeto de nuestra investigación sobre el proceso político uruguayo— la posibilidad de que la organización militar rebase los límites que le

¹⁰ CUELLAR, Oscar: La participación política de los militares en América Latina, en "Fuerzas Armadas, Poder y Cambio", op. cit., pág. 15.

impone su posición en la estructura del Estado y sus propias funciones, reconociéndoles una mayor participación decisoria, aunque sujetas al poder civil. En este sentido, la ruptura del orden institucional en el Uruguay tuvo mayores empujes desde los sectores políticos que desde la institución militar.

El gradual proceso de participación de las FFAA dentro del sistema político uruguayo, en el período 1968-1973, se va definiendo en gran medida por las posiciones que el aparato militar va ocupando en el espacio cedido por los sectores políticos. El gobierno autoritario del Presidente Pacheco Areco marca una etapa decisiva para las FFAA. Politiza inicialmente sus funciones, asignándoles en 1968 la responsabilidad en la represión de los conflictos laborales y mantenimiento de los servicios estatales. La represión de la guerrilla urbana – que con el carácter de violencia armada y erigida en contrapoder eficaz contra el sistema es cronológicamente posterior a la intervención militar– abre un mayor espacio a la participación política de las FFAA. Los múltiples acuerdos político-militares (en especial febrero-abril 1972) van otorgando el “marco legal” y legitimante de esta participación política. El aval jurídico y político a la participación de los militares por las fuerzas políticas convierte a aquellos en una nueva fuerza política en juego lo que, a su vez, reactiva en forma no sorprendente su expansión en la escena política.(...)

Breve historia de la dictadura*

***CAETANO Gerardo, RILLA José.
Breve historia de la dictadura.
CLAEH - EBO, Montevideo, 1987.
Páginas 7-10; 129-134.**

Introducción

Historiar el pasado más reciente es siempre una tarea ardua y peligrosa. La ausencia de perspectiva, las resonancias aún “calientes” de la mayoría de los acontecimientos analizados, la existencia de procesos y trámites todavía en curso de dilucidación plena, entre otros múltiples factores que se podrían reseñar, agregan desafíos complementarios en esos casos al oficio siempre exigente del historiador. Y sin embargo, tomando nota de los muchos riesgos que tal empresa importa, la reflexión en perspectiva histórica sobre el pasado más cercano se vuelve hoy en el Uruguay una tarea tan necesaria como impostergable.

Atendiendo el manifiesto rezago cronológico de nuestra investigación histórica sistemática, la consiguiente difusión de visiones mitológicas o de meras lecturas “rápidas” o estrechamente ideologizantes de lo sucedido en el país en los últimos años y, sobre todo, las notorias permanencias y proyecciones de esos períodos —en particular el de la dictadura— sobre nuestro presente, no se puede menos que convenir en la relevancia de transitar ese camino. Sabemos sí de la cautela que impone la naturaleza de los procesos a reconstruir e interpretar en clave histórica pero también de los inconvenientes de diversa índole que derivan de escamotearnos tal empresa. Esta convicción cobra mayor vigor aún, si nos reconocemos como partícipes de una comunidad desafiada en profundidad por una encrucijada de crisis y en la que la consolidación democrática dista de ser una tarea ya resuelta y legada al porvenir.

El trabajo que presentamos procura sintetizar un registro interpretativo del largo y complejo proceso dictatorial que vivió la sociedad uruguaya entre 1973 y 1985. En ese sentido, su objeto de estudio es la dictadura “stricto sensu” antes que el proceso político general desplegado durante esos años. (...)

Esta opción temática no responde —resulta obvio decirlo— a un criterio valorativo. Antes bien, deriva del interés —no caprichoso ni arbitrario a nuestro juicio— en ofrecer una contribución a la intelección del período dictatorial a partir de ese prisma interpretativo, por lo general escasamente transitado.

Asimismo, busca interpelar a ese pasado tan “caliente” a partir del reconocimiento —sin duda desencantado y doloroso, por eso mismo irrenunciable— de que el período dictatorial no fue tan “exorcizado” como creímos o quisimos creer los uruguayos todos, más allá de nuestras polémicas frente al tema de la “salida” o de la “transición”. Demasiadas son, en verdad, las evidencias acerca de las persistencias dictatoriales en nuestro sistema político,

en nuestra sociedad, en nuestra convivencia cotidiana, como para que indagar la trayectoria dictatorial como un objeto en sí misma se transforme en una opción caprichosa o inconducente. Tampoco esta focalización temática refleja un panorama negativista sobre la hondura de los logros innegables que aparejó la reconquista de la democracia en nuestro país o proyecta una visión inexorablemente pesimista sobre la perspectiva de su estabilidad y profundización en el futuro. Más bien, da cuenta de hasta qué punto la traumática historia de estos últimos años nos lega a los uruguayos un cúmulo de tareas y desafíos no concluidos, ni resueltos. En resumidas cuentas, tal vez esa "exorcización" definitiva aún pendiente pase también por observar ese pasado reciente desde esa perspectiva menos simpática.

(...) Se ha buscado clarificar la exposición mediante la utilización de un criterio de periodificación que pudiera funcionar a la vez como eje orientador de todo el trabajo. Es así que hemos seguido puntualmente la periodificación diseñada por el politólogo uruguayo Luis E. González, la que en su parte medular plantea que los doce años del régimen autoritario reconocerían tres etapas claramente distinguibles:

- 1) la etapa de la "dictadura comisarial", que se extendería entre 1973 y 1976;
- 2) una segunda que dicho autor denomina del "ensayo fundacional", que se prolongaría hasta 1980;
- 3) y finalmente la última, dominada por la "transición democrática" y que concluiría "formalmente" -aunque no en muchos aspectos sustantivos- con la asunción de las autoridades legítimas en 1985.

El registro de estas tres etapas sucesivas permite a nuestro juicio una aproximación valedera a lo que constituyó la trama y el itinerario fundamentales del régimen militar, al tiempo que también refiere a la evolución en las respuestas de la sociedad civil ante los desafíos supervinientes de los cambios de contexto. A su vez, cada una de esas tres etapas se identifica con "momentos" y "proyectos" especialmente significativos del período de la dictadura.

Durante el primer período de la llamada "dictadura comisarial", lo políticamente distintivo podría sintetizarse en esa perspectiva como la carencia de un proyecto político propio del régimen, sumado a una intención manifiesta en la tarea de "poner la casa en orden", para reconstruir luego una vida política "saneada", más o menos democrática.

De acuerdo siempre a la periodificación de González, en 1976 se opera un cambio cualitativo del régimen autoritario inaugurado en 1973, abriéndose la etapa del "ensayo fundacional", en la que se busca echar las bases del nuevo orden político a construir. Se enfatiza que en el caso uruguayo (a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos) la dictadura nunca habría llegado a configurar un verdadero "proyecto fundacional", por lo que se prefiere hablar tan solo de "ensayo".

En esa misma dirección, el proyecto de reforma constitucional plebiscitado en 1980 habría configurado el modelo final del "orden político" ideado por el régimen. Su rechazo, al tiempo de cerrar definitivamente el "ensayo fundacional", abrió el campo a la "transición" hacia la democracia.

En realidad, "lo comisarial", "lo fundacional" y "lo transicional", además de referir — como veremos — los énfasis de cada una de esas etapas señaladas, constituyeron tendencias que de algún modo siempre coexistieron al interior del régimen. La dictadura en este sentido osciló con frecuencia entre lo restaurador y lo innovador, entre la "vuelta" a "lo viejo" y la "fundación" de "lo nuevo", en un juego pendular que muchas veces sustentó marchas y contramarchas en diversos niveles de la política gubernamental. En esa perspectiva interpretativa es que se inscriben fundamentalmente las páginas que siguen.

Sin ánimo de prevenirlo en demasía, el lector deberá advertir la osadía que pudo implicar reunir en tan pocas páginas un proceso tan complejo y aún vivo –por su cercanía– entre los uruguayos de 1987.

No se trata propiamente de un trabajo de investigación -lo que hubiera exigido fundamentalmente “otros tiempos”– aún cuando se ha procurado reconstruir la trama del proceso con el mayor rigor y sistematización posibles. Como libro que registra una historia tan inminente, valdrá por lo que dice y también por lo que evoca y sugiere. Estará por ello sometido a las múltiples lecturas de la contemporaneidad. (...)

2ª Parte. Apuntes para el balance

1.- La lógica de una trama

Es esta una historia que por su inmediatez, restringe la perspectiva de quien la observa y a veces resulta demasiado “entregada” al documento oficial, al discurso por entonces tolerado... y al juego del rumor todavía vigente. Aun así, luego de repasado el itinerario político de la dictadura, no es aventurado desentrañar una cierta dosis de lógica en las etapas demarcadas.

La “casa en orden”

Comisarial, hemos visto, fue la dictadura inaugural del “proceso”, sumida en la perplejidad del poder recién conquistado e incapaz de levantar un proyecto que trascendiera la tarea de poner “la casa en orden”, tan desquiciada por la “omnipresente subversión”. El “comisario” se mostró implacable y tenaz, no dejó casi resquicios y en general, su gestión resultó exitosa (la primera hora fue confusa y algunos confundieron al “comisario” con el “fundador” de progresismos).

En dicho marco se inscribió la clausura de la actividad política tradicional, la legalización “quirúrgica” de partidos y agrupaciones, la liquidación de la central sindical, la intervención de la Universidad y el “saneamiento” de la Administración Pública.

La política se privatizó al extremo, el político fue denigrado públicamente, pero la franja de la población no directamente reprimida pareció acusar recibo de un respiro ante tantas “amenazas” previas.

Pero, puesta “la casa en orden”, ¿qué hacer de allí en más? Los militares uruguayos habían penetrado en la lógica del poder que siempre requiere permanencias, a la que no le basta el pasado (por más “deber cumplido”, que acumule en su seno) y que responde más bien a los desafíos del presente. Y en los quehaceres –tal la encrucijada del 76- estaba implicado nada menos que el destino de los partidos y el destino de las propias Fuerzas Armadas.

Para Juan Ma. Bordaberry, la nueva ecuación política del Cono Sur suponía “*un concepto radicalmente distinto al que descansa en la clásica división de poderes de Montesquieu*”. El golpe de Estado había significado el fin de tal “*artificio*” y dado cauce a la autoridad “*natural y auténtica*”. Se trataba entonces de “*dar forma institucional a esto*”, “*de recibir en la Constitución este nuevo equilibrio*”. Concluía el presidente en la necesidad de la existencia de una autoridad permanente y real, radicada “*con el beneplácito general*” en las Fuerzas Armadas. Si el poder público se resolvía de esta forma, no debía insistirse, para el caso del “*poder privado*”, en la fuente de desunión y disputa (“*de lo indisputable*”) que eran a su juicio los partidos políticos.

Es posible que los militares hubieran escuchado con mayor entusiasmo la opinión de quien era entonces depositario de la conducción económica del proceso. Para el ministro Végh Villegas, aun con sus debilidades, los “partidos tradicionales” significaban la mejor válvula de seguridad del sistema de dominación en proceso de reajuste. Su eliminación era la gran chance para la izquierda y sus frentes populares. Las FF.AA. debían evitar caudillismos internos y retrocesos fáciles; refundar a los partidos tradicionales: terminar con “Terra”, ambientar “un Baldomir” y esperar tranquilamente “un Amézaga”.

Finalmente, las FF.AA. optaron por dilucidar la encrucijada a través del camino menos costoso de continuar la dictadura desde un discurso “democrático”. Los partidos habían construido la nación, los hombres -y no el sistema— la habían puesto en peligro, el voto popular le había dado legitimidad insuperable. La “*nueva República*” a fundarse mediante decretos constitucionales (nada de exabruptos), tendría sí, partidos; entre tanto, la tutela militar crearía las condiciones para su funcionamiento.

La fundación fallida

La fundación del “*nuevo orden*” ocuparía aproximadamente los siguientes cuatro años del proceso (1976-1980). Las Fuerzas Armadas confiaban en que si sorteaban la presión internacional y eliminaban la influencia de los partidos políticos, su proyecto lograría cobrar legitimidad explícita ante la población mediante el voto popular. Para ello disimularon la tutela con una propuesta constitucional que Luis E. González ha caracterizado -como vimos- como “un híbrido de raíces tradicionales”, por un lado, y “de doctrina de la seguridad nacional”, por otro.

El plebiscito del 80 fue entonces la segunda gran encrucijada de la dictadura. Destinado por las FF.AA. a ser el punto culminante de su empeño fundacional a través de la legitimación que aportaría el voto popular, la derrota del treinta de noviembre se convirtió, cual victoria de la oposición, en el momento más decisivo del comienzo de la transición democrática.

Luego de la votación, el gobierno tenía además la convicción de que el rechazo de la ciudadanía abarcaba mucho más que el texto constitucional por él ofrecido. Adviértanse tres agravantes a la derrota: a) no debería descartarse que alguna proporción no desdeñable de los votos emitidos por el SI, fueran de sincera vocación democrática; b) en los departamentos de mayor peso electoral del país triunfó el NO por abultado margen; y c) los jóvenes que tenían entre 18 y 27 años de edad y que votaban por primera vez, lo hicieron abrumadoramente en contra del proyecto autoritario (75%), sellando de alguna forma su suerte.

Aunque muchos uruguayos no hubieran tomado conciencia de tamaña peculiaridad, seguramente el Uruguay sorprendió con todo este proceso a la opinión mundial. ¿Cómo explicarse que en un momento de fugaz -aunque asimétrico— empuje económico, con todos los medios a su arbitrio, tras el exitoso ejemplo chileno de 1977 y 1980, los militares uruguayos perdieron su primer examen electoral? El peso de la tradición liberal e incluso antimilitarista, la influencia de la breve y velada convocatoria por el NO, el descontento generado por las políticas económicas y sociales aplicadas, contribuyen sin duda a la explicación. Tal vez los militares, desde la perspectiva de su continuismo, erraron los caminos: la permanente autoidentificación como conductores de una etapa transitoria de la que finalmente diera cuenta la voluntad popular; la convicción de un “deber cumplido” que les hizo presentir, sin oficio electoral, una victoria arrolladora; la muy escasa confrontación — que pudo ser diálogo— con la sociedad civil y sus intereses, que les hubiera permitido aprovechar sus debilidades y vacilaciones...; y en la última hora, en medio de sospechas de derrota, la incapacidad para el golpe de timón, fruto de la dureza que toda estructura de matriz militar arrastra consigo.

Por los resultados inmediatos, puede afirmarse que las FF.AA. uruguayas fueron más eficaces en las faenas comisariales que en las fundacionales, aunque también es cierto que nunca abandonaron del todo el primer oficio por el segundo. Tal vez ello hable de las dificultades que todo proyecto -"ensayo", en este caso— enfrenta en el Uruguay para ser implementado.

Pero una visión de los resultados más mediatos puede justificar otra línea interpretativa que echa raíces en una más larga duración. Puede especularse que el autoritarismo no "llegó" al Uruguay en los años 1968-1973 y que la posterior dictadura militar reforzó e institucionalizó tendencias que en esa dirección ya poseía la sociedad uruguaya. Una lectura de la historia del país bajo esta perspectiva, haría concluir que el resultado del plebiscito del 80, demostró la primacía de las tendencias no autoritarias (que por comodidad podríamos llamar "liberales"). Pero ello no autoriza, de manera alguna, a caminar sobre el supuesto de la "muerte del autoritarismo", tan reforzado durante la pasada década y diseminado sin duda en la convivencia de los uruguayos.

Hacia la salida pactada

Nuestra reseña ha puesto mayor énfasis en la dictadura transicional que en la transición democrática, esto es, en intentar más una descripción interpretativa de los elementos que fueron debilitando al régimen, que de los que sirvieron de sustento a la restauración democrática.

La dictadura uruguaya "aceptó" finalmente su epílogo, condicionada fundamentalmente por el relevo que sufrió en la iniciativa política. Fue la civilidad, pacíficamente impuesta desde el plebiscito del 80, quien cobraría protagonismo crecientemente inevitable y quien llevaría a los militares a plantearse la estrategia en los términos de hallar la "mejor salida".

La reacción civil admitió también sus inflexiones. Si bien los partidos políticos demostraron su vigencia durante la instancia plebiscitaria y las elecciones internas de 1982, la "lucha contra la dictadura" desencadenada durante 1983 resultó un escenario muy propicio para la explicitación de las fuerzas y organizaciones sociales. El 1º de mayo de aquel año y el 18 de enero del siguiente, fueron en tal sentido ejemplos culminantes de una movilización social a la que los demás actores debieron referirse.

La segunda inflexión de la dictadura transicional fue dada por la voluntad de acuerdo entre los partidos y el gobierno, lo que orientó el proceso hacia la dinámica de la negociación y devolvió el timón a las colectividades políticas. La vocación negociadora desembocó, como es sabido, en tres resultados de gran interconexión: relativizó la presión de la movilización social, electoralizó la dinámica política y ajustó la salida a los términos de un *pacto* entre los militares y la mayoría de los partidos políticos.

No es difícil pronosticar entonces que el pacto del Club Naval seguirá siendo tema del debate político de los uruguayos, en tanto su persistencia en la escena tiene que ver con la fragilidad del sistema democrático por él ambientado. Además de un arreglo de salida -¿o de entrada?-, parece haber adquirido, con el tiempo, el carácter de gran continente al que los actores llenaron de valoraciones diversas y sucesivas, un continente que se colmó de las tensiones de la coyuntura, y al que todos terminaron por redefinir y reinterpretar.

Si fue pacto, es razonable pensar que no resultaron de él asimetrías muy visibles: si comparamos la exigencia militar del Parque Hotel con la del Club Naval, los efectos de este último sugieren un retroceso evidente de las Fuerzas Armadas. Pero si se observa la cuestión en la perspectiva de su salida, el resultado parece algo distinto. El retiro ordenado y sin pavores fue posible en la medida que lograron —ha sostenido Luis E. González— cancelar la

real chance electoral de Wilson Ferreira y reservarse un tiempo prudencial de autonomía corporativa que evitara las sorpresas del revisionismo.

