

GERÓNIMO DE SIERRA

CINCUENTA AÑOS DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA URUGUAY Y AMÉRICA LATINA



ANTOLOGÍA ESENCIAL

Prólogo de
ALBERTO RIELLA

**CINCUENTA AÑOS
DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA
URUGUAY Y AMÉRICA LATINA**

de Sierra, Gerónimo

Cincuenta años de sociología política / Gerónimo de Sierra ; prólogo de Alberto Riella. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2017.

Libro digital, PDF - (Antologías del pensamiento social latinoamericano y caribeño / Gentili, Pablo)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-263-0

1. Sociología. 2. Pensamiento Crítico. I. Riella, Alberto, prolog. II. Título.
CDD 301

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Sociología / Pensamiento Crítico / Política / Democracia / Dictadura / Estado /
Revolución / Integración Regional / Uruguay / América Latina

Colección
**ANTOLOGÍAS DEL PENSAMIENTO SOCIAL
LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

GERÓNIMO DE SIERRA

**CINCUENTA AÑOS
DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA
URUGUAY Y AMÉRICA LATINA**

**Prólogo de
Alberto Riella**



CLACSO

Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño

Director de la Colección: Pablo Gentili

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Rosario Conde - Asistente de Programación Informática

Producción Paula D'Amico

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Primera edición

Gerónimo de Sierra. Cincuenta años de sociología política. Uruguay y América Latina (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2017)

ISBN 978-987-722-263-0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

| | |
|----------------------|----|
| Prólogo..... | 11 |
| Introducción..... | 15 |
| Agradecimientos..... | 19 |

Parte I

El Uruguay batllista y su crisis

| | |
|---|----|
| Estructura económica y estructura de clases en Uruguay. Comentarios teórico-metodológicos a propósito de <i>El proceso económico del Uruguay</i> | 23 |
| El batllismo. Su naturaleza y su función de clase (conjunto de hipótesis)..... | 37 |
| Fascismo y clases medias..... | 51 |
| Consolidación y crisis del “capitalismo democrático” en Uruguay | 61 |
| El “populismo democrático” o neobatllismo | 97 |

Parte II

Ascenso y consolidación de la dictadura cívico-militar

| | |
|---|-----|
| Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras. El caso uruguayo..... | 107 |
| Elementos para un balance de las relaciones entre política económica y régimen político (1973-1980)..... | 117 |
| Fuerzas Armadas, partidos y sistema político en las elecciones internas | 137 |

| | |
|--|-----|
| Condiciones socioeconómicas y políticas de la crisis institucional (1973-1980)..... | 153 |
|--|-----|

Parte III

La transición democrática: política y Estado

| | |
|---|-----|
| La izquierda en la transición | 187 |
| El Estado que heredamos | 201 |
| Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia | 219 |
| Los problemas de la democratización. ¿Hacia dónde vamos?..... | 273 |
| Transformación de la sociedad y el Estado: búsqueda de nueva hegemonía..... | 311 |
| Los actores sociopolíticos ante la democratización y la modernización del Estado..... | 339 |
| Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo. Límites y desafíos..... | 387 |
| Los sindicatos en la transición democrática..... | 417 |
| Sobre los problemas de (in)governabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura..... | 437 |

Parte IV

Los procesos electorales y su contexto socioeconómico

| | |
|---|-----|
| Uruguay: cultura política y nuevos escenarios democráticos | 463 |
| Elecciones uruguayas: cambios en el sistema de partidos y bloqueos emergentes..... | 469 |

| | |
|--|-----|
| Sistema de partidos políticos en el Uruguay de la crisis | 481 |
| Los cambios recientes del sistema político y de partidos y su contexto socioeconómico | 505 |

Parte V
América Latina: países y procesos

| | |
|--|-----|
| Los dilemas de Cuba ante la implosión de la URSS. | |
| Una mirada sociológica | 527 |
| Las elecciones presidenciales en México | 533 |
| Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal. | |
| Crisis, ajuste y cambio sociopolítico..... | 543 |
| Democracias emergentes en América del Sur | 573 |
| La fragmentación del proyecto latinoamericano. | |
| De la CEPAL/ALALC-ALADI/SELA al NAFTA/ALCA | 601 |
| América Latina una y diversa..... | 615 |
| Con la elección de Dilma ¿hacia dónde va Brasil?..... | 629 |
| El Uruguay frenteamplista. Particularidades en el horizonte progresista sudamericano reciente | 633 |

Parte VI
Integración regional

| | |
|--|-----|
| Limitaciones y potencialidades en un pequeño país en el marco de la Integración Regional..... | 649 |
| ALCA vs. Mercosur..... | 673 |

| | |
|---|-----|
| El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales | 679 |
| Variables internas y externas en los análisis “costo beneficio” de inserción al Mercosur. Un modelo analítico aplicado al caso Paraguay | 689 |
| Elección de Lula: nuevo escenario para el Mercosur y el ALCA..... | 707 |
| La(s) integración(es) regional(es). Introducción a <i>Revista de Ciencias Sociales</i> | 711 |
| Democracia, desarrollo y Mercosur: tres caras de un desafío integral | 719 |
| Mercosur y Uruguay | 731 |
| Gobierno del Frente Amplio y el Mercosur..... | 735 |
| El grado de viabilidad de una hipotética nación sudamericana..... | 739 |

Parte VII

Las ciencias sociales en Uruguay y América Latina

| | |
|--|-----|
| Sociología jurídica, ideología jurídica y nuevo plan de estudios | 753 |
| Las ciencias sociales en América Latina en perspectiva comparada..... | 779 |
| Las ciencias sociales en Uruguay. Un caso de desarrollo y profesionalización tardíos | 815 |
| Las ciencias sociales en Chile y Uruguay | 859 |

PRÓLOGO

Gerónimo de Sierra forma parte de un pequeño puñado de intelectuales “sesentistas” que marcó los rasgos centrales de las ciencias sociales de América Latina, y que protagonizó un diálogo profundo y creativo con los pensadores más relevantes de la última mitad del siglo XX. El recorrido por su antología pone de manifiesto al lector la unidad indisoluble entre su obra y los avatares de la política y las sociedades latinoamericanas de las últimas cinco décadas. Su trabajo, expuesto en estos textos, nos muestra con claridad los principales ejes de reflexión de las ciencias sociales y, en particular, de la sociología política de los últimos cincuenta años, lo que da cuenta del amplio diálogo continental contenido en sus investigaciones.

Su obra refleja, además, el compromiso político e intelectual con los diversos movimientos sociales y políticos que, durante estas décadas, han defendido los intereses de los sectores más vulnerables y excluidos de América Latina. Desde sus primeros escritos hasta hoy, una de

sus mayores preocupaciones ha sido tratar de comprender en profundidad cómo se establecen y se transforman las relaciones de poder en una sociedad concreta, para poder encontrar el lugar desde donde impulsar alternativas de cambio que fortalezcan la equidad y la democracia. En su trabajo académico, siempre ha sido un defensor de la idea de que la mejor forma de honrar ese compromiso, era haciendo un uso riguroso del pensamiento científico y sus métodos, para obtener, de esta forma, una aproximación correcta a la realidad y, desde ese conocimiento, producir un pensamiento crítico que contribuyera efectivamente al cambio social. Esta perspectiva, también, lo impulsó a ser un fuerte defensor de la profesionalización de las ciencias sociales, y de la sociología en particular, para que pudieran comprometerse en esta tarea con todas sus energías y creatividad.

Los periplos de su carrera lo llevaron a transitar desde un pensamiento crítico de cuño

católico, a una perspectiva marxista que incorpora los debates fermentales de la década de los sesenta en Francia. En este camino intelectual, que comienza con sus estudios de Sociología en la *Université Catholique du Louvain*, para luego pasar a la *École des Hautes Études en Sciences Sociales* y a la *Université de Paris X*. Así, irá incorporando las ideas nacientes de Touraine y, luego, abrirá un diálogo con el marxismo de Althusser y Poulantzas. Este último, ya en sus primeras reflexiones postestructuralistas, centradas en la conceptualización de las relaciones de poder, influirá particularmente en la formación de su pensamiento. Pero, en medio de estos debates teóricos y políticos, de Sierra no dejará nunca de confrontar a estas escuelas, buscando dar respuesta a su gran preocupación: los problemas de la formación histórica y social de América Latina y las trabas para su desarrollo. Con esta impronta, su trabajo se interna en un intercambio fecundo con el enfoque de la dependencia, las alternativas del desarrollo y el papel de las élites dirigentes. En esos años, establece un diálogo y debate permanente con las ideas de la CEPAL y varios colegas destacados de su generación como Cardoso, Faletto, Gunder Frank, González Casanova, Quijano, Stavenhagen y dos Santos, entre otros.

Este recorrido lo lleva a ser uno de los primeros en el ámbito de la sociología del continente en incorporar el debate entre las distintas versiones del marxismo e introducir las ideas gramscianas para enriquecer los estudios políticos. Sus trabajos siempre buscaron mostrar, con evidencia científica, la puja de intereses que se da en una sociedad concreta, y cómo en ella los actores más poderosos, tanto con acciones directas como a través de sutiles formas ideológicas de manipulación, logran en la mayoría de los casos hacer prevalecer sus puntos de vista. Sus contribuciones fueron un aporte importante para arraigar en América Latina la comprensión del Estado como un campo de batalla en el que los sectores más débiles –para defender sus intereses y debilitar las construcciones hegemónicas que subordinan sus acciones– necesitan del apoyo de intelectuales comprometidos.

Como se podrá apreciar en esta compilación, sus escritos se nutren de un conocimiento profundo de América Latina, producto de haber investigado y vivido en varios de sus países y de haber participado activamente en la conformación de los movimientos de izquierda de la región, en especial durante los años de lucha contra las dictaduras del Cono Sur. Estas experiencias le dieron la oportu-

nidad de conocer, como pocos y de primera mano, la realidad social y política latinoamericana, sus diferentes facetas, sus desigualdades y, sobre todo, sus profundos contrastes y contradicciones.

La antología, a mi entender, tiene cuatro ejes centrales. El primero de ellos está conformado por los estudios nacionales, en los cuales se muestra la agudeza de sus trabajos y la construcción de una mirada novedosa para la época. Con estas indagaciones, se busca poner de manifiesto las bases sociales y las construcciones hegemónicas de lo que él llama “populismo democrático”. Este concepto constituye, además, un importante referente para comprender las particularidades de nuestro país, y admite la posibilidad de una mirada comparativa con otros de la región, a partir de las categorías explicativas que se proponen en esta primera parte de la obra.

El segundo eje se asocia con el problema de las transiciones democráticas y las posibilidades de estabilidad de la democracia en el continente. Aquí, prevalece una mirada crítica de la literatura más institucionalista sobre estos asuntos, poniendo énfasis en los riesgos de mediatizaciones de las fuerzas populares al imponer transiciones que limiten el ejercicio de los derechos, sin socavar, finalmente,

las bases del poder autoritario. En esta línea, logró conformar con otros politólogos, sociólogos y economistas un grupo de pensamiento muy fecundo para las nuevas ciencias sociales, que se abrían a la interdisciplinariedad, a los estudios comparados y a múltiples enfoques metodológicos, fortaleciendo la rigurosidad de sus observaciones.

El tercer eje de su obra, que puede ser datado en los inicios de la década de 1990, recobra la idea de la integración latinoamericana y de la “Patria Grande”, como forma privilegiada de resistir las desigualdades que nos impone el sistema capitalista globalizado. La emergencia del MERCOSUR en esos años, marcará su agenda de investigación para la siguiente década. En esta antología hay un conjunto de textos de ese período, en los que se recogen sus inquietudes en torno a los procesos, tensiones y conflictos que desplegaron las iniciativas integracionistas. Una preocupación especial sobre esta temática aparece en los trabajos realizados en torno al papel de los pequeños países y las enormes asimetrías que se presentaban en este proceso regional.

El cuarto eje, más reciente, centra su atención en la “Era Progresista” y los desafíos que esta abre en el continente. Primero, se enfoca en las tensiones generadas entre los gobiernos

“progresistas” dentro del MERCOSUR y en cómo, más allá de las posibles afinidades ideológicas, se recrean y profundizan las asimetrías dentro del bloque. Luego, su preocupación se orienta a comprender las bases sociales, políticas y económicas que han dado lugar a la emergencia de esta era en casi todos los países de Sudamérica. En esta búsqueda, intenta fomentar una comprensión comparada que permita entender las similitudes, diferencias y limitaciones de cada proceso.

Estos grandes ejes de pensamiento son producto de su largo protagonismo en los foros e instituciones que se conformaron en nuestro continente para debatir y ayudar a construir el pensamiento contemporáneo en América Latina. Una obra incluida en esta antología y que refleja su profundo conocimiento en este campo es la realizada por el autor sobre el surgimiento de las ciencias sociales en América Latina, en perspectiva histórica, escrita en común con Garretón, Murmis, Reyna y Trindade, traducida a varios idiomas.

Este recorrido lo llevó a ser presidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y fundador de la Universidad de Integración Latinoamericana en Brasil, durante el gobierno de Lula.

Su obra muestra, también, una larga trayectoria universitaria, como docente, investigador y, en especial, como constructor de la institucionalidad de la sociología académica en el país. Fue uno de los primeros profesores de la disciplina en el novel Instituto de Ciencias Sociales, luego director del Departamento de Sociología, y contribuyó decisivamente al diseño e implementación de la Maestría y el Doctorado en Sociología en el ámbito nacional. La notoriedad de sus trabajos y su larga trayectoria lo llevaron a integrar la Academia Nacional de Ciencias, el Sistema Nacional de Investigadores y, recientemente, fue designado como el primer Profesor Emérito de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En síntesis, su larga trayectoria y su destacada actividad académica lo convierten hoy en una de las figuras más notorias de los estudios latinoamericanos. La compilación de su obra será, sin duda, un gran legado para el pensamiento del continente, y servirá de inspiración para que los actuales y futuros pensadores exploren nuevas reflexiones sobre los grandes problemas de América Latina.

ALBERTO RIELLA
Septiembre de 2017

INTRODUCCIÓN

Esta antología reúne una selección de cincuenta años de mi producción sociológica. Son también cincuenta años de investigación y docencia en la Universidad de la República (UDELAR); primero en el Instituto Ciencias Sociales (ICS) y luego en el Departamento de Sociología.

Cuando la selección de los trabajos publicados en un lapso tan prolongado la hace —como en este caso— el propio autor, se trata inevitablemente de una tarea intelectual atravesada por el espectro de su propio pasado teórico, profesional y hasta vital. Mucho más cuando estamos hablando de trabajos escritos en una época en que América Latina y el mundo pasaron por procesos de enorme relevancia y muchas veces de gran dramatismo y tensión. No solo en lo político y en lo social, sino también tensiones teóricas y epistemológicas que atravesaron tanto la vida política como la cultura académica del “mundo atlántico”.

No es solo en lo económico que América Latina vivió fuertemente entrelazada en forma asimétrica con los ciclos de los países europeos y los Estados Unidos. También interactuó fuertemente con los influjos de la política y las teorías científicas provenientes del Norte, tanto atlántico como del llamado “campo socialista”. Esto es especialmente válido en el campo de las ciencias sociales.

La intención, al publicar esta antología, es documentar en forma compacta y accesible el itinerario y el entramado intelectual de la producción de un cientista social latinoamericano “común”, a quien las circunstancias de época hicieron partícipe directo de buena parte de los momentos académicos y políticos más relevantes de esos cincuenta años. Ya sea en Europa como en América Latina y, por supuesto, Uruguay.

Empezando por el proceso formativo al haber podido estudiar y trabajar en mi juventud en un contexto tan fermental como lo fueron la

Academia francesa y belga de los años sesenta y setenta, cuando se procesó el crisol dialógico y dialéctico entre intelectuales de la relevancia de Raymond Aron, Alain Touraine, Michel Foucault, Louis Althusser, Nicos Poulantzas, Charles Bettheim, Ferdinand de Saussure, Claude Lévi-Strauss, Paul Ricoeur, etcétera.

A su vez, la academia belga ofrecía en esos años la apertura propia de un “pequeño país” con la amplitud suficiente para abrirse en tiempo real a la obra fundante de Talcott Parsons, Ralf Dahrendorf o Thomas Merton, autores muy poco traducidos y estudiados para ese entonces en el medio académico francés.

Habiendo cursado inicialmente la Facultad de Arquitectura de la UDELAR (donde enseñaban Sociología y Urbanismo Juan Pablo Terra y Gómez Gavazzo), debí partir a Francia y Bélgica para estudiar Sociología, licenciatura que aún no se impartía en Uruguay. Regresé en 1966 a Montevideo —la primera de sucesivas veces—, donde ingresé al ICS, en la época dirigido por Aldo Solari. Al poco tiempo, Alain Touraine (director de mi tesis de grado, en la que abordaba su teoría accionalista del desarrollo, aún emergente) me invitó a trabajar en París como uno de sus asistentes en el Centre d’Etudes des Mouvements Sociaux – Centre d’Etudes des Mou-

vements Sociaux (CNRS-CEMS), donde tuve ocasión de dirigir una investigación de campo en República Dominicana para su proyecto global sobre movimiento obrero y desarrollo en América Latina.

Es al mismo tiempo el período de eclosión del estructuralismo en sus varias vertientes y de expansión intelectual del trabajo de Althusser y Poulantzas que tanto impacto tuvo en la Academia europea y latinoamericana de la época.

Es en ese contexto que inicio la producción sociológica académica y, ya en 1969, me reintegro a la UDELAR con motivo del concurso de refundación de la sociología nacional.

La Parte I de este volumen (“El Uruguay batllista y su crisis”) recoge algunas de mis publicaciones referidas al Uruguay moderno, su estructura de clases, partidos, ideologías, etc. Son trabajos personales pero enmarcados en el amplio proyecto de investigación colectiva que desarrolló, en los años anteriores al golpe militar, el ICS. Son años convulsionados, donde el modelo de país tradicional entra en crisis y todas las ciencias sociales en desarrollo intentan comprender y explicar lo que estaba sucediendo. Los trabajos aquí incluidos muestran un esfuerzo de contribuir en esa tarea desde la sociología, y particularmente desde la sociología histórica de fuerte y sistemática impronta

marxista estructural, pero con énfasis en el análisis político e ideológico.

La Parte II (“Ascenso y consolidación de la dictadura cívico-militar”) presenta las publicaciones inmediatamente previas y contemporáneas a la implantación de la dictadura, donde se mantiene la voluntad teórica y metodológica de analizar los acontecimientos no en forma anecdótica, sino situándolos en los procesos socio-históricos de mayor duración y mostrando su carácter estructural en lo económico y lo político-ideológico. Buena parte de ellas debieron ser escritos fuera del país —en contexto de exilio— en institutos como la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París, el Instituto de Ciencias Sociales de la Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la FLACSO-Buenos Aires y el Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, de Brasil.

La Parte III muestra la producción del retorno al país —en la UDELAR y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)—, que coincide con la transición postdictadura, donde se aborda toda la problemática de la reconstrucción del sistema político y el Estado, con toda la complejidad de dicho período. La democracia, el socialismo, el rol de los militares, la búsqueda de nuevas hegemonías,

la reestructuración del Estado heredado y el papel de los movimientos sociales ocupan un lugar central en esa producción, realizada en un período extremadamente activo para el país y la sociología política. Es también un período de intenso intercambio intelectual con la academia internacional, y latinoamericana (agrupada esta última especialmente en CLACSO y ALAS, instituciones que realizaron sus congresos en Montevideo, respectivamente en 1985 y 1987).

La Parte IV reúne algunos de los trabajos referidos más específicamente a la sociología política de los partidos, así como de los procesos electorales y sus respectivos contextos socioeconómicos a corto y medio plazo. Se hace allí un análisis particular del paulatino cambio del sistema bipartidista tradicional, hasta llegar a la sustitución del partido mayoritario y el paso gradual a la supremacía del Frente Amplio, luego Encuentro Progresista. En cierto modo, cierro allí la producción de sociología político-electoral en un contexto donde ya se ha desarrollado en forma robusta e institucional la Ciencia Política académica.

La Parte V está conformada por trabajos referidos a la sociedad, la política y el Estado en América Latina, temario que ha sido un eje transversal y constante de mis investigaciones

y publicaciones desde el año 1968. Desde temas globales y generales hasta análisis de países concretos o grupo de países y procesos específicos. Se pueden destacar, como aportes diferenciados, la investigación comparativa sobre el desempeño de los pequeños países de la región, la reflexión teórica sobre la unidad y diversidad del subcontinente, el estudio de las democracias emergentes en los años ochenta y el análisis de sociología política sobre la sociedad y el sistema político cubano en el inicio del llamado “período especial”.

La Parte VI está integrada por una serie de trabajos e investigaciones sobre diversos ángulos del proceso de integración regional, sus estructuras, sus procesos políticos y sus relaciones con otros bloques. Parte de ellos fueron realizados en el marco del grupo internacional Integración Regional y Mercosur, de CLACSO, que coordiné durante seis años. Se analizan

procesos generales y conflictos sobre los distintos modelos de integración, especialmente la polarización ALCA-Mercosur, que ocupó un espacio importante en los debates académicos y políticos en la región. También se recogen análisis específicos de escenarios alternativos para la integración en el Mercosur de los pequeños países, en particular los casos de Paraguay y Uruguay.

Finalmente, la Parte VII introduce varios trabajos —en perspectiva histórica y en enfoque comparativo— sobre la sociología y las ciencias sociales en América Latina y el Uruguay, con un complemento consistente en un trabajo básicamente teórico sobre las relaciones entre sociología e ideologías jurídicas. Este texto fue escrito en el marco de los debates por la reforma del plan de estudios de 1971 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, donde se ubicaba el ICS.

AGRADECIMIENTOS

Reconocemos muy especialmente el ingente y sofisticado trabajo de la socióloga Sylvia González del Departamento de Sociología de la UDELAR, quien tuvo a cargo todo el trabajo de preparación previa al texto final. Dicho trabajo incluyó el escaneo en PDF de todos y cada uno de los textos seleccionados, y su posterior pasaje a formato World. Esto significó una compleja tarea al tratarse de textos escritos durante cincuenta años y editados por lo tanto en formatos muy diferentes, lo que repercutía en el momento de la transcripción y nuevo formateo en World con muy diversas generaciones de ordenes y programas informáticos. Amén de las múltiples deformaciones caligráficas que se producen en dicha operación. Nunca tan cierto aquello de que “sin su colaboración este trabajo no hubiera visto la luz”.

PARTE I

EL URUGUAY BATLLISTA Y SU CRISIS

Desde la refundación del Instituto de Ciencias Sociales (ICS) en 1969 hasta el golpe de Estado y la intervención de la Universidad en 1973-1974, yo mismo, como jefe de Investigación, y buena parte de los asistentes y ayudantes del ICS trabajamos en un plan o proyecto común orientado a profundizar el conocimiento y el análisis sociológicos del largo ciclo histórico habitualmente denominado “batllista”. Ciclo que, para ese entonces, ya estaba claramente en crisis terminal. Mi esfuerzo principal fue dar un marco teórico y analítico sistemático a esas pesquisas y superar los enfoques descriptivos, culturalistas o puramente historicistas, así como los enfoques de tonalidad marxista pero de un estrecho economicismo. Los textos reunidos en esta Parte I, así como algunos de los recogidos en la Parte II, desagregaron el enfoque de la estructura social del predominio batllista, distinguiendo los niveles económicos de los ideológicos y los estrictamente políticos. El uso ordenado del

concepto de *bloque en el poder* —y su complejidad dinámica— permitió dar una visión más coherente de las muy particulares relaciones en el ciclo batllista (primer y segundo periodo) entre clase dominante, clase o fracción reinante, clase de apoyo, etc. y sus relaciones e interacciones con la economía internacional y la geopolítica del primer medio siglo.

Ese esfuerzo permitió mostrar el carácter no contradictorio —en el ciclo batllista— del predominio económico del sector agropecuario, su relativa subordinación política en el bloque de poder y la función clave de las capas medias en el armado ideológico del discurso dominante. Esquema este que hecha luz sobre el gran espacio adquirido en ese medio siglo por los aparatos estatales y sus articuladores políticos. Y el importante desarrollo de los derechos cívicos y ciudadanos y las libertades públicas.

También permite echar luz sobre la particularidad del llamado “neobatllismo”, del período de Luis Batlle Berres y la Lista 15. La precoz

inclusión social y, sobre todo, política generada en el primer batllismo permitió al neobatllismo impulsar un paradigma de crecimiento económico similar al de Argentina y Brasil en esa

época, pero en un formato político que podría catalogarse como un “populismo democrático” comparado con los casos clásicos de Juan Domingo Perón y Getúlio Vargas.

ESTRUCTURA ECONÓMICA Y ESTRUCTURA DE CLASES EN URUGUAY

COMENTARIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS A PROPÓSITO DE *EL PROCESO ECONÓMICO DEL URUGUAY**

I Hacer una lectura “sociológica” de *El proceso económico del Uruguay* es una tarea que puede encararse desde distintas perspectivas metodológicas y, por lo tanto, debemos aclarar desde el comienzo cuál es nuestro punto de vista.

Una primera perspectiva es tomar al libro mismo como un producto intelectual del Uruguay actual y realizar así un análisis de “sociología del conocimiento”. ¿Qué características de la coyuntura nacional han determinado, han hecho posible, la aparición en el pensamiento económico académico de una obra de esa naturaleza? ¿Será un simple problema de generaciones lo que explica el cambio en las perspectivas teóricas y los modelos de análisis usados, por ejemplo, en *Aspectos de la industrialización en el Uruguay*, *El desarrollo económico del Uruguay* y en la publicación que hoy comentamos?

A pesar del indudable interés de este análisis, no es el centro de nuestra preocupación en las breves reflexiones que presentamos.

Lo que pretendemos es hacer no la sociología del libro mismo, sino esbozar esquemáticamente la sociología de su objeto de estudio, es decir, de la formación económico-social uruguaya. Y esto a través de su lectura. Es decir, no como un complemento o agregado, sino partiendo del hecho de que la propia metodología usada en *El proceso económico del Uruguay* supone o postula —a veces explícitamente— la necesidad de un análisis detallado y específico de todos los niveles de la estructura social como camino necesario para la comprensión del desarrollo de la base material o infraestructura económica uruguaya.

Además, en muchos pasajes del libro, ese análisis “superestructural” es abordado directamente por los autores, con extensión y adecuación variable, pero siempre tratando de entroncarlo con la lógica de su propio discurso económico.

* Publicado en *Cuaderno de Ciencias Sociales* 1970 (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales) N.º 1.

En el mismo acto de “hacer” esta lectura sociológica, estaremos indudablemente definiendo las grandes líneas teórico-metodológicas de esa sociología. Y esa es, en el fondo, nuestra intención última: con motivo de la aparición de este libro, abrir la discusión sobre qué sociología debemos realizar en el Uruguay de hoy. Abrir esta discusión en los términos más amplios posibles es urgente tanto por razones teóricas como políticas.

Teóricas, porque también en el Uruguay la sociología ha estado en general enfrentada a las corrientes idealistas y formalistas que la “sociología moderna” hizo aparecer como sinónimo de *ciencia*. Políticas, porque esa “sociología moderna”, en general de tipo funcionalista en sus diversas variantes, ha cumplido un rol destacado en el fortalecimiento de la ideología de la clase dominante en nuestro país. Este rol es claramente visible en la legitimación de los intentos “desarrollistas” para resolver la crisis nacional, intentos que suponen, escamotear las contradicciones básicas de nuestra estructura capitalista-dependiente.

Al mismo tiempo, queremos extraer de *El proceso económico del Uruguay* un conjunto de hipótesis básicas para la investigación sociológica sobre el Uruguay para determinar así algunas áreas estratégicas de estudio.

II

Digamos desde el comienzo que consideramos a *El proceso económico del Uruguay* un libro importante, un libro que marca una etapa en el desarrollo del análisis económico de nuestro país a pesar de su carácter exploratorio, como lo afirman los propios autores.¹ Al mismo tiempo, creemos que también marca un jalón para el conjunto de las ciencias sociales uruguayas al redefinir las grandes líneas de interpretación y explicación de la realidad nacional (y esto a través de un manejo prolijo de toda la información económica existente actualmente).

En definitiva: es un libro que no puede ser ignorado o “esquivado” por ningún cientista social.

¿No será esta una opinión exagerada si tenemos en cuenta objetivamente las limitaciones de esta publicación? ¿Cómo ignorar la relativa ambigüedad y fluctuación en la definición de

1 “[...] tan solo se considera un primer intento de aproximación a nuestra realidad, [...] se encara como un conjunto de sugerencias que las investigaciones de corto y largo plazo podrán retomar y poner a prueba en el futuro [...] Quizás el papel más evidente del estudio llevado a cabo sea precisamente poner al descubierto los grandes vacíos teóricos y empíricos que en materia económica y política adolece el acervo académico del país” (IE, 1969: 23).

muchos conceptos en sus diversas “partes” y, a veces, en el seno mismo de una de ellas?

¿Se pueden pasar por alto frecuentes contradicciones entre un vocabulario determinado y una lógica explicativa externa a él? ¿No se podrá decir que los autores han realizado una economía política en la cual la “política” es pedida en préstamo frecuentemente a otra metodología de análisis?

Sin hacer aquí una fundamentación detallada de esas limitaciones ni un análisis —que no nos corresponde— de los puntos discutidos en un nivel propiamente económico o histórico, creemos que nuestra opinión general es fundada por una serie de razones que pasamos a enumerar.

1. *El proceso económico del Uruguay* realiza un primer aporte importante al nivel de la metodología empleada en el análisis. En efecto, en él no se trata el estudio del desarrollo económico en abstracto o de los aspectos formales del estancamiento agrario y luego industrial en nuestro país. Desde un comienzo se postula la necesidad de un análisis económico que sea una economía política. Más aún: una *determinada* economía política.

Se rechaza, así, la economía en cuanto análisis de “relaciones entre cosas [...] [pues] ello dejaba encubierta la realidad de explotación entre clases y entre áreas que caracteriza a esta

etapa del capitalismo” (IE, 1969: 19). Es decir que se postula un análisis que atienda “no solamente los aspectos económicos puros, sino integrados en un análisis que muestre los intereses y motivaciones de los distintos grupos sociales y los factores de poder que hubiesen tenido mayor influencia” (IE, 1969: 21).

Se trata por lo tanto del estudio no solo de la “economía” ni mucho menos de la “economía en general”, sino del estudio (aunque los autores no usen la palabra) de una formación económico-social concreta históricamente determinada: del Uruguay en cuanto país capitalista en una relación de dependencia estructural con los centros capitalistas-imperialistas. Esto supone que el análisis de la “economía” debe tener en cuenta el conjunto de las determinaciones concretas de la estructura social en todos sus niveles.² La explicación económica, el estudio de la base material de la sociedad uruguaya, debe ser articulada sistemáticamente³ con el estudio de los diversos niveles o secto-

2 “El proceso económico, aunque sea a largo plazo el determinante de los hechos históricos, se ve influido en buena medida por los procesos políticos e ideológicos, jurídicos e institucionales” (IE, 1969: 50.).

3 Es decir, con coherencia teórica, homogeneidad conceptual y definición de las leyes de relación.

res de la superestructura (formas del Estado, organización política, estructura ideológica, características de las luchas de clase a nivel no económico, etcétera).