Para ello fue preciso asociar a la izquierda (¿un mal socio para una buena salida?) y transformar así al pacto en algo legitimado por las mayorías e irreversible.

Los "partidos del Club Naval" aseguraron por su lado el cauce electoral de la transición y aceleraron –vaya si esto reforzaba su legitimidad- la liberación de los presos políticos. Pero al "entregar la cabeza" de su principal adversario electoral, todo quedó demasiado bien dispuesto para el triunfo colorado de Sanguinetti. El "comisario" ya tenía su "caballo" y la izquierda (¿tras un mal socio por una buena "entrada"?), entonces "dueña" de la calle, ingresaba de allí en más al ruedo electoral. Los partidos pactistas "lograron" la elección –a la que todos finalmente concurren– y los militares una gran chance para transformarse en los árbitros de la misma.

¿Era tan segura e inminente la caída de la dictadura como para evitar la lógica de toda negociación? ¿Era esta, como afirmaba Sanguinetti, la única alternativa a la perpetuidad dictatorial? ¿Hasta qué punto la movilización social y política empujaría al régimen al precipicio? Y en caso de disponer de tal fuerza en la sociedad civil, ¿qué hacer con ella después del 1º de marzo? Es seguro que tales interrogantes atravesaron la instancia y que en ella se entrecruzaron las respuestas más disímiles.

Más que la "impunidad" para los militares delictuosos, el pacto dejó planteada una correlación de fuerzas y sobre todo, un espacio a recorrer para su confirmación o modificación. Quien mejor expresó tal resultancia fue el propio Gral. Medina: "*Dejemos que contesten los hechos*". Y los hechos contestaron -bien pudo ser de otro modo- en perjuicio de la civilidad. Al avance militar del 85 y 86, correspondió la iniciativa de retroceso civil empujada sobre todo por los partidos tradicionales. Los amenazados del 84 se transformaron así en amenazantes, mientras quienes no habían ingresado al círculo de los pactantes, terminaron haciéndolo y con creces reconciliándose con los tutores.

La salida de la democracia a la dictadura se había concretado por una puerta fácil, trasladando riesgos hacia el futuro. Salida uruguaya al fin, de esta "república conservadora".

El fin del Uruguay liberal*

***NAHUM Benjamín, COCCHI Ángel, FREGA Ana, MARONNA Mónica, TROCHÓN Ivette. *El fin del Uruguay liberal*. Tomo 8. EBO, La República, Montevideo, 1998. Páginas 90-97.**

Cap. 5.- Hacia el golpe de estado

5.3.- La expansión política de las Fuerzas Armadas

Casi todos los autores que han estudiado este período coinciden en afirmar que el golpe de Estado del 27 de junio de 1973 fue la culminación de un largo proceso. Se pueden reconocer dos grandes momentos: el primero, iniciado en 1968 y el segundo, a partir de setiembre de 1971, en que las Fuerzas Armadas asumieron la conducción de la lucha antisubversiva. La represión del movimiento estudiantil y obrero, la implantación de mecanismos jurídicos represivos (permanente aplicación de Medidas Prontas de Seguridad, el “registro de vecindad”, etc.), el control y la manipulación de los medios de comunicación social entre otras, fueron algunas de las muestras más flagrantes del desmoronamiento del sistema democrático en el país. A la vez, se acentuaban las acciones de los grupos paramilitares como la “Juventud Uruguaya de Pie” (JUP), la “Liga Anticomunista Oriental”, el “Escuadrón de la Muerte”, etc., que actuaron impunemente. Reflexionaba Carlos Quijano desde el semanario “Marcha”: “La Constitución quedó reducida a un solo artículo, interpretado además arbitrariamente. Al amparo de las Medidas de Seguridad todo fue permitido. [...] A la uruguaya; fachada constitucionalista y dictadura larvada que no osaba decir su nombre”.

Todo esto ambientaba el protagonismo de las Fuerzas Armadas. Durante el Gobierno de Pacheco, expandieron y politizaron sus funciones, a la vez que comenzaron a producirse serias fisuras entre el poder civil y el militar. Por ejemplo, durante la militarización de los funcionarios públicos, el Gral. Francese, Ministro de Defensa Nacional, entrevistado acerca de la amnistía a 200 de ellos que estaba analizando la Asamblea General en esos momentos, respondió: “Esto sería un agravio a las Fuerzas Armadas”.

En setiembre de 1971, y aún durante el Gobierno de Pacheco, se produjo un importante cambio en las relaciones cívico-militares, que marcó el comienzo de una nueva etapa. En efecto, pocas horas después de la fuga de 111 presos del Penal de Punta Carretas, el Poder Ejecutivo encomendó al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea la conducción de la lucha antisubversiva (9 de setiembre de 1971).

Ellas mismas afirmaron años más tarde que eso les significó: “el conocimiento íntimo y profundo de la realidad del país y de muchos de los más importantes y nauseabundos cánceres que lo agostaban”.

La nueva función, cuyo éxito inmediato fue confirmado en el combate al MLN, contribuyó a ubicarlas como actores políticos privilegiados. De aquí en adelante crecieron las presiones de la cúpula castrense y frente a ella, el sistema político se mostró débil, desarticulado e inoperante. Este cambio no fue percibido inmediatamente por los grupos políticos —como lo ha señalado María del Huerto Amarillo—: *“Los partidos políticos abocados íntegramente a la campaña electoral durante el correr de 1971, no dieron pautas de conocimiento de esta autonomización militar, su reestructura jerárquica y su organización para la guerra”*.

La lucha antisubversiva encomendada a los militares contribuyó a aumentar sus espacios dentro del sistema político uruguayo, a la vez que se producía un retraimiento del poder civil.

La tarea asignada supuso el manejo de un vasto caudal de información y el planteamiento por parte de los militares de objetivos y planes políticos, que los aproximaban cada vez más al control hegemónico de los resortes del poder. Dentro del cuerpo castrense se fue procesando la discusión acerca de cuál debía ser el papel de la institución en la sociedad, al tiempo que militares considerados *“constitucionalistas”* eran desplazados o renunciaban a sus cargos.

Las Fuerzas Armadas uruguayas empezaron a delinear su propia estrategia política paralelamente al aumento progresivo de su autonomización. Las funciones encomendadas a partir de setiembre de 1971 contribuyeron a acelerar el diseño de sus lineamientos políticos a corto y largo plazo, fuertemente inspirados en la *“Doctrina de la Seguridad Nacional”*.

En aquel mismo mes, la *Junta de Comandantes en Jefe* (reunión de Comandantes del Ejército, la Armada, y la Fuerza Aérea) elaboró un documento, el número 1, conocido más tarde, en el que desarrolló los contenidos netamente políticos que habrían de tener las funciones de la Institución. La operación estratégica estaba concebida en tres etapas.

La primera de ellas con objetivos bien precisos: mantener el control de la subversión con vistas a asegurar el normal cumplimiento del acto electoral de noviembre de 1971, asegurando el ascenso al mandatario que resultara electo. La segunda, consistía en la *“destrucción del aparato político-militar subversivo que opera en el país, manteniéndose en condiciones de pasar lo antes posible a la etapa definitiva”*. Para la tercera etapa, considerada definitiva, se proponían: *“1ero., proporcionar seguridad al desarrollo nacional, 2do., desarrollar el factor militar en función de lo anterior, 3ro., apoyar planes de desarrollo nacional, y por último tomar a su cargo planes de desarrollo parciales”*. *“Desarrollo”* y *“Seguridad”* pasaron a ser dos términos interrelacionados, para cuya consecución era necesario el concurso de las Fuerzas Armadas, porque el poder político era —a juicio de los militares— incapaz por sí solo de promoverlos. *“La seguridad nacional —expresaron las Fuerzas Armadas— se logra mediante medidas preventivas, que es lo que en esencia la distingue de la defensa nacional, en la que esas medidas ya no alcanzan, debiendo acudir a otras más enérgicas, de carácter ejecutivo-compulsivo para amparar la integridad, la independencia, la soberanía, etc. Pero en todo caso y al igual que la defensa nacional no puede ser lograda ni garantida con la prescindencia de las Fuerzas Armadas que por antonomasia constituyen el sector del estado especializado en ambas materias”*.

5.4.- La “era militar”

A partir de octubre de 1972, se hizo cada vez más notorio el proceso de autonomización castrense, a la vez que se precipitaban los acontecimientos que derivaron finalmente en el golpe de Estado del 27 de junio de 1973.

En aquel mes, fue detenido por los militares el Dr. Jorge Batlle, senador colorado de la “15”, en razón de sus declaraciones emitidas días antes y consideradas *“agraviantes”* por las Fuerzas Armadas (otras versiones, que circularon en ese momento destacaron el interés

de los militares por clarificar el sonado asunto de la “*infidencia*” ocurrido en 1968 y en el que se decía habría estado involucrado el referido parlamentario).

Días antes, aquellas habían desconocido una orden judicial que había resuelto liberar a cuatro médicos detenidos. Como corolario de todos estos sucesos renunciaron a sus cargos los ministros quincistas (Pintos Risso, Forteza y Sanguinetti) y Legnani abandonó la Cartera de Defensa siendo sustituido por Armando Malet.

En febrero de 1973 se produjo otra grave crisis institucional. En esta ocasión los militares reaccionaron contra el nombramiento del Gral. Antonio Francese para el cargo de Ministro de Defensa Nacional (ante la renuncia de Armando Malet). El Ejército y la Fuerza Aérea declararon en un comunicado difundido por cadena nacional el 8 de febrero que “*han decidido desconocer las órdenes del Ministro de Defensa Nacional, Gral. Francese al mismo tiempo que sugerir al señor Presidente de la República la conveniencia de su relevo*”. El clima político se cargó de tensión insostenible. Horas antes había solicitado su pase a retiro el Comandante en Jefe del Ejército, Gral. César Martínez, de conocida postura constitucionalista.

La Armada, fiel al Presidente, ocupó la Ciudad Vieja, bloqueándola. Las otras dos fuerzas se insubordinaron; el golpe parecía inminente. Bordaberry, mientras tanto, apelaba al apoyo de la ciudadanía y de todas las fuerzas políticas, pero el desprestigio que rodeaba a su figura y actuación, hizo que su llamado no obtuviera la respuesta esperada. A esto se sumó que los militares utilizaron un “canto de sirenas” que desconcertó a gran parte del espectro político nacional: los “comunicados 4 y 7” emitidos el 9 y 10 de febrero y firmados por el Comandante del Ejército en Operaciones Gral. Hugo Chiappe Posse y el Brigadier José Pérez Caldas, Comandante de la Fuerza Aérea. Allí planteaban —junto a sus propósitos de extirpar todo tipo de subversión mediante una legislación adecuada—, el combate a las formas de corrupción económica, la eliminación de la deuda externa, el incentivo a las exportaciones, la erradicación de la desocupación, el aumento de la producción, etc.

Estos comunicados castrenses crearon una gran confusión y alimentaron expectativas de diversa intensidad en la oposición. El Frente Amplio insistió en el cuestionamiento al Presidente. Liber Seregni, en un discurso pronunciado en la noche del 9 de febrero, sostuvo: “*Entendemos que el Sr. Presidente debería renunciar... La presencia del Sr. Bordaberry entorpece las posibilidades de diálogo... y solamente a partir de ese diálogo restablecido es viable la interacción fecunda entre el pueblo, gobierno y Fuerzas Armadas para comenzar la reconstrucción de la Patria en decadencia*”. Convocaba, a su vez, a una consulta popular: “*no puede haber soluciones nacionales sin que el pueblo organizado participe y decida. Nadie puede pretender el monopolio de la reconstrucción de la Patria*”. Algunos sectores aguardaban el pronunciamiento de los militares “constitucionalistas” y el contenido de los comunicados hizo pensar en la posibilidad de una intervención militar progresista, similar a la reciente experiencia peruana encabezada por el Gral. Velasco Alvarado. El Partido Comunista precisaba en un editorial de “El Popular” del 11 de febrero:

“*Nosotros hemos dicho que el problema no es el dilema entre poder civil y poder militar; que la divisoria es entre oligarquía y pueblo, y que dentro de éste caben indudablemente todos los militares patriotas que están con la causa del pueblo, para terminar con el dominio de la rosca oligárquica*”.

.....

* Sin embargo, días más tarde varios oficiales de la Armada desconocieron el mando del vicealmirante Juan José Zorrilla y apoyaron los comunicados del Ejército y la Fuerza Aérea. Al día siguiente, 11 de febrero, Zorrilla renunció al Comando de la Armada, asumiendo dicho cargo el Capitán de Navío Conrado Olazábal, con lo que esta Fuerza abandonó su postura constitucionalista y se plegó a las otras dos.

Algunos dirigentes de la Convención Nacional de Trabajadores procuraron una reunión con los militares para analizar posibles coincidencias de objetivos. Sin embargo, hubo observadores que calibraron el peligro de estos equívocos y anunciaron la "era militar". Carlos Quijano, por ejemplo. El Partido Nacional presionaba por la renuncia de Bordaberry buscando una salida electoral. Decía Wilson Ferreira el 13 de febrero en una alocución radial: *"Para el Partido Nacional es muy clara la conducta a asumir. No nos sirve el gobierno del Sr. Bordaberry, porque no le sirve a la República [...] No nos sirven los salvadores autodesignados, cualquiera que pudiera ser la honradez de su intención y si las magistraturas constitucionales son débiles, hay un sólo modo de defenderlas [...] Consúltese al pueblo de la República, y estése a lo que él decida"* *

En filas coloradas, la única actitud de rechazo a lo que estaba ocurriendo fue la del senador Vasconcellos, quien propuso enfrentar la presión militar defendiendo las instituciones: *"Es necesario colaborar con el Presidente de la República como lo haríamos [...] con cualquier Presidente correctamente elegido por la democracia de este país, [sea] de nuestra simpatía, de nuestra antipatía, o de otro partido, porque con ello nos va la permanencia de las instituciones"*.

La crisis entre el Poder Ejecutivo y los militares fue resuelta finalmente con la claudicación de Bordaberry, carente de todo apoyo político, ante las FF.AA. y la firma del "Pacto de Boiso Lanza" por el cual se encomendaba a las Fuerzas Armadas *"la misión de brindar seguridad al desarrollo nacional"*, y se establecieron las formas de participación de las mismas en la actividad político-administrativa (12 de febrero). Producto de este acuerdo, que reconocía la hegemonía castrense, se creó el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), organismo que quedó integrado por el Presidente de la República, los Ministros de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores, Economía, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los Comandantes en Jefe de las tres Armas y el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Conjuntas (Gral. Gregorio Alvarez). Al día siguiente fueron designados nuevos Ministros del Interior (Cnel. Néstor Bolentini) y de Defensa Nacional (Dr. Walter Ravenna). Con ello se completaba el deslizamiento hacia la implantación de un régimen militar, donde formalmente gobernaban los civiles pero en los hechos el centro de poder se había trasladado a la órbita de las Fuerzas Armadas. Lo dijo C. Quijano comentando los sucesos de febrero: *"El Sr. Bordaberry es un presidente nominal. Tiene el título de un cargo que realmente no ejerce. Fue así desde el principio [...] Un Consejo de Regencia —el COSENA— vela ahora por él. Por él y por nosotros. [...] No tenía antecedentes ni experiencia, ni respaldo popular. Demostró, bien pronto, que carecía de capacidad [...] Ahora se ha puesto en marcha la carreta. La carreta de los condenados. El Sr. Bordaberry deslastra. Para salvar el barco o la butaca, echa por la borda a sus padrinos de bautismo y de confirmación [...] para vivir, sacrifica a quienes le dieron políticamente la vida. [...] El rodar de la carreta fantasma ¿no turba sus sueños? ¿No será algún día, otro pasajero en ella? ¿No ha empezado a serlo ya?"*

Los acontecimientos ocurridos entre febrero y junio de 1973 confirmaron el definitivo entronizamiento de la "era militar". El 1° de marzo Bordaberry pronunció un discurso por cadena de radio y televisión, haciendo un balance de su primer aniversario de gobierno y donde —entre otras cosas— reconocía *"la culminación institucional de la participación de las Fuerzas Armadas en la actividad y desarrollo nacionales"*. Mientras tanto, en el Parlamento, el Dr. Vasconcellos presentaba una moción de interpelación al Ministro de Defensa Nacional, Walter Ravenna, a fin de que informara sobre algunos puntos de vital interés nacional (*"actos de desobediencia cometidos por jefes militares"*, *"alcance y*

* El investigador Juan Rial ha señalado que Wilson Ferreira Aldunate habría propuesto al Gral. César Martínez., Comandante en Jefe del Ejército, una intervención temporaria de las Fuerzas Armadas. Se obligaría a Bordaberry a renunciar a su cargo y se llamaría a elecciones.

constitucionalidad del pacto de Boiso Lanza”, si la designación del Ministro de Defensa había necesitado de la anuencia de los mandos militares, etc.). La interpelación fracasó por falta de quórum.

La Junta de Comandantes en Jefe enjuició con dureza la actitud *“ausente y silenciosa”* del Parlamento durante *“la crisis de febrero”*, afirmando que, *“la estabilidad de las instituciones fue protegida por la solución adoptada por el Sr. Presidente y las Fuerzas Armadas, quienes, al fin y al cabo, fueron los que lograron la salida institucional”*.

El 21 de marzo el Ejecutivo envió a la Asamblea General un proyecto de *“Consolidación de la Paz”* (ley de *“estado peligroso”*) que marcaba una profundización de los rasgos represivos. Si bien el Presidente reconocía que *“militarmente la subversión ha sido derrotada”*, las organizaciones aun subsistían y se corría el riesgo de su reactivación. Diversas fuerzas, políticas y sindicales, rechazaron el proyecto tachándolo de *“totalitario”*. Los contactos realizados en los últimos meses entre la CNT y la Junta de Comandantes en Jefe por los comunicados 4 y 7, se cortaron bruscamente cuando esta última declaró que *“los caminos preconizados por ambas instituciones son irreconciliables, ya que mientras la CNT recurre para lograr sus conquistas al arbitrio de paros y huelgas [...] las Fuerzas Armadas se empeñaron para sus fines, en forjar la comunidad de todos los orientales en el trabajo, sacrificio y honestidad”*.