Cabe, pues, destacar ese esfuerzo constante a través del libro por considerar las determinaciones superestructurales de la economía.

2. Y así llegamos al segundo aspecto metodológico que nos interesa señalar en el la publicación. En efecto, coherentemente con los fundamentos teóricos que estaban a las puertas de definir como unidad de análisis inicial la formación social en todos sus niveles, el estudio específico emprendido en el libro de la base material de esa formación social es hecho básicamente a partir de los principios de análisis que Marx había definido como centrales para el estudio del funcionamiento de una formación social a dominante capitalista: las formas específicas de apropiación de plusvalía (IE, 1969: 50) y de circulación del capital así acumulado (capital dinero, capital productivo y capital mercancía) (IE, 1969: 51).

Dentro de este esquema es que se introduce la variable dependencia del imperialismo no como un dato histórico casual para tener en cuenta, sino como una determinación necesaria de la estructura capitalista mundial y nacional en cuanto el Uruguay está integrado en aquella. Es a la luz

de estos dos principios metodológicos que toma toda su importancia la afirmación:

[...] el esfuerzo principal [...] ha sido el de captar los acontecimientos básicos de los procesos del país con las mismas categorías e hipótesis que constituyen la base del análisis del sistema en su conjunto, y que se refieren a las condiciones de generación y empleo de la plusvalía. Esta misma categoría implica la otra característica básica de los análisis presentes [...] En ellos los procesos económicos se ven básicamente sustentados por relaciones de oposición entre los distintos grupos y clases que se integran en la estructura social (IE, 1969: 19).

3. Nos enfrentamos así a un esfuerzo —sin duda inicial y con limitaciones— por restaurar la unidad perdida, en las ciencias sociales académicas, entre economía y sociología. Y, lógicamente, el espacio teórico en el cual ese esfuerzo puede y debe desplegarse es el estudio de las clases sociales o —para decirlo más precisamente— el estudio de la estructura de clases y sus luchas. Y esto a todos sus niveles: base material, expresiones políticas e ideológicas, articulaciones a nivel del Estado.

Este esfuerzo retoma el principio marxista de la inexistencia de categorías económicas puras, principio según el cual incluso “la relación

capitalista más abstracta y más simple, la relación D-M-D [...] la relación capital-fuerza de trabajo [...] es ya una relación entre dos clases sociales” (Colletti, s/f: 15).

Estamos pues ante un análisis económico no formal sino sustantivo que explica las etapas de nuestra evolución económica a partir de las relaciones entre las clases sociales estratégicas en una formación económico-social a dominante capitalista: burguesía y proletariado, situándolas en el contexto de su dependencia imperialista.⁴ Luego mostraremos la importancia de este hecho para el desarrollo de una sociología realmente científica de nuestra realidad nacional.

4. Son los elementos metodológicos anteriores los que permiten a los autores esbozar un análisis conceptualmente homogéneo y coherente de los distintos sectores de la división social del trabajo, en particular de lo que habitualmente se llama “economía rural” y “economía industrial”. En efecto, ambos sectores son analizados en el Uruguay posterior a 1870 como economías básicamente capitalistas cuyo desarrollo está regido por las leyes generales de la

generación, apropiación y empleo de la plusvalía. No en forma aislada, sino como relacionados y dentro del conjunto de la economía nacional e internacional. Esto permite explicar —a través del estudio de la variación de las tasas de ganancia— las etapas del desarrollo de las fuerzas productivas en los distintos sectores, así como los ciclos de reproducción simple, ampliada y nuevamente reproducción simple del sector agropecuario, primero, y luego, de la industria.

Es desde este punto de partida que puede conceptualizarse en forma adecuada la “clase alta rural” (en cuanto burguesía capitalista aplicada al sector social del trabajo rural) y sus relaciones con la burguesía industrial, comercial y financiera (predominantemente urbana) como relaciones entre estratos o fracciones —según los casos— de la “burguesía capitalista” uruguaya y no como relaciones entre los polos “tradicionales y antagónicos de la patria”.⁵

5. Desde hace años era un lugar común entre los analistas de nuestra realidad económi-

4 “[...] los procesos económicos se ven básicamente sustentados por relaciones de oposición entre los distintos grupos y clases que se integran en la estructura social” (IE, 1969: 19).

5 Esta conceptualización correcta de las clases en su aspecto económico da la base para analizar teóricamente las tantas veces anotadas y nunca explicadas contradicciones “históricas” entre puerto vs. campo, blancos vs. colorados, doctores vs. rurales, etcétera. Ver, por ejemplo, capítulos I y II en Martínez Ces (1962).

co-social considerar que la crisis en la cual se hundía el país se debía fundamentalmente al estancamiento de la producción agropecuaria, primero, y luego, la industrial,⁶ pero en general siempre faltaba un análisis sustantivo y no solo formal o descriptivo del porqué de ese estancamiento. Esta carencia era, sobre todo, nítida respecto al agro. *El proceso económico del Uruguay* aporta, justamente, las grandes líneas de esa explicación, ya que muestra el carácter “necesario” del estancamiento dentro del marco del capitalista dependiente.

Ni la burguesía agraria era “reaccionaria” ni la burguesía industrial careció de “espíritu de empresa”. Simplemente era la estructura capitalista nacional-internacional, que fue haciendo más rentable invertir la plusvalía generada, primero, en el agro, luego, en la industria “liviana de sustitución” y, finalmente, en la especulación y en los mercados financieros imperialistas.⁷

De esa forma aparecen con claridad los límites estructurales necesarios del desarrollo económico y social del Uruguay dentro del marco

capitalista dependiente. Se hace claro también el carácter ilusorio de la actitud voluntarista de los que creen que “como hace 30 años nuestro país se enfrenta, nuevamente a la necesidad de articular las inversiones [...] incentivando la iniciativa privada [...] e interviniendo a través de una, planificación indicativa” (Faroppa, 1965: 167-168), como si la falta de inversiones productivas fuera un problema piscosocial o puramente político.

6. Por todas las consideraciones anteriores, es fácil comprender cómo *El proceso económico del Uruguay* termina con las utopías “objetivas y realistas”⁸ que dominaron la década del sesenta en el Uruguay y cuya expresión más elaborada fue sin duda el plan de la CIDE, fundamentalmente desarrollista y sustentado en la idea de un “capitalismo social” apenas confesado, pero que hoy día aparece con gran nitidez.⁹ Desarrollismo neocapitalista que ignoraba las dos variables básicas que lo hacían

6 Ver, por ejemplo, capítulo X en Faroppa (1965); Benvenuto (1967: 100-108).

7 Ver IE (1969: 117 y ss., 193 y ss., 414 y ss.).

8 “El esfuerzo del CIDE tuvo otra inspiración: [...] proyectar un futuro para el país dentro de las proposiciones concretas para la acción y el cambio, surgidas de planteos racionales y objetivos” (Iglesias, 1966: 10 y 93).

9 “Efectivamente, el Plan recoge una ideología implícita al aceptar el sistema económico imperante para el cual se formuló [...]” (Iglesias, 1966: 18).

transformarse en una ideología (como su imposible aplicación vino a demostrarlo):

- a) el carácter capitalista periférico de nuestra formación económico-social y, por lo tanto, los mecanismos económicos y políticos objetivos que están en la base de su estancamiento;
- b) el equilibrio específico entre las clases sociales lleva a las fracciones hegemónicas de la burguesía uruguaya, que hacían imposible la aplicación de un plan de ese tipo, a una alianza necesaria con el capital monopolístico internacional.

Vemos así que la publicación cumple, a través de su propio aporte científico, una función en la lucha contra las deformaciones ideológicas del pensamiento social dominante. Este aporte no por “menos académico” es menos digno de ser destacado. Al hacerlo, estamos recordando esa vocación necesariamente “política” de las ciencias sociales.

III

En la Introducción dijimos que *El proceso económico del Uruguay* nos parecía importante para el conjunto de las ciencias sociales en

el país y no solo para el análisis económico. En efecto, de su lectura surgen algunos aspectos relevantes para el análisis sociológico en el Uruguay, que ahora desarrollaremos.

1. En primer lugar —y quizás ese sea su mayor aporte a una sociología científica—, nos muestra hasta la saciedad el carácter superficial, ideológico y, en definitiva, “conservador” de toda explicación sociológica de la evolución político-social del Uruguay que no parta de un análisis satisfactorio del desarrollo sin “base material”, es decir, su modo de producción de bienes materiales. Esto supone el estudio tanto del desarrollo de las fuerzas productivas como de las relaciones sociales de producción, sin las cuales ningún proceso de producción concreto es posible.

Y ya vimos que esa “explicación satisfactoria” supone el estudio de las relaciones entre las clases que el proceso productivo genera y supone al mismo tiempo.

Es a partir de esa base que toma sentido y se hace posible el análisis de las formas específicas del Estado nacional consolidado en el primer tercio del siglo; de las formas políticas y jurídicas cambiantes en que se expresan las relaciones entre las clases y categorías sociales en el seno de ese Estado; de los canales partidarios específicos que toman las relaciones

políticas entre las clases y sus fracciones al nivel parlamentario; de las características concretas de la estratificación social uruguaya en sus aspectos educativos, profesionales o de ingresos monetarios; de las formas ideológicas de “legitimación” que genera esa articulación compleja e históricamente determinada de la estructura; de las pautas de “modernización” que se generalizan en la población uruguaya, etcétera.

Y todo esto enmarcado en el estudio sistemático de las determinaciones cambiantes de la estructura de dominación internacional, dominación que no es solo económica, sino política e ideológica.

2. Lo dicho anteriormente supone que las mismas razones analíticas que hicieron rechazar a los autores el estudio del desarrollo de nuestra economía a partir del conflicto entre “actividades tradicionales y dinámicas” (IE, 1969: 56-57) deben llevar al sociólogo a rechazar una explicación del funcionamiento y evolución de nuestras “instituciones”, de los “valores y normas” dominantes o de la vida política nacional, una explicación centrada en el conflicto entre “tradicionalismo y modernismo”.¹⁰

10 Para una presentación general de este punto de vista, ver Eisenstadt (1968). Una aplicación parcial al

El estudio de la “modernización” de la sociedad uruguaya puede mostrar —y de hecho ha mostrado— una cierta fecundidad. Pero su valor es básicamente descriptivo y formal. La misma naturaleza del enfoque teórico así lo impone.

En efecto, estudiar el aumento de la diferenciación social, el grado de predominio de pautas universalistas o la mayor o menor presencia de una voluntad de “logro” en ciertos grupos sociales tiene su interés como evaluación sociológica de ciertos cambios operados, pero no elimina una explicación de la causalidad sustantiva de esos cambios, sino que la exige. Y esa explicación es imposible sin un análisis del funcionamiento del conjunto de la estructura socioeconómica concreta del país, en particular de la evolución de la estructura de clases y sus luchas.

En otras palabras, el Uruguay no es una “sociedad en general en camino de modernización”, sino una formación económico-social y capitalista-dependiente con clases y grupos sociales que tienen relaciones de cooperación y de antagonismo concretas. Relaciones que, en definitiva, definen la evolución de las “normas

análisis del Uruguay puede verse en el capítulo IX de Solari (1967), en el capítulo IX de Filgueiras (1967) y en el capítulo X de Campiglia (1969).

y valores” dominantes en un momento dado. Esquivar ese carácter capitalista-dependiente de nuestra estructura supone caer en un idealismo sociológico inaceptable o, lo que es peor, considerar a las sociedades capitalistas avanzadas como el modelo implícito, no confesado, de la “modernización” que el país comenzó a adquirir y que hoy se “resiste” inexplicablemente a completar.

Es esa limitación intrínseca la que ha hecho quedar perplejos a muchos teóricos de la “modernización” ante la grave crisis actual del país. No debe, pues, extrañar que esa perplejidad los lleve a buscar explicaciones puramente psicológicas del tipo: “El sistema social los resiste [los grandes cambios], porque [...] los grupos estratégicos de la sociedad [...] temen alteraciones de fondo cuyas consecuencias desconocen” (Solari, 1967: 208) (si el autor escribiera hoy día —sin duda—, pensaría que los “grupos estratégicos” actualmente hegemónicos han perdido gran parte de su temor al “cambio”).

3. Ya dijimos previamente que el estudio de la estructura de clases y sus luchas en el Uruguay constituía un nivel de análisis privilegiado para intentar la renovación del análisis sociológico, incluyendo en ese esfuerzo la restauración de la unidad perdida con el análisis de la base material de nuestra sociedad.

Todos sabemos que si existe un lugar común sólidamente arraigado en el análisis de nuestra realidad, es el que afirma “el Uruguay es un país de clases medias” y piensa que esta característica es la variable fundamental para entender su evolución histórica en el siglo XX.¹¹

El análisis crítico sistemático de ese punto de vista aún está por hacerse. Algunas consideraciones teóricas preliminares pueden leerse en reflexiones iniciales para una investigación sobre la estructura de clases en el Uruguay (Cárpena et ál, 1970).

Creemos que ese lugar común reposa en la confusión entre los conceptos de clase social y de estrato o categoría social, por un lado, y entre el análisis de la estructura de clases a nivel económico y el estudio de la lucha de clases al nivel político e ideológico, por otro.

En efecto, en general se ha confundido el hecho empírico indiscutible del temprano desarrollo en nuestro país de los “sectores medios” en cuanto a ingresos, educación o consumo con la inexistencia del antagonismo entre las clases sociales básicas que correspondería a un país

11 Las referencias sobre este punto podrían ser extensísimas. Citemos solamente algunos ejemplos: el capítulo VI en Solari (1967), Grompone (1960) y Rama (1963).

con un modo de producción capitalista dependiente en desarrollo, como era el Uruguay desde el último tercio del siglo XIX. Esta confusión inicial sirvió de base a otra que la complementa: se confundió las formas político-ideológico específicas que dio ese hecho al bloque de poder estatal con hegemonía burguesa —política distributiva, política de clientela, ideología igualitaria, movilización política de amplias capas sociales— con la inexistencia misma de esa hegemonía de la burguesía capitalista.¹²

Incluso en *El proceso económico del Uruguay* —donde ya vimos que esas confusiones no aparecen explícitamente—, el concepto de “clase media” —que nunca es definido teóricamente con precisión— ocupa en toda la obra un importante rol analítico, en particular cuando se trata de “explicar “ciertas características del Estado en el período batllista” y las formas políticas que tomó la lucha de clases en nuestro país: “La toma del poder político del batllismo supuso su control por sectores fundamentales de clase media, vinculados al complejo urbano y marca el comienzo de nuestra revolución democrático-pequeño burguesa” (IE, 1969: 42).

Esa “clase media” es definida como integrada por “artesanos, pequeños comerciantes, pequeños propietarios y arrendatarios, charcareros, profesionales y funcionarios”. Pero más adelante, la “clase media” se dice que está integrada por las “capas urbanas del pequeño comercio, industria, trabajadores independientes y parte de la propia burocracia estatal” (IE, 1969: 327).

En otros autores las referencias empíricas de la clase media incluyen a los “empleados” en general, es decir, a los llamados “white collar”.

En general, se tiende a mezclar un conjunto de dimensiones que analíticamente deberían ser diferenciadas, a saber:

- a) sectores asalariados o no que tienen un “ingreso” económico medio;
- b) los pequeños propietarios del campo y la ciudad;
- c) os empleados públicos o privados;
- d) los sectores con posturas políticas de “clase media”;
- e) la pequeña burguesía, en sentido estricto.

Dentro de las clases medias —o sectores medios, como a veces se dice— aparecen así ubicados sectores sociales definidos tanto por su

12 Con un equilibrio cambiante entre sus fracciones (productiva, comercial, financiera) y estratos (rural, industrial, etcétera).

ubicación en el proceso productivo como por su nivel de ingresos o sus posturas políticas y mentalidad. Se combinan así en forma mecánica conceptos tomados de la teoría de las clases en sentido estricto, conceptos tomados de la teoría de la estratificación y conceptos específicos de un análisis propiamente político de la estructura social.

En *El proceso económico del Uruguay* se nos muestra con claridad las grandes líneas económicas del desarrollo de nuestra burguesía —en sus diversas fracciones y estratos— y su incidencia clave en las transformaciones de la política económica del Estado en el siglo XX. Para comprender y explicar las formas políticas concretas que asumió ese proceso —formas en gran medida determinadas por el peso de los sectores medios—, es necesario un trabajo de redefinición teórica de estos sectores que nos muestre sus contradicciones internas y, fundamentalmente, cómo sus posiciones políticas tienen un carácter subordinado a las fluctuaciones en el centro estratégico del proceso nacional: clases vinculadas al sector capitalista productivo y sus relaciones con la coyuntura mundial.

4. Ahora bien, esa tarea crítica del lugar común “Uruguay, país de clase inedia” solo puede ser llevada adelante distinguiendo para el aná-

lisis de nuestra estructura de clases el nivel “infraestructural” del nivel propiamente político e ideológico. Solo reconociendo que importantes sectores sociales de nuestra población —que no constituyen clases en sentido riguroso (profesores, maestros, militares, trabajadores de la salud, jubilados y pensionistas, empleados de los servicios administrativos del Estado, desocupados)— toman necesariamente posiciones políticas de clase en cada coyuntura, se torna inteligible un estudio de su peso y las formas de su inserción en la vida política nacional, en particular en nuestros partidos tradicionales y sus manifestaciones electorales.

El lento pero firme desarrollo durante el “batllismo” de una burguesía industrial “modernizante” —que desplazó en este rol a la “burguesía rural”— no solo se apoyó en el cambio de la coyuntura del mercado mundial y de las condiciones de inversión en el campo, sino que buscó aliados objetivos en el naciente proletariado que ella misma generaba y en los amplios “sectores medios” compuestos por la numerosa pequeña burguesía urbana y los grupos de asalariados del Estado en expansión.

De esta manera se consolida una estructura ideológico-política que, si en lo fundamental permitió garantizar objetivamente las condiciones de reproducción del sistema capitalista

dependiente, reviste al mismo tiempo características “originales” en el sentido de incorporar ya desde la época batllista importantes elementos normativos y formas de procesar las tensiones políticas muy características de lo que ha sido denominado el “mundo pequeño burgués”. Ese fenómeno es lo que Real de Azúa ha denominado el clima “mesocrático” (1964: 12) y Germán Rama, el “ascenso de las clases medias”, fenómeno que puede verse con claridad leyendo los principales discursos políticos de los líderes batllistas.¹³ La importancia de su estudio es indudable, siempre que esté situado dentro de una teoría más global que le dé su verdadero lugar.

5. Hoy día nadie discute que la “quiebra del modelo” es un hecho consumado. Lo importante es explicar cómo se entrelaza el proceso de integración de nuestra economía al modelo de “empresa multinacional” imperialista (Dos Santos, 1970), con las determinantes específicas de nuestro sistema político-jurídico y la tradición ideológica nacional.

Se trata de integrar sistemáticamente —a partir de un análisis de la evolución de nues-

tra estructura de clases en la nueva coyuntura mundial— la crisis económica con la desintegración de los partidos tradicionales, la pérdida creciente de legitimidad del poder, el abandono paulatino de las formas democrático-parlamentarias de gobierno, la radicalización y el cambio de nivel de las luchas obreras y de amplios sectores de empleados “públicos”, la aparición de formas de lucha política armada, etcétera.

Nuestro país contenía en su seno la contradicción abstracta capital-trabajo, pero esta contradicción estaba inmersa en una red compleja y sólida de un Estado relativamente poderoso, una burguesía con gran legitimidad en el poder, una estructura social con gran autonomía relativa del nivel político y una coyuntura mundial favorable a ese tipo de equilibrio dependiente. Fue la especificidad de esta estructuración compleja la que postergó las posibilidades reales de un desarrollo profundo de la lucha de clases en su forma plena, que incluye las manifestaciones políticas de la misma (Lenin, 1963), en particular la lucha por la organización del poder al nivel del Estado.

Nuestra intención era señalar la necesidad de revisar los esquemas teóricos y metodológicos más corrientes en nuestras ciencias sociales, si se pretende proporcionar una explicación cien-

13 Véase, por ejemplo, la ya clásica recopilación de discursos de Luis Batlle realizada por Giúdice y González Conzi (1959).

tífica del conjunto del proceso. Solo integrando en una teoría coherente los diversos niveles de la realidad social esa tarea aparece como posible. Solo revisando desde sus fundamentos el análisis de nuestra estructura de clases y su evolución, así como el análisis específico de las luchas de clases en sus diversos niveles, podremos salir de la actual confusión y dispersión de nuestras ciencias sociales. La gravedad de la crisis que atraviesa el país ha aumentado la urgencia “social” de la tarea. La orientación, tomada en los últimos años por la historiografía nacional y por la ciencia económica (de la cual *El proceso económico del Uruguay* es un buen ejemplo) parece indicar que se comienza a enfrentar el desafío. La “sociología” universitaria tiene al respecto un importante retraso. En que pueda recuperarlo a través de las nuevas corrientes que se desarrollan en su seno reside la chance de su incorporación fecunda a este proceso. Nuestras reflexiones a propósito de esta publicación solo pretenden señalar algunas pautas del camino. El resto es tarea de la investigación concreta y de un adecuado trabajo teórico para realizar en equipo.

BIBLIOGRAFÍA

Benvenuto, L. C. 1967 *Breve historia del Uruguay* (Buenos Aires: Eudeba).

- Campiglia, N. 1969 *Los grupos de presión y el proceso político* (Montevideo: Arca).
- Cárpena, I., De Riz, L. y de Sierra G. 1970 “Ficha N.º 189”, Instituto de Ciencias Sociales, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Colleti, L. (s/f) “El marxismo como sociología”, Ficha N.º 154, Instituto de Ciencias Sociales, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Dos Santos, T. 1970 *Dependencia y alternativas de cambio para América Latina* (Santiago de Chile: Centro de Estudios Socio-Económicos).
- Eisenstadt, S. N. 1968 *Modernización. Movimientos de protesta y cambio social* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Faroppa, L. A. 1965 *El desarrollo económico del Uruguay* (Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración).
- Giúdice, E. y González Conzi, R. B. 1959 *Batlle y el batllismo* (Montevideo: Medina)
- Filgueiras, C. 1967 *La situación social del sector agropecuario. Plan de Desarrollo Agropecuario* (Montevideo: Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias).
- Grompone, A. M. 1960 *Las clases medias en el Uruguay* (Washington: Unión Panamericana).

- IE (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República) 1969 *El proceso económico del Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Iglesias E. 1966 *Uruguay, una propuesta de cambio* (Montevideo: Alfa).
- Lenin, I 1963 “La concepción liberal y marxista de la lucha de clases” en *Marx, Engels, Lenin* (Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras).
- Martínez Ces, R. 1962 *El Uruguay Batllista* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Rompani, S. 1965-1966 *Luis Battle. Pensamiento y acción* (Montevideo: Alfa) Vols. 1 y 2.
- Rama, G. 1963 “Las clases medias en la época de Batlle” en *Tribuna Universitaria* (Montevideo: Federación de Estudiantes Universitarios) N.º 9, 11.
- Real de Azúa, C. 1964 *El impulso y su freno* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Solari, A. 1967 *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra* (Montevideo: Alfa).
- Wonsewer et ál. 1959 *Aspectos de la industrialización en el Uruguay* (Montevideo: Publicaciones de la Universidad).

EL BATLLISMO

SU NATURALEZA Y SU FUNCIÓN DE CLASE

(CONJUNTO DE HIPÓTESIS)* **

El análisis sociológico de períodos históricos anteriores tiene una ambigüedad intrínseca difícil de superar. Si se conocen todos los “datos” (acontecimientos), el análisis tiende a ser del tipo posfacto, del tipo interpretación razonable de un caso único. Si, por el contrario, la información disponible es muy reducida o poco confiable, se hace imposible no solo cualquier interpretación seria, sino también hipotetizar con cierta precisión y operabilidad. Quizás el caso más estimulante sea aquel en que se conocen algunos acontecimientos que permiten adelantar un sistema de hipótesis relativamente fundado, sistema que sirve de guía y estímulo para continuar la investigación empírica y, por ende, el proceso de puesta a prueba de las hipótesis adelantadas.

* Aquí usamos la expresión “conjunto de hipótesis” en sentido lato y no en su acepción técnica.

** Publicado en *Cuadernos de Ciencias Sociales* 1971 (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales) N.º 2.

Ese parece ser el caso en el tema que nos ocupa: la estructura de clases y sus relaciones con el período “batllista” de 1900 a 1930.

Sobre este período se ha investigado y escrito relativamente muy poco si se compara con los trabajos historiográficos que se han ocupado del tema en el período histórico anterior, en particular el siglo XIX. A ello debe agregarse el hecho de que la mayoría de los trabajos sobre el período batllista, amén de realizar un manejo sumamente impreciso de los datos empíricos, adolecen de una gran vaguedad o imprecisión en cuanto al modelo teórico de explicación aplicado, en los casos en que este existe.¹⁴

14 Las anteriores consideraciones no implican una crítica a quienes se han ocupado del tema. Por lo menos, no lo significan en un aspecto: las limitaciones señaladas en cuanto al manejo de información empírica son una consecuencia del retraso general que aún tienen los estudios de investigación apoyados en el manejo sistemático de información sobre el período.

Sin embargo, es interesante señalar cómo la mayoría de esos autores concuerdan en atribuir al período batllista —y en particular a su estructura de clases y sus relaciones con el Estado— un carácter estratégico cuando interpretan y explican el Uruguay contemporáneo. Estas circunstancias, unidas, al carácter privilegiado del período en cuestión como objeto de estudio de las relaciones clasistas en una formación capitalista dependiente, movieron a un equipo del Instituto de Ciencias Sociales a centrar su esfuerzo junto a otros temas en la elaboración de un esquema de hipótesis mínimo, así como a investigar en forma original algunos aspectos de la problemática planteada.

Los trabajos de Luis González, Mercedes Quijano, Agustín Cisa, Rosario Aguirre y Danilo Veiga, incluidos en este *Cuaderno*, así como el presente artículo, son adelantos parciales de esa tarea, cuyo desarrollo es necesariamente una labor a largo plazo.

Corresponde que precisemos bien claramente, desde el comienzo, los límites del “conjunto de hipótesis” que presentamos. En efecto, el presente trabajo solo pretende auxiliarnos —y auxiliar, eventualmente, a otros investigadores— en la comprensión y explicación del conjunto de información sumamente dispersa sobre el batllismo, así como orientar la políti-

ca de investigación sobre el tema dentro de un marco conceptual coherente.

Con ello queremos instrumentarnos además para la formulación de hipótesis correlacionadas con las anteriores, pero referidas a la estructura de clases del Uruguay posterior a la crisis del año 1929, en particular durante la “década crítica” (1960-1970). La presentación actual solo corresponde al núcleo de un trabajo de mayor aliento en preparación. Particularmente, no presentamos el desarrollo de los fundamentos teóricos que están detrás de las hipótesis avanzadas,¹⁵ la discusión de otros conjuntos de hipótesis contradictorias¹⁶ o un desarrollo de la información empírica manejada y que las sustenta. Sin embargo, el esquema presentado creemos que posee una serie de características que lo diferencian de una pura especulación abstracta. Justifica que se lo presente a la discusión en su estado actual:

- a) Un esquema que se sustenta en una información y análisis empírico anterior —realizado por otros investigadores— suficientemente

15 Los lineamientos más generales pueden leerse en Cárpena, De Ríz y de Sierra (1970).

16 Ver González (1972: 97).

fuerte como para hacerlo no contradictorio con los datos conocidos. Al menos, no más contradictorio que otros esquemas avanzados anteriormente. Además, ha sido elaborado luego de una lectura crítica de prácticamente toda la literatura sobre el tema.

- b) Está incorporado a un esquema teórico, coherente y general que ha mostrado su fecundidad en el estudio de otros períodos y coyunturas. Eso le permite aspirar a generar un tipo de conocimiento y explicación “acumulable” y que puede repercutir sobre otras investigaciones en curso en nuestro medio.
- c) Permite construir un sistema de hipótesis sobre la estructura de clases en períodos posteriores que sea coherente con un análisis a largo plazo de la evolución de nuestro sistema clasista y sus relaciones con el Estado.

El punto de partida más general de nuestro planteo es considerar al batllismo (1900-1930) como una configuración transitoria de la estructura de clases y sus relaciones con el Estado. Aclarar esto es importante, porque muy a menudo se lo considera como una ruptura radical con el pasado, ya que se analiza solamente

los aspectos formales del régimen político que con él se consolida. Por el contrario, su correcta explicación exige considerarlo como una etapa o fase del desarrollo de esa unidad más amplia, que es la formación social capitalista dependiente uruguaya que provisoriamente fecharemos entre 1870 y 1955.

En efecto —en función del tema que nos ocupa—, todo ese largo período histórico podemos considerarlo como una unidad pautaada por ciertos períodos específicos:

1. *Consolidación definitiva del modo de producción capitalista en el Uruguay (1870-1900)*. Este pasa a ser dominante en todas las instancias de la estructura. Consolidación del capitalismo en su forma dependiente y que corresponde a un estadio específico del capitalismo mundial, el imperialismo. En el caso Uruguayo, esa dependencia se procesa con ciertos caracteres específicos: expansión de la demanda internacional de nuestras materias primas y crecimiento del capitalismo agrario, con serios altibajos que no modifican la tendencia general; hegemonía de las fracciones burguesas ligadas al gran capital agrario y mercantil (y al mercado externo), propietarias de la fuente de plusvalía; conflictos con el capital vinculado

a la industria y el comercio urbano y, por lo tanto, al mercado interno; crecimiento sistemático de la población urbana motivada por la migración rural estructural y por la migración extranjera fruto de la crisis en las metrópolis capitalistas; graves crisis en las formas de dominación política, expresada en las crisis sistemáticas del Estado de derecho, en las formas casi permanentes de Estado de excepción, y en la manifestación de los conflictos entre fracciones de la burguesía en forma de devastadores conflictos políticos y militares.

2. *Etapa de crecimiento ampliado del capital agrario (1900-1930)*. Este sigue siendo claramente dominante. Paulatino crecimiento de la producción industrial liviana orientada al mercado interno y dependiente tanto de las divisas “agrarias” como de la protección del Estado frente a la competencia extranjera; desarrollo de la industria frigorífica; aumento de los conflictos interimperialistas, en especial entre Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos, dándole que dio un mayor margen de maniobra al país; graves crisis hegemónicas entre fracciones de la burguesía, canalizadas ahora a través de la forma “republicana representativa” y que generan una acentuación de la autonomía relativa

del Estado capitalista frente a las relaciones económicas; el capital industrial y comercial (sobre todo el mediano capital), apoyado en la pequeña burguesía, pasa a ser reinante en la escena política, sin ser dominante económicamente; la pequeña burguesía ocupa un lugar importante en las relaciones políticas, pero subordinada a la burguesía; se van desarrollando lentamente las contradicciones económicas entre el proletariado (aún reducido) y las otras clases y fracciones del bloque hegemónico en el poder.