A fines de abril el Presidente envió al Senado la solicitud de un juez militar de desafuero del senador frenteamplista Enrique Erro, acusado de mantener contactos con los tupamaros. El asunto pasó —para ser estudiado— a la Comisión de Constitución y Legislación. Mientras el tema seguía su pasaje parlamentario, se efectuaron clausuras de diarios que habían publicado extractos del expediente del desafuero de Erro, mientras en una atmósfera de amedrentamiento se lo seguía a todas partes por efectivos militares y policiales. La labor de la Comisión fue obstaculizada. El interrogatorio que debía hacerse a aquellos detenidos que habían formulado las denuncias contra el senador no fue permitido, alegando que ellos dependían de la Justicia Militar. La Comisión Legislativa (con excepción de Martín Echegoyen) se trasladó a la citada unidad militar. Ante las duras condiciones impuestas que limitaban el trabajo de los legisladores (se prohibía el ingreso de taquígrafos, y debía realizarse con la presencia militar), el senador frenteamplista Zelmar Michelini se retiró. Horas más tarde el senador Dardo Ortiz (*“Por la Patria”*) denunciaba a la prensa los obstáculos a que se vieron sometidos para cumplir su cometido. Uno de ellos se refería a la negativa del Cnel. Trabal, allí presente, para retirar una frase escrita por Héctor Amodio Pérez a solicitud del senador, que permitiría comprobar si la caligrafía se correspondía a la de un documento que comprometía a Enrique Erro. Tras un duro enfrentamiento verbal, Dardo Ortiz, defendiendo sus fueros parlamentarios, logró retirar la prueba. Asimismo declaró a la prensa que la acusación de Amodio Pérez contra Erro quedaba desmentida. En vista de que el Senado se mostró firme en su negativa a votar el desafuero, se planteó en la otra Cámara el juicio político a Erro. En junio, el clima político se hizo irrespirable. A una nueva reimplantación de Medidas Prontas de Seguridad le siguió el procesamiento del presidente del Directorio del Partido Nacional, Capitán de Navío (R) Omar Murdoch, y culminó con el rechazo de juicio político a Erro por la Cámara de Representantes (49 votos contra 48). El 27 de junio el Poder Ejecutivo decretó la disolución de las Cámaras y su sustitución por un Consejo de Estado. Se disolvieron también las Juntas Departamentales, se estableció la censura de prensa y se limitó el derecho de reunión. La dictadura militar comenzaba su marcha. (...)

Uruguay y la democracia.

Tomo II*

***DÍAZ, Ramón. “País pequeño debe ser país abierto: análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay” en Varios. *Uruguay y la democracia*. Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985. Páginas 47 - 51.**

País pequeño debe ser país abierto: análisis de la estrategia de desarrollo óptima para el Uruguay.

La apertura económica despierta oposición

Desde que el control de importaciones fue introducido a principio de la década de 1930, hubo cuatro intentos de sustituirlo como método de equilibrar las cuentas externas. Durante la 2ª guerra mundial el sistema de cupos fue abandonado “de facto”, pero en razón de la dificultad de obtener suministros, no de una revisión de los principios pertinentes. Durante el conflicto coreano, hubo un período de importaciones no contingentadas, para lo cual las presiones inflacionarias inducidas por la coyuntura bélica constituyeron la razón determinante, y el sistema de cuotas se reimplantó apenas el flujo de reservas internacionales cambió de dirección. El tercer intento, y el primero no basado en razones coyunturales, se realizó luego de la victoria electoral del Partido Nacional en 1958. Esta vez las ideas nuevas, más bien que *shocks* externos, fueron el factor determinante. En 1959 se aprobó una ley, llamada “de reforma cambiaria y monetaria”, que anunciaba una flotación limpia del peso y sustituía el régimen de contingentación de importaciones y tipos de cambio múltiples por un sistema de aranceles y subsidios a la exportación. De acuerdo con la nueva ley, el 2 de enero de 1960 los tipos múltiples fueron unificados a nivel de la tasa de mercado libre (11 pesos por dólar), pero, contra lo que la ley disponía, el tipo unificado permaneció estrictamente pegado al dólar al nivel inicial, y un dólar se cambiaba aún por 11 pesos más de dos años después, cuando los controles sobre las importaciones fueron reimplantados, al cabo de una larga etapa en que la pérdida de reservas alcanzó entidad alarmante.

El común denominador de estos tres ensayos de liberalización comercial fue la omisión de las autoridades de coordinar la supresión de controles directos sobre las importaciones con la política monetaria, ya fuera mediante el ejercicio de una disciplina adecuada en la concesión de crédito por el banco central (Banco de la República), ya mediante una devaluación continuada del peso, a una tasa proporcionada a la velocidad de crecimiento de los activos domésticos del banco central. Entre 1941 y 1951, un lapso en que dos de los tres experimentos fueron abandonados en un contexto de fracaso, el crédito del banco central al sector privado creció a una tasa anual de casi 15%, frente a menos del 1 % en el decenio precedente,

pese a lo cual el tipo de cambio básico permaneció incambiado. En abril de 1963, apenas antes de que la tercera experiencia fuese abandonada, la deuda del gobierno en poder del banco central se había multiplicado por 3.5 en un año, como secuela del primer déficit importante en la historia del país, pese a lo cual la devaluación llegó sólo después que el contingentamiento había sido reinstaurado.

El cuarto y último ensayo difirió marcadamente de los tres precedentes. En primer lugar se advirtió un esfuerzo por mantener una política monetaria coherente con la renovación del control de cambios, a través de (i) el mantenimiento de disciplina fiscal, (ii) restricción crediticia, y (iii) con sistema de minidevaluaciones, todo ello entre mediados de 1974 y mediados de 1981. A través de todo este lapso, pese a los persistentes, y crecientes, saldos negativos en cuenta de mercancías, el banco central (Banco Central del Uruguay) acumuló reservas de manera firme. El producto creció a una tasa anual media de 4.2 %, sin precedentes en tres décadas, y las exportaciones de bienes y servicios a un asombroso 10.9%. De modo que la política liberalizadora posee algunas credenciales para ser reconocida como exitosa, por más que ellas sean contestadas, según veremos en seguida. Otra característica de este ensayo consiste en que, cuando las realizaciones del período se esfumaron, en el trienio 1981-83, al caer la economía en la contracción más intensa desde la Gran Depresión, y al verse la economía apabullada por una deuda externa descomunal, el control de cambios a pesar de todo no fue reimplantado, en lugar de lo cual, a partir de la crisis de noviembre de 1982, se dejó que el peso uruguayo flotara. Finalmente, el experimento fue más lejos que los anteriores, por cuanto la liberalización, aparte de la remoción de controles cuantitativos, se extendió a una reducción general, aunque tímida, de los aranceles.

El retorno al régimen constitucional el año próximo colocará a la política económica uruguaya en una encrucijada. La probabilidad de que se reinstituyan controles de cambio y vuelvan a elevarse los aranceles debe juzgarse sumamente elevada. Es improbable que el ingenuo objetivo autárquico de los viejos tiempos sea replanteado,³⁷ pero varios factores pueden contribuir a empujar al país hacia una estrategia básicamente "cerrada"; a saber:

(i) La última tentativa de abrir la economía a los flujos comerciales y financieros fue llevada a cabo por el régimen militar, y los opositores a ésta la están identificando con el "modelo neoliberal" que sostienen aplicó la dictadura.³⁸ A los gobernantes militares se les han dirigido innumerables cargos de incompetencia, pero la idea de que hayan sido las inconsecuencias de su política económica las que, combinadas con agentes exógenos, expliquen la triste situación en que actualmente se encuentra la economía uruguaya, más bien que la fiel aplicación de un "modelo" equivocado, no está recibiendo la consideración que merece. El péndulo parece, por lo tanto, dispuesto a oscilar hacia el área ultra-proteccionista del espectro de la política comercial, el papel de la fuerza gravitacional hallándose representado por el repudio unánime que el régimen se ha atraído.

(ii) En similar enfoque, los economistas de los partidos están encontrando, en el hecho de la deuda externa, razones suficientes para reclamar la restricción de las importaciones "superfluas" y una cuidadosa "administración de las disponibilidades de divisas",³⁹ expresión en la que nosotros leemos eufemísticas referencias al control de cambios y la contingentación de importaciones. Esta actitud, a la que podría llamarse

³⁷ La comprensión alcanzada en nuestro medio respecto de las limitaciones de una estrategia autarquizante pueden resumirse en la difusión que ha tenido recientemente la expresión "tipo de cambio realista" en los foros en que se ha hablado de política económica. Verbigracia, los economistas que representan a los partidos políticos en la Concertación Nacional Programática durante el lapso preelectoral, incluyeron en su propuesta de un plan de corto plazo, como primer medio para fomentar exportaciones, el "tipo de cambio realista, y fijado en función de las diferencias entre las variaciones de precios internos y externos..." (El País, 13/10/84, p. 5).

³⁸ Ver, por ejemplo, PARTIDO COLORADO, p. 62 FAROPPA, 1982, pp. 100-104.

³⁹ Comisión Interpartidaria, pp. 11-13.

el síndrome de la gran depresión, consiste realmente en un intento de evadir la realidad cuando se la siente hostil, por oposición a enfrentar el consiguiente desafío.

- (iii) La vieja noción auspiciada por CEPAL, Prebisch y Myrdal, de que un país que se especializa según su ventaja comparativa ata su destino para siempre a las industrias que pudieran tomar la delantera en razón de las dotaciones originales de factores, todavía, extrañamente, encuentran sostenedores influyentes en el Uruguay.⁴⁰ La clara predicción que las teorías clásica y neoclásica generan en cuanto a que, bajo condiciones de libre cambio, el intensamente urbanizado Uruguay en gran medida se especializaría en manufacturas para exportación tampoco está recibiendo la clase de atención que merece.

Conclusiones

1. Uruguay ha experimentado con estrategias de crecimiento tanto abiertas como cerradas. Predeciblemente, las segundas han conducido a pobres resultados. Este trabajo propone enfáticamente que las primeras fueron notablemente exitosas, y, pese a circunstancias políticas manifiestamente poco propicias, proyectaron al país a una de las primeras posiciones económicas de América Latina, y hasta del mundo.
2. Infortunadamente, los recuerdos de esa etapa altamente dinámica han perdido nitidez. Los historiadores económicos están en deuda con su materia por haber omitido localizar el período en que el Uruguay alcanzó su considerable grado de desarrollo económico, hoy aún claramente visible en su nivel de vida. Este autor, pese a no ser él mismo historiador, ha expresado sus razones para ubicar esa fase dinámica dentro del primer medio siglo de la vida independiente del país, cuando la apertura de la economía a las relaciones comerciales y financieras era sumamente amplia.
3. Se propone asimismo como conclusión que la legislación proteccionista de las décadas de 1870 y 80 produjo una fuerte amortiguación del crecimiento. Más aún, que el control de cambios, y en particular las cuotas de importación, instituidas durante la Gran Depresión, suspendidas durante la 2ª guerra mundial, y reimplantadas antes de concluida la década de los 1940, fueron decisivos en provocar uno de los estancamientos económicos más crueles y pertinaces que registre la historia mundial.
4. El régimen militar que tomó el poder en 1973 ha sido culpable de muchos graves errores, en el terreno de la economía como en la mayor parte de los otros, pero la remoción de los controles de cambios, y la tímida reducción de los aranceles, no merecen ser contados entre ellos. De hecho, el periodo 1974-80 muestra la única etapa de la historia económica registrada en que se lleva a cabo un crecimiento vigoroso. Imputar la desastrosa contracción de 1981-82 a la liberalización del comercio es manifiestamente injusto. Extraer la consecuencia de que todas y cada una de las políticas del régimen fueron parejamente erróneas, y justificar con ello un giro de 180 grados, no sólo es injusto, sino que, al dejar de lado las peculiaridades de las economías pequeñas y su inequívoca vocación a la apertura, amenaza extender el dominio del estancamiento económico sobre la economía uruguaya por un período de indefinida duración.

⁴⁰ Astori, pp. 12, 17, 18, 23, 26.

Referencias bibliográficas

- ASTORI, Danilo, 1982: *Neoliberalismo: Crítica y alternativa*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- COMISIÓN INTERPARTIDARIA: Faroppa, Luis A.; Slinger F.; Bucheli, M.; Pérez Piera, H.; Lafitte, J.P.; Zerbino, R.: "Deuda Externa Uruguay" en *Guía Financiera*, julio 30, 1984.
- FAROPPA, Luis A., 1982: *Políticas para una economía desequilibrada 1958-1981*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- PARTIDO COLORADO, 1984: *Por un Uruguay para todos*. Diario El Día. Fundación José Batlle y Ordóñez, Montevideo.

Uruguay y la democracia.

Tomo II*

***FINCH, Henry. “El régimen militar y la clase dominante en Uruguay” en Varios. *Uruguay y la democracia*. Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental, 1985, Montevideo. Páginas 78 - 81.**

El régimen militar y la clase dominante en Uruguay

El régimen militar¹

El modelo económico que el régimen ha buscado implementar fue heredado de la facción Colorada que gobernaba antes del golpe. En este respecto, y contrariamente a Chile por ejemplo, había un grado sustancial de continuidad entre los proyectos pre y post-golpe, a pesar de las circunstancias del golpe de Estado en sí y el aumento en el precio del petróleo al año siguiente. El Plan de Desarrollo 1973-77 proponía un énfasis en las exportaciones a ser llevado a cabo por medio de la revitalización de los roles de las fuerzas de mercado y la rentabilidad. La liberación de las fuerzas del mercado daría incentivo a las empresas y podría despertar un espíritu empresarial narcotizado por décadas de política intervencionista del gobierno. El mayor énfasis sobre una estructura de precios libremente determinados por el mercado traería aparejada una relación más cercana con la escala de precios internacionales y por lo tanto un aumento en la proporción del comercio internacional con el producto nacional. Una economía más abierta sería automáticamente disciplinada por las fuerzas del mercado y estaría menos dispuesta a requerir la intervención del Estado cuando las condiciones fueran adversas. El deber del gobierno era contraerse: reduciría sus gastos, limitaría sus actividades productivas directas y cesaría su intervención en la economía en la forma discriminatoria tradicional.

La inflación fue considerada en el Plan como un problema transitorio a ser superado para alcanzar el crecimiento. Se intentó la estabilización primeramente por la restricción de la tasa de crecimiento de la oferta de dinero y cortando el déficit del sector público, y después de 1978, más explícitamente, por una política de cambio, con el control de precios jugando un rol subsidiario. Pero aunque la estabilización de la economía ha recibido en apariencia una prioridad de carácter inmediato en los años recientes, el cometido principal de la política ha sido asegurar una reestructuración a largo plazo de la economía, para superar el impasse de la era posterior a la industrialización por sustitución de importaciones

¹ La naturaleza del régimen militar y su estrategia económica hasta 1979 son tratadas más ampliamente en: *A Political Economy of Uruguay since 1870*, por M. H. J. Finch (Londres, Macmillan; New York, St. Martins Press, 1981), Cap. 9.

(ISI).

De hecho, la naturaleza de la política económica ha sido compleja y heterodoxa y el éxito de la estrategia, aun por sus propios criterios, aparece muy incierto. La liberalización de la economía no ha sido pareja, en parte debido a resistencias que el régimen no ha podido o no ha querido superar, y en parte debido a que la interferencia con el mecanismo del mercado ha sido una parte integral de la política económica del régimen. Por lo tanto, a pesar de la inspiración monetarista de sus autores, el control de precios fue mantenido sobre una gama de productos hasta 1979, y los niveles de salarios continúan siendo administrados. Las importaciones, en cuanto a restricciones físicas habían sido liberadas con anterioridad, pero la tarifa ha estado sujeta a reducciones graduales y se planeó que llegaría a un nivel del 35 % en 1985. Sin embargo, este esquema fue abandonado a finales de 1982.

El logro más espectacular del régimen, el aumento en la exportación de artículos no tradicionales (esencialmente productos que no eran carne o lana) durante los años 1970, fue alcanzado por la concesión de un subsidio en la forma de reintegros. Hubo disponibilidad de privilegios fiscales y crediticios bajo las Leyes de Promoción Industrial e Inversión Extranjera, pero el capital extranjero ha mostrado muy poco interés en establecerse en el país, excepto en el sector financiero. El mercado cambiario fue inicialmente dividido en un tipo de cambio controlado en el mercado comercial y un tipo de cambio libre en el mercado financiero. Los mercados fueron unificados a finales de 1979, y la secuencia de mini-devaluaciones fue reemplazada, hasta noviembre de 1982, por el anuncio anticipado de tipos de cambio a ser aplicados en los meses subsiguientes —tablita cambiaria— siendo el tipo de devaluación consistentemente menor que la tasa de aumento del nivel de precios local. El sector más beneficiado con esta estrategia económica fue la banca. Además del tipo de cambio estable, el descontrol en las tasas de interés y las facilidades para cuentas en dólares atrajeron el capital exterior especulativo aumentando el nivel de reservas internacionales e incrementando la base crediticia de la economía. La instrumentación de la estrategia económica involucró por lo tanto la retórica de una economía de mercado libre mientras desplegaba controles discriminatorios para alcanzar la restructuración de la economía. La designación "neo-liberal" describe adecuadamente la combinación de descontrol y distorsión inducida por la política que ha constituido la filosofía económica en vigencia.

Resumiendo los objetivos del modelo para la economía en general, pueden ser catalogados como una reducción de la tasa de inflación, la reanudación del crecimiento, el fortalecimiento de las reservas internacionales, y mayor apertura de la economía. En términos de crecimiento económico el período 1973-80 se destacó por el progreso más sostenido alcanzado en el Uruguay desde los primeros años de la década del 50, pero el PBI declinó ligeramente en 1981 y muy pronunciadamente en 1982 y 1983. El crecimiento ha sido acompañado por un vuelco pronunciado en la composición del PBI, con la participación de un consumo que cayó abruptamente, especialmente durante los primeros años del régimen como consecuencia de un severo deterioro en los salarios reales. La tasa de inversión bruta a finales de los años 1970 había más que duplicado aquella de 1973-74, mientras que los proyectos de infraestructura del sector público tenían una participación ascendiente en la formación del capital total hasta 1978. En ese año la inversión del sector público de hecho excedió a la del sector privado, aunque en 1979-80 se mostró algún dinamismo en el sector privado (ayudado por una alza especulativa en la construcción, financiada en parte por capitales argentinos).

En la cuenta externa, el mayor logro fue el cierre de la brecha comercial en 1976, cuando los términos de comercio fueron extremadamente adversos en comparación con los primeros años de la década del 70. Sin embargo, se produjo nuevamente en 1979 un déficit comercial muy importante que se ha tornado persistente. Es característico del nuevo modelo económico que la participación de productos de consumo en las importaciones haya aumentado del 6% en 1978 al 16% en 1981, y la de consumos duraderos del 1% al 10%.

Durante 1979-80 el crecimiento del consumo privado fue notorio, y evidentemente los grupos de altos ingresos favorecidos por el proceso de concentración de ingresos tienen una gran elasticidad de demanda de importaciones. El aumento en las exportaciones fue dominado por la participación de artículos no-tradicionales consistentes principalmente en productos manufacturados de materia prima de origen rural, cuya exportación fue beneficiada con subsidios. Las reservas internacionales fueron altas (hasta fines de 1981) en relación con las importaciones anuales al contratar préstamos del exterior e inducir la introducción de capitales con el ofrecimiento de tasas de interés atractivas. El crecimiento rápido del sector externo aumentó sustancialmente el grado de apertura de la economía aunque el proceso ahora se revirtió: de un promedio del 25% en 1971-73, la tasa de apertura aumentó a un 40% en 1977 pero cayó a un 36% en 1980.²

El sector de la economía más vulnerable al proyecto de reestructuración es la industria manufacturera que produce para el mercado local. Alimentada por una gran protección durante su fase de crecimiento, dicha industria ha sido atacada tanto por la disminución de niveles tarifarios como por el decrecimiento del salario real. A pesar del crecimiento de exportaciones manufacturadas, la contribución de la industria manufacturera al PBI no ha mostrado un aumento proporcional desde 1980, y en 1983 el valor del producto del sector cayó al nivel de 1973. Los sectores que tuvieron una expansión durante la década del 70 incluyen la construcción, comercio (hasta 1979), propiedades y la banca. Pero un aspecto extraordinario de la estructura de la economía fue la contracción del sector rural en 1981-82 a alrededor del 40% de su contribución pico con relación al PBI en 1973. Este acontecimiento no se esperaba dentro de la estrategia del régimen, y las siguientes dos partes de este trabajo están dedicadas a explicar cómo ocurrió esto.

² Estimando la relación en 33 % en 1977, Végh expresó el punto de vista que el valor óptimo para Uruguay sería de aproximadamente 50%: Alejandro Végh Villegas, *Economía política: Teoría y acción* (Montevideo, Ediciones Polo, 1977), pág. 22.

El Uruguay del siglo XX.

La economía*

***NOTARO, Jorge. “La batalla que ganó la economía. 1972-1984” en Varios. *El Uruguay del siglo XX. La economía.* Instituto de Economía, EBO, Montevideo, 2001. Páginas 95 – 101; 104 - 110.**

La batalla que ganó la economía. 1972-1984

1.- Introducción

El período comienza con una crisis de pagos externos: el gobierno del país no podía pagar las cuotas de las deudas contraídas en moneda extranjera, que vencían en los primeros meses de 1972. Esta incapacidad de pago a los acreedores externos fue seguida por caída del nivel de actividad; una importante devaluación, inflación en ascenso y reducción del salario real de 17% en 1972. Finaliza en 1984 con una crisis de pagos internos y externos, caída del nivel de actividad (1982/84), una importante devaluación a fines de 1982, inflación en ascenso y reducción del salario real del 22% en 1983.

Entre junio de 1973 y febrero de 1985, la dictadura militar ejerció el poder casi sin restricciones políticas, sociales o jurídicas. Disuelto el Parlamento, prohibida y reprimida la actividad política y sindical, las decisiones de política económica, ejercicio del poder del Estado que afecta variables económicas, se adoptaron sin limitaciones contextuales.

En los primeros años se puso el énfasis en el crecimiento impulsado por el aumento y la diversificación de las exportaciones. Luego se intentó la estabilización de precios que permitiera un tipo de cambio fijo. Finalmente se tuvo que hacer frente a una nueva crisis financiera. Corresponde señalar que fue la última vez que un gobierno del país enfrentó una incapacidad de pagos externos, en el siglo veinte. Las incapacidades de pagos internos de los actores privados continúan hasta hoy, ingresando en el siglo veintiuno.

El estancamiento, la inflación y las crisis financieras ganaron la batalla, desarmaron la base social del gobierno y se convirtieron en las “Malvinas” uruguayas, contribuyendo a crear condiciones favorables para la transición a la democracia. Las leyes de la economía derrotaron al poder, incluso de una dictadura militar y es tal vez, la principal lección de esta historia.

Los cambios en el Estado y en la economía derivaron en el ascendente protagonismo de un nuevo actor social. Hasta principios de la década del setenta se identificaban tres actores principales aunque no únicos, los ganaderos, los industriales y los asalariados urbanos. Al final del período podemos hablar de un cuarto socio, el capital financiero. Tiene su base en las instituciones de intermediación financiera y articula también a los acreedores externos y los propietarios de depósitos bancarios, residentes en el país o en el exterior. (...)

2. La crisis inaugural

El gobierno que asumió en marzo de 1972 duró poco más de un año, hasta el golpe de Estado de junio de 1973. Tuvo que enfrentar la crisis de pagos externos que se inició a fines de 1971 y que se manifestó en caída de reservas, acelerado aumento del endeudamiento externo, atraso en los pagos a proveedores y quiebra de bancos.

Definió una nueva estrategia económica en el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977¹ (PND) aprobado por el Poder Ejecutivo en abril de 1973 luego de ser analizado por el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).

El modelo de desarrollo intentó aumentar las exportaciones con una mayor explotación de los recursos naturales del país y procesamiento de sus materias primas. La Ley de Promoción Industrial y el Plan de Pesca agregaron estímulos crediticios y fiscales. La Ley de Inversiones Extranjeras estableció las garantías para la radicación y repatriación de capital y utilidades explicitando que podían acogerse a los demás estímulos de carácter general.

La política económica de corto plazo apuntó a cumplir los compromisos de pagos externos. En el plano cambiario, con una importante devaluación, se crearon dos mercados (comercial y financiero) y múltiples restricciones a la demanda de moneda extranjera en el financiero. Se mantuvo un estricto control sobre las importaciones, agregando la exigencia de financiación a seis meses durante 1972. Se firmaron cartas de intención con el FMI desde junio de 1972 y se logró su apoyo financiero para sostener el nivel de reservas y poner al día los atrasos de pagos externos.

En una breve síntesis cabría destacar tres resultados. Se superó la crisis de pagos externos con un saldo positivo en el balance comercial, un aumento de reservas internacionales y la reducción de la deuda externa en 1973. En segundo lugar, el producto cayó levemente pero el ingreso nacional aumentó por la importante ganancia de términos de intercambio. Finalmente, se aceleró la inflación y se inició una tendencia a la concentración del ingreso; el ritmo de inflación alcanzó al 86.8% promedio anual y el salario real en 1972 cayó 17%.

3. El intervencionismo reestructurador

Durante el período comprendido entre fines de 1973 y octubre de 1978 la estrategia de largo plazo se definió en las reuniones realizadas en San Miguel en agosto de 1973 y en Colonia Suiza (Nirvana) en octubre del mismo año. En estos cónclaves se integran las propuestas civiles y militares que se habían expresado anteriormente en distintos documentos²

¹ Presidencia de la República/Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.): "Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977". Montevideo, sin fecha, mimeo. La versión citada en el trabajo corresponde a su primera edición en siete tomos.

² Entre los documentos de las Fuerzas Armadas, anteriores a estas reuniones, que se refieren a la problemática económica del país, cabe citar:

a. Los Comunicados N°4/73 y 7/73, de fecha 9 y 10 de febrero de 1973 respectivamente. Los mismos tenían por objetivo "hacer saber al pueblo cuál era exactamente el pensamiento de las FF.AA. respecto de los grandes y acuciantes problemas de la vida nacional".

b. Memorándum del 11 de febrero de 1973, dirigido al Presidente de la República, que contenía las aspiraciones de las Fuerzas Armadas para superar la crisis.

c. Relación de Objetivos Nacionales y Pautas de Planificación y Conducción Nacional. Documento de la Junta de Comandantes en Jefe, de mayo de 1973. Este documento, así como el citado en b., tuvieron carácter reservado originalmente y fueron difundidos posteriormente. Los documentos considerados se toman de Junta de Comandantes en Jefe: "El Proceso Político. Las Fuerzas Armadas al Pueblo". Entre los documentos de origen civil se destaca el discurso del Presidente Bordaberry al asumir el 1 de marzo de 1972 y la Carta Intención firmada con el F.M.I. en junio del mismo año.

con el objetivo de *“coordinar e instrumentar la rápida ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977”*. Participaron las autoridades civiles y militares entre las que cabe destacar al Presidente de la República, los Ministros y los Comandantes en Jefe de las tres armas.³ En diciembre de 1976 se realizó la tercera reunión en Montevideo (Parque Hotel).

En julio de 1974 se designó al Ing. Alejandro Végh Villegas como Ministro de Economía y Finanzas y cambió la mayor parte del equipo económico. Al asumir, el Ing. Végh expresó que su gestión se enmarcaría en el PND 1973/77 y los acuerdos de San Miguel y Nirvana, entendiendo que *“...todos estos lineamientos constituyen una concepción armoniosa de la política económica y que lo que debe hacerse es aplicarla con mayor intensidad de lo que venía siendo llevada a la práctica y, en algunos casos, comentar su aplicación, puesto que quedó expresada en principios que luego no se pusieron en práctica. Yo definiría aquí la nueva conducción como una mayor intensidad y velocidad de aplicación de estos mecanismos”*.⁴

La política económica puede caracterizarse como “intervencionismo reestructurador”. Intervencionismo, por el manejo de los instrumentos que implica una importante presencia del Estado. Reestructurador, por sus objetivos prioritarios, que apuntaban a modificar las estructuras de la producción, del comercio exterior, de la distribución del ingreso, de la demanda y de los precios relativos.

3.1. Los principales resultados económicos

Fueron el crecimiento del producto, la reestructura de la demanda por aumento de la importancia relativa de la demanda externa y de la demanda pública, la reestructura del comercio exterior con un saldo negativo que se vuelve permanente, la concentración del ingreso apoyada en la persistente caída del salario, la mayor captación interna de los excedentes generados y el ingreso neto de capital, como se explica a continuación.

El crecimiento resultó del aumento de las exportaciones no tradicionales y de la demanda interna. Las primeras permitieron la expansión de la industria manufacturera, la pesca y algunos rubros agropecuarios intensivos. La demanda interna estimuló la expansión de la construcción y ésta a su vez, a algunas ramas manufactureras. Aumentó la inversión privada en la pesca, la industria manufacturera y la construcción, así como la inversión pública en infraestructura.

El ingreso de capital contribuyó a financiar la inversión y fundamentalmente, permitió aumentar y diversificar las importaciones. Estas últimas crecieron más que las exportaciones y que el producto, de modo que el desequilibrio en cuenta corriente se vuelve estructural, asociado al crecimiento del producto.

Las transferencias de ingresos desde los asalariados y los pasivos, como se explicará más adelante, aumentaron la rentabilidad media de la economía y los ingresos públicos. Financiaron las transferencias de ingresos al exterior, el aumento de la inversión y el mayor consumo de

³ La versión de las resoluciones de los Cónclaves que se maneja en el presente trabajo corresponde a la edición realizada por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA): "Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales. San Miguel, Colonia Suiza, Montevideo, Solís". Montevideo, 1978.

⁴ Informe a la Comisión de Economía y Finanzas del Consejo de Estado, 22/7/74. La calificación de Végh Villegas a los lineamientos estratégicos es difícil de compartir y deja en pie una interrogante sobre las motivaciones (¿convicción o cálculo político?). Como se verá, la aplicación tuvo en cuenta sólo una parte de las resoluciones estratégicas previas.

los no asalariados. La concentración del ingreso llevó a una reestructura del consumo privado, por la caída del consumo de los asalariados y pasivos y por lo tanto la demanda interna de bienes-salario, mientras que aumentó el consumo de los no asalariados sobre la producción y las importaciones de bienes de consumo suntuario.

La inflación fue el costo para promover una estructura de precios relativos considerada adecuada y en particular, un tipo de cambio alto en términos reales. Los precios relativos se desajustaban por aumentos de precios de importaciones o por aumento de precios internos; estos últimos, permitidos por la reducción de los controles manteniendo la protección. Evitar el rezago cambiario y el realismo tarifario, obligaban al gobierno a comportamientos inflacionarios, devaluando para mantener el poder de compra de la moneda extranjera y aumentando las tarifas de las empresas públicas. Esta forma de administración de la inflación, por la que los aumentos de salarios y pasividades eran menores que la inflación, contribuyó a orientar las transferencias de ingresos.

El comercio exterior aumentó su importancia con relación al producto, el fenómeno de la exportación no tradicional cambió la estructura de las exportaciones. Argentina y Brasil aumentaron la importancia como mercados y como proveedores.

El permanente saldo negativo en cuenta corriente otorgó una nueva y creciente importancia al ingreso neto de capital, como condición del crecimiento del producto, permitió aumentar y diversificar las importaciones así como su liberalización, aumentar las reservas internacionales y mantener una situación fluida de pagos externos; con el costo de un creciente endeudamiento externo.

En la deuda externa del país, la deuda contraída por el Sector Público (Gobierno Nacional y Municipales; Bancos y otras Empresas Públicas) fue más importante que la del Sector Privado. El principal componente fue el sector público no monetario (Gobierno Nacional y Empresas Públicas) y dentro de éste, la colocación de bonos y letras en moneda extranjera. La circulación de moneda extranjera desestimuló la actividad especulativa, ya que tanto los depósitos bancarios como los fondos captados a través de valores públicos alimentan la oferta de moneda extranjera en el mercado interno.

3.2. Las condiciones

Las condiciones políticas contribuyeron a: proporcionar seguridad para el ingreso de capital del exterior así como para la inversión privada local; procesar las transferencias de ingresos, en particular, mediante la contracción de los ingresos reales de asalariados y pasivos; por esta vía, eliminar un factor considerado determinante de la inflación, como los aumentos de salarios. La suspensión de las elecciones liberó al gobierno de presiones que desembocan en políticas clientelísticas con efectos inflacionarios, como la expansión del gasto público; logró el apoyo de la mayor parte de los actores sociales empresariales, en la medida en que las conductas económicas inducidas por la política económica les generaron importantes beneficios.

Las condiciones internacionales⁵ contribuyen a explicar los resultados por: la reestructura de la demanda externa, la reducción de las exportaciones tradicionales y la expansión de las exportaciones intensivas en mano de obra o en recursos naturales relativamente escasos en los países capitalistas avanzados. La existencia de fondos ociosos que buscaban oportunidades

⁵ Véase por ejemplo OCDE; "Economic Outlook " (semestral); Dell, S.: "The international environment for adjustment in developing countries". Wilson Center, Washington, 1979; Quijano, J.M.: "México: Estado y Banca Privada", México, 1981; Vuskovic, P. "América Latina ante nuevos terminas de la división internacional del trabajo ". Economía de América Latina, (2) 4, México, ene.1981; GATT: "El comercio internacional 1976/77", Ginebra, 1977.

de colocación, contribuyeron a hacer desaparecer la crónica escasez de moneda extranjera, desestimular la fuga de capital y permitir un funcionamiento fluido del sector externo a pesar del permanente saldo deficitario de la cuenta corriente; agudizar los problemas de redistribución del ingreso, por la caída de los términos de intercambio en el comienzo del período; generar presiones inflacionarias autónomas, a partir de los aumentos de precios de las principales importaciones del país y en particular, del petróleo.

En estas condiciones internacionales dadas, la política económica contribuye a explicar por qué el Uruguay captó una parte de los fondos ofrecidos, y una parte de la demanda de bienes exportables. Como también el resultado final en la distribución del ingreso y en el proceso inflacionario, originado por las condiciones internacionales pero que se combinan con las condiciones internas. Entra aquí la política económica y sus posibles impactos en cada uno de los resultados y sus interrelaciones.

El aumento de la competitividad de las exportaciones no tradicionales se logró desplegando todo el arsenal de instrumentos de política económica. En una breve reseña de los elementos específicos del período, al nivel de tipo de cambio efectivo, la reducción del costo de la mano de obra, los convenios comerciales con Argentina y Brasil, los reintegros y exoneraciones tributarias, el crédito con costo real negativo, las relaciones de precios, los estímulos de la Ley de Promoción Industrial y el Plan de Pesca.

En la demanda interna se destaca el aumento de la inversión pública en infraestructura, la expansión del financiamiento del Banco Hipotecario para la construcción de viviendas, la política crediticia expansiva, la canalización de ahorro externo a través de préstamos y la captación de ahorro interno por la colocación de letras y bonos en moneda extranjera.

La postergación de la reducción de la protección implicó también una opción que priorizó el crecimiento del producto con relación a la estabilización de precios. El mercado interno protegido permitió, por una parte, un mayor nivel de actividad al dificultar el ingreso de productos importados y por otra, la menor competencia facilitó los aumentos de precios.

También la política económica explica las transferencias de ingresos. La administración de los salarios, las pasividades y el tipo de cambio; la liberalización de precios y las reformas tributarias se sumaron para procesar las transferencias constatadas. Permitieron también incidir en forma importante en los diferenciales de rentabilidad de las distintas actividades y promover los mayores niveles en las actividades de exportación no tradicional.

La combinación de administración y liberalización de precios, así como los criterios para el ajuste de los precios administrados, tuvieron como resultado un tipo de cambio real alto y salario real bajo. (...)