3. *Impulso y aceleración del desarrollo industrial en el país (1930-1955)*. La crisis del capitalismo internacional crea una coyuntura que impulsa y acelera el desarrollo industrial en el país, el cual entra en su fase de crecimiento ampliado; la burguesía industrial (mediana y gran burguesía sucesivamente) pasa a ser fracción hegemónica en el bloque de poder y no solo reinante políticamente; la pequeña burguesía sufre un rápido deterioro económico, aunque conserva su carácter de clase mantenedora del aparato del Estado; se expanden las contradicciones burguesía-proletariado y este último pasa a ocupar por primera vez un rol político más importante que la pequeña burguesía; continúan las graves crisis entre fracciones de la burguesía, lo

cual sumado a la presión de la pequeña burguesía y los numerosos “sectores medios” ligados al Estado, tiende a reforzar la autonomía relativa de este en cuanto organizador “necesario” de las expresiones políticas de la burguesía y mantenedor de su dominio hegemónico sobre el resto de las clases.

Naturalmente que cabría continuar la periodización y analizar la etapa 1955-1971 como la etapa de la crisis general del modelo de dominación burguesa propia al capitalismo dependiente que caracteriza a nuestra formación social. En efecto, en ese período se desencadena una nueva y profunda crisis hegemónica entre las fracciones de la burguesía, crisis que acompaña al estancamiento general del capitalismo nacional ante la nueva coyuntura del imperialismo. Esa crisis de la burguesía es económica, política e ideológica, y se acompaña por una “rebelión” de la pequeña burguesía y los sectores medios, así como por un desarrollo creciente de la organización política de la clase obrera. El “parlamentarismo” y el Estado de derecho dejan de funcionar en su eficacia propia al servicio de la dominación burguesa, los partidos políticos “molestan” al gran capital y al imperialismo y se desarrolla la lucha armada contra el régimen. Un nuevo

período de Estado de excepción se abre, y aún es difícil prever la forma que pueda tomar (cesarismo, dictadura militar, bonapartismo, fascismo). Si no incluimos esta etapa en nuestro esquema, es simplemente porque, para el estudio del carácter de configuración transitoria de la estructura de clases del batllismo, son suficientes las tres etapas señaladas anteriormente.

En efecto, ellas representan los tres momentos en que la estructura de clases y el Estado capitalista uruguayo corresponden a los períodos de crecimiento ampliado del capital (primero, agrario, y luego, industrial), correspondiendo al período batllista la transición de la hegemonía del gran capital agrario al gran capital industrial ligado básicamente al mercado interno. Período este que —como analizaremos más adelante— es de transición en cuanto que, por la forma específica en que la dependencia modela nuestro crecimiento, se produce un desfase entre las fracciones políticamente hegemónicas y las políticamente reinantes, abriéndolo que abre un enorme espacio a la pequeña burguesía y tiñe profundamente la dominación burguesa de la ideología y las “maneras” políticas de esta última clase. Con ello se sientan las bases del tercer período en que la burguesía industrial domina en el bloque

en el poder y articula la forma más plena —y la última— de expansión burguesa del Uruguay.

Hechas estas precisiones, podemos pasar ahora a esbozar nuestras hipótesis específicas al período batllista:

1. El batllismo representa el reinado político de las fracciones industrial y comercial urbanas (en la primera etapa, el mediano capital vinculado al mercado interno), reinado logrado mediante una alianza con la pequeña burguesía. Desplaza así al gran capital agroexportador que, aunque subordinado políticamente, sigue siendo claramente dominante a nivel económico. Este desplazamiento no lleva a la ruptura total entre dichas fracciones y sectores de la burguesía, pues el carácter de nuestra dependencia exigía la alianza tácita (al menos a nivel económico) entre ambos grupos.¹⁷
2. Dicho desplazamiento se produce como expresión de las nuevas relaciones de fuerza en la coyuntura:

- el crecimiento capitalista dependiente que viene del período anterior —según el modelo agroexportador— genera una gran concentración de población urbana (alimentada por la expulsión de mano de obra rural y la migración, extranjera) así como una endémica amenaza de desocupación, sobre todo, en la capital;
- desarrollo de la industria local (básicamente artesanal o de “pequeñas” industrias capitalistas, salvo los frigoríficos) que atiende ese mercado de consumo y de mano de obra;
- crisis de hegemonía entre las fracciones de la burguesía, ninguna de las cuales habría logrado consolidar su dominación política en el bloque de poder, ni mediante sus propios medios de organización política ni por intermedio de los aún débiles aparatos del Estado, con las consiguientes crisis que distorsionan la expansión productiva acorde con la demanda internacional;
- crisis ideológica profunda en la clase dominante, que se muestra incapaz de vivir las relaciones objetivas con sus condiciones de existencia material bajo el mismo modo ideológico (ello se expresa en violentos conflictos ideológicos intraburgueses);

17 Esta salvedad es importante para evitar las explicaciones subjetivistas y voluntarias de esa no ruptura del “batllismo” con la burguesía agroexportadora. En lugar de sorprender, ella aparece como una de las imposiciones del marco estructural de la formación social uruguaya de la época.

- presiones de la pequeña burguesía “tradicional” y los nuevos “sectores medios” en expansión, que buscan constituirse en “fuerza social”;
- 3. Dicho desplazamiento, que permite consolidar la expansión capitalista en el Uruguay, se procesa mediante la afirmación (luego de la victoria militar) de un régimen de Estado parlamentario bipartidista que, para decirlo con las clásicas palabras de Marx, “era la condición indispensable de su dominación, la única forma de Estado en que su interés general de clase (burguesa) podía imponerse a la vez a las pretensiones de las diferentes fracciones y a todas las otras clases de la sociedad” (1969: 157).
- 4. El estado batllista y la práctica política de las clases dominantes en su seno logran constituir la unidad de la clase y mediante los efectos específicos de la estructura político-ideológica logran consolidar un nuevo tipo de legitimidad —que durará por varias décadas—, haciéndolo que hará aparecer sus intereses políticos y económicos como representantes del interés general del pueblo.
- 5. Uno de los aspectos centrales de ese efecto anotado de la superestructura es ocultar a

los agentes del sistema productivo las relaciones de clase en relación con su lucha económica, particularmente para las clases dominadas (proletariado, pequeña burguesía y sectores medios). De esa manera, se logra en gran medida aislar la lucha económica, las relaciones sociales económicas, de las relaciones sociales políticas e ideológicas entre las clases. Así, el batllismo logra en gran medida que la lucha económica no sea vivida como lucha de clases.

- 6. Este fenómeno de aislamiento de las relaciones económicas no solo es de una gran importancia como elemento organizador de la burguesía, sino que al mismo tiempo cumple a la perfección el papel de desorganizador político de las clases dominadas, muy particularmente del proletariado, en lento pero continuo crecimiento. Esto no significa que estas clases estén totalmente “integradas” a la sociedad burguesa y que no exista lucha de clases en ese período. Ella existe, pero ante la sobredeterminación del nuevo tipo de legitimidad y del carácter marcadamente “pequeño burgués” que toma la ideología dominante (que analizaremos más adelante), así como ante el efecto de aislamiento anotado, no se expresa claramente en cuanto tal, y refuerza la apariencia de “neutral”

ante las clases del Estado batllista (analizada también más adelante).

7. Con el advenimiento del batllismo, no nos enfrentamos, pues, a una institucionalización, ni de la debilidad de la burguesía ni de un equilibrio de fuerzas de las clases en presencia, sino que, por el contrario, asistimos con él a un reconocimiento y consagración —por mucho tiempo— de su fuerza y hegemonía frente a las clases dominadas. La burguesía estaba en crisis político ideológica, pero en una etapa de ofensiva estratégica frente a las otras clases, ofensiva respaldada por la favorable coyuntura económica internacional.
8. El Estado batllista tiene una autonomía relativa en relación con el bloque en el poder y, particularmente, respecto a la fracción de la burguesía industrial y comercial (fundamentalmente urbana), de la cual él contribuye a establecer su reinado político.¹⁸ Esta autonomía relativa se funda —entre otros— en dos elementos de la coyuntura:
 - a) las contradicciones internas entre las clases y fracciones del bloque en el poder (esa autonomía cumple la función de reorganizar el bloque);
 - b) las contradicciones entre la burguesía y las clases dominadas, en especial con la creciente pequeña burguesía (y los sectores medios) en búsqueda de representación, política (este hecho hará de la fracción batllista del Partido Colorado la mediadora necesaria para restablecer la dominación política de la burguesía).
9. Estamos frente a un tipo de régimen republicano al que corresponde una forma específica de relaciones entre las clases, con predominio del aparato político del Estado: fortalecimiento de los partidos políticos y representación “partidaria” de las clases. Ello corresponde al período en cuestión, en el cual era una necesidad de toda la burguesía el terminar con las crisis y consolidar una forma legal-parlamentaria (y, por lo tanto, pacífica) de dominación sobre el conjunto de la sociedad.
10. La consolidación del parlamentarismo y el recurso frecuente a las elecciones (más la posterior extensión del voto) dan la base formal para la afirmación política de las

18 No debe confundirse esta autonomía, propia del Estado capitalista en general (aunque tome, en el caso, caracteres específicos), con la autonomía de lo que ha sido denominado “Estado bonapartista” fruto de un equilibrio de fuerzas entre las clases principales en presencia.

fracciones y sectores de clase que el batllismo aglutina, las que poco a poco pasan a controlar importantes sectores de los “aparatos” del Estado.

11. Esta afirmación es algo nuevo en el bloque en el poder y sus relaciones con el Estado y genera resistencias, aunque no antagónicas:
 - a) al nivel económico, de los sectores directamente ligados al mercado externo;
 - b) al nivel político, pues choca con partidos políticos tradicionales, estructurados sobre otras bases y otros métodos, y con élites políticas que son desplazadas;
 - c) al nivel ideológico, pues las élites político-culturales desplazadas estaban fuertemente impregnadas, sea de la ideología “conservadora” con caracteres precapitalistas, sea de la ideología “liberal” clásica.
12. El Estado batllista tiene, además de esa fuerte autonomía relativa, un carácter “intervencionista” en lo económico que en general corresponde a la etapa monopolista de los países capitalistas centrales. Por ello, se ha dicho que ese tipo de Estado aparece, en el caso uruguayo, “adelantado”, pues aparece en un estadio aún concurrencial o atomista de nuestro capitalismo. Esa

afirmación¹⁹ no tiene en cuenta la sobre-determinación de nuestra formación social capitalista por la dependencia impuesta desde el exterior. En efecto, ese carácter dependiente de nuestro capitalismo es el factor más determinante —entre otros— de la aparición “precoz” de un Estado intervencionista. Al igual que en otros países de América Latina, ese tipo de Estado aparece como una necesidad del capitalismo nacional (estratégicamente dependiente del extranjero) para garantizar las condiciones de su crecimiento ampliado en la nueva coyuntura del capitalismo internacional.

13. No debe confundirse —como se hace a menudo— esta participación directa del Estado batllista en lo económico con ningún tipo de tendencia socialista de dicho Estado. El intervencionismo económico del Estado capitalista batllista, que llegó hasta el ciclo de producción y de reproducción del capital, estuvo siempre articulado con su rol

19 Tampoco son pertinentes —naturalmente— las hipótesis que atribuyen todo el desarrollo de ese fenómeno a la “voluntad estatizadora” de José Batlle y Ordóñez. Esto no significa —por supuesto— afirmar que José Batlle y Ordóñez no tuviera una ideología y una práctica política realmente estatizadora.

político de conjunto y sobredeterminado por su rol de garante de la dominación política de la clase burguesa en su conjunto.²⁰

14. Esa autonomía relativa pero real del Estado se ve además reforzada por el papel de empleador y redistribuidor del ingreso que este cumple en el país. Los sectores sociales vinculados a los diversos aparatos del Estado en expansión (técnicos, empleados administrativos, obreros, militares) pasan a su vez a ejercer una fuerte presión para ampliar el crecimiento anotado de esos aparatos, presión que se ve robustecida por el carácter de “fuerza política” que estos sectores adquieren, en particular a través de ese canal de “representación” que constituye la fracción batllista del Partido Colorado. Esta interacción fortalece a su vez el carácter populista e integrador de la política de Batlle.

15. Resumiendo, el Estado batllista no es:

a) ni la expresión de un equilibrio de fuerzas entre las clases principales en presencia (domina la burguesía);

b) ni un “instrumento” sumiso y al servicio directo de la burguesía en su conjunto o de la fracción urbano industrial de esta (existe una autonomía real del Estado);

c) ni el “acceso al poder” de la pequeña burguesía y sectores medios, a pesar de los evidentes lazos entre el batllismo y estos sectores (se alían con la burguesía, pero le están subordinados).

16. La pequeña burguesía y los “sectores medios” desempeñan un papel sumamente importante en el período batllista, en particular en sus relaciones con el bloque en el poder. Dichas capas no solo son muy numerosas, sino que, por primera vez en el país, se constituyen paulatinamente en “fuerza social” que se expresa políticamente.

17. El gran peso de la pequeña burguesía y “sectores medios” no se explica fundamentalmente por su importancia numérica, como sostienen algunos autores. Su importancia está determinada, en primer lugar, por la incapacidad hegemónica a nivel político de las diversas fracciones de la burguesía y las agudas crisis que ello generó. Fenómenos políticos muy similares se vivieron en otros países de América Latina.

20 Basta recordar aquí que, por ejemplo, el Estado fascista también tuvo una importantísima intervención en el campo de lo “económico” siendo al mismo tiempo —y sin la menor duda— un tipo de Estado capitalista.

18. Dicha crisis, que se expresa —como ya vimos— en particular a través de los conflictos políticos entre la naciente burguesía comercial e industrial urbana (mediana burguesía al comienzo del período) y la gran burguesía agraria y mercantil ligada al mercado externo, promueve el desarrollo cada vez más sólido de una alianza entre la “pequeña burguesía”²¹ (en cuanto fuerza social) y la fracción burguesa ligada básicamente al mercado interno, la cual necesita y busca sistemáticamente ese acuerdo.
19. Esta nueva “fuerza social” se expresa en la escena política básicamente a través de la fracción batllista del Partido Colorado y apoya sistemáticamente a uno de los grupos burgueses en pugna y sin que parezcan, hasta ya avanzado el período analizado, sus propias contradicciones con él, a menos en una forma explícita y declarada.
20. En esta alianza, la “pequeña burguesía” juega fundamentalmente el papel de clase “mantenedora” del bloque en el poder, por lo que pasa a ser la base de reclutamiento principal de personal para los diversos aparatos del Estado, en particular de la administración, y los aparatos ideológicos (incluyendo una parte importante del personal y los votos del, propio grupo batllista). No es, pues, ni la clase hegemónica ni reinante políticamente.
21. Si bien el último análisis tuvo una política conforme a los intereses a *largo plazo* de la burguesía (en particular de la fracción industrial), la “pequeña burguesía” juega en esta alianza un papel relativamente autónomo y no es una simple correa de transmisión de aquella. Su autonomía relativa se afirma cuando pasa a controlar partes del aparato del Estado; expresa su fuerza política a través de dichos aparatos y no solamente a través del canal partidario.
22. Durante gran parte del período, el batllismo representa efectivamente los intereses materiales y políticos de la “pequeña burguesía”. Pero esto no debe ocultar el hecho de la lucha intensa entre ambas clases, que atraviesa todo el período y que se expresa

21 Hasta ahora, distinguimos “pequeña burguesía” y “sectores medios” porque nos referíamos a la “situación de clase”. De aquí en adelante, empleamos la expresión única “pequeña burguesía”, pues hablamos de la “posición de clase” de esos sectores, de una “fuerza social” como su expresión política-ideológica de clase en la coyuntura.

tanto dentro del partido como en los conflictos de este (y las clases y fracciones que representa) con las demás fracciones y capas burguesas, especialmente a nivel ideológico y político.

23. La alianza anotada entre ambas clases toma a menudo formas no demasiado explícitas. Se canaliza, al principio, a través del “partido”, el que adopta una imagen anticapitalista al tiempo que representa cada vez más los intereses generales del capitalismo. Luego se procesa básicamente a través del “fetichismo” del Estado, típico de la “pequeña burguesía”, a través del apoyo incondicional a un Estado visualizado como “neutro” por encima de la lucha de clases y en el cual no percibe los lazos cada vez más sólidos que lo unen a la burguesía y al gran capital.
24. Ese poder subordinado pero real, la “pequeña burguesía” lo expresó fundamentalmente en el sector de los aparatos ideológicos del Estado batllista. Su influencia fue muy importante no solamente en el aparato político, sino en los aparatos educativos y de información.
25. Al nivel de la estructura ideológica (distinguible de los aparatos ideológicos), el batllismo es una amalgama de elementos propios de las ideologías burguesa y pequeño burguesa. Más profundamente, debe decirse que la ideología batllista es una adaptación que se opera en la ideología burguesa, que estaba en profunda crisis, como forma de desempeñar su cometido específico en el proceso general de adaptación del bloque en el poder durante ese período.
26. En ese proceso, la ideología burguesa se adapta a las aspiraciones propias de la pequeña burguesía, aliada en el bloque de poder. Dicha adaptación genera, de hecho, un desplazamiento: el subconjunto ideológico pequeño burgués “toma el lugar” de la ideología burguesa dominante. Logra de esa forma recimentar la formación social capitalista existente. La ideología burguesa perpetúa su dominación, pero ahora bajo formas indirectas, “maquilladas”. Los elementos más importantes de la ideología pequeño burguesa presente en la ideología batllista son:
- a) Igualitarismo económico en la crítica a los “muy ricos”, a las grandes fortunas, a los monopolios y en la teoría de la igualdad de oportunidades para todos (igualitarismo referido solo a la distribución y nunca a la producción); igualitarismo político en la teoría de igualación de todos por el sufragio; deseo de participación en la distribución del poder.

- b) Mito del no antagonismo entre las clases y de la vigencia de la movilidad social para los mejores y más capaces; exacerbación del papel de la educación “neutra”, no clasista, como elemento de movilidad; clasificación de los grupos y actores sociales por su calidad moral y no por su posición en la estructura de clases.
- c) Fetichismo del poder que se expresa en la creencia en el Estado “neutro”, por encima de las clases, en tanto árbitro social; espera sistemática en el “otorgamiento” de soluciones desde arriba por parte del Estado, para todos los problemas.

BIBLIOGRAFÍA

- Cárpena, I., De Riz, L. y de Sierra G. 1970 “Ficha N.º 189”, Instituto de Ciencias Sociales, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- González, L. 1972 “Acerca de tres análisis marxistas del Batllismo” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales) N.º 2.
- Marx, C. 1969 “El 18 Brumario de Luis Bonaparte” en *Obras escogidas de Marx y Engels* (Moscú: Progreso).

FASCISMO Y CLASES MEDIAS* **

Para tratar con seriedad el tema de las relaciones entre el fascismo y las “clases medias” sería necesario introducirse con cierta extensión en el análisis sociológico de la estructura de clases del modo de producción capitalista (y de las formaciones sociales concretas a dominante capitalista), así como de las características específicas de la crisis del Estado capitalista que ha sido denominada “fascismo”. Dado el espacio de que disponemos, ese análisis no lo podemos realizar en estos momentos. Por ello, nos limitaremos a considerar específicamente la tesis bastante divulgada que afirma que “el fascismo representa la dictadura de la clase media”, dictadura que expresaría la tercera voz en la lucha

entre la burguesía y el proletariado. Paralelamente, haremos referencias a aquellas teorías que, sin considerar que el fascismo es una dictadura de las “clases medias”, les asignan a estas un papel fundamental en cuanto base social necesaria para la consolidación y desarrollo del fascismo y su control político del aparato del Estado.

Como se sabe, fue Seymour M. Lipset uno de los sociólogos que más contribuyó a popularizar la vieja tesis social demócrata que considera al fascismo como la expresión política extremista, extraparlamentaria, de las clases medias y las ideologías “centristas”. Dicho autor desarrolla su tesis sobre un doble malentendido:

a) Supone la correlación entre ideología política centrista y clases medias. Supone también que esta ideología, así como las de “izquierda” y “derecha”, se expresa según una versión moderada y otra extremista (siendo las versiones extremistas fascismo, comunismo y autoritarismo tradicional, respectivamente) (1968: 115).

* Publicado en *Cuadernos de Marcha* 1971 (Montevideo) N.º 53.

** El presente artículo es una versión, levemente modificada, de la conferencia que, con el mismo título, fue dictada por el autor en el ciclo sobre fascismo efectuado por el Instituto de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad de la República.

b) Analiza las relaciones de las clases no solo haciendo abstracción o minimizando el tipo de relaciones de producción que las determina (capitalista, en el caso del fascismo), sino que usa una definición muy vaga y fluctuante de lo que entiende por clases medias, incluyendo en ellas, según los casos, tanto sectores de la burguesía media como a la pequeña burguesía (en sentido estricto, los trabajadores de oficina, directivos, profesionales) (1968: 118, 121 y 155).

A partir del primer malentendido, se cae en el error de analizar el fascismo solamente en sus aspectos políticos formales, en particular como uno de los polos recurrentes de la dicotomía moderada/extremista, confundiendo además la política moderada, con parlamentarismo, y la política extremista, con la acción política no parlamentaria.

Debido al segundo malentendido se abstrae el tratamiento del comportamiento de las “clases medias”, de su ubicación en una estructura de clases con dominación burguesa y, al mismo tiempo, se dejan de lado dos aspectos fundamentales en el análisis de estos sectores. En efecto, no se tiene en cuenta la diferencia sustancial, desde el punto de vista de la situación de clase en el proceso productivo del modo

de producción capitalista, que existe entre la clásica “pequeña burguesía” (trabajadores por cuenta propia), la burguesía media y pequeña y las diversas categorías de trabajadores no productivos (empleados de oficina privados y estatales, enseñantes, profesionales). Al mismo tiempo, no se distingue con claridad el análisis del papel de las “clases medias” a nivel económico, político e ideológico; asimismo, las posibles contradicciones entre esos planos.

De la combinación de ambos postulados erróneos surge el núcleo de la tesis de Lipset, quien afirma: “El fascismo constituye básicamente un movimiento de la clase media que representa una protesta contra el capitalismo y el socialismo, contra la gran empresa y los grandes sindicatos” (1968: 112).

La crítica a este punto de vista no significa negar el papel importante que jugaron —o pueden jugar— los diversos sectores de las “clases medias” en el triunfo del fascismo. Se trata simplemente de analizar ese papel en función del conjunto de las relaciones de clase, en particular el carácter subordinado de esas clases y sectores respecto a la hegemonía de ciertas fracciones de la burguesía en el período de crisis política llamado fascista.

En esa perspectiva, puede afirmarse, clara y terminantemente, que el fascismo es una forma

específica de crisis política de los estados capitalistas que, bajo ciertas circunstancias, permite consolidar y reproducir la dominación de la burguesía sobre el resto de las clases, en especial sobre el proletariado.

Con esta u otra terminología, esta tesis básica es, hoy día, aceptada por un gran número de autores y corrientes. Sociólogos “funcionalistas”, como Gino Germani, sostienen:

La razón de ser básica del régimen consiste en la consolidación de un estado de cosas considerado apto para lograr por la fuerza y durante un período de tiempo considerable, tanto la desmovilización de las clases inferiores, como una moratoria en todos aquellos aspectos de la modernización que puedan amenazar los; intereses de la coalición (entre los diversos componentes de las clases más altas, sobre todo el sector rural dominante, y la burguesía industrial en ascenso) (1969: 547).

Por su parte, politólogos “liberales”, como Maurice Duverger, no dudan en afirmar:

[tanto en] en Italia como en Alemania el fascismo tuvo como objetivo principal conservar el poder de la burguesía: en ambos países fue subvencionado por los grandes capitalistas[...] fue instrumento de las clases burguesas para conservar su poder: e impedir que caiga en manos del proletariado [...]” (1957: 291).

Por supuesto, un sinnúmero de autores marxistas desde la década del treinta hasta nuestros días también han reflexionado sobre este tema.²² Baste citar al respecto un texto de Paul Sweezy, quien sostiene que bajo el régimen fascista:

[...] las formas del capitalismo se mantienen: los medios de producción conservan la forma de capital; la explotación sigue tomando la forma de producción de plusvalía. En consecuencia, la clase gobernante es aún la clase capitalista [...] Las tendencias inherentes al capitalismo en su fase imperialista alcanzan así su culminación [...] (1942: 291).

Importa señalar, antes de seguir con nuestro tema, que esta coincidencia genérica entre los teóricos marxistas recubre importantes diferencias sobre varios aspectos vinculados con la explicación tanto de la causalidad específica que lleva a un régimen fascista en una formación de tipo capitalista como al carácter de las relaciones entre clases. Asimismo, fracciones de clase tanto al nivel económico como político. Al respecto, puede verse un análisis exhaustivo

22 La lista al respecto sería interminable. Solo mencionando los que más notoriamente se ocuparon del tema tenemos a Trotsky, Dimitrov, Gramsci y Poulantzas.

de dicha controversia en el libro de Nicos Poulantzas titulado *Fascisme et dictature* (1970).

Hay, sin embargo, un punto común en todos los que han estudiado el fenómeno: las “clases medias” o la “pequeña burguesía” —según los autores— jugó un papel preponderante en el desarrollo y consolidación política del fascismo. El aspecto económico determinante de esta participación de las “clases medias” fue —sin duda— la gravedad con que fueron afectados sus intereses en el período de crisis económica que acompasa la aparición del fascismo. Pero lo más determinante para analizar es el contexto político específico que llevó a dicha clase a expresarse a través del partido fascista, que llega a ser “reinante” en la escena política durante un período, para luego pasar a ser simplemente clase de apoyo y mantenedora de la hegemonía económica y del reinado político de la gran burguesía (en la fase de madurez del régimen fascista).

Para dilucidar este problema, es necesario precisar claramente algunos aspectos teóricos. En primer lugar, debe quedar claro que la fecundidad del concepto de “clase media” o de “pequeña burguesía” está centrada básicamente al nivel de su comportamiento político-ideológico, nivel en el cual diversas fracciones de esa clase, situadas diferentemente en la

estructura económica (pequeños productores, pequeños comerciantes, asalariados diversos) se expresan con bastante homogeneidad en cuanto “fuerzas sociales”, a pesar de sus diferencias. En segundo lugar, la tesis de la hegemonía burguesa en el estado capitalista debe ser especificada en el sentido de la no coincidencia necesaria entre la clase o fracción de clase que es hegemónica a nivel económico, con la clase o fracción reinante a nivel político o con la clase que provee de “personal” a los diversos aparatos del Estado. De ello se deriva también la importancia de las posibles contradicciones entre las fracciones en el seno mismo de la burguesía.

Habíamos dicho que el fascismo era expresión de una “crisis” específica al nivel político. Con ello queremos significar que no puede ser considerado como una etapa necesaria del capitalismo monopolista, etapa que seguiría al régimen parlamentario burgués.²³ Dicha crisis se manifiesta respecto a nuestro tema en el bloqueo de la representación política de la “pequeña burguesía” que no puede seguir expresándose a través de los partidos políticos burgueses y su acción parlamentaria.

23 Ver la crítica a ese planteo “lineal” en Sweezy (1942: 360-367) y en Poulantzas (1970: 34-53, 85-86).

Esto se debe, fundamentalmente, a que estos partidos entran en crisis y ya no expresan adecuadamente ni siquiera a la propia burguesía. Ante ello, la “pequeña burguesía” adquiere una consistencia propia en tanto fuerza social y tiende cada vez más hacia la adquisición de un papel relativamente autónomo frente a la burguesía. El partido fascista es el canal que en la primera etapa le permite expresarse, crecer como fuerza política ideológica y acercarse al bloque de poder que controla el Estado. Este proceso se ve favorecido por la gravedad de la crisis, que no es solamente de representación política, sino de conflictos económicos e ideológicos agudos entre las fracciones de la burguesía y el *impasse* transitorio que ello aparece.

En esa coyuntura específica es que el programa y la ideología pequeño burguesa impregnan profundamente al partido fascista y llegan al reinado político. Esto les permite, en una primera etapa, obtener ciertas ventajas económicas, pero ello de ninguna manera significa que llegarán a ser hegemónicas económicamente. En efecto, al mismo tiempo que la “pequeña burguesía” se incorpora al bloque de poder con hegemonía burguesa, cambia la coyuntura y se produce un desplazamiento entre las fracciones y sectores de la burguesía: el conflicto entre el mediano y gran capital se dirime a fa-

vor de este último, quien a su vez desplaza a la “pequeña burguesía”.

Se abre así una nueva fase en la que el partido fascista pasa a expresar más directamente los intereses de la burguesía. Y, sin embargo, esto no significa que la pequeña burguesía desaparezca de la escena política. La alianza “conflictiva” con el gran capital se transforma y, si bien la pequeña burguesía mantiene su carácter de fuerza social relativamente autónoma, lo hace en una clase de sostén externo de los aparatos del Estado. El partido es absorbido por aquel, pero la ideología pequeño burguesa pasa a ocupar el lugar predominante en los aparatos ideológicos del Estado sustituyendo a la ideología propiamente burguesa, que se adapta a esta situación como forma de superar su propia crisis y recimentar la hegemonía del gran capital sobre las otras clases y fracciones.²⁴

Esta “presencia” ideológica va de par con una crisis económica radical de la “pequeña burguesía” —sobre todo urbana— que es definitivamente dejada de lado por el gran capital que controla el Estado y, a través de él, al

24 Por un desarrollo sumamente preciso de esta función “burguesa” de la ideología pequeño burguesa en el régimen fascista, ver Poulantzas (1970: 272-279).

partido fascista. Y esto es tanto para los pequeños cuentapropistas como para los asalariados de “cuello blanco” que, si bien ven considerablemente aumentado su número (al contrario de la anterior fracción), sufren una caída radical de sus ingresos.

Hemos definido así las grandes líneas —obligadamente breves— del carácter que tienen las relaciones entre las “clases medias” o “pequeña burguesía” con respecto a la burguesía en su conjunto en esa configuración específica de crisis del estado burgués que es el estado fascista. Muy brevemente, veremos ahora algunas características salientes de la crisis de esa clase en el proceso más global de la crisis uruguaya, tratando de detectar aquellos síntomas que, de alguna manera, permiten plantearse la pregunta de si en nuestro país no se estarán dando las condiciones estructurales para un desarrollo del fascismo como tal y no solamente de formas de dictadura militar burguesas, situación que debe distinguirse de la anterior.

Que las “clases medias” son un sector social de gran importancia en nuestro país es un lugar común que casi no necesita hoy día ser fundamentado. Brevemente, recordamos que, si distinguimos las dos fracciones básicas manejadas anteriormente, tenemos:

| | Montevideo | Interior urbano | Interior rural |
|---|------------|-----------------|----------------|
| Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no pagos* | 12% | 19% | 33% |
| Empleados** | 33% | 23% | 5% |
| Total | 45% | 42% | 38% |

Fuente: Datos reelaborados en el Instituto de Ciencias Sociales por Mernies, J. y Petruccelli, J. L., con datos del *Censo de Población y Vivienda* de 1963, en el marco de una investigación en curso sobre estructura de clases en el Uruguay. | * Lo que tradicionalmente se denomina “pequeña burguesía.” | ** Incluye altos administradores y gerentes, pero para nuestro razonamiento no afecta sustancialmente dada la cantidad.