4.- Preanuncio del tipo de cambio y estabilización de precios (*la tablita*).

Se considera el período comprendido entre noviembre de 1978 y noviembre de 1982. El equipo económico fue estable, integrado por el Cr. Valentín Arismendi como Ministro de Economía y Finanzas y José Gil Díaz como Presidente del Banco Central del Uruguay.

El período se caracteriza por un cronograma cambiario conocido como "la tablita", en el que se establecía la futura cotización del dólar día por día a varios meses de plazo; como contexto, libre movimiento internacional de capital y alto grado de apertura comercial. Como resultado se esperaba alcanzar la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos.

Al Estado le correspondió un papel central por el manejo de los instrumentos del sector externo y financieros, así como la prioridad de los objetivos. La prioridad asignada a la estabilización de precios y su instrumentación con el cronograma cambiario, llevó a que el ritmo de devaluación fuera menor a la inflación, generando atraso cambiario. Las empresas del país perdieron competitividad, por la suma del citado atraso cambiario, la reducción de la protección y la eliminación de la promoción de exportaciones.

La salida de capital por canales bancarios, la transformación en dólares de una parte creciente de los depósitos a plazo anteriormente en moneda nacional y el retiro de una parte de los depósitos, aceleraron la pérdida de reservas del Banco Central. En noviembre las pérdidas alcanzaban a 50 millones de dólares por semana. La ruptura del cronograma cambiario y el cambio de la política económica fue el resultado final de esta experiencia (25/11/78).

La política económica del período se puede caracterizar como “liberalismo estabilizador” por el manejo liberal de los instrumentos y la prioridad del objetivo de estabilización de precios. El objetivo estabilizador, prerrequisito del tipo de cambio fijo, así como el nuevo funcionamiento del sistema financiero, apuntan a crear las condiciones para un centro financiero internacional en el país.

4.1. Los principales resultados económicos

El crecimiento en 1979 resultó de la expansión de la demanda interna y su reestructura, por el aumento de la importancia relativa de consumo, del consumo de gobierno dentro del total y del consumo de no asalariados en el consumo privado. Aumentó también la inversión privada mientras que la inversión del gobierno se contrajo.

El ingreso neto de capital explica la expansión de la intermediación financiera local en este período y se manifiesta en el aumento de la importancia de los pasivos externos con relación al producto.

La inflación se redujo (20% en 1982), pero aumentaron las tasas de interés reales (las internas eran dos y tres veces las externas) y se retrasó el tipo de cambio ya que la devaluación era mucho menor que el aumento de precios internos. El aumento de importaciones y el menor ritmo de crecimiento de las exportaciones llevaron a la caída del nivel de actividad. Aumentaron los deudores morosos, los concordatos y las quiebras, mientras crecía la importancia relativa de los depósitos y colocaciones en dólares.

Las tasas de interés domésticas se ubicaron por encima del nivel de equilibrio desde el segundo trimestre de 1979, generando oportunidades de inversión financiera de alta rentabilidad. Los sucesivos y crecientes déficit de la cuenta corriente y la expansión de la demanda interna generaron la demanda para estos fondos.

Con el correr del tiempo, los aumentos de stocks de difícil realización, el creciente costo real del crédito, la magnitud del endeudamiento y la incapacidad de pagos que lleva a capitalizar los intereses vencidos, generaron nuevos requerimientos de financiamiento externo sin contrapartida en expansión del nivel de actividad.

El crédito al sector privado aumentó su importancia relativa en el producto. Aumentó la importancia de la banca privada en el total y se mantuvo durante tres años la estructura por monedas. La demanda de crédito a pesar de las altas tasas nominales se explica por la expectativa de inflación en el futuro, de modo que el costo real descienda. Esa fue la experiencia del año 1979 con los créditos a tres y seis meses con vencimiento hasta diciembre de ese año.

La oferta de crédito, de corto plazo y con altas tasas nominales, no se puede utilizar para financiar inversiones. Estas condiciones inducen comportamientos especulativos tomando créditos con altas tasas nominales para aumentar las existencias de diversos bienes (ganado, importaciones, viviendas) con la expectativa de que los aumentos de precios futuros permitan pagar el crédito y los intereses, y lograr una ganancia.

La inflación se aceleró, a pesar del cambio en la política. Entre los principales factores que se suman a las tendencias previas en 1979 cabe señalar el aumento de los precios externos, tanto de importaciones como de exportaciones, y en lo interno, el aumento del precio del ganado al productor y su efecto sobre los precios al consumo de alimentos.

Continuó en 1979 la transferencia desde los asalariados y los pasivos hacia los no asalariados. De esta forma se promovió el aumento del consumo de los no asalariados, así como también el aumento de la inversión privada. Por ambos caminos, el cambio en la estructura de la demanda significó un aumento de las importaciones.

Desde principios de 1980 se manifiesta una tendencia al descenso en el ritmo de aumento del costo de vida, que en los precios ganaderos comenzó en el segundo semestre de 1979 y en los manufactureros a fin de ese año. Se destacan dos elementos en el origen de esta tendencia: los precios externos y el aumento de la oferta de bienes por la suma del aumento del producto y de las importaciones, con posibles impactos en aumentos de stocks.

La caída del ritmo de inflación aumentó el costo real de los créditos. Los créditos otorgados en diciembre de 1979 a seis meses de plazo tuvieron un costo real del 21.6% en junio de 1980, momento en que se constata el gran salto. Desde ese momento hasta fines de 1982 el costo real de los créditos en moneda nacional se mantuvo alto y estable, por encima del 20% anual. El nivel máximo correspondió a los créditos concedidos en setiembre de 1981, que en su vencimiento en marzo de 1982 tuvieron un costo real del 43.6% anual.

El ritmo de crecimiento del producto se redujo en 1980, la industria manufacturera entró en recesión el año siguiente y finalmente la actividad económica cayó en 1982.

Se pueden destacar dos elementos explicativos: el progresivo desplazamiento de la producción nacional por importaciones, en el mercado interno; la desaceleración y cambio de estructura de las exportaciones, con aumento de la importancia relativa de los bienes con menor valor agregado.

La brusca caída del ritmo de inflación en 1980 y su posterior desaceleración hasta fin de 1982, inicialmente dificultó el pago de las deudas y llevó a la capitalización de intereses, aumentando el endeudamiento. Sumado a la recesión, provocó la incapacidad de pagos generalizada de los deudores bancarios o en otros términos, la crisis financiera. Aumentaron los deudores morosos, los concordatos privados y judiciales en los que la mayor parte de los pasivos eran bancarios, y las quiebras.

Los caminos más frecuentes para llegar a esta situación derivan del incumplimiento de expectativas de ventas o de precios, resultantes de la estabilización de precios y de la recesión. En el primer caso el comerciante aumentó sus compras en el país o en el exterior y el industrial aumentó la producción; al no concretarse las mayores ventas, no se percibieron los ingresos necesarios para pagar las deudas con bancos y proveedores. En el segundo caso, las deudas aumentaron a mayor ritmo que el valor de los bienes, por las tasas de inflación menores a las tasas de interés nominales.

La intermediación financiera se expandió hasta mediados de 1981, continuando la tendencia iniciada en el período anterior. Entre los elementos explicativos cabe mencionar el aumento de los excedentes financieros resultantes de la concentración del ingreso, la

captación por el sistema bancario de una proporción creciente de los mismos y el aumento de la captación externa como elemento principal del período. Fue estimulado por las altas tasas de interés reales, que al mismo tiempo comenzaron a generar incapacidad de pagos. La interrupción de la emisión de Bonos del Tesoro y de las operaciones de mercado abierto, también facilitó la expansión bancaria.

En el segundo semestre de 1981 comenzó a reducirse la captación interna y a aumentar la colocación externa. La inseguridad financiera, derivada de las crecientes dificultades de pagos de los deudores bancarios, sumada a la inseguridad cambiaria derivada de la creciente desconfianza en el mantenimiento del cronograma cambiario, provocaron la reiniciación de la fuga de capital.

El aumento del déficit en cuenta corriente y el comienzo de la salida de capital deterioraron el nivel de reservas y culminaron en la incapacidad de pagos externos a fines de 1982. La reiniciación de la fuga de capital fue un elemento adicional para la contracción de la demanda interna y su consiguiente impacto recesivo. En 1982 las reservas internacionales del BCU y del BROU alcanzaron su nivel mínimo (279 millones de dólares entre ambos). La expectativa de una inminente devaluación promovió la creciente demanda de moneda extranjera.

En 1981 aumentó la importancia relativa de las colocaciones bancarias en el exterior en el total de colocaciones bancarias privadas. El alto costo real del crédito desestimulaba la demanda mientras que la creciente inseguridad desestimulaba la realización de nuevas colocaciones. La expansión de las colocaciones en el exterior contribuyó a atenuar la expansión de la oferta de crédito en el mercado interno y a sostener altas las tasas de interés. La banca privada comienza a "reexportar" capital, considerando que el negocio bancario alcanzó un tope. Se manifiesta la contradicción entre las altas tasas reales necesarias para captar fondos externos y retener los excedentes financieros generados en el país, con la incapacidad de los tomadores de créditos de pagar el alto costo del crédito.

Una primera manifestación de crisis financiera interna era el alto endeudamiento de las empresas con el sistema bancario, que alcanzó un máximo 80% del PBI en 1982 y que a fines de 1984 se situaba en el 56%. Los altos intereses reales y la oferta de crédito creciente, permitieron que durante varios años los intereses de los créditos se fueran capitalizando, o desde otro punto de vista, se pagaran con nuevos créditos. Desde 1980 comienzan a manifestarse dificultades para el pago de los créditos bancarios y en 1984 la situación de incapacidad de pagos era muy extendida.

En la medida en que la política cambiaria perdía credibilidad, los depósitos se convertían a moneda extranjera y los bancos trasladaban el riesgo cambiario, pasando sus colocaciones a moneda extranjera. Un alto porcentaje de los créditos, aproximadamente las dos terceras partes, eran en moneda extranjera, lo que impedía que operara un mecanismo tradicional de licuación como la inflación. La salida de capital por canales bancarios se suma a la transformación en dólares de una parte creciente de los depósitos a plazo anteriormente en moneda nacional y al retiro de los canales bancarios locales de una parte de los depósitos, tanto de residentes como de no residentes.

Estos tres fenómenos aceleraron la pérdida de reservas del Banco Central que en noviembre alcanzó a 50 millones de dólares por semana, como se adelantó. La ruptura del cronograma cambiario y el cambio de la política económica fue el resultado final de esta experiencia.

Cabe un comentario sobre el paralelismo en varios aspectos de este intento estabilizador y el igualmente frustrado de 1968/71. En ambos se logró una estabilización transitoria de los precios al consumo, apoyada sobre el ajuste del tipo de cambio por debajo de su nivel de paridad. En las dos experiencias, se provocaron importantes caídas de reservas y déficit

fiscal. En ambas también, se produjeron crisis financiera interna y de pagos externos. Por último, de las dos situaciones se salió con el apoyo financiero del FMI, previa firma de una Carta de Intención que implicó una drástica reducción de los ingresos reales de asalariados y pasivos.

4.2.- Las condiciones

La importancia de las condiciones políticas fue sugerida por Végh Villegas, al analizar las diferencias de esta política económica con los intentos anteriores, considerados *"mucho más fragmentarios y menos audaces"*. *"Esto es distinto a las políticas que intentamos comparar y quizás no sea un accidente que también coincidan con una naturaleza distinta de la intervención de las Fuerzas Armadas en nuestros gobiernos"*.⁹

Las condiciones internacionales¹⁰ inciden en las características del ingreso de capital. La privatización de los flujos, el aumento de los costos y la reducción de los plazos en los mercados internacionales se reflejan en el país. Con una relativización, las tasas internas no se explican por las externas, puesto que las primeras fueron dos y tres veces superiores a las segundas.

La aceleración de la inflación en 1979, así como un enlentecimiento en 1981/82, fueron paralelas a las modificaciones de los precios externos. Los precios internos al por mayor y al consumidor aumentaron mucho más que los precios de importaciones y de exportaciones, lo que señala que el movimiento externo aumenta por elementos internos.

La menor demanda y el aumento de la protección en los países de la OCDE dificultaron las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, no se puede explicar la recesión por las condiciones internacionales. La caída del nivel de actividad del país en 1982 fue del 10% y por tanto muy superior al de OCDE (-0.3%), de América Latina (-1.0%), y aún de Argentina (-5.4%) o Brasil (+1.1%).

El cronograma cambiario y la liberación de la tasa de interés permiten los altos rendimientos para las inversiones financieras y estimulan la entrada de capital. Como las tasas pasivas en moneda nacional fueron mayores que las tasas en moneda extranjera por la devaluación, gran parte de los capitales ingresados se transformaron en moneda nacional para lograr mayores rendimientos. Esto explica el aumento de la importancia relativa de los depósitos en moneda nacional en el total de depósitos en 1979/80 así como el incremento de reservas internacionales del Banco Central.

Este funcionamiento generó la crisis financiera, ya que la relación entre tipo de cambio y tasa de interés tiene una profunda contradicción. El efecto se percibió a mediados de 1980, cuando comenzaron a vencer los créditos concedidos sobre fines de 1979. (...)

La intervención dirigida a atenuar la crisis y a distribuir sus costos, fue sumando medidas: el seguro de cambio, las sucesivas refinanciaciones, el respaldo a la gestión de venta de bancos en dificultades, las compras de cartera, el ajuste de las disposiciones sobre el tratamiento de los deudores morosos postergando la liquidación de las pérdidas. Incluyó también un intento de breve duración de control de las tasas entre enero y marzo de 1982.

⁹ Exposición sobre "La nueva política económica en el Cono Sur". En "Ámbito Financiero", 10/9/80.

¹⁰ La información sobre las condiciones internacionales tuvo en cuenta principalmente el informe semestral de la OCDE (Economic Outlook) y el anual de CEPAL (Estudio Económico de América Latina).

Idos y recién llegados. 1967 - 1984.

La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos*

***MARKARIAN, Vania. *Idos y recién llegados. 1967 - 1984. La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos.* Ediciones La Vasija, CEIU-FHCE, Correo del Maestro, México, 2006. Páginas 195 – 204.**

Conclusiones

(...) este trabajo contribuye a la comprensión de la historia de la izquierda latinoamericana en el siglo XX al centrarse en la transformación política que permitió que los uruguayos, junto con muchos otros exiliados sudamericanos, se incorporaran al activismo transnacional de derechos humanos en los años setenta y ochenta. Mediante un estudio detallado de sus trayectorias políticas, las páginas precedentes siguieron a los exiliados desde su crítica inicial a las organizaciones de derechos humanos por no abordar las causas estructurales de la situación en la región hasta su posterior adopción de su lenguaje y métodos. Para los exiliados, el trabajo de derechos humanos fue una respuesta a nuevos desafíos políticos originados por la instalación de brutales regímenes autoritarios en el Cono Sur. Al reconocer que el espacio para la militancia de izquierda se estaba cerrando a nivel regional bajo una ola represiva sin precedentes, buscaron nuevas formas de continuar su militancia. Casi sin capacidad para actuar efectivamente en el ámbito local, recurrieron a interlocutores que pudieran presionar al gobierno uruguayo para detener la represión contra sus compañeros de izquierda. Mientras cambios a nivel mundial favorecían estos esfuerzos, muchos militantes reevaluaron el papel de organizaciones internacionales que anteriormente creían meras "herramientas del imperialismo estadounidense" como la OEA y de grupos supuestamente "apolíticos" como Amnesty Internacional (AI).

Simultáneamente, muchos exiliados revisaron sus prioridades políticas, especialmente las relaciones entre militancia de izquierda, "legalidad burguesa" y "garantías formales" para la integración social y la participación política. Esta reconsideración los llevó a combinar su aspiración de tomar el centro del poder y subvertir la estructura de clases con un discurso cuyo principal objetivo era limitar los poderes del Estado sobre los ciudadanos y establecer normas básicas para la participación política. Sin lograr una nueva síntesis, estos dos marcos de acción fundamentaron sus actividades según los temas que trataban y los públicos a los que se dirigían. Aunque no renunciaron a su aspiración de cambio social radical, muchos se alejaron de la visión socialista de los derechos como logros de un horizonte

socioeconómico post-revolucionario para aceptar la universalidad de esos derechos. Es significativo que los izquierdistas sudamericanos que se incorporaron al trabajo de derechos humanos en esos años provenían de países con largas tradiciones democráticas y sociedades relativamente integradas. Estos militantes eran educados y sabían que tenían derechos protegidos constitucional e internacionalmente. Aunque hasta ese momento esos temas no habían centrado su actividad política, se encontraban en una situación favorable para relacionarse con ese lenguaje desde una base compartida.

La transformación de los exiliados uruguayos, con todas sus ambigüedades y contradicciones, lleva a cuestionar la cronología predominante de la historia de la izquierda latinoamericana que enfatiza el impacto de la Guerra Fría en los acontecimientos locales. Por un lado, este trabajo enmarcó el análisis de algunos usos específicos del lenguaje de derechos humanos en el orden bipolar que siguió a la Segunda Guerra Mundial, evaluando la capacidad del activismo transnacional para cortar transversalmente la clásica demarcación de bandos entre Estados Unidos y la Unión Soviética. El mayor desafío fue comprender las complejas y con frecuencia paradójicas alianzas desarrolladas en el intento de detener las violaciones de derechos humanos por parte de los regímenes autoritarios de derecha en América del Sur. Por otro lado, el análisis demostró que una serie de arreglos políticos que habilitaron la llamativa heterogeneidad de las coaliciones de derechos humanos precedieron a la revisión de opciones políticas generalmente asociada con el orden posterior a la Guerra Fría y por lo tanto amortiguaron el impacto del conflicto mundial en la historia política de la región. Al examinar las estrategias de la izquierda latinoamericana en los años setenta y principios de los ochenta se revela una notoria continuidad con lo que se ha llamado "agenda postsocialista" de los diferentes partidos o grupos de izquierda del continente¹. La creciente preocupación por la democracia institucional y la vigencia de los derechos ciudadanos, así como la propagación de posiciones políticas pragmáticas y la decadencia de las ideas leninistas de vanguardismo, deben ser comprendidas como acontecimientos regionales relativamente independientes más que como meros efectos secundarios del derrumbe del bloque socialista.

En segundo lugar, este trabajo cuestionó la extendida comprensión de los derechos humanos como un marco legal políticamente "neutral". Para ello, se abordaron no sólo las estrategias ideológicas y políticas que osaron sobre el trabajo transnacional de derechos humanos sino también los cambios culturales más amplios implícitos en la adopción de un discurso que concebía la política en términos de "víctimas" y "victimarios" y apuntaba a la defensa de la integridad física de las "víctimas". Los informes detallados de casos de tortura realizados por AI, por ejemplo, no llamaban a la identificación con los objetivos revolucionarios de quienes la sufrían, sino que se centraban en las prácticas específicas que lastimaban sus cuerpos y los hacían víctimas de violaciones de sus derechos humanos. Asimismo, AI y otros grupos similares condenaban los métodos del Estado represivo, pero no elogiaban las cualidades de los militantes de izquierda que los soportaban. Desde el punto de vista de los exiliados, el activismo de derechos humanos requirió dejar de lado, aunque fuera parcialmente, el lenguaje heroico que hacía que de la represión parte de la experiencia política esperada de un militante y utilizar una retórica humanitaria casi desprovista de llamados al cambio social radical. Aunque muchos todavía estaban dispuestos a poner sus cuerpos en el frente de lucha para alcanzar sus objetivos revolucionarios, por el momento participaban de un tipo de actividad política cuyo principal objetivo era proteger la integridad física de sus compañeros que todavía estaban en el país.

(...) En el caso de los exiliados uruguayos, la adopción inicial del lenguaje de derechos humanos no fue tanto una forma de dar sentido a sus experiencias de la represión como un medio eficaz para reanudar sus actividades contra el régimen. Su capacidad para dominar

¹ Por esta agenda "post-socialista", ver Castañeda, *Utopia Unarmed: The Latin American Left Alter the Cold War* (Nueva York: Vintage Books, 1993), 358.

el nuevo lenguaje les permitió obtener refugio y apoyo de organizaciones internacionales, gobiernos extranjeros y actores transnacionales capaces de presionar al régimen uruguayo en una época en que casi no tenían manera de incidir en la arena local. Después, en el período de la transición, dirigieron su atención hacia los acontecimientos internos en Uruguay, donde los reclamos de derechos humanos no habían sido importantes hasta los años ochenta, y comenzaron a utilizar este lenguaje para hacer público lo que miles de izquierdistas habían vivido en la década anterior.

En tercer lugar, este trabajo pretende contribuir a los estudios sobre redes de activismo transnacional. Mientras la bibliografía existente resalta la importancia de las ideas y normas compartidas, un análisis más detallado dejó en claro que las redes latinoamericanas de derechos humanos no eran sólo la expresión de valores y metas comunes, sino también escenarios donde los diferentes actores podían promover sus objetivos políticos particulares. El enfoque predominante, centrado en la creación de normas internacionales, su adopción en prácticas locales y el papel de las redes en la promoción de principios morales en las relaciones internacionales, muchas veces descuida los diversos intereses en juego en la promoción de los derechos humanos a escala mundial. Una mirada más atenta mostró no sólo las tensiones que atravesaban el activismo transnacional, sino también la negociación de nuevos objetivos y formas de participación entre actores con diferentes antecedentes y actividades políticas. Centrado en el caso uruguayo, este estudio reveló cómo las ideologías e identificaciones colectivas, así como las experiencias políticas concretas, dieron forma al activismo transnacional de los exiliados y afectaron la formación de alianzas entre grupos con agendas dispares.

Además, demostró que la articulación entre asuntos locales y mundiales en la promoción del cambio político en el Cono Sur fue más compleja que la imagen generalmente presentada por la bibliografía sobre activismo de derechos humanos. (...)

Todos estos trabajos (Guillermo O'Donnell, Juan Linz, Alfred Stepan, Ph. Schmitter) privilegiaron la política local y minimizaron la importancia de las restricciones económicas globales en las transiciones a la democracia, lo que dio como resultado una corriente de estudios monográficos y comparativos en términos de partidos, marcos institucionales y toma de decisiones a nivel de elite⁷. En el caso de Uruguay, los primeros análisis del período de la transición describían cómo los partidos habían recuperado su papel tradicional en la actividad política⁸. Además de inspirarse en los citados estudios académicos, estas explicaciones seguían una caracterización extendida de la historia política del siglo XX centrada en el papel de los partidos políticos tradicionales. Estos primeros exámenes del caso uruguayo y trabajos similares sobre la región prestaron escasa atención a los factores externos que afectaron los procesos de democratización. En los años noventa, algunos autores comenzaron a explorar las "dimensiones internacionales de la democratización" y clasificaron las influencias externas en términos de contagio, control o consentimiento⁹. Aproximadamente al mismo tiempo, los estudios sobre activismo transnacional y la bibliografía sobre movimientos locales de derechos humanos ampliaron aún más el círculo de actores considerados, enmarcando los hechos locales dentro de los acontecimientos mundiales y describiendo la irrupción de los derechos humanos como un nuevo tema en la etapa de la transición¹⁰.

⁷ Ver Nancy Bermeo, "Rethinking Regime Change", *Comparative Politics* 22:3 (1990).

⁸ Ver Luis Eduardo González, *Political Structures and Democracy in Uruguay* (Indiana: University of Notre Dame Press: 1991) y Charles Gillespie, *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay* (Nueva York: Cambridge University Press, 1991).

⁹ Ver Laurence Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

¹⁰ Ver Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998); Tomas Risse, Stephen C. Ropp y K. Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Nueva York: Cambridge University Press, 1999); Alexandra Barahona de Brito, *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile* (Nueva York: Oxford University Press, 1997); y Luis Roniger y Mario Sznajder, *The Legacy of Human-Rights Violations in the Southern-Cone: Argentina, Chile and Uruguay* (Nueva York: Oxford University Press, 1999).

Este análisis forma parte de esa corriente. Sostiene, sin embargo, que esos dos conjuntos de trabajos ofrecen una imagen algo simple de la receptividad al lenguaje y la legislación internacional de derechos humanos a nivel local. Los autores que estudian los derechos humanos durante la transición consideran, aunque sea en términos abstractos, algunas interacciones entre las tradiciones políticas locales y el discurso internacional de derechos humanos, pero suelen pasar por alto el papel de los exiliados en esos procesos. Los académicos dedicados a las redes transnacionales tienden a prestar aún menos atención a estas múltiples interacciones. (...)

Este trabajo, que comparte la preocupación por la articulación entre asuntos locales y mundiales en la promoción del cambio político, siguió un camino diferente para analizar cómo las percepciones de la política nacional afectaron el uso del lenguaje de derechos humanos por parte de los exiliados uruguayos. A mediados de los setenta, al notar que las posibilidades para la militancia de izquierda estaban disminuyendo en su país y en la región, los exiliados se transformaron en los principales denunciadores de violaciones a los derechos humanos. La “inesperada apertura” que comenzó en Uruguay en 1980 llevó a una nueva transformación en su utilización del lenguaje de derechos humanos. Más preocupados por la política doméstica que por el activismo transnacional, se adaptaron a las complejas negociaciones del período de la transición y ajustaron sus reclamos a la estrategia negociadora predominante en la dirigencia de la izquierda que actuaba dentro del país. Este giro significó la moderación de los reclamos radicales de justicia para los responsables de violaciones de derechos humanos, aunque todos los grupos y partidos de izquierda continuaron denunciando la represión. Una nueva retórica heroica impregnó la utilización del lenguaje de los derechos humanos como herramienta de denuncia en esa etapa. Esta combinación particular de apelaciones humanitarias y referencias heroicas caracterizó la participación de la izquierda en los debates públicos sobre los legados del autoritarismo en Uruguay en los años siguientes.

Luego del final de la dictadura, los dirigentes de la coalición de izquierda no plantearon políticas concretas para tratar este asunto sino que promovieron la acción de los tribunales, aunque el tema sobrepasaba claramente las tareas tradicionales del sistema judicial. En abril de 1985, las organizaciones de derechos humanos y los familiares de las víctimas empezaron a presentar cargos. Los mandos militares se negaron a comparecer ante la justicia. En diciembre de 1986, enfrentados a la creciente resistencia de los militares, blancos y colorados afirmaron que el acuerdo de la transición había implicado de hecho el compromiso de evitar investigaciones sobre violaciones de derechos humanos. Los líderes del Frente Amplio negaron esta acusación, pero los otros partidos lograron aprobar una ley que suspendía la potestad del sistema judicial para investigar los crímenes cometidos por personal militar y policial antes del 1 de marzo de 1985. El fracaso en el logro de “verdad” y justicia “desde arriba” llevó a importantes iniciativas “desde abajo”. Organizaciones no gubernamentales, partidos de izquierda y otros actores políticos y sociales ejercieron su derecho constitucional a solicitar un referéndum nacional sobre esa ley, apoyados por una ola de movilización popular. Como parte de esa campaña, SERPAJ publicó el informe “Nunca Más” con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, grupos religiosos y la Fundación Mac Arthur¹³. Este informe fue la respuesta del movimiento de derechos humanos frente a la incapacidad del gobierno de ofrecer información sustancial sobre la represión practicada por el régimen autoritario. En el referéndum, realizado en abril de 1989, las fuerzas interesadas en anular la ley fueron vencidas por un estrecho margen. No hubo demasiados acontecimientos significativos en el logro de justicia o “verdad” en la década siguiente, aunque el tema de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura surgió repetidas veces tanto bajo la forma de confrontaciones legales como de acaloradas discusiones sobre la memoria histórica.

¹³ Ver SERPAJ-Uruguay, *Uruguay Nunca Más: Informe sobre la violación a los derechos humanos, 1972-1985* (Montevideo: SERPAJ-Uruguay, 1989).

En perspectiva comparada, el legado de las violaciones a los derechos humanos en Uruguay se asemeja a los casos de Chile y Argentina en que el tema no fue clausurado después del período de la transición, principalmente porque los nuevos gobiernos democráticos no lograron satisfacer las demandas de justicia. En los tres países, la necesidad de una “reconciliación nacional” fue la principal justificación para este fracaso, pero tanto en Chile como en Argentina también sustentó algunos mecanismos de reparación a las víctimas, la promoción de iniciativas de “verdad” por parte del Estado e incluso algunos esfuerzos legales contra violadores de derechos humanos.

A diferencia de lo sucedido en los países vecinos, no hubo en Uruguay hasta comienzos del siglo XXI políticas oficiales de “verdad” ni iniciativas globales y sistemáticas de reparación por parte del Estado. En perspectiva histórica, el principal rasgo distintivo del proceso uruguayo es la tardía formación de grupos formales de derechos humanos dentro del país, que dejó a los exiliados casi como las únicas fuentes confiables de información ante organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros hasta los años ochenta. Esta situación señala no sólo el grado de represión interna, que llevó a la suspensión de la vida política por varios años, sino también las dificultades de la sociedad civil para generar formas de oposición efectivas a través de canales independientes del sistema político. El fuerte papel de los partidos, con inclusión de la izquierda, y su recuperada importancia en el período de la transición, junto con el carácter secreto y exclusivo de las negociaciones y el aislamiento de los con frecuencia intransigentes movimientos sociales, explican por qué los derechos humanos se transformaron en asunto de estrategias partidarias. Incluso los exiliados terminaron privilegiando las políticas partidarias nacionales sobre el trabajo transnacional de derechos humanos, aunque habían sido los pioneros de ese tipo de activismo en años anteriores.

En resumen, el análisis detallado de los usos del lenguaje de derechos humanos por parte de los exiliados uruguayos en los años setenta y ochenta mostró las complejas relaciones entre principios ideológicos e identificaciones culturales en la definición de estrategias para enfrentar una situación caracterizada por el desplazamiento del Estado como principal objetivo e interlocutor. Otros acontecimientos en la historia reciente de América Latina, incluidos no sólo el papel de los exiliados en el retorno a la democracia en el Cono Sur, sino también los esfuerzos transnacionales de presión por los derechos sindicales en Colombia y las redes de apoyo a los derechos indígenas en Chiapas, podrían enfocarse de forma similar. Una investigación detallada de la incorporación del lenguaje y procedimientos del sistema internacional de derechos humanos por estos y otros actores políticos y sociales ayudaría a articular una comprensión más rica de la contingencia de los reclamos de derechos humanos en el contexto regional.

El presente de la dictadura. Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay*

***MARCHESI Aldo, MARKARIAN Vania, RICO Álvaro,
YAFFÉ Jaime. (comp.). *El presente de la dictadura. Estudios
y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay.*
Trilce, Montevideo, 2004. Páginas 5–16.**

Introducción.*- Pensar el pasado reciente: antecedentes y perspectivas

Durante las últimas décadas se han publicado decenas de artículos y libros acerca del período autoritario que nos convoca en este trabajo. Sin embargo, permanece en el discurso público y en el ambiente universitario una sensación de malestar frente a los silencios e insuficiencias que aún existen en el tratamiento del mismo. Es difícil explicar el porqué de estos vacíos. Evidentemente, el interés del Estado y de algunos actores políticos por limitar el debate público sobre las experiencias históricas recientes ofrece una parte de la explicación. Pero creemos que también la dispersión que tuvo la producción desde el campo académico ha alimentado esa sensación subjetiva de vacío o silencio. La construcción de un campo de estudio con agendas y debates propios ha resultado una tarea difícil dada la variedad de disciplinas y la diversidad de lugares desde donde se ha investigado. A treinta años del golpe, parece un momento propicio para empezar a trazar un diseño más sistemático de ese campo. Las páginas que siguen pretenden avanzar en esa dirección repasando la producción de las últimas décadas, caracterizando brevemente el momento actual (ejemplificado en los artículos reunidos en esta compilación) y planteando nuestros intereses de futuro.

233

Repaso de la producción sobre el pasado reciente

Resulta difícil establecer un criterio de organización para pasar revista a la numerosa y dispersa producción bibliográfica en torno a la crisis, la dictadura y la transición a la democracia. Planteamos a continuación un recorrido histórico por las corrientes que fueron dominantes, analizando sus características centrales, sus autores e instituciones más representativas y el contexto en que se generaron. Podemos, de esta manera, dividir la producción en tres etapas: enfoques estructurales de énfasis socioeconómico, perspectivas institucionales con acento en lo político y apuestas a la subjetividad como forma de entender el período.

* Los libros citados en este artículo están incluidos en la bibliografía general del Curso.

Enfoques estructurales y primeras caracterizaciones socioeconómicas

Hacia la segunda mitad de los años sesenta, comenzaron a aparecer los primeros esfuerzos por entender el avance de un nuevo tipo de régimen autoritario en el Cono Sur. Esta discusión se procesó muchas veces a nivel regional, haciendo justicia a la extendida idea de que se trataba de un mismo intento de imprimir un cierto rumbo a la economía y la política de estos países, con claro origen en los centros de poder mundial, particularmente en las políticas imperialistas de Estados Unidos. Estos enfoques marcadamente estructurales tenían relación con las doctrinas de la izquierda militante de matriz marxista y también raíces en la labor de la Comisión Económica para América Latina y en las entonces populares “teorías de la dependencia”. En Uruguay, los extensos estudios de la estructura económica y social del país realizados por el Instituto de Economía de la Universidad de la República (Instituto de Economía) y los análisis sobre la influencia de los organismos financieros internacionales (Couriel, Lichtensztejn) fueron insumos clave de esta primera etapa de reflexión dedicada a entender las transformaciones del capitalismo dependiente y sus cambios coyunturales, especialmente luego del viraje de la política económica de junio de 1968.¹ Los nombres de Alberto Couriel, Samuel Lichtensztejn, Luis Macadar, Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito son buenos ejemplos de esta generación de economistas uruguayos que se formaron bajo el influjo estructuralista “cepalino” y abrazaron el “dependentismo”.²

Con el tiempo, el par explicativo dependencia/desarrollo dio lugar a la más radical asociación entre dependencia y subdesarrollo y ésta a la abierta dicotomía entre subdesarrollo y revolución, presente explícita o implícitamente en muchos de los trabajos de esta época junto con una denuncia del rol de las elites nacionales. En estas explicaciones, los condicionamientos impuestos por el sistema capitalista mundial aparecían generalmente como causas suficientes de la crisis del Estado y del avance autoritario en la región y el país. A medida que se avanzaba en la implementación de una serie de medidas sociales y económicas de carácter claramente regresivo, la situación política y social se radicalizaba y aumentaba el enfrentamiento entre los sectores populares organizados y las fuerzas represivas. No siempre fue fácil separar los proyectos de investigación más o menos académicos de las posturas político-ideológicas. Fue entonces que se comenzó a hablar de “fascismo” para asimilar el impacto de los nuevos autoritarismos y justificar diversas formas de resistencia a veces al margen de la legalidad democrática hasta entonces existente.³

Con independencia de sus asociaciones con diferentes proyectos de cambio, estos enfoques compartían la intención de dar respuestas concretas e inmediatas a lo que ya se percibía como la crisis más aguda en la historia del país. Tenían, además, un tono de época expresado en la necesidad de articular explicaciones globales. Entre los primeros estudios que buscaron entender el camino al autoritarismo integrando los aspectos económicos, sociales y políticos sin subordinaciones fáciles, se destaca el trabajo de 1971 de Carlos Real de Azúa “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy”. Éste y otros pocos trabajos contemporáneos detectaban la incapacidad del sistema político de resolver la crisis nacional, pero no dejaban de señalar el papel de los partidos en la conformación social y estatal del país.⁴ Si bien su

¹ Antes de esta etapa, a comienzos de los sesenta, el equipo de trabajo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) había llevado adelante la primera experiencia de estudio y planificación económica de corte “cepalino” en Uruguay.

² Por más información sobre la evolución de los estudios económicos en esta etapa, véase Barbato.

³ Por una inteligente descripción de este recorrido intelectual a nivel latinoamericano, véase O'Donnell 2003.