Ambas categorías difieren entre sí en varios aspectos que queremos señalar, pues son pertinentes para el análisis:

1. Cuantitativamente, han sido afectadas en forma inversa por la crisis de la estructura

económica en los últimos años. Mientras que los empleados han aumentado sustancialmente su número (en particular los empleados del Estado), los pequeños propietarios disminuyeron radicalmente, sea pasando a la fracción empleados o a los trabajadores manuales, sea incluso al “ejército de reserva”.²⁵

2. Desde el punto de vista de sus ingresos, la situación es más compleja, pero, en líneas generales, similar para ambas fracciones en la medida que la crisis productiva y la inflación afecta simultáneamente a quienes dependen de la política de salarios y a los pequeños productores y comerciantes, aunque por caminos diferentes. Eso ha provocado contradicciones entre los medios y las políticas para satisfacer a unos y otros, según la coyuntura.
3. Otro aspecto realmente importante que distingue en nuestro país a ambas fracciones de esa “clase media” es su nivel cultural, sus pautas de conducta y, en especial, las formas de relación y organización. Las encuestas realizadas son concluyentes en cuanto a la enorme

diferencia de niveles culturales entre ambas categorías (ICS, 1968; CINAM – Economía Humana, 1962). A esto se agrega el contraste entre el aislacionismo propio de los pequeños productores urbanos —y más aún rurales— y las formas generalmente colectivas de trabajo y agremiación de los “empleados”.

Al mismo tiempo, encontramos una situación de bloqueo del sistema productivo de más de diez años, básicamente determinada por nuestra ubicación como dependientes” en la nueva coyuntura del capitalismo internacional. Esto apareja una crisis específica entre las fracciones de la burguesía, lo cual, sumado al descontento obrero y de las “clases medias”, obliga a una reestructuración del bloque de poder hegemónico, con predominio creciente del gran capital, en particular financiero. Las “clases medias” se alejan paulatinamente de su rol de apoyo y mantenedoras, particularmente, de los empleados del Estado. El proletariado obrero, por su parte, más alejado que antes del centro de decisiones a nivel estatal, politiza en forma creciente su acción. La aparición de la lucha armada sistemática contribuye a acelerar aún más la inadecuación de los partidos tradicionales en tanto representación de la propia burguesía “extraparlamentaria” y, con más razón,

25 Ver CIDE (1963), DGEC (1963) y Ministerio de Industria (1968).

aun de las “clases medias”, que acentúan su búsqueda de nuevos canales. La profunda crisis de la ideología burguesa dominante (aunque fuertemente teñida de elementos pequeño burgueses) que se desata en el período completa los síntomas clásicos de una “crisis” política que parece llevar a formas de estado de excepción.

Dados el conjunto de esos elementos que configuran la coyuntura, el desarrollo acelerado de núcleos de ideología y acción típicamente fascistas parecen presagiar un proceso similar al ya conocido proceso europeo, que comienza, justamente, con la creación de un partidario extraestatal, pero capaz, si crece lo suficiente, de hacerse imprescindible para el manejo de los aparatos del Estado. Sin embargo, nos parece que la situación en nuestro país presenta ciertas características específicas que hacen dudar sobre la posibilidad de “coagulación” de esta crisis en una salida fascista en sentido estricto, (diferenciándola de los regímenes propiamente bonapartistas o la dictadura militar lisa y llana).

En efecto, creemos que, en la medida en que la “disponibilidad” política de las “clases medias” sea requisito para la consolidación del fascismo, puede pensarse que, en el Uruguay, este demorará en instalarse como forma política

estatal. Lo decimos teniendo en cuenta la creciente canalización de los sectores medios, especialmente empleados públicos, hacia posiciones y organizaciones cada vez más cercanas al proletariado, tanto ideológica como políticamente. Esto no es cierto para los pequeños propietarios urbanos y rurales, quienes no solo carecen de organizaciones gremiales realmente sólidas, sino que carecen de toda “movilización” conectada con objetivos políticos antiburgueses.

En ese sentido, se debe investigar sistemáticamente las diferencias de situación económica y posiciones político-ideológicas entre ambas fracciones de la “pequeña burguesía” o “clases medias” antes de hacer generalizaciones apresuradas.

De todos modos, tanto las encuestas de opinión, que nos muestran las actitudes progresistas de amplios sectores de las “clases medias”, como el hecho de que estos sectores se han transformado en foco de importantes conflictos de clase y en base social del reclutamiento de personal para los movimientos políticos y político-militares populares permiten avanzar, con razonables bases empíricas, la hipótesis de la dificultad de que el movimiento fascista llegue a sobrepasar el punto de no retorno en su camino hacia el “reinado político”.

BIBLIOGRAFÍA

- DGEC (Dirección General de Estadística y Censos de la República Oriental del Uruguay) 1963 *Censo de Población y Vivienda* (Montevideo).
- CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) 1963 “Diagnóstico” (Montevideo).
- CINAM – Economía Humana 1962 “Informe sobre el Uruguay Rural” (Montevideo).
- Duverger, M. 1957 *Los partidos políticos* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Germani, G. 1969 “Fascismo: forma y contenido. El impacto de ambos sobre la socialización política de la juventud” en *Revista Latinoamericana de Sociología* (Buenos Aires) N.º 3.
- ICS (Instituto de Ciencias Sociales) 1968, 1970 y 1971 *Encuestas de Opinión Pública*, Montevideo, mimeo.
- Lipset, S. M. 1968 *El hombre político* (Buenos Aires: Eudeba).
- Ministerio de Industria (República Oriental del Uruguay) 1968 *Censo Industrial* (Montevideo).
- Poulantzas, N. 1970 *Fascisme et dictature* (París: Maspero).
- Sweezy, P. M. 1942 *Teoría del desarrollo capitalista* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

CONSOLIDACIÓN Y CRISIS DEL “CAPITALISMO DEMOCRÁTICO” EN URUGUAY*

Hace algunos meses tuve la oportunidad de viajar por Europa y de ver un poco cómo funcionan esos países. Así llegué hasta Suiza sobre la cual hemos oído hablar mucho. También hemos oído muchas veces que el Uruguay es la Suiza de América. Luego de haber visitado Suiza yo puedo asegurarles que este país puede ser considerado como el Uruguay de Europa.

LUIS BATLLE BERRES**

En el panorama latinoamericano, la historia del Uruguay moderno asume características a la vez contradictorias y paradigmáticas. Contradictorias, ya que, siendo un pequeño país capitalista-dependiente, con poca pobla-

* Publicado en González Casanova, P. (comp.) 1976 *Breve historia del medio siglo en América Latina (1925-1975)* (México DF: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México – Siglo XXI).

** Discurso pronunciado por el presidente en 1954, en la ciudad de Minas.

ción y enclavado entre dos “grandes” que se disputaron su territorio desde el período de la independencia, logró, sin embargo, consolidar un desarrollo capitalista local bastante dinámico y prácticamente ininterrumpido desde 1903 hasta mediados de la década del cincuenta.

Dicho desarrollo fue original no solo porque permitió crear un relativo “estado de bienestar”, sino porque se procesó mediante una intensa participación de los aparatos del Estado y a través de un régimen político con alta estabilidad y fuerte legitimación popular.

Pero decimos que este proceso tiene también un carácter paradigmático, pues creemos que representa uno de los casos latinoamericanos más exitosos de desarrollo capitalista dependiente liderado por las llamadas “burguesías nacionales”, al menos para países pequeños y que se incorporan al “crecimiento hacia afuera” sin la presencia en su seno de enclaves extranjeros de significación.

También es paradigmático en cuanto su crisis mostró, en los últimos lustros, los límites

insuperables de un proyecto de ese tipo en la nueva articulación de la cadena imperialista que se consolida desde fines de la década del cincuenta.

Cuando hasta hace pocos años la mayoría de los dentistas sociales definían al Uruguay como un país “democrático” y con predominio de las “clases medias”, no hacían sino designar descriptivamente una situación que debe ser explicada analíticamente. Hoy que la “Suiza de América” ya lleva muchos años de crisis económica, de intensas luchas de clases y de “guerra abierta contra el pueblo”, es más urgente que nunca aproximarse a una explicación científica de aquella singularidad y de esta culminación anómala solo en apariencia.

CONSOLIDACIÓN CAPITALISTA EN EL CAMPO Y CRISIS DE HEGEMONÍA

El último tercio del siglo XIX es un período en el cual el Uruguay va consolidando su existencia como estado independiente, aunque siempre signado por su carácter de “estado tapón” entre sus dos grandes vecinos.

Esta consolidación va de par con el proceso de consolidación definitiva del modo de producción capitalista en el conjunto de la sociedad y con su incorporación dinámica al mercado mundial, incorporación que tiene

un retraso de casi dos décadas respecto a la de su vecino, Argentina.

En particular, a partir de los años setenta del ese siglo, en que gobierna el Gral. Lorenzo Latorre, a través de una serie de medidas de política interior directamente ligadas con la situación del mercado mundial de carnes y lanas, el país se va incorporando cada vez más intensamente al mercado internacional, sobre todo a través de la exportación de dichos productos. Pero en ese momento, y debido al poco desarrollo tecnológico de la producción agraria en el país, la carne y la lana producidas por la “Provincia Oriental” aún eran de calidad relativamente baja, tanto en comparación con los niveles alcanzados en la Pampa húmeda argentina como en relación con las exigencias de los mercados consumidores “centrales”. Por otra parte, aún no se habían instalado los frigoríficos modernos y el saladero seguía siendo la etapa final de elaboración manufacturera de la carne producida.

Pero lo esencial de este retraso “técnico” está directamente determinado por el retraso en la consolidación de las relaciones de producción capitalistas en las estancias uruguayas. A comenzar por la peculiar inestabilidad de la propiedad agraria, la que, siguiendo el flujo y reflujo de las endémicas guerras civiles/

internacionales, cambia sucesivamente de manos entre los dirigentes civiles y militares de los bandos vencedores. Esta inestabilidad no solo retrasa las inversiones tecnológicas disponibles en ese momento para la producción agraria (alambramiento de los campos, cruzamiento de razas, etc.), sino que tendía a reforzar las formas “precapitalistas” de relaciones laborales en el seno de la producción agraria, en particular el “caudillismo” de los grandes estancieros, tan útil y funcional para el manejo de los peones como “carne de cañón” en las endémicas guerras civiles.

Es justamente este retraso el que tiende rápidamente a desaparecer desde el período de Latorre. En efecto, impulsado por las presiones crecientes de los propietarios agrarios más avanzados en la vía capitalista, y representando sus intereses en lo fundamental, Latorre apoya una serie de medidas legislativas que tienden a hacer posible la adecuación entre la producción agraria y las exigencias del mercado externo. Dicho proceso de modernización capitalista va de par con la marginación acelerada de una parte importante de los trabajadores agrarios dejados “disponibles” por los adelantos técnicos introducidos, particularmente por el alambramiento de los predios, al igual que lo sucedido en la Argentina. Esta masa

marginal pasa así a transformarse en un factor más de inestabilidad política: de ella sale una buena parte de los combatientes de las guerras civiles que continúan hasta 1904; ella “provoca” crecientes temores entre los hacendados y el gobierno con las consecuentes olas de represión y, además, pasa a presionar en forma considerable sobre el mercado de trabajo urbano, principalmente de la ya macrocéfala capital.

Sin duda, hasta bien avanzado el siglo XX, permanecen formas atrasadas de capitalismo en el campo, pero, al final del siglo, ya puede afirmarse que estas están estructuralmente subordinadas al modo dominante, aunque al nivel político e ideológico aún tienen un peso considerable y son uno de los elementos causales de la inestabilidad hegemónica de las clases dominantes en ese período.

Se debe insistir en esta inestabilidad hegemónica, ya que constituye un aspecto central del sistema político de dominación en este período (a diferencia de la sólida implantación para esa fecha de la llamada “oligarquía” argentina) y porque ella es uno de los componentes centrales de la situación que hará posible la implantación del modelo batllista en el primer tercio del siglo XX.

A esta inestabilidad contribuye la ya mencionada demora relativa en la consolidación de la

propiedad de la tierra (la que ve cambiar una buena parte de sus titulares hasta fines de la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez). Otro elemento importante en el caso uruguayo es la gran fuerza en todo ese período de los sectores vinculados al alto comercio (local e internacional) los que lograron impedir la implantación del papel moneda como patrón monetario durante todo el período considerado, con el consiguiente deterioro relativo del poder de los ganaderos, a diferencia, una vez más, de lo sucedido en la Argentina. A ello debe agregarse la fuerte penetración del capital bancario especulativo de Argentina y Brasil, con las consecuentes crisis periódicas a ese nivel, crisis que a menudo toman el carácter de verdaderas catástrofes nacionales.

En los albores del siglo existe, pues, una aguda crisis en el bloque en el poder y no hay ninguna fracción ni alianza de ellas que logre consolidar políticamente su poder en forma estable y mucho menos crear las condiciones para la implantación de un proyecto hegemónico, como, por ejemplo, en la Argentina, con el llamado “Proyecto del 80”. Una de sus manifestaciones claves para el sistema político es la permanente ruptura del estado de derecho y la implantación casi permanente de diversos estados de excepción como única forma de manejar las tensiones por el poder.

Paralelamente, se fue dando el sistemático crecimiento de la población urbana (sobre todo, capitalina) motivado tanto por la ya mencionada desocupación de trabajadores rurales como por la importantísima migración de origen europeo, fruto de la crisis en las metrópolis capitalistas. Al mismo tiempo, crece la pequeña industria y el comercio de Montevideo, vinculados casi exclusivamente al mercado de consumo interno, con el consecuente fortalecimiento político de dichos sectores.

Este considerable desarrollo de “lo urbano”, que se combina con el tradicional peso histórico de la “ciudad-puerto”, configuran otro de los elementos importantes para explicar la particular articulación de fuerzas sociales y políticas que hacen posible la posterior estabilidad del “modelo batllista”.

JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ: CRECIMIENTO CAPITALISTA Y DEMOCRACIA POLÍTICA

Frente a ese panorama de crisis política y de maduración de las condiciones para un proceso estable de desarrollo capitalista dependiente en el país (por primera vez en muchas décadas), la elección por el Colegio Electoral de Batlle para la presidencia de la República aparece, mirada a la distancia, no tanto como una irrupción anómala sino como una necesidad

del conjunto del sistema y de los sectores predominantes de la clase dirigente.

Sin menospreciar el importante papel jugado por su fuerte personalidad, su obra (que es la obra del conjunto de los sectores dirigentes más lúcidos de las distintas fracciones burguesas de la época) representa un exitoso intento por superar la ya mencionada crisis hegemónica del conjunto de la clase dominante. De esa manera, permite atender a las necesidades de acumulación tanto de lo más avanzado de la burguesía agraria, como de los emergentes sectores vinculados al comercio y la industria y ligados al mercado interno. Dicha tarea se ve además respaldada por las óptimas condiciones del mercado mundial de carnes y de lanas junto con la importante renta diferencial que la producción local obtiene gracias a las privilegiadas condiciones naturales para ese tipo de producción.

De todos modos, es indudable que a partir de 1903, año de su primera elección como presidente, se produce una especie de ruptura con el anterior ciclo de crisis políticas casi catastróficas que amenazaban continuamente la propia existencia del Estado y las posibilidades de un desarrollo de la acumulación capitalista local. En especial a partir de la victoria de las fuerzas gubernamentales (dirigidas personalmente por

el propio Batlle) sobre Aparicio Saravia, victoria que cierra el ciclo de guerras civiles manifiestas y acelera el proceso de consolidación del conjunto de condiciones necesarias para la producción ampliada del modo de producción capitalista en el país. Se trata no solo de las condiciones de reproducción amplia, del capital, sino también (y en un solo movimiento) de las condiciones de reproducción ampliadas de las clases sociales en sus aspectos políticos e ideológicos, sin las cuales tampoco se reproduce el capital.

Dentro de las condicionantes rígidas impuestas por el carácter dependiente del país (aunque con ventajas diferenciales relativamente similares a las que hoy día tienen los países exportadores de petróleo), el llamado “modelo batllista” se caracteriza por haber maximizado el espacio de acumulación de la burguesía local o “interior” tanto ganadero-exportador como industrial y comercial que produce para el mercado interno. Gracias a un intervencionismo estatal muy acentuado —que luego trataremos—, lo original es que se estimula simultáneamente el desarrollo de las exportaciones primarias (con propiedad “local” de la tierra y el ganado) y el de la industria de bienes finales para el consumo interno de los sectores urbanos y de la importante capa de agricultores familiares

que rodea la capital. Es este doble aspecto el que dará por largo tiempo el perfil característico de las bases de sustentación social del modelo batllista, aunque en la literatura sobre el tema se minimizó a menudo la primera de las características, haciéndolo que hizo en parte incomprensible el evidente pacto de “no agresión mortal” que existió en todo el primer tercio del siglo entre los sucesivos gobiernos batllistas y la burguesía agraria más avanzada y ligada al mercado mundial.²⁶ Es este mismo doble aspecto de la política económica lo que posibilitó el entrelazamiento creciente de las capas superiores de la burguesía (agraria, industrial, comercial y financiera) y dio lugar al grupo social y económico denominado, en el lenguaje político posterior, como “la rosca” o “las quinientas familias”.

Se configura así un bloque en el poder en el cual el grupo que aún es dominante económicamente (y que tiene como nunca antes posibili-

dades de hacer efectivo el plusvalor ganadero) pierde, sin embargo, el reinado político. Reinado que pasa a ser asumido paulatinamente por una alianza de la burguesía industrial y comercial y por la creciente “burguesía de Estado”. Esta característica propia del bloque es la que maximiza a su vez las posibilidades del desarrollo de la autonomía del Estado como organizador necesario de ese desfase. Junto con el crecimiento del estado, se amplían también de ese modo las condiciones para el importante papel político, de la tecno-burocracia y de ciertas capas de la pequeña burguesía.

De todas maneras, el papel preponderante del Estado era funcional para permitir condiciones generales, de acumulación local en una economía dependiente y en un espacio económico tan reducido como el uruguayo.

El papel intervencionista y organizador del Estado en lo económico se manifiesta en la creación o el desarrollo de la infraestructura física, administrativa y financiera necesarias para una expansión rápida de la acumulación capitalista, infraestructura que, en muchos casos, pertenece al propio Estado. A ello se agregó una gestión “sana” de las finanzas públicas, la incursión en varias actividades propiamente productivas y una legislación económica y laboral que dieron un gran impulso al desarrollo

26 Más allá de las naturales tensiones entre fracciones burguesas o entre ellas y el Estado como aparato con una gran autonomía relativa en el caso uruguayo, es claro que los sectores agroexportadores integraron, durante todo el período, el bloque en el poder, aunque sin ser hegemónicos en él. Por otra parte, ese tipo de alianzas son propias de casi todos los países latinoamericanos y han sido ampliamente explicadas por el carácter específico del desarrollo dependiente en la región.

y ordenamiento del mercado interior. En ese sentido, la amplia legislación social del primer período batllista debe ser vista no solo en sus connotaciones “populistas”, sino también en su faz de organización stricto sensu del mercado de trabajo, como el propio Batlle les decía repetidamente a los sectores empresariales que protestaban por ella.

En cuanto al nivel político-ideológico, presenta también características originales respecto al panorama latinoamericano de la época y también posterior. Poco a poco se va afirmando un modelo de dominación burguesa sobre las otras clases de la sociedad, en el cual predominan netamente los aspectos de hegemonía pacífica sobre los aspectos represivos de la dominación. Correspondiendo a un período en el que —como vimos— era una necesidad de “toda” la burguesía (al menos de sus capas más avanzadas en la vía capitalista) el terminar con las crisis y consolidar una forma legal y pacífica de dominación y basándose en las posibilidades sociales objetivas abiertas por la relativa complejidad ya alcanzada por la estructura social dominante (sobre todo, urbana), se va afirmando un régimen de “democracia representativa”, donde los partidos son el canal privilegiado de representación de las clases y capas sociales en la escena política. A ello contribuyó —sin

duda— que los partidos abrumadoramente mayoritarios lo eran de larga tradición histórica y netamente policlasistas en sus bases (el Partido Colorado, con la fracción batllista en su seno, y el Partido Nacional o Blanco).

Además de la fuerte orientación civilista del grupo batllista, su propia necesidad de afirmación electoral, siempre amenazada en las urnas, propició el recurso frecuente a las elecciones a nivel nacional y departamental. Fue este propio “electoralismo” el que aceleró la política de concesiones sociales del proyecto batllista a la vez que iba permitiendo la consolidación política de las fracciones y sectores de clase que el batllismo aglutina y expresa en cuanto que partido (o fracción de partido, para ser más precisos). Es esta misma política de apertura creciente del sistema político la que refuerza el papel propiamente político de la pequeña burguesía y ciertos sectores medios que ven en ella representados muchos de sus intereses inmediatos. Esto es particularmente válido para los sectores ligados a la expansión del Estado y sus diversos aparatos, los que en buena medida surgen precisamente de esas capas.

A su vez, a nivel propiamente ideológico, el discurso dominante se tiñe fuertemente de elementos pequeño burgueses, disimulándolo que

disimula con eficacia los lazos cada vez más sólidos que unen al “Estado batllista” con el proyecto de la gran burguesía, el que cada vez más pasa a ser patrimonio de toda la nación. Se va consolidando así un proyecto hegemónico nacional-burgués viable para la etapa histórica en cuestión y que oculta “naturalmente” su carácter particularista. Dicho proyecto, liderado incuestionablemente por la fracción batllista (aunque de hecho compartido o tolerado estratégicamente por las otras fracciones políticas de peso), logra así reorganizar al conjunto del bloque dominante a nivel político. Pero además debe señalarse la gran importancia de dicho proceso en cuanto a la desorganización política e ideológica de los sectores populares, en particular de la creciente clase obrera y los demás sectores asalariados.

El fuerte acento igualitarista del batllismo, unido a la popularización de una imagen del Estado como situado por encima de las clases en sentido literal (y no solo poseyendo una importante autonomía frente a las diversas fracciones, que sí la tenía en ese período), hizo extrema la distancia entre los aspectos económicos y políticos de la lucha de clases, fenómeno central para la explicación del largo período de dominación hegemónica de la burguesía en el Uruguay. En ese período se hace enormemente

difícil para las vanguardias obreras el lograr articular las importantes luchas reivindicativas de los sindicatos a nivel económico, con el aspecto de dominación política de clases que implicaba la inocultable voluntad de apertura política del Gobierno, aunque la misma tomara a los actores en pugna fundamentalmente en su dimensión de “ciudadanos” y no como clases sociales antagónicas respecto al control económico y político de las fuerzas productivas en expansión y de sus frutos.

Este efecto desorganizador del proletariado solo se revertirá en la década del sesenta, en la que paulatinamente van emergiendo al nivel propiamente político las contradicciones de clase; o al menos recién para ese entonces esta emergencia deja de ser el patrimonio de las vanguardias dirigentes para transformarse en patrimonio de amplias masas.

Como ya lo sugerimos anteriormente, otro aspecto importante del modelo político es la capacidad que tuvo el bloque en el poder, en particular a través de la acción del batllismo, de captar a la pequeña burguesía en cuanto clase aliada o apoyo según los momentos. Esto, además de ensanchar sus bases de legitimidad, logró aislarla por mucho tiempo de toda posibilidad de alianza con la clase obrera, lo que reforzó aún más la debilidad política de esta última.

A pesar de una serie de altibajos y de indudables crisis políticas que atraviesan todo el período, se conformó así una especie de “Estado de bienestar” que pasó a ser reconocido como patrimonio propio por la gran mayoría de la población del país.

CRISIS MUNDIAL Y POLÍTICA DE LA BURGUESÍA EN EL URUGUAY

Es bien sabido que la crisis mundial del año 1929 generó un descenso brutal no solo en la demanda de bienes primarios, sino también en sus precios. Naturalmente que el Uruguay no escapó a los efectos de dicha situación. Pero también la crisis provocó un proceso de compartimentación en el comercio mundial que presionó en el sentido de la autarquía de los espacios económicos nacionales, incluyendo tanto a los países capitalistas periféricos como a los latinoamericanos. Los efectos estimulantes para el desarrollo industrial “sustitutivo” de dicha situación han sido ampliamente estudiados, y no nos detendremos aquí en su consideración.

Lo que sí nos importa señalar son las condiciones privilegiadas que tenía Uruguay (sobre todo al nivel del bloque en poder y del sistema político), en particular su burguesía industrial, para maximizar las oportunidades de acumulación

capitalista local abiertas por la crisis de la cadena imperialista.

Previamente conviene destacar los efectos acumulativos del modelo aplicado en el primer tercio del siglo, lo que había permitido que en ese momento el país no solo contara con un sistema político “abierto” y estable —asimismo, con una importante extensión de servicios sociales y educativos—, sino que, además, para 1930, el producto industrial manufacturero ya representaba el 2% del producto bruto interno, cifra solo superada en América Latina por Argentina y México. Dicha circunstancia fue un elemento de gran importancia para asegurar las condiciones de viabilidad física y económica del importante “despegue” industrial, el que luego de afirmado ya no habrá de detenerse hasta mediados de la década del cincuenta.

En la casi totalidad de los países de América Latina se aplicaron medidas proteccionistas ante la crisis del comercio exterior. En la mayoría de los casos, respondían principalmente a las presiones de la burguesía productora de materias primas y fueron acompañadas por graves crisis institucionales, intervenciones militares y avances muy importantes de los sectores económico-políticos habitualmente designados como “oligárquicos”. En el caso uruguayo, dichos fenómenos se dieron, pero

en mucho menor grado: creemos que ello se debe en gran parte a la originalidad del bloque burgués que ya señalamos, así como a la forma de su articulación política en el seno de un estado con alto grado de autonomía relativa frente a las diversas fracciones burguesas en presencia. En particular, se deben señalar el relativo equilibrio entre las fracciones dominantes; las sólidas posiciones que ya ocupaba la burguesía industrial en el aparato de Estado; la dificultad ideológico-política que el proyecto “oligárquico” pudiera a esa altura imponerse al conjunto de la sociedad; el factor amortiguador representado por los numerosos sectores dependientes de los aparatos del Estado; la existencia de partidos políticos tradicionales bien implantados y con un importante personal político; la despolitización de las fuerzas armadas y la ausencia de movimientos políticos populares de carácter “amenazante”.

Esas circunstancias explican que entre 1929 y 1933, el Consejo Nacional de Administración (forma colegiada que tenía en ese momento una de las cabezas del Poder Ejecutivo, siendo la otra el presidente de la República), hegemonizada por la fracción batllista, llevara adelante una política económica coherente y enérgica, destinada a satisfacer las exigencias de la burguesía local creándole condiciones para superar

las presiones del capital extranjero y dinamizar el mercado interno mediante la enérgica intervención económica del Estado. Aplicando en cierto modo el mismo modelo de “crisis” adoptado por los países centrales, trató de estimular el mercado interno, reducir el déficit en la balanza de pagos, y sobreproteger a la producción industrial local mediante el encarecimiento de las importaciones. También encaró una serie de medidas de nacionalización de ciertos intereses extranjeros, aunque con éxito relativo. Lo importante es que dicha política haya podido aplicarse hasta 1933, a pesar de la creciente oposición de los sectores ganaderos, del comercio de importación-exportación y de las empresas extranjeras.

De esa manera, y a pesar de los efectos de la crisis, la industria manufacturera aumenta sus márgenes de rentabilidad y logra desarrollarse en nuevos rubros. Logra paliar parcialmente los efectos recesivos y dar las condiciones físicas y económicas para su crecimiento acelerado posterior. Las únicas dos excepciones significativas son la industria frigorífica (ligada a las exportaciones de carne) y la industria de la construcción.

En marzo de 1933, el presidente en ejercicio, Gabriel Terra, disuelve las Cámaras y el Consejo Nacional de Administración y asume plenos

poderes junto con un Consejo de Estado designado por él. En un país con larga tradición de “democracia representativa”, y dada la intensa campaña represiva lanzada por el gobierno (sobre todo contra los activistas sindicales y los partidos de izquierda), el hecho desató una amplia ola de críticas en los sectores progresistas y en las filas del batllismo político. La dictadura fue juzgada como tal y así pasó a la historiografía nacional de décadas posteriores. En términos de régimen político, la caracterización es incuestionable, y nosotros la mantenemos. Sin embargo, creemos necesario mostrar que, en cuanto a la composición del bloque burgués en el poder y el carácter de la política económica del Estado en ese período, las modificaciones introducidas no son demasiado profundas. Ello es importante para poder explicar coherentemente la posterior evolución de la sociedad uruguaya.

Es cierto —sin duda— que la radical devaluación de la moneda realizada por el gobierno en ese período significó una inmediata traslación de ingresos hacia el sector agroexportador. Es cierto también que en ese período se toman una serie de medidas mucho más favorables para los intereses del capital extranjero y del comercio importador-exportador. En ese sentido, es indudable que se produce un

desplazamiento hacia dichos sectores en la correlación de fuerzas del bloque en el poder. Sin embargo, dicha modificación es notoriamente menor de la acaecida en otros países de América Latina; sobre todo, no logró desplazar de sus sólidas posiciones a la burguesía industrial. Esto, a nivel estructural. Luego veremos cómo efectivamente la política económica global del gobierno no contradijo las líneas fundamentales que ya se venían aplicando por el Consejo Nacional de Administración, incluso a veces contradiciendo las propias declaraciones oficiales a ese respecto. Eso explica que la fracción industrial negociara sin ruptura real a nivel económico, aunque el sector que mejor la expresaba políticamente (la fracción batllista del Partido Colorado) estuviera en la oposición dentro de la escena política por lo menos hasta la presidencia de Alfredo Baldomir en 1938.

En realidad, la gran modificación producida por la crisis es el relativo alejamiento de la pequeña burguesía del bloque en el poder y la guerra social abierta que se instaura contra los sectores asalariados, en particular el proletariado. La crisis capitalista general impone un paréntesis en la forma “democrática” de dominación como condición para mantener la rentabilidad necesaria, tanto en la producción agroexportadora fuertemente deprimida como,

sobre todo, en el sector industrial nacional que poco a poco pasa a convertirse en el sector más dinámica del conjunto de la economía.

De esa forma, al cierre relativo de las importaciones viene a agregarse una condición fundamental: la baja de los salarios impuestos por la “fuerza”. A su vez a los sectores ganaderos les interesaba el desarrollo industrial, pues ello dinamizaba el mercado interno y aumentaba sus posibilidades de colocación local de la producción (dada la crisis del mercado internacional).

Manteniendo lo fundamental de las medidas cambiarias y del control del comercio exterior, el gobierno de Terra elevó los niveles de protección estatal a la industria, lo que aceleró al mismo tiempo su crecimiento y su concentración. Por lo menos hasta comienzos de la década del cuarenta, dicho crecimiento se apoya en el mercado ya existente y que quedó desabastecido desde el exterior.

En cuanto al Estado, sigue desempeñando un papel fundamental en la administración de las contradicciones entre fracciones burguesas y como factor dinamizador del desarrollo capitalista local.

Pero incluso a nivel político, debe señalarse la peculiaridad de que el “golpe” fue dado por el presidente electo por el Partido Colorado,

sin intervención de las Fuerzas Armadas y con el apoyo de la mayoría herrerista (conducida por el Dr. Luis Alberto de Herrera), del Partido Nacional, y por la minoría del Partido Colorado. Además, tanto en el período de Terra como en el de Baldomir, una gran parte de la clase política tradicional participa activamente en la vida política y en los aparatos del Estado (con la salvedad de que, en un caso, se abstienen los batllistas y, en el otro, los herreristas).