⁴ Véase también Real de Azúa 1964 y 1969. Desde la sociología, Aldo Solari y Alfredo Errandonea (padre) buscaron entender estos procesos, mientras una generación más joven publicaba sus contribuciones en los Cuadernos de Ciencias Sociales y la Revista uruguaya de Ciencias Sociales. Por la evolución de los estudios politológicos y sociológicos en esta etapa, véase Caetano, Mieres, Rilla, Pérez. Es importante destacar el aporte realizado desde los estudios legales por Alberto Pérez Pérez y Héctor Gross Espiell en relación con la Constitución de 1967 y algunos interesantes planteos de coyuntura y propuestas de cambio de autores como Vivian Trias, Alberto Methol Ferré, Rodney Arismendi y Roberto Ares Pons, citados en la bibliografía que acompaña este trabajo.

atención hacia el sistema partidario podía entroncarse con la vieja historia política, en desuso en aquellos años, su interés por la relación entre sistema político y estructura social y su consideración de las nuevas expresiones de descontento, especialmente la violencia de izquierda, eran líneas novedosas que no tendrían demasiados continuadores hasta los últimos años de la dictadura.⁵ También la dimensión regional del análisis y su discusión de la categoría “colonial-fascista” de Helio Jaguaribe para caracterizar a los “nuevos regímenes de represión política y social” en Argentina y Brasil y empezar a reflexionar sobre Uruguay mostraban la agudeza del autor, a pesar de su insistencia en los rasgos amortiguadores de la sociedad uruguaya.

Este tipo de discusión sobre las dimensiones regionales de los procesos contemporáneos dio origen a un enfoque que se reivindicaba académico sin renegar del compromiso social. Estos estudios se proponían entender las particularidades del avance autoritario en países relativamente desarrollados donde la mayor parte de la población era urbana y altamente politizada, lo cual marcaba a su entender una diferencia sustancial con otros procesos regionales más o menos recientes. El nombre clave en estos esfuerzos es el argentino Guillermo O’Donnell, quien en su estudio pionero sobre el gobierno del general Juan Carlos Onganía acuñó la expresión “Estado burocrático autoritario” para caracterizar estos fenómenos (O’Donnell 1972 y 1982). En palabras de O’Donnell, el centro del análisis era la “afinidad electiva entre el autoritarismo burocrático y la alta modernización” (O’Donnell 1979). De acuerdo a esta perspectiva, la percepción de una amenaza a la dominación capitalista habría llevado a la alta burguesía, en alianza con el capital internacional, a buscar apoyo y protección en la corporación militar. En la década del setenta, los estrechos vínculos de O’Donnell con universidades estadounidenses y su pasaje por Brasil dieron dimensión transnacional a la discusión de estos temas.

Luego de los golpes de Estado del Cono Sur, otros muchos académicos importantes de la región se radicaron en diferentes países europeos y americanos y ampliaron aún más los límites geográficos del debate. Los trabajos de latinoamericanos y latinoamericanistas como Fernando Enrique Cardozo, Liliana de Riz, Philippe Schmitter, David Collier y Alfred Stepan expresaron un esfuerzo por repensar las continuidades y discontinuidades históricas del “nuevo autoritarismo” en base a categorías como “corporativismo” y “fascismo”, además de “autoritarismo burocrático” (Collier y Lesgart). Las polémicas en torno a la caracterización de los nuevos regímenes como “fascistas” fueron especialmente importantes para quienes reconocían una matriz marxista en sus agendas de investigación y discusión sobre el pasado reciente en el área latinoamericana. Junto con el planteo de Jaguaribe, la definición de “fascismo dependiente” de Theotonio dos Santos (Dos Santos, de Riz) y la caracterización de regímenes “fascistas” sin adjetivos en el trabajo de Agustín Cueva fueron muy influyentes en algunos círculos académicos y debates políticos del exilio, especialmente en países como México y Cuba.

En el caso uruguayo es notoria en estos años la escasez tanto de producción académica como de análisis político, aunque la mayoría de los estudios más conocidos lo mencionaban como parte de las tendencias regionales y existieron algunos aportes específicos de uruguayos y “uruguayólogos”. La mayoría de los investigadores uruguayos se dedicó en esta época a estudiar aspectos puntuales de la problemática contemporánea nacional, sin participar de lleno en las discusiones más globales sobre la caracterización de los nuevos regímenes autoritarios.⁶ Hubo algunos autores extranjeros que contribuyeron a integrar el caso

⁵ Por esta época aparecieron las primeras exploraciones sobre la guerrilla urbana, expresiones de la curiosidad que el asunto despertaba dentro y fuera del país. Estos enfoques no solían ofrecer una explicación de la relación entre violencia revolucionaria y avance autoritario, optando por una visión testimonial, descriptiva y casi siempre favorable a la Izquierda armada (Núñez, Mercader, De Vera, Pérez García, Gilio, Labrousse y Porzecanski).

⁶ Entre estos trabajos monográficos, cabe citar la tesis de doctorado de Jorge Lanzaro (1986) sobre relaciones corporativas, la tesis de maestría de Jorge Landinelli sobre movimiento estudiantil y el trabajo de Alberto Couriel sobre endeudamiento externo, todos ellos citados en la bibliografía general. Entre los intentos de ubicar el caso uruguayo en el contexto latinoamericano, véase de Sierra 1977.

uruguayo a los debates regionales. Publicados en la segunda mitad de los setenta, los libros del estadounidense Martín Weinstein y el argentino-israelí Edy Kaufman fueron pioneros intentos de entender el presente dictatorial de un país que, al menos en el contexto latinoamericano, había asombrado por su pasado democrático y socialmente progresista. Mientras Weinstein prácticamente reducía los orígenes del autoritarismo a la derrota del proyecto liberal y urbano del batllismo, Kaufman responsabilizaba a la corporación militar por el golpe de Estado y enfatizaba el papel de los grupos económicos, los tupamaros y el Parlamento en la caída de la democracia. Un artículo publicado por el estadounidense Howard Handelman en 1981 encuadraba el caso uruguayo en el esquema de O' Donnell y examinaba en detalle las percepciones de los empresarios industriales sobre la "amenaza" que habrían significado la movilización sindical y las acciones guerrilleras. El historiador estadounidense Henry Finch propuso ese mismo año un enfoque económico de larga duración para entender el avance autoritario como resultado de la inhabilidad del sistema político para resolver las contradicciones originadas en los años sesenta en el proceso de modernización capitalista.

En líneas generales, puede decirse que estas primeras reflexiones examinaron la importancia de condicionantes económicos y conflictos de clase en el avance autoritario y señalaron el nuevo papel institucional de las Fuerzas Armadas, con énfasis en la preocupación por desmovilizar a un sector popular previamente activado.⁷ Más allá de amplias zonas de discrepancia, uno de los logros más importantes de la mayoría de estos estudios tempranos fue cuestionar la hipótesis que relacionaba el desarrollo económico con el fortalecimiento de la democracia política. Aunque publicado recién en 1987, el trabajo de Germán Rama también participó de esta forma de pensar los vínculos entre desarrollo económico y democracia al proponer la idea de un desborde de la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas de los diferentes sectores sociales.⁸

La política como explicación

Al pensar esta problemática a nivel continental, otros autores establecidos en Estados Unidos como el español Juan Linz y Alfred Stepan compartieron el cuestionamiento a la relación entre condicionantes estructurales y cambio político, pero su trabajo se enfocó principalmente en el papel de los líderes militares y civiles en el advenimiento del autoritarismo en la región, más en el "cómo" que en el "por qué" se habían producido los quiebres democráticos. Estos autores dieron una explicación "institucionalista" de la caída de la democracia, basada en la conjunción de un régimen de gobierno presidencialista, una elevada fragmentación política y un contexto de crisis económica, radicalización social y polarización ideológica (Linz, Stepan).⁹ Al analizar las transiciones hacia la democracia, Linz y Stepan siguieron una línea similar de análisis en clave política sosteniendo que las aperturas democráticas estaban menos determinadas por condicionantes económicos que por los planes y alianzas de las elites militares y civiles. En sus trabajos sobre los procesos de recuperación democrática, O' Donnell y Schmitter sorprendieron al adoptar un enfoque parecido afirmando que incluso los grupos en el poder en la época autoritaria sentían la necesidad de dismantelar esos regímenes porque estaban "preocupados por su reputación futura" (O' Donnell, Schmitter).¹⁰

Además de expresar la influencia de corrientes politológicas dominantes en la academia

⁷ Con respecto al estudio de la corporación militar es importante mencionar también el influyente libro de Alain Rouquié, *L'état militaire en Amérique Latine* (hay traducción al español).

⁸ Este trabajo tiene también puntos de contacto con el planteo de Samuel Huntington sobre "pretorianismo de masas" que circulaba en algunos espacios académicos.

⁹ El largo prólogo de Linz a esta obra fue publicado en español como *La quiebra de las democracias*.

¹⁰ Por la "sorpresa" que causó el nuevo enfoque de estos autores, véase Bermeo.

norteamericana, este énfasis en la autonomía de la política frente a los condicionantes socioeconómicos puede relacionarse con la urgencia por encontrar caminos de salida a la opresiva situación autoritaria. En ambos sentidos, vale notar que muchos de estos aportes caracterizaban al “nuevo autoritarismo” como régimen político, abandonando al Estado como objeto de estudio que había centrado las reflexiones de O’Donnell y otros en años anteriores.

De esta manera, los análisis de las transiciones hacia regímenes democráticos tendieron a relativizar la importancia de la economía global y las articulaciones entre grupos económicos y actores políticos para privilegiar la escena política doméstica, lo cual resultó en una corriente de estudios monográficos comparativos en términos de política partidaria, esquemas institucionales, estrategias discursivas, sistemas electorales, procesos de toma de decisiones a nivel de las elites y otras dimensiones de coyuntura. Este énfasis se volvió predominante también en el análisis retrospectivo de las crisis democráticas. En el caso de Uruguay, la mayoría de estos estudios señalaba la importancia del sistema de partidos y detallaba los pormenores de una salida negociada. Los dos análisis fundamentales del proceso uruguayo de acuerdo a los lineamientos de los círculos académicos norteamericanos fueron realizados en los años ochenta por el uruguayo Luis Eduardo González y el estadounidense Charles Gillespie como tesis doctorales en la Universidad de Yale bajo la dirección de Linz y Stepan. Gillespie marcaba distancia con la explicación primera de O’Donnell debido a su poca atención a la dimensión estrictamente política del “nuevo autoritarismo”, especialmente con relación a Uruguay, y centraba su explicación de la transición en las relaciones entre las elites políticas y los líderes militares (Gillespie 1995). González, por su parte, rechazaba los análisis del golpe que buscaban sus raíces en “la posición del país en el sistema internacional, ...su estructura de clases y su distribución del ingreso”, enfocándose en cambio en “la contribución de los procesos políticos a la caída de la democracia” y su posterior restauración. Esta explicación ponía el énfasis en asuntos como el régimen de gobierno, el sistema de partidos, la clase política y los procesos electorales que habían caracterizado al país antes y después de 1973 (González 1991). Otra importante contribución de González fue la perdurable periodización de la dictadura en tres etapas (González 1983).

Junto con los trabajos de Gillespie y González, el volumen colectivo *Uruguay y la democracia*, resultado parcial del ambicioso programa de investigación sobre transiciones del Woodrow Wilson International Center for Scholars, puso de manifiesto la repercusión de explicaciones de énfasis político en los estudiosos del pasado reciente uruguayo (Gillespie y otros). Aunque el libro era un muestrario de la variedad de enfoques que existía sobre estos temas, indicando en particular la persistente importancia de agendas académicas que privilegiaban los factores socioeconómicos, la gran novedad era la difusión del nuevo enfoque politológico entre quienes intentaban comprender el avance autoritario y la recién iniciada transición a la democracia en Uruguay.

Otros varios trabajos producidos por autores radicados en el exterior exhibieron este cambio de énfasis característico de los años ochenta. El análisis de Luis Costa Bonino (1985 y 1995) sobre la crisis que llevó al golpe de Estado, originado en su tesis de doctorado en Francia, destacó el papel predominante de una serie de actores políticos en la historia reciente del país. También desde Francia, Jorge Lanzaro (1986) abordó en sus estudios doctorales las relaciones corporativas en el sistema político uruguayo, con énfasis en el papel de los sindicatos. En México, Silvia Dutrénit (1994 y 1996) comenzó algo después a estudiar las actividades de los dirigentes partidarios durante la dictadura y Gonzalo Varela analizó en detalle la crisis política que precedió al golpe. Entre estos trabajos de énfasis político, cabe destacar la original tesis de doctorado de Francisco Panizza en la Universidad de Essex, Inglaterra, sobre la crisis del Estado batllista, que analizaba las estrategias discursivas y representaciones de actores como los tupamaros, el presidente Jorge Pacheco y los militares. Aunque compartía el interés por la política que caracterizó a muchos de sus contemporáneos, la reflexión de Panizza estaba más ligada a la renovación de las ideas de

la izquierda académica que a la agenda de la politología norteamericana. Se notaba la impronta metodológica de Ernesto Laclau, su director de tesis, y la influencia del pensamiento de Antonio Gramsci en el uso de conceptos como “hegemonía” y “transformismo” (Panizza 1990).¹¹

Al subrayar la importancia de la política en todos estos trabajos es interesante notar, junto con novedades académicas y renovaciones ideológicas, el peso de una caracterización de la historia política uruguaya que enfatizaba la influencia perdurable de los partidos y, más en general, la autonomía de lo político frente a lo social y lo económico.¹² El estudio de los partidos, que había sido marginal o subordinado en los sesenta y acallado en los setenta, renació a la salida de la dictadura, acompañando el destacado papel de la dirigencia y la militancia en esos años. A grandes trazos, los nuevos análisis resaltaban la centralidad partidaria al describir a los partidos tradicionales como mediadores eficientes de los reclamos y tensiones sociales en una escena pública dominada por el Estado. La crisis social y política de los sesenta y setenta encontraba explicación en el descaecimiento de la habilidad de los partidos para representar a la ciudadanía y conducir el gobierno. La dictadura aparecía como un quiebre en esta duradera conformación política: las Fuerzas Armadas habían desplazado a los partidos, reprimido la actividad política y asumido la misión de “salvar a la nación”. Estos estudios hacían hincapié en que las Fuerzas Armadas, a pesar de llevar adelante un serio intento de reformular las relaciones entre Estado, gobierno, partidos y sociedad civil, terminaron por someterse a la conformación política tradicional y reconocieron a los partidos como interlocutores legítimos en una transición negociada que llevó a la virtual restauración del sistema político anterior al golpe, con la posible salvedad del nuevo peso de la izquierda política expresada en el Frente Amplio.

Además de los autores ya nombrados, los primeros trabajos producidos por politólogos, sociólogos e historiadores que habían permanecido en el país suscribieron a esta forma de entender la historia política uruguaya a lo largo del siglo XX. Los escritos conjuntos de Carlos Zubillaga y Romeo Pérez (1983 y 1988) y la popular *Breve historia de la dictadura* de Gerardo Caetano y José Rilla son buenos ejemplos de esta tendencia. También Juan Rial y Carina Perelli produjeron en esta época varios estudios seminales por la cantidad de temas e ideas nuevas, así como por la originalidad de sus enfoques. Algunos de sus trabajos expresaban líneas de interés comunes a la ciencia política estadounidense en el análisis de instituciones y actores políticos (Rial 1984a. 1984b. 1985a y 1986; Perelli 1987), mientras otros daban cuenta de una curiosidad intelectual más difícil de encasillar, indagando en asuntos como memoria, imaginario, derechos humanos y juventud que no tendrían casi continuadores en los próximos diez años (Perelli, Rial).

En esta primera producción fue central el aporte de los centros privados de Investigación que funcionaron en el país en los años de dictadura, cuando la Universidad de la República estaba intervenida por el gobierno y su producción era escasa por no decir patética. Aunque su labor tenía un énfasis económico, estos centros dieron origen a estudios sobre una variedad de temas relativos al pasado reciente. Entre ellos se destacaron el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU, fundado en 1975), el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIEDUR, 1977), el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE, 1975) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, 1958), con apoyo logístico de diversos organismos y fundaciones extranjeras. Fue en esos lugares donde primero se pensó sistemáticamente sobre la crisis de la democracia y el ascenso autoritario, años antes de que la Universidad retomara sus funciones tradicionales y estableciera espacios para investigar estos temas.¹³

¹¹ Por la renovada influencia de Gramsci entre los intelectuales latinoamericanos, véase Labastida y Laclau, Mouffe.

¹² Por una postulación ya clásica de esta perspectiva como programa de investigación, véase Caetano, Rilla, Pérez.

¹³ Los primeros espacios universitarios que se dedicaron al estudio del pasado reciente de forma sistemática fueron el Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos y el Centro de Estudios Interdisciplinarios del Uruguay, fundados en 1985 en la Facultad de Humanidades y Ciencias bajo la dirección de Lucía Sala y José Pedro Barrán, repectivamente.

Fue también allí donde se empezó a reflexionar sobre otros varios aspectos de la transición. Al igual que con el estudio del sistema político y los partidos, la temática de los movimientos sociales fue sugerida por su actuación en los últimos años de la dictadura, lo que generó algunos debates de inspiración gramsciana sobre una redescubierta "sociedad civil" y su eventual articulación con la vida política.¹⁴ La mayoría de los estudiosos de la transición sostuvo que estos movimientos habían sido independientes de las estructuras partidarias mientras la clase política había estado proscrita, pero debieron finalmente articular sus demandas a través del sistema partidario. Interpretaciones de este tipo solían describir un breve período de creatividad de la sociedad civil rápidamente interrumpido por la restauración del lugar central de los partidos (Panizza, Pérez Piera y Rial 1984b). Un tono similar tuvieron los varios análisis contemporáneos sobre los intrincados procesos de "concertación" entre los partidos y las organizaciones sociales (CIESU, Rial 1985b, Martorelli, Pareja, Pérez y Pareja). Entre estos tempranos estudios de la transición, es importante mencionar las primeras exploraciones del factor militar que se aventuraron en un asunto complejo y casi sin antecedentes en el país (López, Perelli 1987 y 1990, Ramírez y Rial 1986).