En todo caso, durante el período que va de 1933 a 1940, fracasa el intento de imponer al país un proyecto agrarista, conservador. No solo fracasa, sino que a partir de ese momento la burguesía industrial vuelve a ganar el terreno perdido al nivel político y pasa poco a poco a hegemonizar políticamente el bloque en el poder a la vez que se transforma ya claramente en el sector dominante al nivel económico. Pasa entonces a procesarse la recomposición del equilibrio anterior a la crisis, lo que desembocara plenamente en la vuelta al régimen de “democracia representativa”, con un inesperado renacer de los partidos tradicionales y la posterior instauración de lo que proponemos llamar un “populismo democrático”, por contraposición a los populismos que se dieron, particularmente, durante ese período en Argentina y Brasil.

LA GUERRA MUNDIAL Y LA TRANSICIÓN HACIA EL “NEOBATLLISMO”

Las intensas luchas interimperialistas que desembocan en la guerra vuelven a crear condiciones aprovechables para un desarrollo industrial acelerado en aquellos países que reúnen, al menos, dos condiciones: producir materias primas necesarias para el desarrollo del conflicto y poseer en ese momento un grado de desarrollo industrial local que les permita invertir en ese sector los excedentes del comercio exterior. Era el caso del Uruguay, y más allá de las dificultades para importar insumos y bienes de capital, y de las fluctuaciones coyunturales, el equilibrio económico y político interno se vuelca cada vez más netamente hacia la maximización de dichas posibilidades. Dicha evolución tomará su máxima expresión política con el triunfo de la fracción batllista en las elecciones de 1946. Pero las condiciones económicas presionaban desde hacía tiempo en ese sentido, y las presidencias de Baldomir (1938) y de Juan José de Amézaga (1942) se ven atravesadas por el intenso tironeo de las fracciones dominantes en búsqueda del nuevo equilibrio y que ya se orientaban en esa dirección.

Esta evolución se vio favorecida por el hecho de que los sectores agroexportadores, si bien habían visto aumentado sus ingresos por

la subida de los precios internacionales, desde un punto de vista productivo estaban estancados desde 1929 y además no habían logrado imponer ideológica y políticamente su proyecto. Por otra parte, las exigencias político-estratégicas de la Guerra habían aislado a los sectores políticos inicialmente ligados a la dictadura de Terra, los que se habían definido a favor del Eje.

Además, desde fines de la década del treinta, se había ido saturando la capacidad de compra del mercado interno. Ello presionó objetivamente hacia una paulatina redistribución del ingreso entre los asalariados, política que fue impulsada desde el gobierno cada vez con más claridad, contando para ello con el aval implícito de las distintas fracciones de la burguesía local. Como el Estado había mantenido casi intactos sus importantes instrumentos de intervención económica y política (gestados durante varias décadas), ello permitió una intervención más rápida y más profunda que en otros países latinoamericanos.

Otro elemento que favoreció dicho proceso fue el fortalecimiento del sindicalismo obrero (en gran medida impulsado por el crecimiento de la industrialización) y, en particular, el hecho de que sus vanguardias no hubieran podido ser aniquiladas por la dictadura, como sí había sucedido en otros países. Este hecho

merece un cierto desarrollo, pues está ligado a una de las características básicas del “bloque histórico” uruguayo hasta que este entra en crisis aguda durante la década del sesenta. La fuerte “incomunicación” ya mencionada entre los niveles económicos y políticos de la lucha de clases impuesta por la forma específica de dominación burguesa existente en el país desde el primer batllismo se dio de par con una alta autonomía y combatividad de las organizaciones obreras en un nivel reivindicativo. Desde principios de siglo hasta nuestros días fracasaron todos los intentos del Estado, los partidos tradicionales y los empresarios por dirigir o controlar orgánicamente a los sindicatos. Paralelamente, los partidos, y movimientos de base obrera e inspiración socialista no habían logrado impedir que la mayoría de los trabajadores se expresaran políticamente a través del voto por los partidos tradicionales y con dirección burguesa. Ambos elementos unidos hacen más viable la concreción política del nuevo equilibrio socioeconómico que se va gestando y que —como vimos— es funcional a los intereses de la burguesía. Por un lado, se dice atender a los reclamos salariales del proletariado y se crean instrumentos jurídicos para canalizarlos (el principal de los cuales es la creación por el gobierno de los consejos

de salarios en 1942). Por el otro, la burguesía tiene un amplio margen de maniobra político para institucionalizar la nueva etapa en forma de “democracia representativa”, pues prevé con fundamento que los partidos tradicionales lograrán una vez más heteronomizar a los sectores populares.

Esta inusitada capacidad de sobrevivencia del sistema de partidos ya existentes no solo está ligada a su fuerte implantación ideológico-política en el conjunto de sectores sociales del país, sino que se debe, en gran parte, a la invención de un complejo sistema electoral (que todos los gobiernos fueron perfeccionando) y que permite desalentar al máximo la aparición de nuevas agrupaciones autónomas de los partidos tradicionales (nos referimos al complejo sistema jurídico denominado “ley de lemas”). También contribuye, en ese sentido, la absorción de facto de los partidos tradicionales (Blanco y Colorado) por los aparatos del Estado y la consolidación histórica anterior de una numerosa y fuerte “clase” política profesional.

Estos tres elementos, si bien representan elementos en principio independientes entre sí, en el caso uruguayo pasaron a configurar un conjunto interrelacionado sólidamente y con características bien propias. La existencia de una fuerte y legitimada élite política (con

crecientes aspectos de cooptación oligárquica en su seno) reforzó las presiones para que ambos partidos se pusieran de acuerdo y votaran leyes electorales cada vez más restrictivas, a pesar de sus apariencias de extrema pluralidad. A su vez, esta legislación tuvo como contrapartida casi inevitable, en un país donde el Estado posee y administra tantos bienes y servicios, que poco a poco el reparto de los votos y los cargos políticos y administrativos fuera haciendo difícil distinguir dónde termina el Estado y dónde comienzan los partidos.

Se conjugaron de esa forma un conjunto de circunstancias económicas, políticas e ideológicas que posibilitaron que el huevo y acelerador impulsó al desarrollo industrial sustitutivo de la posguerra adoptara en el Uruguay una serie de características sociales y políticas que contribuyeron a que amplios sectores populares (y la propia élite dirigente) creyeran en la verosimilitud de afirmaciones tan insólitas como las que hizo Luis Batlle Berres (sobrino de José Batlle y Ordóñez) en 1954, y que pusimos como acápite de este trabajo.

EL “POPULISMO DEMOCRÁTICO” Y LA NUEVA HEGEMONÍA

La década 1947-1958 marca para el Uruguay un período de indudable prosperidad económi-

ca, en el cual los sectores industriales locales representan el núcleo motor del conjunto del sistema, haciendo rendir al máximo las ventas relativas adquiridas en la década anterior. El Estado acentúa su tradición función reguladora y estimulante del conjunto del sistema económico y es una pieza clave para la afirmación de un modelo de acumulación claramente centrado en la redistribución del producto social entre las capas medias y proletarias de implantación urbana. Es un período de aumento en los salarios reales tanto en el sector manufacturero como en el comercio; asimismo, en los servicios públicos y privados. A su vez, se desarrolla y perfecciona el conjunto de la legislación laboral y de previsión social, la que alcanza niveles realmente excepcionales en el panorama latinoamericano.

Como en el resto del continente, la acumulación de divisas realizada durante la Guerra facilita esta política de redistribución de ingresos hacia la industria y los sectores urbanos. Pero en el caso uruguayo, la implantación de esta política se ve favorecida por la particularidad de que sus exportaciones se orientan típicamente hacia Europa, en momentos en que buena parte de sus importaciones —y sobre todo, sus lazos financieros— se orientan hacia Estados Unidos. Ese cruzamiento de los

vínculos entre distintas fracciones burguesas de distintos eslabones de la cadena imperialista aumenta el margen de maniobra del Estado, que bajo la hegemonía del sector industrial administra los intereses del conjunto del bloque en el poder. Es necesario señalar que, en grandes líneas, este mismo “cruzamiento” existió desde fines del siglo XIX, con idénticas ventajas para el país.

Al analizar la posterior crisis de este modelo veremos que su propia lógica interna incluía las contradicciones básicas que lo harían impracticable en el nuevo equilibrio capitalista que se consolida a fines de la década del cincuenta. Ahora nos interesa resaltar la forma particular en que dicho proyecto socioeconómico se articula con el conjunto de las instancias de la sociedad uruguaya, articulación que nos parece una de las claves de su propia viabilidad para un país dependiente que, para ese entonces, apenas sobrepasaba los dos millones de habitantes.

El primer elemento para señalar es que, desde comienzos de siglo, en el bloque en el poder, si bien presenta un cierto empate entre las fracciones burguesas principales, políticamente predomina la burguesía industrial durante largos períodos. Como ya se dijo, el Estado adquiere una importante autonomía relativa, la

que juega tendencialmente a favor de la alianza entre la burguesía industrial, la pequeña burguesía agrícola y urbana de tipo productivo y los sectores asalariados ligados a él.

Dicha situación “estructural” se ve fuertemente reforzada por la precoz implantación de una hegemonía estable y canalizada por regímenes políticos de tipo “democrático-representativos”. El necesario recurso constante a las elecciones que este exigía fue creando una dinámica autosustentada por la cual los representantes políticos de la burguesía debían obtener su legitimidad mediante continuas concesiones a los sectores populares. La constante predica ideológica en ese sentido —y el consecuente reforzamiento de los partidos como canal privilegiado de representación de las clases— facilitó la “restauración democrática” como contexto útil para la implementación del proyecto socioeconómico populista. Lo que en otros países exigió los clásicos regímenes “nacional-populares” como forma de desbloquear los frenos oligárquicos a dicho proyecto y como el recurso más apto para canalizar la irrupción masiva de nuevos sectores populares al sistema político, en el Uruguay, con objetivos similares, fue posible canalizarlos mediante un resurgir del viejo modelo de hegemonía implantado por el primer batllismo.

Podría sostenerse, no sin fundamento, que en lugar de caracterizar esta etapa como de “populismo democrático”, habría que hablar de un Estado de compromiso con un amplio desarrollo del sistema político, entendido como caja de resonancia de los diversos intereses particularistas. Particularmente, pensamos que dicha caracterización es más adecuada para el período 1958-1967 que para el que ahora estamos analizando.

El adjetivo “democrático” es de casi innecesaria fundamentación. Se vuelve al “libre juego” de las instituciones, con la correspondiente autonomía de los “poderes”. Se dan las máximas libertades públicas, incluyendo las de expresión y asociación. Se mantiene la legalidad de los partidos y movimientos de izquierda (que tienen muy poco peso en la escena política) y se respeta la autonomía organizacional de los sindicatos obreros (aunque periódicamente se reprimen con rigor ciertos conflictos laborales “duros”).

En cuanto al carácter “populista”, no solo se lo atribuimos por la naturaleza estructural del proyecto socioeconómico que se impulsa. A ello se agregan una serie de elementos generalmente atribuidos a este fenómeno:

a) una importante autonomía del Estado unida a su intensa participación en la actividad

económica y en el espacio político e ideológico del conjunto de la sociedad;

- b) una estatización de facto de los dos partidos políticos tradicionales, ambos de base policlasista y dirigidos por los sectores dominantes;
- c) una alta subordinación política e ideológica de los sectores populares, los que están heteronomizados y con muy pocas posibilidades de expresión política autónoma;
- d) un frente social policlasista, de contenido nacional-burgués, hegemonizado por la burguesía industrial y que incluye amplios sectores medios urbanos, la tecno-burocracia estatal y ciertas capas de asalariados industriales;
- e) el predominio (gracias al complejo sistema electoral) de la fracción batllista del Partido Colorado, dirigida en ese período por un dirigente político con fuertes tintes carismáticos, el señor Luis Batlle Berres (presidente entre 1947-1950 y 1954-1958).

Se trata de un período en el cual culminan todas las potencialidades del desarrollo capitalista nacional de tipo dependiente, potencialidades definidas con gran claridad estratégica por el “proyecto batllista” del primer tercio de

siglo. Los aspectos centrales del éxito de su instrumentación —pensamos— residen en la subordinación política precoz de la burguesía agraria y el alto comercio; el importante papel jugado por el Estado; la sólida implantación de un sistema de dominación política e ideológica de tipo democrático-representativo; el privilegio dado a los canales partidarios de representación política y su paulatina integración a los aparatos del Estado y el importante peso social y político que fueron adquiriendo los sectores sociales cuya existencia dependía del empleo público (y que fueron aliados del bloque en el poder, salvo en el período de Balmir, ya analizado).

Antes de entrar a considerar las grandes líneas del proceso de bloqueo del modelo y su posterior crisis general, debemos señalar que, incluso durante su período de auge, algunos elementos centrales de su estructura política y económica iban generando contradicciones que luego acelerarían su propia incapacidad de reacción y de adaptación a la nueva coyuntura mundial.

En primer lugar, debe señalarse la debilidad estratégica de un desarrollo urbano industrial de tipo liviano o intermedio, cuya dependencia creciente de los insumos y bienes de capital extranjeros lo hace depender casi total-

mente de las divisas generadas por el sector ganadero y, básicamente, de las exportaciones de carne. Como este sector estaba estancado desde 1930 y los niveles de precios le eran cada vez más desfavorables, el cuello de botella que se agudiza a partir de 1955 era perfectamente previsible. Como, por otra parte, los propios mecanismos de rentabilidad capitalista hacían inviable una eliminación “natural” del carácter latifundista y casi monoprodutor en dicho sector, la burguesía “nacional” con base industrial solo hubiera podido enfrentar ese problema mediante una reforma agraria que tendiera a diversificar la producción y aumentar la productividad. El propio peso político de la burguesía ganadera y la complejidad del equilibrio político que permitía la hegemonía del conjunto de la burguesía sobre el resto de la sociedad hacían prácticamente impracticable esa solución. A ello debe agregarse que una ruptura de ese tipo en el bloque en el poder podía amenazar, seriamente todo el sistema de dominación laboriosamente construido durante varias décadas.

En segundo lugar, no debe olvidarse que la carencia de otros recursos naturales y la pequeñez del mercado interno hacían previsible una gran dificultad para acceder a los niveles de competitividad cada vez más altos exigidos

por el desarrollo capitalista desde el fin de la Guerra. Eso dificultaba la posible conquista de mercados extranjeros. Dicha dificultad se veía aumentada por las trabas crecientes que ponían los países centrales —en particular Estados Unidos— a la política de protección estatal de la industria local, incluyendo aquella que elaboraba materias primas nacionales (el ejemplo más notorio fue el fracaso de Luis Batlle Berras en su intento por crear una importante industria textil exportadora de lana, con todas sus etapas de elaboración). Al igual que en el período previo a la crisis de 1929, el costo de la protección estatal a la industria nacional se elevó a niveles prácticamente insostenibles, dado el equilibrio de fuerzas políticas existentes. También aquí la solución debía pasar por una ruptura neta con las condicionantes del sistema capitalista; en este caso, con las exigencias de las burguesías industriales del “centro”. Pero, dado el grado de dependencia técnico-financiera que ya tenía el país con el polo dominante de la cadena imperialista, dicha tarea estaba claramente fuera del horizonte estratégico aceptable para la burguesía industrial uruguaya, por más “nacional” que ella fuera. El problema fue claramente percibido por los gobiernos de la época, pero su acción no paso de un largo ejercicio de oratoria

(particularmente brillante en el caso de Luis Batlle Berres).

En tercer lugar, el complejo sistema de alianzas sociales y políticas, junto con el fundamento ideológico que las alimentaba, fueron creando una intrincada red de favoritismos, prebendas y concesiones mutuas (cuyo centro organizador pasaba por el propio Estado) que, al mismo tiempo que hacían factible que el modelo alcanzara su plenitud, privaban a las diferentes fracciones burguesas de algunos de los instrumentos políticos que le hubieran permitido adaptar “rápidamente” el sistema a las nuevas condicionantes de la cadena imperialista (como efectivamente sucedió en varios países de Latinoamérica). Por un lado, fue corrompiendo al personal político de los partidos tradicionales, y lo hizo perder credibilidad ante la opinión pública. Por el otro, legitimó socialmente un conjunto de expectativas y de formas organizativas para defenderlas que luego hicieron sumamente lento el proceso de reajuste económico y político. Además, el papel dinamizador del Estado se vio acompañado cada vez más por una función clientelar, necesaria tanto para apuntalar los apoyos sociales del gobierno como para “subvencionar” los niveles de vida y la creación de empleos para sectores sociales cada vez más numerosos, lo que era una

condición de sobrevivencia para la propia burguesía industrial, tal como se había desarrollado su producción y su mercado hasta entonces.

CRISIS ECONÓMICA, CRISIS POLÍTICA V CRISIS IDEOLÓGICA: EL COMIENZO DEL FIN

Ya desde 1955 se percibe la aparición de un fenómeno inexistente en el Uruguay desde 1870: el estancamiento de la actividad económica en todos sus rubros fundamentales. Al sector agropecuario se agregan ahora la industria y los servicios, los que entrarán en una onda recesiva prácticamente ininterrumpida hasta el día de hoy. La producción agrícola y ganadera se mantiene estacionaria. El empleo y la producción industrial apenas si crecen al 1% anual. Las inversiones descienden brutalmente. Las reservas monetarias desaparecen y la deuda externa irá creciendo sin solución de continuidad.

Los capitales se orientan masivamente a los sectores especulativos y también hacia los circuitos económicos extranjeros. Los centros monopolistas internacionales se apropian porcentajes de plusvalor generado en el país en proporciones mayores a las que nunca se habían visto desde el primer período batllista. Concomitantemente, se reduce el considerable margen de autonomía que poseía el espacio

económico interno, y con él también se reduce el margen de independencia propiamente política del Estado nacional.

La inflación con recesión hace su aparición antes que el fenómeno se generalizara en el conjunto del área capitalista en los últimos años.

Esta descripción somera del cambio de rumbo y de situación económica podría hacer pensar que sus efectos fueron inmediatos sobre el conjunto de la estructura económica y social. En realidad, lo que se produjo fue un fenómeno bastante más complejo, cuyos condicionantes ya adelantamos brevemente. El sistema político y de relaciones de clases tenía tal complejidad que, si bien el sentido del reajuste mantuvo su orientación, su ritmo fue extremadamente lento y hasta 1968 no logró concretarse en toda su profundidad.

Sobre todo, la burguesía industrial y el proletariado logran mantener buena parte de sus posiciones hasta esa fecha, cuando los nuevos sectores hegemónicos recurren a lo que fue llamada la “dictadura constitucional” de Jorge Pacheco Areco.

En ese lapso, los sectores más perjudicados son los asalariados con poca capacidad de organización, los numerosos jubilados y pensionistas y los pequeños productores del campo y la ciudad.

En realidad se produce un desplazamiento de sectores económicamente dominantes (con el refuerzo del capital bancario extranjero, los grandes ganaderos y minoría de industrias monopolísticas en gran parte directamente ligadas al capital extranjero), pero que no logra traducirse en forma eficaz al nivel de la escena política. Se produce una especie de *impasse* que agrava aún más la crisis económica y que va a desembocar en una crisis general de hegemonía y en un cambio de régimen político y del tipo de Estado mismo.

El nuevo proyecto burgués de desarrollo capitalista, cada vez más integrado al nuevo esquema imperialista para la región, choca con fuerza tanto con el sistema ideológico consolidado de larga data como con los complejos mecanismos políticos en vigor. Esto provoca crecientes fricciones no solamente con el campo popular, sino en el propio seno de los representantes políticos de la burguesía, así como en parte del personal de alto rango de los aparatos del Estado. Más allá de toda definición ideológica, la propia lógica de los acontecimientos y de las diversas formas que toma en el período la lucha de clases, hacen evidente para amplios sectores que la “Suiza de América” tiene cada vez más dificultades para reproducirse a sí misma.

Es importante señalar que esta inadecuación creciente de los canales tradicionales de representación política de las clases para reproducir el sistema de hegemonía (en particular la crisis creciente de los partidos Blanco y Colorado) va creando un espacio propicio para la autonomización política del proletariado y de la burocracia estatal. Incluso para amplios sectores de la pequeña burguesía, los que se separan cada vez más netamente del bloque en el poder. Las crecientes expresiones de protesta y de organización reivindicativa de estos sectores van generando a su vez un mayor endurecimiento represivo por parte del gobierno.

Dentro de este proceso de estrechamiento de las bases de sustentación del sistema tradicional de dominación del bloque burgués, debe señalarse un fenómeno de gran importancia y casi único en América Latina con esas características tan masivas. Nos referimos al alejamiento de los intelectuales pequeño burgueses respecto a la ideología dominante y su paulatino tránsito desde una actitud de neutralidad frente a los dos polos del conflicto social hasta una actitud cada vez más comprometida con los intereses generales del campo popular. En un período de menos de diez años, los sectores burgueses pierden la capacidad tradicional de cooptar sus “intelectuales tradicionales”,

lo que representa un hándicap fundamental para todo sistema de dominación. Y es aún mucho más grave para un sistema de dominación hegemónica, y, por lo tanto, “pacífico”, como el que existía en el Uruguay.

A diferencia de lo sucedido hasta la década del cincuenta, en este período, los mejores y más renombrados intelectuales (en un país que cuenta con un gran número de intelectuales y profesionales prestigiosos en el ámbito latinoamericano) se sienten y se manifiestan independientes del *establishment*, aunque la mayoría de ellos dependen económicamente del Estado, lo que hace aún más significativo el fenómeno. Por otra parte, muchos de ellos se van incorporando poco a poco a la lucha propiamente política, y ello fuera de los partidos tradicionales. Por primera vez en la historia del país, las fuerzas obreras y populares ven afluir a sus filas un número considerable de “intelectuales orgánicos”, fenómeno este de indudable importancia política y que la burguesía percibe con gran claridad. La mejor prueba de ello es la represión sistemática que se desatará posteriormente sobre ellos bajo la acusación de contribuir de una u otra manera con la “subversión”.

En cuanto al proletariado industrial y ciertas capas de asalariados no obreros muy numero-

sos en el país (personal de la enseñanza, funcionarios bancarios, funcionarios de la salud) reaccionan al plan de reajuste económico y social en forma cada vez más enérgica, unificada y cargada de contenido político (no siempre formulado explícitamente, pero claramente perceptible para la clase dominante).

A diferencia de lo sucedido en la década del treinta, esta vez la crisis genera una radicalización creciente de dichos sectores, y también un proceso de unificación orgánica que culminará con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). Este organismo tendrá un papel protagónico en la escena social y política, por lo menos hasta 1973, y jugará para ciertos sectores un papel supletorio de un partido con base obrera y suficiente implantación como para convertirse en alternativa real al bloque burgués en crisis.

Esta conquista de la unidad orgánica de la clase obrera y de otros asalariados reviste una gran importancia para la comprensión del curso posterior de las luchas sociales y políticas. Ella debe además ser situada en el panorama histórico de las organizaciones sindicales del país y su endémica multiplicidad para valorar mejor el impacto que ella significa en el sistema de negociaciones tradicional entre asalariados, patrones y Estado. Ya dijimos que los

sindicatos habían mantenido siempre una real autonomía orgánica frente a los empresarios y frente al estado (en su doble faz de empleador y de “tercero” en las negociaciones). Pero esa autonomía iba de par con una multiplicidad de centrales, al menos desde 1923, lo cual ampliaba objetivamente el margen de maniobra tanto de los empresarios como del gobierno. El hecho de que en plena crisis y frente al comienzo de la escalada represiva hayan convergido las distintas tendencias en una central que agrupaba a la mayoría absoluta de los asalariados del país crea un factor decisivo de retardo del proyecto de cambio del modelo económico, proyecto que pasaba por la necesaria etapa de la reducción de los salarios reales. Ello genera una situación política que ve aumentada sus tensiones de ruptura y hace aún más endeble las posibilidades de sobrevivencia del modelo político abierto y participacionista anterior.

Por otra parte, y frente al retraso político relativo de los sectores populares en el país, la unificación sindical se transformó en un importante campo de evolución y maduración de la conciencia de clase de vastos sectores. Ello fue favorecido por el hecho de que la mencionada unificación, lejos de constituir un puro acto burocrático, se gestó y sobre todo se desarrolló en medio de intensas luchas reivindicativas a

menudo cargadas de objetivos de política general. La neta hegemonía en su seno de dirigentes de origen obrero y con militancia política en los partidos y movimientos de izquierda facilitó aún más ese proceso.

Paralelamente, la década del sesenta ve desarrollarse los partidos y movimientos de izquierda existente (el Partido Comunista y el Partido Socialista nacen en 1921 y 1911, respectivamente), así como el surgimiento de otros nuevos, los que en general pasan a incidir más directamente en el sistema político, aunque su peso electoral propio sigue siendo reducido.

Una mención aparte debe hacerse del surgimiento en 1962 —y su posterior desarrollo— del Movimiento de Liberación Nacional (tupamaros). Este adopta desde el inicio el método de la guerrilla urbana, introduciendo de esa forma un elemento de ruptura radical con las tradiciones de lucha política imperantes en el país a lo largo del siglo XX. A pesar de ello, y como una expresión más de la crisis general del sistema político, su accionar logra tener un impacto creciente: pasa a transformarse en uno de los vectores centrales del panorama político, sobre todo a partir de 1968.

Si bien este crecimiento multifacético de las organizaciones políticas de izquierda tiene

sus raíces fundamentales en la dinámica nacional de la crisis, es indudable que su emergencia fue notablemente fortalecida por la consolidación de la Revolución cubana y su enorme influencia sobre las luchas sociales en todo el continente. Ello es especialmente cierto para el caso uruguayo, donde absolutamente todos los partidos y organizaciones de izquierda le dieron su apoyo e hicieron de sus postulados generales una bandera de lucha propia, más allá de la acentuación diferente de tal o cual aspecto.

LA “DICTADURA CONSTITUCIONAL” O LA PRIMERA FASE DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN: 1968-1973

La crisis general que vive el país en esos años acelera las contradicciones en el seno de la clase dominante. Se entra poco a poco en una fase de crisis de hegemonía similar, en muchos aspectos, a la que reinaba en los años previos a la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez a comienzos del siglo. El reequilibrio de fuerzas interno entre sus fracciones se va produciendo sin que ello se traduzca inmediatamente en transformaciones de fondo al nivel de sus representantes políticos.

De todas maneras, junto con el aumento de la recurrencia a la fuerza represiva contra los

sectores asalariados, que genera críticas entre muchos políticos “tradicionales” (sobre todo del Partido Colorado que está en la oposición hasta 1967, en que retoma el Poder Ejecutivo), se aprueba una reforma constitucional de tipo autoritario y presidencialista, que en líneas generales es aceptada con beneplácito por ambos partidos tradicionales. Mientras unos sectores aumentan sus ataques contra los “vicios” de la democracia —y en particular contra los “agitadores” sindicales—, otros tratan de reflotar el proyecto desarrollista y populista anterior, sin que ese intento llegue a realizarse (esos tiraños se manifiestan en rápidas crisis ministeriales antes de la muerte del presidente Oscar Gestido, colorado electo en 1966 y que asume en marzo de 1967).

Sin embargo, aún no se manifiestan públicamente tendencias dispuestas a la ruptura del marco legal: si bien que todos los sectores burgueses perciben que la crisis desborda las posibilidades de negociación del sistema político, aún nadie hace doctrina de la represión necesaria o implícita en la propia lógica de los acontecimientos. Por otra parte, aún son muy fuertes los sectores industriales y comerciales ligados al mercado interno (y sus representantes políticos): ello sirve de pantalla indirecta a una liquidación brusca del nivel de vida de los

asalariados y, por ende, a los métodos represivos que era necesario utilizar para imponerla, dada la fuerte capacidad de resistencia que ellos habían adquirido (y de presión política indirecta a través del auge de las movilizaciones populares y de la guerrilla).

De todos modos, ante el *impasse* de las luchas intraburguesas y la creciente presión popular, el presidente Jorge Pacheco Areco²⁷ inicia, sin una oposición frontal que tenga carácter de veto, un ciclo de consolidación paulatina de una dictadura de facto. Va concentrando todos los poderes en manos del Ejecutivo, para lo cual obtiene la tolerancia de hecho de la mayoría del Parlamento.

Desde el inicio de su mandato, el presidente instauro en forma permanente las “medidas de seguridad” (equivalentes al estado de sitio en otros países) y comienza a impulsar un doble proceso político. A nivel de las fracciones burguesas, acelera el avance hacia el poder político de los nuevos sectores dominantes a nivel económico, en particular de aquellos directamente ligados al capital extranjero,

sobre todo norteamericano. Consciente de la descomposición de los partidos tradicionales, también intenta la constitución de un movimiento político propio, con fuertes tendencias de tipo fascista. Con ese objetivo, usa a discreción los resortes del Estado, incluyendo los organismos policiales y paramilitares (aunque no se apoya en las Fuerzas Armadas como aparato específico).

A este nivel su acción es relativamente exitosa, como lo mostró la muy importante votación que obtiene su candidato en noviembre de 1971. Aún más votos obtuvo, en esa ocasión, su candidatura a la reelección, la que no se hizo efectiva por no obtener la mayoría calificada que exigía la reforma constitucional que ello implicaba.

Con respecto a los sectores populares, desarrolla una durísima política de represión a los militantes políticos y sindicales que incluye represiones callejeras, internamientos administrativos de miles de huelguistas, militarización de funcionarios públicos, cierre de periódicos, muertes en enfrentamientos con la policía y alejamiento del país de militantes políticos. Al mismo tiempo, intensifica la represión contra la guerrilla, para lo cual cuenta con importantes asesores y equipos, tanto brasileños como estadounidenses.

27 Quien asume a fines de 1967, en su carácter de vicepresidente, por la muerte del presidente Gestido. Pacheco no proviene de la “clase política” tradicional, aunque es de origen colorado.

Sin embargo, puede decirse que, en líneas generales, su acción no logra doblegar el descontento popular y las luchas de resistencia de estudiantes, obreros y asalariados. Lo que sí obtiene por decreto es paralizar los organismos jurídicos de negociación salarial existentes desde la época de Luis Batlle. Por ese intermedio reduce fuertemente los salarios reales, desbordados por la galopante inflación de ese período. Uno de los efectos “no esperados” de esa operación fue la necesaria politización de todos los conflictos reivindicativos, varios de los cuales se transformaron en verdaderos desafíos al régimen, dado el carácter prácticamente innegociable de sus exigencias y la creciente concientización de los sectores populares implicados.

Por su parte, la acción guerrillera, lejos de decrecer, alcanza su mayor grado de eficacia e impacto político: en este período logra atraer hacia sus aparatos —o, por lo menos, hacia sus posiciones políticas— a vastos sectores, fundamentalmente juveniles, pero no únicamente.

La situación política general en todo el período de Pacheco se presenta, pues, muy compleja. Las relaciones de fuerza son sumamente cambiantes, así como las alianzas y contraalianzas, sobre todo en el seno de los sectores burgueses.

Por un lado, el grueso de la gran burguesía ve con buenos ojos la acción de un “Ejecutivo fuerte”, que pone un cierto freno a la movilización popular y, sobre todo, qué logra en pocos meses lo que dos gobiernos blancos no habían obtenido en diez años: hacer descender netamente el salario real de los obreros industriales y eliminar los consejos de salarios y las convenciones colectivas en tanto mecanismos normales para la determinación de las remuneraciones. También se ve con buenos ojos el control relativo de la inflación, ya que había llegado a límites que hacían prácticamente imposible toda previsión económica.

Sin embargo, amplios sectores de la burguesía industrial y ganadera se veían perjudicados por los amplísimos privilegios otorgados por el gobierno al capital financiero (en gran parte extranjero) y a un pequeño núcleo de empresas directamente ligadas a este. Cada vez más notorio era el privilegio acordado a las empresas e intereses directamente vinculados a los grupos económicos extranjeros y a ciertos monopolios nacionales. En ese plano, las tensiones fraccionales eran muy importantes, lo que llegaron a provocar la caída de varios ministros claves en un breve plazo de tiempo. A su vez, los empresarios que trabajaban para el mercado interno “protegido” y que además

carecían de contactos financieros internacionales (que eran la gran mayoría) se veían perjudicados directamente por la caída del nivel de consumo popular y de ciertos sectores medios. De esa forma chocaban en la coyuntura sus intereses económicos inmediatos con su apoyo tácito a la represión política contra las fuerzas populares.

Pero además debe tenerse en cuenta que tanto el estilo de gobierno como la política concreta de Pacheco entraban en colisión con los aparatos y el personal estable de los partidos tradicionales, los que rápidamente iban siendo desplazados a un segundo plano, salvo el pequeño círculo de incondicionales, en su gran mayoría personajes sin significación política propia. Mientras se mantuviera el régimen parlamentario, y sobre todo las elecciones populares y el régimen de representación proporcional, los “políticos democráticos” estaban obligados a denunciar el carácter arbitrario e ilegal de la política gubernamental so pena de ver minada toda su base de legitimidad en el plano electoral. Eso fue una de las causas básicas del juicio político intentado en las cámaras al presidente, el que, de todas maneras, no prosperó al no alcanzar los votos necesarios para su efectivización. Lo importante aquí no es tanto que se haya iniciado el juicio político,

sino que este no haya prosperado. Su fracaso representó, probablemente, el comienzo del fin de todo el sistema institucional vigente, pues las nuevas fuerzas políticas emergentes en el campo burgués supieron desde ese momento que la mayoría de la “clase política” estaba dispuesta a dejar violar impunemente la Constitución y las leyes que ella misma había votado, incluyendo en esa mayoría a los parlamentarios del Partido Colorado y muy especialmente a los herederos orgánicos de la fracción batllista, ahora dirigidos por otro miembro de la familia, el senador Jorge Batlle Ibáñez.

No es extraño, entonces que todo este período de “dictadura constitucional” haya visto irse ampliando las pretensiones y el campo de acción de algunos aparatos represivos del Estado, los que incursionan cada vez más en las esferas propiamente políticas e ideológicas de la sociedad.

Las elecciones de noviembre de 1971 se preparan entonces en un clima político sumamente enrarecido. Como vimos, la crisis política e ideológica en el bloque en el poder y entre sus representantes políticos en el Parlamento es sumamente aguda. Diez años de estancamiento económico y la ruptura del “pacto social” implícito en el modelo anterior hacen aún más difícil la sobrevivencia del “Estado de compromiso”

que se arrastra desde hace años. Junto a la carencia de un nuevo proyecto social global por parte de la clase dominante y la autonomización política e ideológico creciente de los sectores populares y de amplios sectores de la pequeña burguesía pauperizada y “en rebelión”, se presenta la amenaza creciente de la guerrilla urbana y su impacto social en aumento.

En ese contexto, los sectores más lúcidos de la burguesía (y no por ello los menos reaccionarios) deciden jugar dos cartas simultáneamente: por un lado, mantienen las medidas de seguridad y una fuerte represión contra las fuerzas políticas de izquierda, incluyendo a los sectores que se agrupan en el Frente Amplio y concurren a la campaña electoral y a las elecciones; por otro lado, lanzan lo que llamaron la “escalada cívica” (como antídoto a la llamada “escalada subversiva”), lo que significaba tratar de legitimar por las urnas el giro radical que estaba tomando el sistema político y, con él, la política económica general, tanto de los sectores empresarios del gran capital como del propio Estado.

La gran novedad en esas elecciones eran las pretensiones del Frente Amplio de romper, por primera vez en la historia del siglo, el monopolio electoral de los dos partidos tradicionales. La amenaza parecía tanto más real cuanto que este frente agrupaba no solo a la mayoría

de los partidos y grupos de izquierda (PC, PS, GAU, 26 de Marzo, etc.), sino que a él se habían integrado la Democracia Cristiana y varios desprendimientos de los partidos tradicionales. Además, el Frente tenía el apoyo público de la CNT y del MLN, este último desde “el exterior”. El carácter de su programa hacía pensar, por otra parte, en la lógica adhesión a este de ciertos sectores de la pequeña y mediana burguesía productiva y comerciante. A su vez, el triunfo electoral no muy lejano de la Unidad Popular en Chile proyectaba sobre esta fuerza política una serie de atributos que —sin duda— representaban una trasposición exagerada si se tiene en cuenta las grandes diferencias existentes entre ambos países en cuanto a la correlación de fuerzas sociales y, especialmente, en cuanto a su expresión orgánica en la escena política.

En rigor, y a pesar de las importantes modificaciones políticas e ideológicas ocurridas en el campo del pueblo en esos años, el Frente Amplio no llegó a representar un verdadero contraproyecto radical al modelo de dominación capitalista en crisis. Justamente, su fuerza en la escena política provenía de que conjugaba diversos embriones de ese contraproyecto con amplias manifestaciones de “reacción” a la crisis de la pequeña burguesía, sectores medios diversos e, incluso, capas de la burguesía que

ya no se sentían políticamente representadas en los viejos partidos tradicionales.

Lo cierto es que la campaña electoral de estos últimos recurrió a los métodos más duros de “macartismo” ideológico y —por supuesto— a múltiples formas de represión directa a sus militantes (incluso se atentó contra la vida del Gral. Líber Seregni, candidato a presidente por el Frente).

Finalmente, dos meses antes de las elecciones, el gobierno entrega la responsabilidad directa de la represión a la guerrilla (aunque se aplicó también a los militantes sindicales y políticos) a las Fuerzas Armadas, en lo que constituye —sin duda— el primer escalón de su entrada formal a la vida política, como luego se comprobó.

LA “DICTADURA CÍVICO-MILITAR” O LA SEGUNDA FASE DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN: 1973-1975

Las elecciones son ganadas por el candidato de Pacheco, Juan María Bordaberry, un propietario rural sin base política propia y sin un programa global para encarar la crítica situación. Además, el resultado es tachado de fraudulento por Wilson Ferreira Aldunate, candidato del Partido Blanco, quien paradigmáticamente había levantado varias de las

banderas “democráticas” tradicionalmente representadas por el Partido Colorado. En cuanto al Frente Amplio, obtiene casi el 20% de los votos en todo el país y el 30% en la capital, donde su candidato a presidente obtiene la mayor votación entre los presentados.

El resultado de las elecciones, en cuanto a sus efectos sobre el sistema político, tiene una serie de significados contradictorios.

Por un lado, logra otorgar una prórroga (que los hechos mostrarán era de poca duración) al régimen de “democracia representativa”, que —como ya vimos— estaba en una grave crisis y solo funcionaba en sus aspectos formales. Aunque sospechado fuertemente de fraude, el proceso electoral inviste nuevas autoridades a través del voto popular. Además, invístelo hace dentro del personal político tradicional, desautorizando en apariencia tanto la prédica de los grupos armados como la del Frente Amplio.

Por otro lado, el resultado electoral representa el primer golpe sólido al monopolio electoral de los dos partidos tradicionales en lo que va del siglo, lo que representa un indicador limitado pero claro de la paulatina superación de la heteronomía política de los sectores asalariados. En todo caso, es evidente que las banderas de soberanía nacional, desarrollo económico y democracia política no solo cambian

de manos, sino que son vistas por importantes sectores sociales como necesariamente unidas a las de “justicia social” y “cambios profundos” de régimen.

En cuanto a la relación de fuerzas burguesas en el Parlamento, si bien el grupo “pachequista” se fortalece dentro del Partido Colorado y aumenta transitoriamente su legitimación política, no obtiene la mayoría necesaria para imponer su política “legalmente” y sin alianzas. A ese nivel, el *impasse* se mantiene, con el agravante de que la ruptura con las numerosas fuerzas de Ferreira Aldunate se ha hecho casi total.

Como paralelamente continúa en ascenso la movilización sindical y la ofensiva de la guerrilla en una situación económica aún crítica, la capacidad de control general de la situación por el gobierno sale claramente deteriorada. Se generaliza la impresión popular y en los dirigentes políticos de que “el barco se hunde”.

En ese contexto de graves tensiones, políticas y sociales con participación de las masas, el MLN desencadena los primeros pasos de la que él mismo definió como una ofensiva general contra el gobierno, y más específicamente contra las fuerzas armadas, siguiendo la lógica casi necesaria de la estrategia de guerrilla urbana que aplicaba. Ante ello se produce la “cristalización” del conjunto de contradicciones ya

señaladas, y se desencadena una secuencia de acontecimientos político militares que transforman radicalmente la coyuntura, llevando a las fuerzas armadas al primer plano de la escena política, re articulando la relación de fuerzas en presencia, y desplazando el aspecto principal de la lucha política desde el plano político-electoral al plano político-militar. Esta situación ha de durar hasta enero-febrero de 1973.

Es un momento en que el poder político se ve enfrentado a una opción prácticamente insoluble. Por un lado, quiere conservar la dirección del proceso, doblando las luchas políticas y sindicales en ascenso y poniendo fin a la acción guerrillera, pero es consciente de su incapacidad para ello.

La otra alternativa que se le ofrece es delegar en las Fuerzas Armadas el manejo de la situación política (lo que estas reclaman cada vez con más fuerza), pero también es plenamente consciente de que esa solución tiene pocas oportunidades de revertirse a corto plazo. El Ejecutivo y la mayoría absoluta del Parlamento optan por una solución de compromiso y que esperan sea de carácter transitorio: suspenden todas las “garantías individuales” previstas en la Constitución y votan el “estado de guerra interna” (figura jurídica inexistente en la Constitución), lo que catapultan a las Fuerzas Armadas

al primer plano de la escena política, hecho que no se daba en el país desde hacía setenta años.

La mayoría “burguesa” en el Parlamento viola de ese modo la Constitución para tratar de salvar al mismo tiempo el conjunto del sistema de dominación y, si es posible, los restos del “régimen republicano democrático”, es decir, la existencia misma del Parlamento y su propia supervivencia como élite política. Salvo el Frente Amplio, todas las fracciones políticas votan el estado de guerra interna y rápidamente los hechos mostraron que lo que habían votado era el acta de defunción de un régimen político tambaleante y de una forma de estado capitalista que ya era claramente disfuncional para resolver las contradicciones propias de la etapa.

A partir de ese momento, la represión se hace más dura y sistemática. Comienza por los grupos guerrilleros, a los que logra desarticular en su faz operativa y aislar de los sectores mayoritarios del movimiento de masas; se extiende poco a poco a todas las formas de actividad política y sindical opositoras.

La “dictadura constitucional” se hace cada día más inconstitucional. Casi toda la estructura legal es puesta entre paréntesis. Además, en nombre de la “guerra contra delincuentes que amenazan la patria”, tanto las fuerzas armadas como el poder político, aún vigente

formalmente, aceptan el uso de todos los métodos “sucios”, por lo que se generaliza el empleo indiscriminado de la tortura física y psicológica.

Siguiendo un proceso ya clásico, que en el Uruguay se da más rápidamente en virtud de la crisis aguda del poder político civil, los aparatos represivos van extendiendo su esfera de acción a la esfera política, ideológica y administrativa, trasformando sus funciones tradicionales en la sociedad y los aparatos del Estado. En ese proceso se manifiesta cada vez más públicamente la voluntad de las Fuerzas Armadas de asumir tareas políticas generales: una de sus fracciones comienza incluso a atacar la corrupción y el carácter “oligárquico” de ciertos sectores de la clase dominante. Poco a poco toda la “clase política” percibe que es su propia existencia la que está en juego, e intenta recuperar terreno. Incluso algunos sectores de derecha atacan públicamente la existencia de las torturas y, hacia febrero de 1973, lanzan la consigna de “retorno de los militares a los cuarteles”. Critican el “militarismo inconstitucional” que ellos mismos habían entronizado con su voto. Pero ya es demasiado tarde y las Fuerzas Armadas realizan su primer “golpe”, conocido como el de los “Comunicados 4 y 7” e imponen su participación en los mecanismos de gobierno a través de la creación

del Consejo de Seguridad Nacional, ante el silencio del Parlamento en tanto cuerpo y frente a una relativa pasividad y neutralidad de la mayoría de las fuerzas de izquierda. Esta actitud se explica, en parte, por el hecho de que estas últimas estaban en plena ofensiva contra el gobierno y porque en ese momento el “tono” de las declaraciones militares tomaba una relativa distancia frente a los sectores más reaccionarios del gobierno. El carácter puramente táctico (en cuanto a su propio equilibrio interno y en cuanto a su legitimación frente a la opinión pública) de estas declaraciones se hizo ver rápidamente y —como veremos— ya para el “segundo golpe” de junio, las fuerzas de izquierda y la CNT harán una muy importante resistencia a la acción de los militares.

A partir de febrero, pues, el régimen político se ha transformado: el centro de poder real se ha desplazado y los canales de representación política de las clases y capas sociales se han modificado en gran medida, proceso que culminará cuatro meses después. El régimen “democrático republicano de gobierno” solo sobrevive en apariencia, a pesar de las declaraciones en contrario de Bordaberry y de los mandos militares. La “dictadura cívico-militar” estilo uruguayo ha comenzado su ciclo, aún hoy inconcluso.

Rápidamente, y mientras aumenta la represión contra los sectores populares, las fuerzas armadas pretenden forzar al Parlamento para que quite sus fueros a un senador que ellas acusan de “sedicioso”. Ante la negativa de aquel a realizar ese acto “exageradamente” ilegal, disuelven las Cámaras y las acusan de colaborar con la sedición y con la destrucción del “estilo tradicional de vida” del país: Bordaberry acepta el golpe y los partidos tradicionales ofrecen una resistencia casi puramente verbal.

Por el contrario, el Frente Amplio y la CNT organizan una intensa resistencia civil. Se declara una huelga general con amplia participación y que, en sus momentos difíciles, se mantiene con el impulso de los sectores más radicales de la base obrera y la intensa colaboración de amplias capas populares. Esta resistencia dura casi dos semanas y tiene una gran importancia política, pues los sectores de izquierda, apoyados fundamentalmente en la clase obrera, asumen a su cargo los tradicionales valores del sistema político uruguayo y “obligan” que la fracción de Ferreira Aldunate, del Partido Blanco, se pronuncie por una acción conjunta contra la dictadura.

De todas maneras, la resistencia es vencida, en parte, por la correlación de fuerzas en sentido estricto; también, por la propia limitación de

las perspectivas políticas que el movimiento de resistencia tiene en esos momentos, tanto, por razones internas al movimiento popular como por la renuencia de los sectores burgueses más liberales a asumir los compromisos que la situación exigía para su éxito en la coyuntura. No es ajena a esa renuencia el hecho de que en ese momento fuera la clase obrera —y dentro de ella, los sectores con más perspectiva política— la que representaba la columna vertebral del movimiento.

A partir de ese momento, la dictadura cívico-militar dismantela todos los restos del sistema político democrático que quedaban en pie; ilegaliza todos los partidos y agrupaciones políticas progresistas y congela la actividad de los restantes; disuelve la CNT y reprime duramente a los sindicatos que intentan reclamos; cierra todos los órganos de prensa independientes e instaura una estricta censura para los restantes; reprime con prisión toda forma de oposición ideológica y política; interviene la Universidad y los demás órganos de enseñanza. En una palabra, la extensa y compleja sociedad civil que se había desarrollado durante setenta años va siendo penetrada por un verdadero estado policial, lo que poco a poco significa, lisa y llanamente, su desaparición.

Ante la extinción de la acción legal de los partidos políticos —incluso los tradicionales—, las fuerzas armadas se van transformando en el partido del conjunto de la burguesía, sin que por ello se pueda decir que asuman la representación exclusiva de una fracción bien determinada de esta. Tal proceso se vio favorecido, aun contra la voluntad de muchos de sus cuadros superiores, por el hecho de que su irrupción en la escena política surge no solamente como remedio a una crisis interna en el seno de las clases y fracciones integrantes del bloque en el poder, sino que también vino a enfrentar una crisis de hegemonía grave del conjunto del bloque en relación con las clases subordinadas y, asimismo, de algunas fracciones de las clases aliadas o apoyo.

Ante la ausencia de los partidos, las Fuerzas Armadas se transforman objetivamente en el aparato privilegiado para la organización política de los diferentes sectores burgueses que aún integran el bloque en el poder.

Sin embargo, la propia verticalidad intrínseca al aparato militar introduce una gran rigidez en el procesamiento de las luchas por la hegemonía entre esas fracciones, luchas que se agudizaron ante la persistencia de la crisis económica y ante la ausencia de un nuevo proyecto societal viable para la etapa. Ello hace que

cada fracción de la burguesía busque congraciarse con un sector o con un dirigente de las Fuerzas Armadas. Estos, a su vez, buscan congraciarse con sectores sociales o territoriales de la burguesía como base de apoyo para sus propias luchas corporativas por el poder. De ahí las crisis periódicas en la cúpula del equipo cívico-militar y las dificultades para encontrarles una solución estable y legitimada ante la opinión pública.

Son, pues, las características propias a un tipo de estado de excepción como el de la dictadura cívico-militar, agravadas por la falta de perspectivas concretas de viabilidad del actual proyecto de acumulación, las que dan a esta forma de dominación burguesa al mismo tiempo su fuerza y su debilidad. La mantención ilimitada de la represión a las organizaciones políticas no hace sino expresar esa situación a la vez que disminuye en forma creciente su legitimidad.

En el caso del Uruguay, una vez cerrado el largo ciclo histórico de acumulación capitalista dependiente y luego de la fractura del sistema de dominación burguesa hegemónica y su sustitución por la coerción como método de dominación social y política, el nuevo régimen aparece como estructuralmente incapaz de canalizar un proyecto que pueda imponerse y ser

aceptado por las capas mayoritarias del país. Por eso, puede decirse que, en términos económicos, políticos e ideológicos, el capitalismo no logra encontrar un camino de reproducción ampliada en el Uruguay de hoy.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, E. 1953 *Anales históricos del Uruguay* (Montevideo: Barreiro y Ramos) Vols. 1 al 6.
- 1973 *Economía política y finanzas* (Montevideo: Universidad de la República).
- Arena, D. (s/f) *Batlle y los problemas sociales del Uruguay* (Montevideo: Claudio García).
- Barran, J. P. (s/f) *Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco* en Colección Historia Uruguaya (Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental) Vol. IV.
- Benvenuto, L. C. 1967 *Breve historia del Uruguay. Economía y Sociedad* (Montevideo: Arca).
- Blanco Acevedo, P. 1955 *El gobierno colonial del Uruguay y los orígenes del Uruguay* (Montevideo: Barreiro y Ramos)-
- Costa, Omar *Los tupamaros* (México DF: Era).
- D'Elia, G. 1969 "El movimiento sindical" en *Nuestra Tierra* (Montevideo) N.º 4.

- Errandonea, A. *Las clases sociales en el Uruguay actual* en Colección Enciclopedia Ilustrada de la Civilización Uruguaya (Montevideo) N.º 53.
- Faraone, R. 1965 *El Uruguay en que vivimos* (Montevideo: Arca).
- Haedo, E. 1972 *El Uruguay y la política internacional del Río de La Plata* (Buenos Aires: Eudeba).
- IE (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República) 1969 *El proceso económico del Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- 1971 *La estructura industrial del Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria)
- 1971-1973 *Boletines de Coyuntura* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria) I-III.
- 1972 *Curso sobre la realidad económica nacional*, (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Louis, J. A. 1969 *Batlle y Ordoñez, apogeo y muerte de la democracia burguesa* (Montevideo: Nativa Libros).
- Martínez, J. J. 1969 *La telaraña bancaria* (Montevideo: Pueblos Unidos).
- Methol Ferre, A. 1958 *A dónde va el Uruguay* (Montevideo: Rosgal Rosillo).
- Millot, J.; Silva, C. y Silva, L. 1973 *El desarrollo industrial del Uruguay, de la crisis de 1979 a la posguerra* (Montevideo: Departamento de Publicaciones, UDELAR).
- Nahum, B. *La época batllista 1905-1929* en Colección Historia Uruguaya (Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental).
- Oddone, J. A. 1966 *La formación del Uruguay moderno. La inmigración y el desarrollo económico social* (Buenos Aires: Eudeba).
- 1967 *Economía y sociedad en el Uruguay liberal* en Colección Reconquista (Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental).
- Pintos, F. R. 1960 *Historia del movimiento obrero en el Uruguay* (Montevideo: Pueblos Unidos).
- 1966 *Uruguay: de la liberación al afianzamiento de la burguesía* (Montevideo: Pueblos Unidos).
- Pivel Devoto, J. E. 1942 *Historia de los partidos políticos en el Uruguay, 1811-1897* (Montevideo: Claudio Garda) Vols. 1 y 2.
- Sala de Tourón, L., Alonso, R. et ál. 1970 *La oligarquía oriental en la Cisplatina* (Montevideo: Pueblos Unidos).

- Sala de Tourón, L., Rodríguez, J. C. et ál. 1967 *Estructura económico-social de la colonia* (Montevideo: Pueblos Unidos).
- de Sierra, G. 1977 *Uruguay: desarrollo dependiente, democracia representativa y dictadura* (México DF: Siglo XXI).
- Solari, A. E. 1967 *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra* (Montevideo: Alfa).
- Tisnes, A., Astori, D. et ál. 1975 *Las inversiones extranjeras en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Trías, V. 1968 *Economía y política en el Uruguay contemporáneo* (Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental).
- Vázquez Franco, G. (s/f) *Ingléses, ferrocarriles y frigoríficos* en Colección Enciclopedia Ilustrada de la Civilización Uruguaya (Montevideo) N.º 25.
- Veiga, D. y Aguirre, R. 1971 “Las inversiones extranjeras en Uruguay: 1870-1930” en *Cuaderno de Ciencias Sociales* (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales) N.º 2.
- Williman, J. C. (s/f) *Los patricios* en Colección Enciclopedia Ilustrada de la Civilización Uruguaya (Montevideo) N.º 14.
- Zum Felde, A. 1967 *Proceso histórico del Uruguay* (Montevideo: Arca).

EL “POPULISMO DEMOCRÁTICO” O NEOBATLLISMO*

El término *populismo* ha sido usado por los científicos sociales en América Latina con una tal amplitud y variedad de alcances que es posible pensar que su grado de utilidad analítica tiende a ser cada vez más bajo. O incluso que, a menudo, sirve más para “nombrar” en forma cómoda una diversidad de fenómenos mal definidos teóricamente o, por lo menos, sin un cierto rigor en la definición de sus correlatos empíricos.

En algunos casos, se ha llegado a atribuir el carácter de “populismo” a toda forma de política de los sectores dirigentes que no sea puramente de “guerra social” y que haga referencia —por lo menos al nivel del discurso ideológico— a los intereses generales de la “nación”, y del “pueblo”, cualesquiera sean las clases o fracciones que hagan esa política y cualquiera

sea la etapa de desarrollo concreto de la formación social analizada o la forma que adopte el régimen político como tal.

Sin embargo, nosotros creemos —y muy particularmente para el análisis de los sistemas políticos latinoamericanos— que el concepto debe ser definido con más precisión, ligándolo a la explicación de aquellas configuraciones socio-políticas propias de cierta etapa de desarrollo de las formas de capitalismo dependiente en la región.

Más específicamente, debe referirse a ciertas exigencias impuestas al sistema político por el proceso de implantación de un proyecto socio-económico particular. Proyecto que aparece habitualmente ligado con alguna de las etapas de la llamada “sustitución de importaciones industriales”, con un rol político relevante de la “burguesía nacional”.

Por lo menos en los casos de Brasil, Argentina y Uruguay, y para el período histórico correspondiente a la Segunda Guerra Mundial y la

* Publicado en *Relaciones* 1984 (Montevideo) N.º 7; *Documentos de Trabajo* 1984 (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo) N.º 13.

década posterior, nos parece que la viabilidad de dicho proyecto está ligada a una importante participación del Estado en la vida económica y política.

Esta participación aparece como esencial para suplir la “debilidad” relativa de la burguesía industrial local, así como para cohesionar las tensiones entre fracciones de la clase dirigente y para “resolver” las contradicciones entre esta y las fuerzas populares en proceso de movilización creciente (real o percibido como tal), en particular con la clase-obrera industrial y los sectores populares urbanos.

Este rol central del Estado, en especial en cuanto a sus relaciones políticas con la clase obrera (y sectores asalariados en general), se lo ha presentado a menudo como teniendo un carácter directa y formalmente verticalista y manipulador. Esto, no solo en lo que respecta a las relaciones directamente político-ideológicas entre el “ciudadano” y el poder político remane en la escena del Estado, sino también en lo que hace a las formas de organización de las relaciones de clase directamente “económicas”, muy en particular con el plano de la organización sindical y la legislación laboral.

Dicho “estatismo populista”, no solo en lo político sino también en el ámbito económico como tal, se lo ha presentado como

estrechamente asociado al rol “bonapartista” de un fuerte líder carismático, a graves crisis de hegemonía entre las fracciones de clase dominantes y a formas más o menos radicales de “ruptura” del orden institucional. Ruptura ligada a la participación directa en la escena política de las Fuerzas Armadas (o de alguna de sus ramas o fracciones).

En ese enfoque se define, de hecho, al régimen populista como una forma política correspondiente a un cierto tipo de estado de excepción, el que, mezclando de una forma sui géneris la represión y la organización “vertical” y heterónoma de los sectores asalariados, obtiene un cierto consenso popular. Dicho consenso, al tiempo que lo legitima, haría posible la realización del ya mencionado proyecto socio-económico (proyecto liderado por algunos sectores de la burguesía) propio de una cierta etapa de desarrollo del capitalismo dependiente.

La inclusión hecha por nosotros del Uruguay dentro del modelo político populista, en particular para el período 1946-1958, plantea en principio un problema y debe ser justificada, aunque sea brevemente. No nos referimos al uso “genérico” del término *populista*, pues en ese sentido general la mayoría de los autores que se han ocupado del Uruguay hablan de

la “política populista” del Partido Colorado batllista, desde 1904 en adelante.

Nuestro punto de partida central es que considerar el conjunto de características antes mencionadas como un conjunto de “condiciones necesarias” para la existencia del fenómeno “populista” constituye una hipótesis parcialmente errónea. Dicho error surge de que esa hipótesis ha sido formulada teniendo en cuenta como referente empírico fundamental y casi único —aunque esto no siempre sea explícito— las experiencias del peronismo argentino y del varguismo brasileño, correspondientes al período histórico que abarca la Segunda Guerra Mundial y la década posterior.

Nosotros pensamos que el proceso sociopolítico uruguayo, en ese mismo período histórico, muestra que el fenómeno llamado “populismo” puede asumir formas políticas diferentes a las anteriores, sin dejar por ello de integrar la categoría política populista y de vehicular con eficacia tanto el proyecto social que le subyace como las tensiones políticas y los conflictos de clase que le son propios.

El atributo de “democrático” que le asignamos al fenómeno en el caso uruguayo, a la vez que “describe” uno de los elementos centrales del sistema político que más contribuyó a que no se estudiara el período en la perspectiva

que proponemos, pretende definir una de las variantes posibles del modelo. Lo importante aquí no es —por supuesto— la discusión sobre lo acertado del término, sino la legitimidad teórica de la problemática así delimitada y la pertinencia de las hipótesis propuestas para explicar las variantes posibles.

El análisis del sistema político uruguayo durante el período que muchos autores han denominado como “neobatllista” nos parece una forma privilegiada de mostrar la justeza de esa caracterización, dado que es justamente el país y el período en que aparentemente están más ausentes algunos de los atributos generalmente considerados como necesarios para caracterizar un régimen de “populista”.

En efecto, en el Uruguay se asiste desde 1942 (y más claramente desde 1946), en que triunfa nuevamente en las elecciones la fracción batllista del Partido Colorado (liderado para entonces por Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordóñez), al renacer y consolidación de la tradicional forma de “democracia representativa” iniciada —como ya vimos— en su forma “moderna” por los primeros gobiernos de José Batlle y Ordóñez, a partir de 1904, una vez terminada la última guerra civil en el país.

Dicha consolidación representa —evidentemente— todo lo contrario a una ruptura institucional, con participación de las fuerzas armadas y manejo autoritario carismático de los sectores populares. Al contrario, funciona como un sistema político “abierto”, donde los partidos son el canal privilegiado de representación política de las clases sociales y, sobre todo, donde las organizaciones sindicales mantienen, en lo fundamental, su autonomía organizativa y son dirigidas por cuadros salidos de sus propias filas (y en general políticamente desvinculados de los grandes partidos que dominan la escena política, Blanco y Colorado).

Pero al mismo tiempo, es capital percibir que en este período no solamente se impone como dominante en el Uruguay un proyecto socio-económico básicamente similar al de los otros dos países mencionados (salvadas las obvias diferencias de escala del espacio económico y-demográfico), sino que además también se encuentra:

- a) Una alta autonomía relativa del Estado y una participación muy intensa de este en la esfera de la habitualmente llamada “sociedad civil”.
- b) Una “estatización” de facto (aunque más sutil e indirecta) de los dos grandes partidos

“tradicionales”, ambos de base policlasista y dirigidos por los sectores dominantes.

- c) Una gran subordinación política e ideológica de los sectores populares, que están “heteronomizados” y sin capacidad real de expresión política autónoma capaz de asumir un carácter “amenazante”.
- d) Una alianza de facto entre la fracción burguesa industrial local (hegemónica en el bloque en el poder y reinante políticamente), la tecno-burocracia estatal y los asalariados de las grandes empresas industriales.

La especificidad de este tipo de “populismo democrático” —propio del neobatllismo— no representa una casualidad histórica, sino que surge como posible —aunque no necesariamente— a partir de la forma particular en que se organizó el bloque en el poder y el sistema político en las etapas previas de la historia uruguaya que ya hemos analizado.

A partir de las consideraciones hechas hasta el momento, podemos formular la siguiente proposición general: la forma política específica que adopta el populismo del período considerado (en países que no sean del tipo “enclave”, como es el caso de Uruguay) está determinada en alto grado por el tipo de

relaciones que se configuran entre las fracciones de la clase dirigente y de esta con los sectores populares durante la etapa generalmente llamada de “crecimiento hacia afuera”, así como, por la forma consecuente de régimen político y de estructuración del Estado que las acompañan.

De lo anterior, a su vez surgen dos conjuntos básicos de hipótesis subordinadas.