Más allá de orientaciones y elecciones temáticas, podemos decir que la gran mayoría de lo producido en este período estaba en armonía con el enfoque de la literatura académica sobre transiciones que sugería que una predisposición negociadora por parte de todos los actores era la única garantía de un tránsito pacífico a la democracia, lo cual parecía dejar de lado la posibilidad de reclamar cambios estructurales, al menos en esta etapa. En gran medida, esta perspectiva respondía a cambios producidos en el ambiente intelectual y político del Cono Sur, tanto desde el exilio como en la región. Como señala Cecilia Lesgart, esta transformación en las formas de pensar el cambio político y social hizo de las ideas de "democracia política" y "transición a la democracia" todo un programa de militancia antidictatorial con anterioridad a las elecciones fundacionales de los primeros gobiernos constitucionales. En Uruguay, este cambio de perspectiva no se limitó al pasado reciente sino que tiñó, como se dijo anteriormente, el análisis de toda la historia nacional. Se trataba, en definitiva, de una crítica a las modalidades de hacer y pensar la política asumidas por muchos intelectuales en décadas anteriores, especialmente una visión que ahora parecía reduccionista por su apego a los determinantes estructurales. Es claro, entonces, que esta revisión fue fruto del cruzamiento entre debates académicos y discusiones políticas, marcando tanto el surgimiento de un campo de estudio como el tránsito teórico de parte de la izquierda intelectual.

También es cierto que muchos discutieron este cambio de rumbo y defendieron otras formas de pensar la crisis de las democracias, el nuevo avance autoritario y las transiciones del Cono Sur. En Uruguay, hubo algunos enfoques disidentes que insistieron en pensar estos temas desde una interpretación de inspiración marxista que rechazaba la nueva ortodoxia politológica (de Sierra 1985). Existió también un sostenido esfuerzo académico desde la economía con el objetivo de explicar el significado de la dictadura no sólo en la tradición política sino también en la estructura social y económica del país. Desde comienzos de los ochenta, esta línea de investigación buscó mostrar las continuidades entre el "reajuste económico" realizado bajo el autoritarismo y las políticas de los gobiernos inmediatamente anteriores. En años posteriores, algunos de estos analistas marcaron también continuidades con las decisiones de los gobiernos post-autoritarios (Astori, Macadar y Notaro).

¹⁴ La mayor parte del debate giró en torno a los nuevos movimientos sociales (Filgueira y Bonino, Celiberti, Ferrando). Fueron escasos los trabajos sobre el movimiento obrero bajo la dictadura (Chagas, Tonarelli).

Para concluir el análisis de esta etapa hay que mencionar, además de los trabajos académicos, los esfuerzos de compilación cronológica y enfoques panorámicos, así como la importante producción de literatura testimonial e investigación periodística. Junto a la *Breve historia* de Caetano y Rilla, los libros de Oscar Bruschera, Martha Machado, Carlos Fagúndez y Cristina Torres, François Lerin, la serie “El Uruguay de la dictadura” de EBO y el tomo 8 de la colección de historia uruguaya de la misma editorial (Nahum, Frega, Maronna, Trochon) son buenos ejemplos de una incipiente intención de ordenamiento y síntesis en relación con el pasado reciente. Esta intención estuvo asimismo entre las preocupaciones fundacionales del CEIU en 1986 y se plasmó finalmente en dos volúmenes publicados en 1996 y 2003 (Demasi 1996 y 2003). Entre los aportes testimoniales de este período tan marcado por la necesidad de compartir en público las difíciles experiencias de los años anteriores, se puede mencionar las crónicas de protagonistas de acciones previas al golpe, los relatos de ex presos y exiliados y las denuncias de violaciones a los derechos humanos.¹⁵ Los libros de Nelson Caula, Alberto Silva y Diego Achard, por último, son valiosas muestras de los esfuerzos periodísticos por esclarecer tanto los convulsionados años sesenta como los sucesos de la transición.

La apuesta a la subjetividad

Para entender este tercer período hay que señalar algunos aspectos contextuales en lo político y académico que influyeron sobre la reflexión acerca del pasado reciente. El año 1989 marcó un quiebre como consecuencia del triunfo de la opción que avalaba la amnistía a los militares implicados en violaciones a los derechos humanos. Este resultado plebiscitario impactó profundamente en los sectores que habían adherido en términos generales a las demandas de justicia. La izquierda, los movimientos sociales y también la Universidad sintieron el golpe. En términos académicos, esto se tradujo en la casi total desaparición de la discusión acerca de la dictadura y la transición. Más allá de las diversas valoraciones que provocó el plebiscito, se generó una suerte de consenso en algunos sectores académicos que reconocían el resultado como el fin de la transición y el momento de poner en la agenda nuevas temáticas vinculadas al futuro democrático uruguayo.¹⁶ Hasta la mitad de los noventa, el tema estuvo alejado de la discusión pública. En 1996, la “marcha del silencio” convocada por los familiares de desaparecidos que exigían la verdad acerca del destino de los mismos marcó el progresivo retorno de los temas vinculados a la dictadura en la agenda pública. Esto se reflejó en un aumento de la producción de corte testimonial, periodístico y académico, así como en la realización de diversos eventos con altos niveles de participación y en una mayor discusión pública, fundamentalmente en ocasión de fechas como el 20 de mayo y el 27 de junio.

También hay que tener en cuenta la evolución de la producción académica a nivel regional. A fines de los ochenta comenzó a aparecer una sensación de malestar con relación a los estudios de las transiciones y al rumbo que las mismas estaban tomando. Esta sensación se tradujo en nuevos enfoques que buscaban ampliar los límites de análisis planteados por la “transitología”. Una de estas líneas ampliatorias tuvo que ver con la reflexión acerca del miedo y el terror. En 1985, Guillermo O’Donnell y Cecilia Galli comenzaron a elaborar un proyecto de investigación sobre lo que ellos llamaban la “cultura del miedo” surgida bajo los regímenes autoritarios. Este proyecto, apoyado por el Social Science Research Council (SSRC) de Estados Unidos, expresó una inquietud por trascender la lógica estrictamente política que planteaba la literatura dominante en los ochenta y aventurarse en aspectos más subjetivos que evidentemente habían marcado a fuego los procesos recientes en toda

¹⁵ Por un listado de estos diferentes aportes, véase el artículo de Alfredo Alzugarat en este libro.

¹⁶ En el 2000, FCU editó una compilación de Lanzaro sobre la “segunda transición” en Uruguay que incluía cinco trabajos elaborados en los noventa en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Estos análisis indagaban en el período previo a 1973 y el posterior a 1985, pero no consideraban a la dictadura ni por sí misma ni como un aspecto relevante para pensar el período posdictatorial. En gran medida, la dictadura aparecía como una excepción en relación con la vida política del Uruguay.

América Latina. Este programa culminó con el influyente libro *Fear at the Edge: State Terror and Resistance in Latin America*, editado por Juan Corradi, Patricia Fagen y Manuel Garretón en 1992.

En 1996, Elizabeth Jelin y Eric Hershberg afirmaban que la preocupación de los “transitólogos” por los temas de “institution-building” había afectado negativamente la consideración de los actores colectivos, especialmente la de los sectores populares en los procesos de democratización. Estos autores presentaban así una interesante compilación en donde se proponían analizar el papel de los movimientos sociales como constructores de ciudadanía en esa etapa (Hershberg, Jelin 1996).

El análisis de cómo recuerdan las sociedades la experiencia de la violencia política y del terrorismo de Estado ofreció también importantes herramientas para evaluar los procesos de democratización y ampliar las líneas planteadas por los primeros “transitólogos”. Los diversos trabajos en torno a la memoria colectiva se pueden agrupar en tres enfoques. Primero, un abordaje de corte interdisciplinario centrado en el análisis de actores colectivos y las luchas por el pasado desarrolladas en la esfera pública durante las dictaduras y las democracias. En esta línea ha sido muy influyente en la región la labor de Jelin (2002), tanto por sus trabajos como por el programa de investigación impulsado a partir del año 1998, una vez más con el auspicio del SSRC.¹⁷ Segundo, un enfoque de corte psicoanalítico que inicialmente se propuso indagar los efectos de la represión política para luego avanzar hacia reflexiones sobre memoria colectiva. El ejemplo más claro de este enfoque fue el libro de 1993 *Fracturas de la memoria*, de Marcelo y Maren Viñar. Tercero, aquellos trabajos desarrollados en el marco de los estudios culturales que reflexionaron en torno a la representación de la dictadura en los relatos nacionales. Nelly Richard en Chile, Hugo Achugar en Uruguay y Beatriz Sarlo en Argentina, por mencionar sólo tres nombres importantes, trajeron esta discusión a la región.

Estos estudios se relacionaron con el desembarco en nuestras costas de un nuevo clima intelectual que fue denominado en forma general como “posmodernidad”.¹⁸ Aunque de una manera difusa, el nuevo clima condensó una serie de inquietudes intelectuales que ya se venían procesando durante la democratización: la reflexión acerca de las fronteras entre literatura e historia, la inquietud en torno al papel de las minorías étnicas y los enfoques de género, la revalorización de los estudios en torno a la cultura y su relación con la política y las críticas a los enfoques más estructurales. Todos estos aspectos se expresaron en transformaciones a lo interno de cada disciplina, afectando de diversas formas los estudios sobre el pasado reciente.

A partir de todos estos elementos se configuró un escenario intelectual más fragmentado que en la década anterior, pero indudablemente rico en propuestas. Aunque, como ya dijimos, la primera mitad de la década estuvo signada por un relativo silencio público, una red de intelectuales mantuvo e impulsó el debate. Esta red, que no estuvo inscrita en un ámbito institucional, fue la impulsora de un fecundo diálogo interdisciplinario del cual dan cuenta algunos libros de la colección “Desafíos” de la editorial Trilce.¹⁹

¹⁷ El programa “Memorias de la represión política en el Cono Sur” dirigido por Jelin y luego co-dirigido por Carlos Iván De Gregori permitió que más de sesenta becarios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Estados Unidos investigaran estos temas. La editorial Siglo XXI ha editado siete tomos de la colección “Memorias de la represión” que condensa lo producido en el marco de ese programa.

¹⁸ Entre los autores más influyentes podemos mencionar a Cornelius Castoriadis, Michel Foucault y Hayden White.

¹⁹ Entre algunos de los intelectuales integrantes de dicha red estaban Hugo Achugar, Gerardo Caetano, Daniel Gil, Marcelo y Maren Viñar. Entre los encuentros promovidos por esta red podemos mencionar “Identidad nacional: Memoria, actualidad y proyecciones” (1992), “Violencia política y traumatismos históricos” (1994), “Memoria social: La literatura y las ciencias sociales” (1996), “Memoria social: Comunidades y fragmentaciones” (1998). En la organización de algunos de ellos participaron, además de la Universidad de la República, organizaciones privadas como la Alianza Francesa y el Instituto Goethe.

En su mayoría, estos libros fueron compilaciones de artículos de uno o varios autores y en ellos primó el género ensayístico. En general, no se trataba de investigaciones sino de reflexiones abiertas que apuntaban a revelar carencias en la reflexión académica y social, incorporando nuevas temáticas en la agenda de las ciencias sociales y llevando al debate nacional las ideas que estos mismos intelectuales estaban discutiendo a nivel regional.

Dentro de esta colección, el libro que mejor expresó este impulso innovador con relación a la dictadura fue *Uruguay, cuentas pendientes: Dictadura, memorias y desmemorias* (Rico 1995). Allí, Carlos Demasi y Hugo Achugar reflexionaron sobre el lugar de la dictadura en el relato de la nación y las dificultades que la imagen autocomplaciente de la historia consolidada durante la restauración democrática tenía para integrar la experiencia del autoritarismo. Demasi decía, además, que la distancia temporal y la solución de 1989 habían generado un “enfriamiento” que podía contribuir a un análisis más distante que sustituyera “el ánimo culpabilizador (o exculpatorio)”. Esto suponía “ensanchar el coro de voces” y analizar críticamente la obra de la dictadura y sus posibles apoyos. Álvaro Rico, por su parte, aportaba un particular texto fuertemente marcado por el clima posmoderno y proponía un largo inventario para “vincular la historia y la política” y dar cuenta de “la construcción de memorias y discursos, la cultura del miedo y sus símbolos actuales”.

Estos esfuerzos por promover ciertas temáticas e inquietudes también se comenzaron a expresar en diferentes proyectos de investigación. En el campo de la historia empezaron a aparecer trabajos que adoptaban una perspectiva diferente a la que se había instalado en los ochenta. Se comenzó a investigar y publicar sobre las relaciones entre cultura y política desarrolladas por el régimen, centrándose en los discursos desde el Estado y sus articulaciones con la sociedad. Ejemplos de este enfoque son el estudio de una serie de conmemoraciones históricas publicado por Isabella Cosse y Vania Markarian (1996) y el análisis de las políticas de comunicación realizado por Aldo Marchesi (2001a). En la misma dirección de ampliar las visiones acerca de la dictadura se puede incluir el trabajo de Rico *¿Qué hacía usted el 27 de Junio?* (1994) que daba cuenta de las diversas reacciones y actitudes de la sociedad uruguaya frente al golpe.

Así como en la región, también en Uruguay el problema de la memoria colectiva fue una de las temáticas más transitadas. Los primeros aportes surgieron durante la transición desde el campo de la historia y la ciencia política pero no tuvieron demasiados continuadores hasta la década siguiente. Perelli y Rial publicaron en 1985 *De mitos y memorias políticas: La represión, el miedo y después* donde señalaban las alteraciones producidas por la crisis de los sesenta, la dictadura y los intentos restauradores de la democratización en el imaginario construido en la primera mitad de siglo. Planteaban también un análisis acerca del uso de los derechos humanos en relación con los conflictos por el pasado que se comenzaban a procesar en esos años. Ya en los noventa, una serie de libros y artículos continuaron el análisis de estos asuntos relativos a la memoria colectiva. Se desarrolló una línea de trabajo centrada en la relación entre memoria y nación que atravesó la reflexión sobre diversas etapas de la historia nacional (Cosse, Markarian 1994, Achugar, Caetano y Demasi 2004). En lo relativo al estudio específico de la dictadura, pueden incluirse en esta tendencia los ya citados trabajos sobre políticas culturales del régimen (Cosse, Markarian 1996 y Marchesi 2001a) y otros que se ocupaban de la violencia política y el terrorismo de Estado. Desde esta última perspectiva, la psicología analizó las dificultades que tenía la sociedad uruguaya para construir un relato nacional luego de estas experiencias. El ya referido concepto de “fracturas de memoria” de Marcelo y Maren Viñar fue muy influyente al señalar la ruptura en el tejido social que había generado la experiencia “traumática” de la dictadura. Otros enfoques comenzaron a estudiar la manera en que los actores sociales y políticos se apropiaban de los discursos sobre el pasado reciente e intentaban significar las experiencias de la violencia y la represión para construir sus identidades políticas y sociales (Marchesi 2001b, Rico 1989 y Yaffé 2003).

Aunque el renacimiento de las temáticas del pasado reciente en el espacio público tuvo como uno de sus ejes la discusión acerca de las causas de la dictadura, el aporte de los académicos en esa dirección no fue demasiado relevante. La mayoría de estas reflexiones no avanzó más allá de lo planteado en los ochenta, pero es posible señalar dos líneas que seguramente tendrán proyección en el futuro. Por un lado, están los planteos que Rico ha realizado en variados encuentros y publicaciones, sin plasmarlos aún en una obra definitiva. Su aporte consiste en la caracterización de lo que él ha llamado "liberalismo conservador", marcando elementos de continuidad entre dictadura y democracia, y en la identificación del clima épico de la política de los años sesenta (Rico 1989, 1999 y 2001). Por otro lado, la publicación de libros testimoniales, periodísticos y académicos centrados en actores del pasado reciente ha colaborado a ampliar la visión de la crisis y el régimen. El impulso más notorio en materia editorial es el relativo al MLN-T, con antecedentes profusos en décadas anteriores. Dentro de la inmensidad de nuevos libros están los que reproducen una suerte de "historia oficial" expuesta por los principales voceros actuales de ese grupo (Campodónico 1999 y 2000 y Blixen 2000), los que dan cuenta de los conflictos en el marco de su derrota (Torres, Fernández Huidobro y Fontana) y aquellos que asumen un formato más académico para buscar una reflexión más distante sobre esa organización (Lessa 2003, Aldrighi 2001 y Gatto 2004). También cabe mencionar los trabajos vinculados a otras organizaciones políticas de izquierda (Cores 1997 y 1999 y Martínez 2005).

Otro insumo importante para futuras investigaciones fueron los testimonios, aún escasos, de los participantes en el proceso dictatorial. *Estado de Guerra* (Lessa 1997) y *Bordaberry* (Campodónico 2003) ofrecen interesantes visiones para comprender la interna militar y política en los momentos previos al golpe. En relación con la represión política, el libro del militar Jorge Tróccoli *La ira de Leviatán* fue el único testimonio elaborado en democracia desde el lado de los represores,²⁰ mientras que el único trabajo que intentó analizarlo fue el de Daniel Gil, en el que se encuentra más una discusión con los argumentos del autor que un análisis de la figura del represor.

El renacimiento del género testimonial en la segunda mitad de los noventa fue también notorio desde la perspectiva de los derechos humanos renovando el relato de las víctimas acerca de las experiencias del terrorismo de Estado. Sin embargo, el informe *Nunca más*, editado por SERPAJ en 1989, sigue siendo la obra más completa y sistemática hasta el momento. Los noventa vieron el pasaje desde un relato épico para explicar las experiencias de la represión hacia un tono más cotidiano e íntimo que pone énfasis en las pequeñas formas de resistencia. Esta reaparición del testimonio está fuertemente vinculada a la perspectiva de género femenino que se expresó en libros como *Memorias para armar* y *De la desmemoria al desolvido*.²¹(...)

²⁰ Hubo durante la dictadura algunos militares que ofrecieron sus testimonios en el exilio (Rey Piñuma).

²¹ Para mayores referencias acerca de esta producción testimonial, véase el trabajo de Alzugarat en esta compilación