Hipótesis subordinada 1:

- a) Cuando la crisis hegemónica de dicho período (en el seno de la clase dirigente) no se resuelve claramente o se resuelve mediante el predominio político de los sectores agroexportadores (hasta el período de la Segunda Guerra Mundial), la instrumentación eficaz del proyecto socio-económico populista requiere, a nivel político, la aparición de una “ruptura” del sistema y la creación de canales de representación política “heterodoxos”, los que presionan por el desbordamiento institucional. Estos elementos favorecen, a su vez, la recuperación del tiempo “perdido” en el desarrollo del Estado.
 - b) La consecuente ausencia previa de una ideología hegemónica de tipo industrialista-modernizadora-movilizadora capaz de desorganizar “espontáneamente” a los sectores populares exige o favorece la intervención directa del Estado sobre las organizaciones obreras. Esta intervención se presenta de esa manera como la forma más rápida y menos costosa de asegurar la integración política de dichos sectores al proyecto socio-económico que se trata de imponer. Se asegura de esa forma las “bases” necesarias para la fracción burguesa que lucha por el poder.
- c) La situación mencionada en a) refuerza las posibilidades de la situación prevista en b) debido al “retroceso” que ella favorece durante la crisis mundial de 1929-1933 a través del reforzamiento político relativo de la burguesía agroexportadora (al menos de alguna de sus fracciones). También esta crisis tiende a darse en forma de ruptura del sistema político, lo que aumenta las dificultades de implantación o consolidación de las formas de representación partidarias de las clases sociales.

Hipótesis subordinada 2:

- a) Cuando la crisis hegemónica en dicho período se resuelve por la pérdida del poder político

de los sectores agroexportadores y sus aliados (como fue en el caso en el Uruguay, según vimos), ello abre la puerta “tempranamente” a la consolidación de un proyecto hegemónico del tipo burgués-industrial-mercado interno-pequeña burguesía urbana-burocracia estatal. Esta situación a su vez favorece el fortalecimiento de un proceso (que tiende a autoalimentarse) en el que se da una fuerte intervención del Estado y la maduración de un sistema político abierto-democrático de masas. Esto aumenta las posibilidades de que, posteriormente, el proyecto “populista”, como tal, pueda procesarse sin rupturas ni desbordamiento institucional y ser canalizado dentro del sistema de partidos (eventualmente preexistentes).

- b) La consolidación previa de una ideología hegemónica industrialista-modernizadora-movilizadora (con un discurso ideológico con fuerte negación de la necesidad de la lucha “lucha de clases”) ya ha favorecido la desorganización política de los sectores populares y, por lo tanto, hace mucho más fácil su inserción “pacífica” al proyecto socio-económico “populista”.
- c) Al inverso que en la hipótesis 1, la crisis mundial de 1929-1933 no genera una ruptura

política tan brutal y se resuelve sin que los sectores agroexportadores y sus aliados directos retomen tanto poder político. El bloque en el poder modifica levemente su equilibrio básico anterior y se dan, por lo tanto, mejores condiciones para mantener una continuidad con la política global anterior (o para retomarla más rápidamente y con un menor costo político). En particular, esto es válido para los canales de representación partidaria, por lo menos de sus aspectos “formales”.

Como se percibe fácilmente, el proceso uruguayo corresponde al segundo caso mencionado. Es ese conjunto de circunstancias lo que permitió —junto con otros factores— que el país representase uno de los casos latinoamericanos más exitosos y prolongados de desarrollo capitalista dependiente liderado por las llamadas “burguesías nacionales”. Dicho desarrollo fue original no solo porque permitió crear un relativo Estado de bienestar (hoy día ya desarticulado), sino porque este se procesó mediante una interesante participación del Estado a través de un régimen político con alta estabilidad y fuerte legitimación popular.

Justamente, en los siguientes capítulos, veremos con cierto detalle, por un lado, las adaptaciones coyunturales que fue adoptando la política de los sectores burgueses con el fin de consolidar su “dominación democrática” sobre los sectores populares, desde el primer período Batllista hasta la crisis del “populismo

democrático”. Por otro lado, presentamos un análisis de la evolución y las contradicciones implicadas en el importante papel de la mencionada “burguesía nacional” en la consolidación del modelo político uruguayo en el mismo período histórico.

PARTE II

ASCENSO Y CONSOLIDACIÓN DE LA DICTADURA CÍVICO-MILITAR

En esta Parte II, se recogen las publicaciones inmediatamente previas y contemporáneas a la dictadura, donde se mantiene la voluntad teórica y metodológica de analizar los acontecimientos no en forma anecdótica, sino situándolos en los procesos sociohistóricos de mayor duración y mostrando su carácter estructural en lo económico y lo político-ideológico. Se utilizan aquí similares instrumentos teóricos para permitir la desagregación de los niveles económicos y propiamente políticos.

Incluso, un análisis particularizado del formato específico que asume la ideología de seguridad nacional en una sociedad como la uruguaya de aquella época.

Cabe destacar los análisis de los llamados “Comunicados 4 y 7” de las Fuerzas Armadas, de la relación entre política económica y régimen político autoritario, el plebiscito sobre la reforma constitucional y de las cruciales elecciones internas entre partidos aún en período dictatorial.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LAS CONDICIONES DE ASCENSO DE LAS DICTADURAS

EL CASO URUGUAYO*

INTRODUCCIÓN

Hace quince años, ningún analista político —y, por supuesto, ningún habitante del Uruguay— se hubiera atrevido a pronosticar que la “Suiza de América” se iba a ver sacudida por un proceso de luchas sociales y de crisis política tan agudo. Aún menos podía prever que dicha crisis culminaría con una “guerra abierta” contra las clases populares y con la instauración de una dictadura cívico-militar que cerraría radicalmente un ciclo de más de sesenta años de estabilidad política casi constante y de hegemonía “pacífica” de las clases dominantes sobre el conjunto de la nación.

Con la excepción de Chile y Uruguay, en el resto de los países del Cono Sur se podía hipotetizar como posible la instauración o el mantenimiento de diversas formas de regímenes de

excepción. Ello era así no solo porque, históricamente, esa situación no constituía una excepción en esos países, sino porque en ninguno de ellos las diversas fracciones burguesas y sus relaciones con las clases subordinadas habían logrado un tipo de equilibrio y de articulación política capaz de fundar un ciclo largo de acumulación que, al mismo tiempo, se apoyara en un sistema político-ideológico que expresara un proyecto efectivamente hegemónico sobre el conjunto de la sociedad.

Si la afirmación anterior es correcta, ello significa que en el caso uruguayo sí se daban algunas de esas condiciones, lo que efectivamente sucedía, aunque en la década del sesenta ya estaban agotándose sus posibilidades de reproducción.

Por otra parte, hoy día nos enfrentamos a una situación en la cual la forma adoptada por el régimen político en el Uruguay ha tomado características que, en sus aspectos más generales, son perfectamente comparables con las

* Publicado en *Revista Mexicana de Sociología* 1997 (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México) N.º 2, Año XXXIX, mayo-junio.

del resto de los países del Cono Sur. Afirmar que ello se debe a las determinantes básicas impuestas a la región por la nueva fase de la cadena imperialista, de la que ella forma parte como polo subordinado, es válido solo parcialmente. Subsumir la crisis del sistema político uruguayo en un puro efecto mecánico de las leyes mundiales de acumulación capitalista en su etapa actual es un razonamiento incorrecto, no solo por lo que implica de mecanicismo en sí mismo, sino porque deja sin resolver tanto problemas empíricos como de orden metodológico.

Desde un punto de vista empírico, ello supondría que los efectos de la misma causa hubieran tenido las mismas características en todos los países capitalistas dependientes, lo que no es el caso. Además, deja sin explicar por qué en otras coyunturas de la cadena imperialista el Uruguay logró resolver las contradicciones de clase y su expresión político-ideológica en forma tan distinta a la de los otros países de la región.¹

Pero, además, desde un punto de vista lógico, explicar la ruptura tan radical del régimen político uruguayo luego de sesenta años de

estabilidad solamente por las causas “externas” comunes a la región hace tabla rasa con todas las circunstancias que permitían hipotetizar justamente lo contrario antes de que los hechos sucedieran.

Aceptando la hipótesis general de que la etapa actual de acumulación capitalista dependiente en la región presiona estructuralmente a una institucionalización de las formas autoritarias de dominación política como condición de su viabilidad económica, es necesario pasar al análisis concreto de cómo interactúa esa determinante general con el conjunto de estructuras económicas, políticas e ideológicas de la formación social uruguaya y su evolución histórica específica.

Además, la dictadura uruguaya —dijimos— era comparable con las de los países vecinos, pero solo en “sus aspectos más generales”. Es decir, en cuanto que todas ellas constituyen regímenes de “excepción” orientados a la consolidación de una nueva articulación entre fracciones de la burguesía local y de los países “centrales” y que han hipertrofiado el espacio de acción de las Fuerzas Armadas, fundamentalmente (en estos casos) debido a la necesidad de un alto grado de represión a las diversas manifestaciones de emergencia política de las clases populares.

1 Para una visión panorámica sobre dichas coyunturas, ver de Sierra (1976).

Ello no obsta a que, en un plano más concreto, el tipo de régimen político imperante en el Uruguay asuma características diferenciales bastante netas con respecto al resto del Cono Sur, las que están en gran medida ligadas tanto a las particularidades de la lucha de clases y su expresión política en las etapas anteriores del país como a las características peculiares del espacio económico y demográfico local. Incluir dichos elementos en el análisis es fundamental si se quiere explicar en forma no casuística algunos de los “talones de Aquiles” del régimen de “dictadura cívico-militar” existente en el Uruguay, a saber:

- a) La imposibilidad, luego de tres años de instalado, de generar un proyecto nacional global (incluso en términos capitalistas) capaz de garantizar un nuevo ciclo de acumulación y de ser aceptado como suyo por los sectores burgueses decisivos, y mucho menos por el conjunto de las clases sociales.
- b) La ausencia entre los oficiales de las FFAA de racionalidad política y eficiencia técnica en el manejo tanto de los problemas de política general como en la administración de empresas productivas o de servicios de cierta importancia.
- c) La irresolución del grave problema de la hipertrofiada burocracia estatal, la que aumentó no solo en valor absoluto, sino también relativo, su participación en el total de la población económicamente activa (PEA),² como efecto combinado de la no expulsión masiva de los funcionarios públicos existentes anteriormente, del aumento en gran escala de funcionarios de “seguridad”, y de la emigración masiva al exterior de personas en edad activa (en diez años sale del país casi el 16% de la PEA).
- d) La inexistencia de sectores claves de la economía capaces de atraer inversiones masivas del capital monopólico internacional y las dificultades para reinsertar en forma dinámica la economía del país en la nueva etapa del capitalismo mundial.
- e) La imposibilidad —hasta el momento— de generar un liderazgo político capaz de estabilizar a mediano plazo las graves tensiones sociales y políticas existentes, aunque este fuera de carácter autoritario.

2 Hoy día, el total de funcionarios que dependen directamente del presupuesto del Estado llegan al 30% de la población económicamente activa de todo el país.

f) La necesidad de mantener *sine die* los más brutales métodos represivos, lo que, combinado a la reducida población del país, cambia el efecto cualitativo de ellos, por lo que puede hablarse de un verdadero “estado policial”,³ mucho más cercano, en ese aspecto, del caso paraguayo o chileno que del Brasil posgolpe, por ejemplo.

Estas características peculiares de la actual situación uruguaya están ligadas, en gran medida, a las formas históricas concretas que asumió la lucha de clases y su articulación en los niveles político e ideológico en las décadas anteriores.

Una mirada rápida sobre las características más distintivas del Uruguay anterior a la crisis permite destacar una serie de elementos, entre los cuales podemos mencionar:

a) la existencia de un sistema político dotado de alta estabilidad y con importante legitimación popular;

b) un régimen político de tipo “democrático-representativo”, con una gran importancia de los partidos políticos como forma de representación de los intereses sociales y de clase;

c) una gran separación entre los niveles económico y político-ideológico de las luchas de clases y una gran debilidad de los partidos “obreros” y con un proyecto socialista;

d) un bloque en el poder burgués con real hegemonía sobre el conjunto de la sociedad (y ello durante un largo período histórico);

e) la temprana legalización de las organizaciones sindicales (en la primera década del siglo) y una larga tradición de sindicatos con dirigentes obreros ligados a los partidos y grupos de izquierda y no cooptados por el gobierno;

f) un rol preponderante del Estado, que juega el papel de dinamizador económico de la burguesía local y al mismo tiempo se transforma en el gran organizador político del conjunto de las fracciones burguesas; asimismo, el de dominio sobre el resto de las clases y capas sociales;

g) la pérdida temprana del control político de las fracciones oligárquicas y de la burguesía agraria y su subordinación relativa

3 Usamos la expresión no en un sentido alternativo o “Estado militarizado”, sino como concepto descriptivo de una situación de intenso control y represión de prácticamente todas las actividades ciudadanas y privadas.

frente al bloque social urbano-industrial tecno burocrático, que hegemoniza las sucesivas etapas de implantación del “populismo democrático”;

- h) un importante peso social, político e ideológico, de la pequeña burguesía y de los habitualmente denominados “sectores medios”;
- i) el peso decisivo del sector ganadero-exportador, tanto para la generación de excedente económico como en el equilibrio de la balanza comercial y de pagos;
- j) el desarrollo de una industrialización “liviana” directamente dependiente del excedente agropecuario, de la enérgica protección estatal y del paulatino crecimiento del mercado interno, para el cual produce casi en exclusividad;
- k) la consolidación de una “burguesía nacional” que, sin romper nunca los lazos de la dependencia, logra maximizar política y económicamente el espacio de acumulación capitalista local.

Cuando desde fines de la década del cincuenta la reestructuración general de la cadena imperialista afecta irremediabilmente las dos bases económicas interconectadas del “modelo” uruguayo de desarrollo capitalista

(la sobrecuota de excedente proveniente de la renta diferencial del sector agroexportador y la posibilidad de financiar la intensa protección a la industria local), todo el sistema político e institucional montado sobre esa base empieza a resquebrajarse hasta culminar en el estado de excepción hoy imperante en el país.

Como es natural, se exacerbaban las luchas intraburguesas tanto por el control de la cuota respectiva del excedente como por la hegemonización interna al bloque en el poder y la dirección política del omnipresente aparato estatal. Lo específicamente grave de esta lucha para las clases dominantes es que, por primera vez en este siglo, no existe ninguna fracción de la burguesía que pueda levantar un proyecto social que sea realmente viable en términos capitalistas y, por lo tanto, que pueda ser hecho suyo por toda la nación. En la nueva etapa del capitalismo mundial, la “burguesía nacional” se ve sometida en el Uruguay a un dilema de hierro: o el sometimiento total al capital extranjero o la ruptura con este, con el riesgo de ser desbordada en su función de clase dominante local.

Es indudable que esta determinación estructural está lejos de ser exclusiva de la situación uruguaya. *Mutatis mutandis*, ella corresponde a las nuevas formas de dependencia impuestas

al conjunto de los países latinoamericanos. Por otra parte, en anteriores crisis capitalistas mundiales de gravedad, el Uruguay había logrado reducir considerablemente sus efectos negativos sobre las condiciones de acumulación capitalista locales, usando para ello el conjunto de mecanismos de política económica de que disponía el Estado desde comienzos de siglo y haciendo recaer sobre los asalariados (en particular sobre la clase obrera) el peso fundamental de ese ajuste. El caso más notorio fue el “reajuste” de la década del treinta y su efecto dinamizador del intenso desarrollo industrial posterior.

Pero el Uruguay capitalista de la década del sesenta se ve doblemente dificultado de realizar un acomodamiento de esa naturaleza. En primer lugar, porque el dinamismo económico y la agresividad política de los países capitalistas centrales hacen mucho más difícil la protección “política” de los espacios económicos periféricos o subordinados en la cadena imperialista. A su vez, la pequeñez de su mercado interior y la carencia de materias primas estratégicas (para la expansión civil y militar de las economías centrales en esa etapa de su desarrollo) prácticamente le vedan el camino del “capitalismo asociado” de nuevo tipo, al menos en la forma como se desarrolló a partir de esa época en Brasil y México, por ejemplo.

Pero, en segundo lugar, queremos resaltar lo que quizás sea el aspecto más específico del cuello de botella a que se ven enfrentadas las fracciones de la burguesía local uruguaya: las características que para ese entonces tiene el sistema político local y las nuevas relaciones político-ideológicas que van asumiendo las clases sociales en presencia.

En efecto, el extremo desarrollo del “populismo” (con las particularidades que tuvo en el Uruguay) fue consolidando un complejo sistema de concesiones mutuas entre las clases y grupos que lo sustentaban, sistema que imponía sus propias leyes políticas y económicas de reproducción y que hacía extremadamente complejo el intento de modificarlo a corto plazo en un sentido restrictivo, excluyente y acorde con las nuevas exigencias del capitalismo internacional.

A ello debe agregarse un hecho nuevo y de gran importancia: amplios sectores tanto del proletariado industrial como de los demás asalariados y de la “pequeña burguesía” intelectual se iban alejando de su subordinación política e ideológica respecto de la burguesía y de sus partidos políticos tradicionales. Por primera vez en este siglo, se despliegan así abiertamente ciertos aspectos políticos-ideológicos de la lucha de clases.

Ello representa un golpe decisivo a la capacidad de maniobra de las fracciones burguesas, tanto en el nivel estrictamente político como en su capacidad de imponer unas reducciones drásticas de los niveles de vida populares, condición inevitable en cualquiera de los proyectos de “reajuste” económicos que pudiera intentar el bloque en el poder.^{4 5}

Ante ese conjunto de determinantes, el proceso de crisis y de reajuste asumió el carácter de una “larga agonía” del ya desgastado modelo de acumulación y de dominación burguesa “páccífica” existente.

Como en el viejo mito de la serpiente que muerde su propia cola, el populismo burgués uruguayo no solo se enfrentó a los límites insuperables de su propia lógica, sino que se

vio enfrentado a dificultades políticas específicas para poder adaptarse a la nueva situación estructural.

La crisis de hegemonía en el seno de la burguesía, la “rebelión” de los sectores medios y la movilización creciente de los sectores obreros y asalariados enfrentaron a la clase dominante al dilema de poner en peligro su propia existencia como clase o recurrir a formas autoritarias de dominación política. Los hechos mostraron que optó por esta última vía, aunque para ello tuviera, a la postre, que delegar el control político del Estado a las Fuerzas Armadas, cosa que en el Uruguay no sucedía desde hacía casi ochenta años atrás.⁶

Pero la historia no sucede en vano. Para lograr ese objetivo, la dictadura uruguaya se ve obligada a enfrentarse no solamente a los

4 Para un análisis detallado de este proceso, ver de Sierra (1974).

5 Esta “rebelión” de los sectores populares (luchas callejeras de masas, unificación sindical, grandes huelgas, desarrollo de la guerrilla urbana, aprobación del Frente Amplio) no revistió, de todas maneras, al menos para las capas mayoritarias implicadas, un carácter de amenaza estratégica directa e inmediata al sistema capitalista como tal. Ello se debió, en gran medida, al atraso histórico específicamente político de la clase obrera y a la escasa capacidad hegemónica en su seno de las organizaciones con intención revolucionaria.

6 Aunque no es el tema que ahora nos ocupa directamente, se debe señalar aquí que las condiciones concretas del éxito a corto plazo de esa salida represiva elegida por los sectores dominantes, a pesar de la verdadera crisis orgánica por la que estos atraviesan, estuvieron determinadas no solamente por su propia fuerza y el apoyo estratégico de otros gobiernos del Cono Sur y los Estados Unidos, sino también por el ya mencionado retraso político-ideológico de los sectores populares y por indudables errores cometidos por sus organizaciones de vanguardia.

sectores populares y sus organizaciones, sino que debe colocar en el banquillo de los acusados a vastísimos sectores sociales, incluyendo fracciones políticas de la propia burguesía. En ese sentido la larguísima tradición de “democracia representativa” y de vigencia de los derechos cívicos, entre otros factores, hacen sumamente difícil el tránsito hacia una “nueva legitimidad” de tipo autoritario. Así, el proceso uruguayo de los últimos años parece haber aportado una nueva experiencia a la tipología de los golpes de Estado de derecha en América Latina: cuando no solo los trabajadores sino importantes sectores de las capas medias y de la propia burguesía repudian el autoritarismo militar y cuando las propias Fuerzas Armadas carecen de experiencia política y técnica para el manejo de los aparatos estatales, es conveniente (y posible) ensayar el golpe de Estado en “cámara lenta”. No otra cosa fue el sinuoso camino que lleva desde la “dictadura constitucional” de Jorge Pacheco Areco hasta la fase actual de la “dictadura cívico-militar” con claras connotaciones fascizantes.

Pero no solo el proceso de avance hacia la ruptura formal del régimen institucional adoptó en Uruguay un sendero sinuoso y lento, si se lo compara con otras situaciones latinoamericanas. También después de que

las Fuerzas Armadas irrumpen en la escena política, el desmantelamiento del régimen anterior y el avance del control por la dictadura de las diversas instituciones civiles y de los grupos opositores se van haciendo por etapas selectivas y escalonadas.

A ello contribuye también el hecho de que la numerosa y afirmada élite política maniobra hasta último momento para tratar de salvar sus prerrogativas y, en particular, el control directo de los aparatos del Estado. En ese sentido, debe interpretarse al período “pachequista”⁷ de “dictadura-constitucional” como el último y original esfuerzo de la burguesía por aplicar una política de guerra social abierta contra los sectores populares, pero sin delegar el control del sistema político en manos de los aparatos represivos del Estado, en particular a las Fuerzas Armadas.

Por su parte, estas últimas eran plenamente conscientes de las dificultades que enfrentaban para legitimar su intervención abierta. De ahí que, desde un principio, elaboren una estrategia de “intervención escalonada”, la que incluso formulan por escrito y se conoce públicamente hacia fines de 1972.

7 Correspondiente a la presidencia de Jorge Pacheco Areco, desde fines de 1967 hasta marzo de 1972.

El ambiguo, y a la postre totalmente incumplido, programa elaborado por los militares cuando el primer “golpe” de febrero de 1973,⁸ representó una etapa más de esa lenta escalada. Amén de lograr unificar a las diversas tendencias militares en la coyuntura, les permitió ganar tiempo al lograr postergar la oposición popular mediante la obtención de la simpatía (o por lo menos la neutralidad) de sectores importantes de la izquierda política.

Dentro de esa misma línea táctica, cuando en el segundo “golpe” de junio de 1973 las Fuerzas Armadas disuelven el Parlamento, pero mantienen en funciones al presidente electo, Juan María Bordaberry, esto no debe entenderse como una pura formalidad, sino que corresponde al mismo plan de intervención paulatina, fundamentalmente impuesto por el carácter específico del sistema político anterior a la crisis.

Otro indicador de esa táctica de “cámara lenta”, solo en apariencia dictada por la voluntad militar de no ocupar toda la escena política, es que en un clima de represión general, el ataque frontal a los partidos y organizaciones de izquierda lo hacen por etapas claramente

delimitadas y separadas en el tiempo: Movimiento de Liberación Nacional, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Grupos de Acción Unificadora, Movimiento 26 de Marzo, Partido Comunista, Resistencia Obrero-Estudiantil, etcétera.

Es pues, el conjunto de elementos económicos, políticos e ideológicos específicos de la situación uruguaya (y sus formas de articulación), anterior y posterior a la irrupción de las Fuerzas Armadas, los que determinan en un grado decisivo tanto las características del exitoso proceso de toma del poder por la dictadura como sus insalvables dificultades para instaurar una nueva legitimidad.

Por lo tanto, una adecuada explicación de la situación actual junto con el análisis correcto de las condiciones de su posible sustitución deberán evitar el basarse únicamente en las variaciones a corto y mediano plazo de la estructura de la cadena imperialista, y aún menos de sus aspectos puramente económicos.

BIBLIOGRAFÍA

de Sierra, G. 1974 *Nouvelle conjoncture imperialiste et crise politique dans l'Uruguay contemporain* (París: Centre d'Etude des Mouvements Sociaux).

8 Los famosos Comunicados N.º 4 y N.º 7.

— 1976 “Consolidación y crisis del
‘capitalismo democrático’ en el Uruguay”
en González Casanova, P. (comp.) *Breve
historia del medio siglo en América
Latina* (México DF: Instituto de
Investigaciones Sociales de la Universidad
Nacional Autónoma de México – Siglo XXI).

ELEMENTOS PARA UN BALANCE DE LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y RÉGIMEN POLÍTICO (1973-1980) *

I
Sin escapar a las determinaciones más generales de los grandes ciclos de la economía internacional y sus efectos sobre los países de América Latina, es indudable que, tanto en su modelo socio-económico de desarrollo como en cuanto a las características del sistema político y las formas de régimen, el caso uruguayo representó durante varias décadas un modelo sui géneris y bien diferenciado.⁹

El golpe de Estado de 1973 y el régimen cívico-militar que a partir de ese momento se implantó en el país parecen haber terminado con esa especificidad. El ingreso de las FFAA al poder en cuanto institución, el congelamiento de las actividades políticas y más en general de las manifesta-

ciones de la “sociedad civil”, así como la voluntad de apertura e internacionalización de la economía, son características que, en grados diversos, están presentes en los procesos simultáneos que se dieron en los países del Cono Sur.

Sin embargo, al mismo tiempo se puede anotar que tanto la génesis y desarrollo del golpe de Estado¹⁰ como la política económica efectivamente aplicada,¹¹ junto con los resultados político-institucionales y económicos¹² de la

* Publicado en 1984 Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, San Pablo, mimeo; *Política y sociedad en el Uruguay de la crisis* 1985 (Montevideo: Libro Sur).

9 Para una visión global y sintética de esa etapa, ver Real de Azúa (1972) y de Sierra (1976).

10 Ver un análisis detallado de ese proceso en de Sierra (1974) y Aguiar (1980).

11 Ver Lerin y Torres (1978), González y Notaro (1980) y Lichtensztejn (1980).

12 Este año se realizaron dos importantes seminarios de balance de los años setenta en el Uruguay: uno, en Montevideo, organizado por CIEDUR, y el otro, en México, organizado por ERESU. El conjunto de trabajos allí presentados constituye un amplio esfuerzo de balance actualizado del período y son una fuente de consulta obligatoria sobre este aspecto.

gestión gubernamental, siguen presentando grandes particularidades que no pueden ser minimizadas y que requieren explicación. El casi insólito resultado negativo del reciente plebiscito constitucional propuesto por el gobierno cívico-militar y, sobre todo, el tipo de alianzas sociales y de grupos económicos que sustentó la victoria del NO son sin duda el aspecto más visible y espectacular de la mencionada particularidad del proceso uruguayo. Ese significativo fiasco de la primera etapa de un “cronograma” político definido a fines de 1977 y que debía institucionalizar y consolidar el modelo en funcionamiento parece expresar, a nivel político, no solo la resistencia de los sectores populares y las amplias capas medias al autoritarismo extremo y a la política económica en curso, sino que también traduce —según todas las evidencias disponibles— la disconformidad de importantes sectores políticos y económicos de la burguesía, con los resultados inciertos y contradictorios de la política de apertura e internacionalización de la economía.

Como ya ha sido señalado por varios analistas de distintas orientaciones, del conjunto de instrumentos económicos y políticas que el nuevo régimen trató de utilizar para superar el estancamiento económico y la crisis administrativa y política del Estado previo al golpe de

estado de 1973, solo una parte de ellos pudo ponerlos en práctica. Los resultados poco concluyentes —en la lógica del propio modelo manifiesto— son explicados por algunos por las fuertes inercias socio-económicas e ideológicas del modelo anterior, consolidado en un largo período histórico. Otros insisten en las fuertes trabas estructurales que imponen la escala demográfica y la pobreza de recursos naturales —otros, que alimenticios— del espacio económico nacional, así como la difícil coyuntura internacional para una reconversión liberal y exportadora de la economía uruguaya. Finalmente, varios estudios recientes exploran la hipótesis de la existencia de objetivos “reales” distintos a los formulados explícitamente por los responsables gubernamentales.¹³

Más adelante, analizaremos algunos de estos aspectos. Lo cierto es que, luego de ocho años de implantación de un régimen político y una estrategia económica que se proponían superar el largo ciclo de estancamiento con inflación y recomponer la legitimidad y eficiencia falleciente del Estado, esos objetivos no han sido alcanzados en lo fundamental. La creciente apertura del espacio económico nacional a

13 González y Notaro (1980) y Lichtensztein (1980), entre otros.

las leyes de la “competitividad internacional” no ha logrado consolidar un ciclo de acumulación estable y con bases duraderas, al menos en términos macroeconómicos. A su vez la ruptura con el tradicional sistema político “abierto e integrativo” y su sustitución por un régimen cívico-militar altamente cerrado de tipo “burocrático-autoritario” han fracasado en su intento de generar una nueva legitimidad y nuevos mecanismos de gestión política estable de las tensiones entre las clases y los demás intereses de grupos específicos en presencia.

Al menos en el caso uruguayo, puede sostenerse que la ecuación autoritarismo político – concentración del ingreso – internacionalización de la economía – crecimiento macroeconómico (en la etapa actual del sistema capitalista mundial) no corresponde al conjunto de información empírica disponible. A su vez, esta ausencia de cualquier tipo de “milagro económico” legitimante, al ligarse con la permanencia de la crisis capitalista mundial y las crecientes presiones democratizadoras de amplias capas de la sociedad, plantea una situación donde un conjunto de demandas económicas y políticas de carácter divergentes generan una gran incertidumbre y hasta perplejidad en los círculos dirigentes del régimen, llamados a sacar las conclusiones de fondo del contundente

rechazo a su gestión que representó el resultado del plebiscito.

II

Durante los quince años previos al golpe de Estado, la crisis del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones apoyada en el financiamiento procurado por el sector ganadero-exportador generó una exacerbación de los conflictos de clase y corporativos. Un viejo equilibrio social y político, de varias décadas, en el cual la política distributiva y clientelar del Estado jugaba un papel primordial, se vio desestabilizado no solo por la dificultad de seguir renovando su financiación, sino también por el hecho de que la tradición política e ideológica permitían que los distintos sectores sociales (incluyendo a los obreros y las amplias capas medias asalariadas) pudieran organizar su defensa en un marco de amplias libertades. En ese contexto, los sucesivos intentos de los sectores financieros y ruralistas por liberalizar la política económica y disminuir drásticamente el rol distribuidor de Estado (hacia el bloque urbano-burocrático-industrial) chocaron con una resistencia creciente y fracasaron sistemáticamente, al menos en sus objetivos de fondo. Chocaron no solo con la emergencia política, sindical y guerrillera de amplias capas populares, sino

también con un parlamento en el cual, si bien la mayoría estaba en manos de partidos conservadores, los parlamentarios representaban básicamente al anterior equilibrio social y económico ya en crisis.¹⁴ Cuando la lógica capitalista local e internacional, junto con los sectores emergentes que mejor la expresaban, ya pedían un cambio radical de política económica, el sistema político y la relación objetiva de fuerzas entre actores que en él se expresaban hacían prácticamente imposible ese viraje. En ese sentido, es indudable que ese bloqueo político y social y la relativa paralización que generó en el Estado en cuanto a su posibilidad de enfrentar la “emergente amenaza popular” fueron una de las causas determinantes del avance político de las FFAA y el posterior golpe de Estado. Desde el inicio, entonces, coinciden —o, por lo menos, no se excluyen entre sí— un proyecto de reestructuración radical del sistema político y del Estado —proyecto de carácter autoritario y antipopular— y un nuevo proyecto o modelo económico de carácter liberal estabilizador, antiproteccionista y aperturista hacia el exterior.

Sin embargo, como ya ha sido señalado por varios autores,¹⁵ durante los dos primeros años de la dictadura cívico-militar, el eje principal de la política gubernamental estuvo centrado en la realización de sus objetivos de transformación política y afirmación de las reglas de funcionamiento del nuevo tipo de Estado. La ilegalización de toda actividad política partidaria y sindical y la penetración castrense en la administración estatal fueron los hechos más marcantes de esa primera etapa en lo referente al tema que ahora nos ocupa.

En ese período, se consolida en el plano de la política económica —con la contribución de los sectores agroexportadores tradicionales y el sector más estrechamente ligado al capital— el discurso liberal, antiestatista, estabilizador y aperturista al exterior. Incluso, la muy favorable coyuntura internacional de precios de la carne y lana hizo pensar a varios analistas que se iba a consolidar una nueva integración al mercado mundial sobre la base de las exportaciones (sin retenciones estatales ni transferencia hacia la industria y los sectores urbano-burocráticos) de esos productos y una mayor integración con dependencia de los sectores

14 Ver de Sierra (1974).

15 Aguiar (1980) y Lichtensztein (1980).

financieros internacionales. La necesidad imperiosa de equilibrar el déficit comercial y el de pagos para abatir las altas tasas de inflación, parecía reforzar, objetivamente, esa tendencia. Analizado globalmente en ese período, sin embargo, no llegó a aplicarse propiamente una nueva estrategia económica coherente y con efectos significativos sobre los desequilibrios que se suponía quería superar. Ni la inflación ni el déficit fiscal y de balance comercial pudieron ser controlados. Tampoco se tomaron medidas efectivas para reducir el papel del Estado en la economía. La introducción del mercado libre de cambios y condiciones menos rígidas de plazos, tipos de interés y condiciones de amortización de los bonos del Tesoro en dólares fueron las únicas medidas efectivas que se aplicaron dentro de la filosofía “friedmaniana” que se iba imponiendo en el gobierno. Las resistencias diversas de tipo corporativo y de segmentos estatales importantes, incluyendo a sectores de las FFAA, hacían bastante flotante el resto de la política aplicada.

Ya para el segundo semestre de 1974, la crisis del petróleo (Uruguay importa todo el que utiliza) y la caída vertical del precio internacional de la carne y de la lana, sumadas a la duplicación de las tasas de interés internacional, pusieron al desnudo la endeble situación del

balance de pagos y comercial. Como al mismo tiempo se habían agravado varios conflictos intersectoriales entre sectores empresariales y de algunos de estos con las FFAA —en particular los ganaderos—, al tiempo que se afirmaba la solidez política de la cúpula gubernamental, se creó una coyuntura favorable para obtener finalmente una convergencia más funcional y operativa entre los aspectos políticos y económicos de la nueva estrategia de desarrollo que desde hacía años “buscaba su curso”.

III

Es en ese contexto que asciende al Ministerio de Economía y Finanzas Alejandro Végh Villegas, quien será el encargado de realizar una ruptura radical con la política económica históricamente vigente en el país. Ruptura que definió una estrategia sobreviviente a su salida del gabinete en 1976.¹⁶ Sus primeras declaraciones trataron de mostrar continuidad con los objetivos generales de política económica que

16 Végh Villegas ya había ocupado cargos importantes en el área económica en 1967 y 1968. A su vez, había sido un importante consultor de empresas extranjeras y funcionario del BID, la OEA y la CEPAL. También fue consultor del Gobierno brasileño durante el ministerio de Roberto Campos en el período 1964-1967.

formaban parte del discurso oficial desde 1973, afirmando que solo trataría de aplicar estos mecanismos con mayor intensidad y rapidez. En la práctica, su gestión permitió homogeneizar el equipo económico y abrir paso a la hegemonía de un bloque emergente compuesto por el sector financiero-industrial exportador, la banca transnacional y el aparato estatal.

Liberal y monetarista convencido, desde su posición estratégica, y contando con la mayor autoridad estatal en muchos años, impulsó un paquete de medidas tendientes a impulsar las exportaciones industriales, atraer los capitales del exterior, controlar el déficit fiscal y con el exterior y liberalizar los intercambios en la búsqueda de una competitividad internacional para los sectores con “ventajas comparativas”. Varios autores ya han señalado que la nueva estrategia, más que una renovación de los procedimientos estatales, constituyó el instrumento para “consolidar ese nuevo bloque hegemónico de intereses” (Lichtensztein, 1980: 25). En términos estrictos, la política estabilizada fue bastante heterodoxa y el mentado liberalismo fue, en la práctica, más bien un “intervencionismo reestructurador” al servicio del bloque emergente (González y Notaro, 1980: 54).

Esta hipótesis permite explicar las supuestas incoherencias entre objetivos declarados y efec-

tivos de la política seguida en estos años. La política monetaria, fiscal, salarial y cambiarla aplicada permitió crear fluidez en la circulación de capitales, trasladar recursos hacia el sector bancario —sumamente extranjerizado— y hacia los sectores industriales con posibilidades exportadoras y elevar la tasa de ganancia de sectores seleccionados y apoyados desde el Estado.

Para fomentar la acumulación de capital en las industrias de exportación (en lo fundamental, que procesan materia prima pecuaria) y promover la entrada de capitales desde el exterior (básicamente orientados hacia los depósitos a corto plazo o la especulación inmobiliaria) se operó “con medios ortodoxos o convencionales, como la liberalización del sistema cambiarlo y parcialmente la del sistema financiero y del comercio importador. Pero también y de gran importancia fueron los instrumentos proteccionistas e inflacionarios, lo que se contraponía con los principios generales del discurso oficial. En efecto, tanto los mecanismos que se pusieron en juego para mejorar las tasas de ganancias en determinados sectores (protección directa) como la “administración inflacionaria” —consistente en reestructurar el sistema de precios relativos a través de dirigir el ajuste de ciertas variables respecto al nivel de precios absoluto (protección indirecta)—

fueron piezas “de alta trascendencia en la política económica” (Lichtensztein, 1980: 9-10).

Contrariando las primeras expectativas, a partir de 1975 y hasta 1978 (en que se liberalizaron los precios de la carne), el Estado siguió efectuando una importante retención de los ingresos agrarios con el fin de financiar la protección de “nuevo tipo” a la industria, solo que ahora, en lugar de ser protegida y subvencionada la industria que produce para el mercado interno, se trataba de impulsar las llamadas “exportaciones no tradicionales”. Para la canalización de recursos se utilizaron, entre otros, dos mecanismos básicos: el crédito barato y los “reintegros” a las exportaciones no tradicionales. Por ejemplo, las industrias del cuero y de alimentos recibieron créditos a tasas negativas durante un largo período, mientras que los sectores no favorecidos debían pagarlo casi un 85% más caro. A su vez, esos dos sectores, más los textiles, minerales no metálicos, botellas de vidrio y neumáticos obtuvieron los mayores reintegros a la exportación (20% a 30%) (Quijano, 1978: 61). A su vez, se facilitó para esas industrias la importación de insumos y maquinarias a través de la Ley de Promoción Industrial y la canalización de créditos de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) y el Banco Mundial.

Aunque el aumento del proteccionismo en los mercados compradores y la paulatina rebaja de los aranceles a la importación ya produjeron un enlentecimiento del ritmo de aumento de ese tipo de exportaciones en 1979 y 1980 —situación que, todo indica, se agravará aún más—, esa política transformó radicalmente la estructura de las exportaciones uruguayas. En efecto, mientras las “exportaciones no tradicionales” representaban el 37,7% del total en 1974, ellas pasaron al 56,8% en 1977 y llegaron a casi el 70% a fines de 1979 (Lerin y Torres, 1978; Saróchaga, 1980). Si dentro de ese rubro aislamos estrictamente las exportaciones industriales, el porcentaje de crecimiento es menor, pero sigue la misma tendencia (25,9% en 1974-1975; 43,1% en 1976-1977 y 46,2% en 1979-1980).

El crecimiento protegido de este sector industrial, si bien permitió aliviar un déficit comercial de todos modos cada vez mayor, no ha significado una transformación significativa de la estructura del PBI nacional. En efecto el porcentaje del PBI manufacturero en el total del PBI solo aumentó del 23,4% en 1974 al 25,5% en 1978. Más adelante, volveremos sobre este aspecto del modelo impulsado en estos años. Ahora, importa señalar que, junto con las medidas promocionales ya mencionadas, todos los sectores empresariales contaron en este

período con la posibilidad de aumentar significativamente sus tasas de ganancia mediante la drástica disminución del costo de la fuerza de trabajo.

Tomando como base el salario medio de 1968 (año de menor valor en el período 1961/1971), el salario real del sector privado en 1975 se situaba en 87,7%; en 1977, era de 70,8% y en 1979, llegó a 62,6%. Esta disminución brutal a un ritmo del 8,7% de promedio anual entre 1973 y 1979 aparece como coherente con la estrategia de crecimiento hacia el exterior y el consecuente retroceso del papel del mercado interno. Al menos a nivel de consumo familiar, pues al mismo tiempo, la demanda interna gubernamental creció en forma considerable, en particular a través de las inversiones en infraestructura y obras energéticas.

Una excepción es constituida por las industrias de la construcción, montaje de automóviles y ciertos bienes durables, que se dirigen a los pequeños sectores de altos ingresos que se vieron favorecidos por la política de concentración de la renta. De todos modos, también esas ramas industriales se ven ahora amenazadas por la baja paulatina pero constante de los aranceles a la importación (rebaja que —según el gobierno— debería alcanzar su máximo en 1985).

Medido en términos de intercambio comercial, el grado de “apertura” de la economía uruguaya pasó del 32,7% en 1974 al 44% en 1979. A su vez, la liberalización del mercado de cambios y parcialmente del sistema financiero permitieron la captación de fondos extranjeros (o de residentes que estaban en el exterior), atraídos por las altas tasas de interés bancario y la legislación adecuada a su rápida salida del país en caso necesario. Sin embargo, esos capitales fueron utilizados, básicamente, para cubrir las necesidades presupuestales y de la balanza de pagos, así como para aumentar las reservas en divisas.

En cambio, la estrategia internacionalista aplicada no logró en todos estos años atraer inversiones productivas de origen extranjero en cantidades significativas. A pesar de haberse decretado una legislación que no solo es la más liberal que nunca tuvo el país, sino una de las más liberales de América Latina,¹⁷ todos los analistas independientes coinciden en el carácter poco significativo de las inversiones extranjeras en el sector productivo, salvo en cuanto a la compra.

17 En lo referente a la exportación de beneficios, se otorgó una franquicia del 20%, muy superior a las tasas acordadas por Argentina (12,5%) y Brasil (12%).

Tasas anuales de crecimiento

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|--|------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Producto bruto interno | 0,8 | 3,1 | 4,4 | 2,6 | 3,4 | 2,5 | 8,5 | 4,5 |
| Producto bruto interno per cápita | 0,3 | 2,6 | 3,9 | 2,1 | 2,9 | 1,7 | - | - |
| Ingreso bruto | 3,9 | -1,7 | 2,0 | 1,1 | 3,0 | 2,2 | - | - |
| Precios al consumidor | 77,5 | 107,2 | 66,8 | 39,9 | 57,3 | 46,0 | 83,1 | 43,0 |

Índices y porcentajes

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Déficit fiscal/Gastos Gobierno | 8,9 | 25,5 | 26,9 | 15,9 | 7,6 | 8,4 | 0,0 | 6,0 |
| Salarios reales (1968: 100) | 94,3 | 93,5 | 85,2 | 80,2 | 70,7 | 68,2 | 62,6 | - |
| Tasa de desempleo | 8,9 | 8,1 | - | 12,8 | 11,8 | 10,1 | - | 7,5 |
| Servicios deuda externa / Exportación | 0,75 | 0,43 | 0,77 | 0,42 | 0,28 | 0,50 | 0,37 | - |
| Exportaciones no tradicionales / Exportaciones | 0,26 | 0,38 | 0,49 | 0,54 | ,057 | 0,62 | 0,70 | 0,62 |

Millones de dólares corrientes

| | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|--------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Exportaciones | 321,5 | 382,2 | 383,8 | 546,5 | 607,5 | 686,1 | 788,1 | 800,0 |
| Balance comercial | 44,0 | -104,5 | -172,7 | -40,7 | -122,4 | -88,3 | -418,2 | -600,0 |
| Deuda externa | 771,2 | 717,9 | 955,1 | 1031,2 | 1134,0 | 1320,0 | 1684,2 | 1700,0 |

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de datos en Lichtensztein (1980), González y Notaro (1980), revista *Búsqueda*, Banco Central del Uruguay, CEPAL (1980) y Dirección General de Estadísticas y Censo. | 1980: cifras sujetas a ajuste.

La crisis internacional y sus efectos protectionistas, la política cambiaria directamente ligada a la rentabilidad propiamente financiera y la prometida rebaja arancelaria son todos factores que debilitan el interés por invertir en industrias ligadas a un mercado externo cada vez menos dinámico en lo que hace a la producción uruguaya potencialmente competitiva. Incluso el camino de las “industrias maquiladoras” parece estar cerrado para el Uruguay, dado un nivel de salarios histórico demasiado elevado, a pesar de su rebaja sustancial en estos años.¹⁸

Como se sabe, la traslación de excedente del campo hacia la industria fue un elemento clave en el modelo económico uruguayo en este siglo. Ya dijimos que, a pesar de las declaraciones del gobierno a partir de 1973, esa situación se mantuvo en líneas generales hasta fines de 1978, cuando se aplicó el modelo liberalizado también al sector agropecuario. Hasta ese momento —en particular entre 1975 y 1977— el excedente específicamente ganadero contribuyó en buena medida a financiar el proceso de reconversión industrial y los subsidios a las exportaciones no tradicionales. Desde agosto de 1978, el cambio radical de política económica respecto al agro tiende a privar al estado y, por

18 Ver Melgar (1979) y Quijano (1980).

lo tanto, también a la industria exportadora de esa fuente de financiación, lo que hace aún más incierto su futuro a mediano plazo.

El paquete de medidas liberalizadoras (en el ámbito de los precios, la comercialización, los impuestos y el crédito) para el agro fue adoptado en una nueva fase de precios internacionales altos, y permitió que en 1979, el sector ganadero captara un volumen de excedente similar al de la década anterior y tres veces superior al del año 1977. Aunque aún es muy pronto para evaluar con detalle los efectos duraderos de estas medidas, varios trabajos de investigación recientes son convergentes en sostener que ellas no modificarán el estancamiento productivo de ese sector. Tanto por sus condiciones técnicas y de rentabilidad específica como por las grandes líneas de la evolución de los mercados mundiales de producción de carnes rojas y, en menor medida, de lana.¹⁹ Por otro lado, al disminuir el rol amortiguador del Estado, ellas someterán aún más al país a los altibajos de los mercados internacionales. Amén de una creciente subordinación de los empresarios rurales a la intermediación financiera y al tipo de cambio (como ya se dijo, ahora

fijado —básicamente— en función de los intereses de esta última), cosa ya denunciada con vigor por las gremiales rurales durante todo el año 1980.

Ya dijimos que los aspectos claves de la actual estrategia económica —más allá de sus objetivos declarados— respondía a la voluntad de consolidar un nuevo bloque hegemónico, bloque articulado básicamente alrededor del capital financiero y sus exigencias, sector altamente extranjerizado. Tanto los créditos extremos como los capitales especulativos que ingresaron al país pasaron cada vez más a determinar con sus exigencias de alta rentabilidad y convertibilidad el conjunto de las políticas económicas sectoriales del gobierno. No solo las tasas de interés y el tipo de cambio (sobrevaluación del peso) entraron en contradicción con aspectos de la política estabilizadora y con las necesidades de la balanza comercial, sino que el conjunto de la política crediticia, fiscal y de nuevos endeudamientos en moneda extranjera fueron determinados por las exigencias del ciclo de circulación y valorización de los capitales monetarios, capitales en su mayoría extranjeros (Lichtensztejn, 1980: 108).

Las presiones del continuo y creciente déficit del comercio exterior (véase Cuadro) y de la deuda externa y su servicio fueron así

19 Ver, entre otros, Buxedas (1979), Astori (1980) y Reig y Vigorito (1978).

atendidas en el marco de una lógica económica no solo aperturista y sometida a las demandas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, sino que además ha dejado sin solución duradera una reestructuración de los sectores productivos que permita un crecimiento económico constante y capaz de absorber sin efectos inflacionarios el volumen de capital que circula bajo forma monetaria. Más allá de las declaraciones oficiales, la ecuación ahorro-inversión solo logró recuperar los niveles de la década del sesenta, y sigue siendo uno de los más bajos de América Latina (CEPAL, 1978).

IV

El Plan Nacional de Desarrollo publicado en 1973 —y que sigue siendo reivindicado aún hoy por el gobierno— se fijaba cuatro objetivos fundamentales:

1. un aumento del FBI de 4% anual;
2. un aumento del empleo de 4,5% anual;
3. una mejor distribución del ingreso;
4. un aumento de las reservas de divisas internacionales.

Al mismo tiempo, anunciaba la voluntad de eliminar el déficit público y de la balanza

comercial, bajar radicalmente la tasa de inflación y disminuir el papel del estado en la actividad económica.

Como puede verse en el Cuadro presentado, el PBI solo alcanzó o superó el 4% de crecimiento en 1975 y en 1979, con un promedio del 3,6% anual en el período 1973/1979. Son valores mayores que los de la década previa, pero relativamente bajos en el panorama latinoamericano. El PBI per cápita es significativamente menor (su crecimiento), a pesar de la emigración de casi el 10% de la población total y una de las tasas de crecimiento vegetativo de las poblaciones más bajas del mundo.²⁰

El objetivo de aumentar el empleo estuvo lejos de ser alcanzado. Al contrario, durante el período de aplicación de la actual estrategia económica, siguieron conviviendo la emigración y una tasa de desocupación que, en lugar de disminuir, mantuvo sus valores altos de la década anterior, fluctuando entre 8% y 13%, aproximadamente. Peor aún, los datos disponibles para el departamento de Montevideo (46% de la población ocupada de todo el país y sede de los sectores económicos que tuvieron un mejor desempeño relativo) muestran, para el

20 Ver, entre otros, Petruccelli y de Sierra (1980) y Aguiar (1978).

período 1972/1979, una tasa de crecimiento de la ocupación bruta de solo 0,8% anual, y dentro de ella un desplazamiento de la ocupación de los sectores productivos hacia actividades de servicio de intermediación, en buena medida clasificables dentro de lo que se ha llamado el sector “no formal” de la economía (Gutiérrez, 1980: 79; Jauge, 1980: 92). En el interior rural, a su vez, continuó la ya crónica emigración de fuerza de trabajo hacia las ciudades o el exterior, emigración causada —básicamente— por la falta de oportunidades de empleo remunerado y el retraimiento de las actividades de subsistencia familiar.

En cuanto a la distribución del ingreso, ella fue netamente regresiva durante todo el período. La política oficial al respecto fue sistemática y nunca tuvo los altibajos o retrocesos que se anotaron respecto a ciertos aspectos de la política estabilizadora y privatizadora. La baja del salario real, la baja de las prestaciones en seguridad social y del gasto público en salud y educación son elementos convergentes en tanto indicadores de una política regresiva de la estructura de los ingresos. Según diversas estimaciones, los asalariados transfirieron en estos años al Estado y los empresarios cerca del 12% del PBI (González y Notaro, 1980: 104), casi dos años de remuneraciones (Lichtensztejn,

1980: 76) o el 17% de ellas (Faroppa, 1979: 84). En todo caso, hay amplio consenso en que ese traslado de ingresos permitió financiar una parte fundamental de la “reestructuración” económica y la deuda exterior. A su vez, se evidenció, en el caso uruguayo, la autonomía entre nivel de salarios y proceso inflacionario, tesis que, a pesar de la evidencia contraria, sigue siendo aún hoy sostenida por el gobierno. Incluso ese es el argumento para seguir manteniendo deprimido hasta hoy día el salario real promedio.

Como ya se dijo, en materia de reservas monetarias, el objetivo propuesto sí fue alcanzado con holgura, satisfaciéndolo que satisfizo así uno de los requisitos importantes del modelo aplicado. Otro tanto sucedió con el abatimiento del déficit fiscal, aunque en este caso, más por el aumento de la recaudación fiscal (de hecho “indexada” con la inflación mediante el aumento de los impuestos indirectos) que por una reducción del gasto público.

Por el contrario, ni el déficit comercial ni la inflación pudieron ser eliminados en estos años. Esta última se mantuvo —con altibajos— a niveles elevados, y ya vimos que en realidad su mantención formó parte de la política implícita en el modelo tal como se aplicó. En cuanto al déficit comercial, no solo se mantuvo, sino que en los dos últimos años alcanzó niveles

récords en la historia del país. De hecho, la creciente liberación del comercio ha bloqueado el impulso exportador de los primeros años y, en realidad, su principal efecto a este nivel ha sido un enorme salto en las importaciones, incluso las de carácter puramente suntuario (destinadas a los sectores que vieron aumentar rápidamente sus ingresos). También contribuyeron al desbalance creciente exportación-importación las políticas proteccionistas de los principales países compradores del Uruguay en este período.

Finalmente, hay que señalar que, a pesar de algunas medidas privatizadoras, el alcance parcial tampoco en estos años se llegó a modificar sustancialmente el papel jugado por el Estado en el conjunto de la vida económica. Más bien, como ya se dijo, el Estado intervino activamente en la política de reestructuración en curso, canalizando y orientando el proceso de traslación de recursos y favoreciendo a los nuevos sectores privilegiados por el modelo. Ni siquiera disminuyó su papel en las empresas productivas que históricamente estaban a su cargo (Pérez y Elías, 1980).

V

Se ha sostenido, no sin razón, que la base de sustentación social y política con que contaron implícitamente las FFAA al dar el golpe

de Estado podría rastrearse en su composición social y en su ideología en los resultados electorales verificados desde 1958 en adelante (Aguar, 1980: 81). A su vez, el grupo económico —y sus técnicos que ya formaban el eje del equipo específico de Jorge Pacheco Areco en el período 1967-1971— son, en lo fundamental, los mismos que orientaron la política económica del régimen cívico-militar, en particular desde el ministerio de Végh Villegas. Eso no debe minimizar que ni esas fuerzas sociales ni ese grupo técnico-económico hubieran podido imponer al país la ideología, el sistema político y la estrategia económica del régimen que referimos sin haber contado con la irrupción de las FFAA para tomar el poder. En ese sentido, pensamos que es correcto sostener —como lo hicimos en otro lugar— que en una primera etapa, las FFAA jugaron el papel de representantes políticos de los intereses estratégicos del conjunto de las fracciones de la burguesía sin que ello significara que asumían la representación exclusiva de una fracción determinada de ella. Este hecho se vio favorecido en su momento por una circunstancia fundamental:

[...] su irrupción en la escena, política surge no solamente como remedio a una crisis interna en el seno de las clases y fracciones integrantes

del bloque en el poder, sino que también vino a enfrentar una crisis de hegemonía grave del conjunto del bloque en relación con las clases subordinadas, e incluso de algunas fracciones de las clases aliadas (de Sierra, 1976: 16).

Esa función estratégica no hace referencia solamente a la función de dismantelar por la coerción sistemática los distintos componentes de la “amenaza popular” emergente en ese período. Esa función también fue estratégica en su labor de crear las condiciones políticas (jurídicas y represivas) que hicieran posible hacer efectivo uno de los requisitos básicos para cualquiera de las variantes del proyecto de “reajuste conservador” que estaban planteadas: bajar significativamente el porcentaje del excedente retenido por los asalariados para aumentar las tasas de ganancia de todos los sectores empresarios y para disponer de esos recursos para financiar los sectores a dinamitar.

Una vez garantizadas esas condiciones —lo que otorgó a las FFAA un primer período de simpatía o, al menos, de neutralidad de amplios sectores de la clase empresarial— rápidamente volvieron al primer plano las contradicciones entre las propias FFAA como institución, los distintos grupos de interés económico y corporativo y las diversas clientelas que, de una u

otra forma, seguían dependiendo del extenso aparato del Estado. Las sucesivas tensiones y crisis en la cúpula política del régimen y entre los “decididores” de la línea económica expresaron con altibajos las dificultades en imponer al país la línea general de la reestructuración que estaba en marcha. Las tensiones con los sectores asalariados y, en general, con los sectores populares no podían expresarse en la escena política: ellas estaban presentes en “negativo” a través de la necesidad de mantener durante todo el período una férrea política represiva *tous azimuts*, la que solo puede explicarse —dado su alto costo político, como lo mostró el NO en el plebiscito de noviembre último— por la percepción de que cualquier liberalización en ese terreno haría surgir nuevamente un cuestionamiento y una amenaza que se decía ya inexistente, al menos como cuestionamiento de la política salarial, uno de los ejes del modelo.

El carácter gradualista y heterodoxo de la estrategia aperturista y liberalizadora (en lo económico) que se pretendía aplicar fue, en buena medida, un reflejo de esas contradicciones, en particular entre los distintos grupos económicos implicados en la reestructuración. Las condiciones específicas del espacio económico nacional y la evolución de la coyuntura

económica internacional fueron los otros elementos determinantes de esas fluctuaciones. A ello debe agregarse el efecto contradictorio de la política de la administración Carter —sobre todo en el primer período—, la que, a la vez que apoyaba a través de diversos instrumentos económicos-financieros la estrategia en curso, cuestionaba, en el plano ideológico-político, uno de los pilares metodológicos que la hacía viable en el Uruguay: la represión sistemática de toda manifestación sindical y política de los sectores populares.

Hay que reconocer que, ya para 1976, los sectores más lúcidos que impulsaban el nuevo modelo de crecimiento —en particular su vocero por excelencia, Végh Villegas— ya habían percibido que era el momento de modificar las condiciones de funcionamiento institucional y político del régimen. No solo restaurando el papel de los partidos políticos en la búsqueda de legitimidad y en la administración del aparato del estado, sino abriendo paulatinamente el espacio de reivindicaciones materiales de los sectores asalariados. El otro factor que lo impulsaba era la resistencia desproporcionada —en términos de racionalidad política y económica global— de las FFAA a disminuir el gasto público. La resistencia que estas expresaban se basaba no solo en la voluntad de defender sus

prerrogativas económicas corporativas, sino también en el hecho de que desde su ocupación del espacio estatal pasaban a representar objetivamente una parte de las presiones clientelares que se canalizaban a través de Estado y también, en cierta medida, cierta resistencia “nacionalista” a los efectos del aperturismo económico.

Todo parece indicar que en la crisis de 1976 (caída de Juan María Bordaberry y luego de Alberto Demichelli del Ejecutivo, la renuncia de Végh Villegas al Ministerio), salió ganando la continuidad de la política económica, pero se debilitó la fracción “legitimante” y civilista del nuevo bloque hegemónico en ascenso. El plan político de institucionalización anunciado en 1977 trató de combinar ambas tendencias, pero, en realidad, lo que hizo fue ganar tiempo hasta la primera etapa prevista para fines de 1980 con el plebiscito. Mientras tanto, siguieron su curso tanto las tensiones entre grupos económicos (y entre estos y las FFAA) como las tensiones entre la línea general del modelo económico y el nivel propiamente político institucional en que se tendían a expresar los distintos grupos sociales y políticos (estos últimos “suspendidos” o prohibidos pero no desaparecidos). Estas circunstancias, más el carácter no concluyente de los resultados económicos

—incluso para muchos sectores empresariales perjudicados—, hicieron que la instancia del plebiscito sirviera de catalizador del conjunto de las contradicciones del modelo económico y político; transformaron al 30 de noviembre en un acontecimiento de significación mucho más amplia que la negativa sobre un texto constitucional. En cierta medida la victoria del NO asumió de repente el carácter de una interrogante mayoritaria sobre el conjunto del modelo, aunque esa interrogante haya sido y sea de carácter muy diferente para las distintas fuerzas que convergieron a hacer posible ese resultado.

En todo caso, parece claro que el mínimo común denominador de los votantes del NO fue la voluntad de un retroceso del papel de las FFAA y de la canalización de algún tipo de apertura democrática. Ese solo hecho puede poner en cuestión uno de los ejes políticos que hasta ahora habían sostenido el curso del modelo económico. Sería simplista sostener que sus líneas generales son totalmente incompatibles con algún grado de apertura política. Pero es innegable que, en la actual coyuntura internacional, será muy difícil compatibilizar ciertas variables del modelo con un juego político más abierto de los grupos y las clases hoy mantenidas en silencio coercitivo. Más si se tiene en cuenta la tradición política del país y la

compleja e imbricada red de relaciones e interdependencias de la sociedad uruguaya.

Por el momento, ninguno de los grupos opositores —incluyendo aquellos que expresan importantes grupos empresariales— ha esbozado cualquier tipo de estrategia económica alternativa a la actual, al menos con un cierto grado de concreción operativa. Sin embargo, las críticas que desde sectores muy diversos se han hecho a la política de ingresos, al debilitamiento del mercado interno, a la pérdida creciente de la capacidad de intervención estatal frente a los intereses extranjeros, a la hegemonía de los sectores bancarios o al creciente endeudamiento extremo muestran que son varios los puntos de ruptura posible apenas se diera una modificación significativa de los aspectos políticos del régimen actual.

Teniendo en cuenta los diversos cuellos de botella a que ha llegado el proceso económico, las perspectivas negativas de la coyuntura internacional y los resultados del plebiscito, es razonable hipotetizar que en un futuro próximo puede llegarse a una situación de cuestionamiento global del proceso en curso. Lo que no significa que una modificación de este sea algo inmediato ni que las alternativas posibles lleguen a resolver el conjunto de problemas económicos, políticos y propiamente estatales

que enfrentaba el país antes del golpe de Estado de 1973. Lo que desde ya puede decirse es que la internacionalización incompleta de la economía —bajo la égida monetarista— y su implantación por vía autoritaria extrema, en el caso uruguayo, no dio los resultados que sus progenitores esperaban.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. 1978 *Uruguay: población y desarrollo. El flujo emigratorio* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana).
- 1980 “¿Estado aislado, sociedad inmóvil? Hipótesis y líneas de investigación sobre Estado y sociedad en Uruguay” en *Adelantos de Investigación* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo) N.º 2, Primera Parte.
- Astori, D. 1980 *El papel del sector agropecuario en la economía uruguaya. Raíces históricas, situación actual y perspectivas de futuro* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Buxedas, M. 1979 “Nueva política y acumulación en la agricultura” en *Economía de América Latina* (México DF), septiembre.
- CEPAL 1978 *Estudio Económico de América Latina*.
- de Sierra, G. 1974 *Nouvelle conjoncture imperialiste et crise politique dans l'Uruguay contemporain* (París: Centre d'Étude des Mouvements Sociaux).
- 1976 “Consolidación y crisis del ‘capitalismo democrático’ en el Uruguay” en González Casanova, P. (comp.) *Breve historia del medio siglo en América Latina* (México DF: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México – Siglo XXI).
- Faroppa, J. 1979 “Participación del trabajo en el ingreso” en *Enfoques Económicos* (Montevideo), 11 de agosto.
- González, L. E. y Notaro, J. 1980 *Alcances de una política estabilizadora heterodoxa. Uruguay 1974-78* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana) Serie A, N.º 13.
- Gutiérrez, A. (seudónimo) 1980 *El mercado de empleo urbano en Uruguay 1965/1979* (México DF: ERESU).
- Jauge, M. 1980 *Población activa y ocupación: su evolución* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).

- Lerin, F. y Torres, C. 1978 “La politique économique du gouvernement uruguayen: 1973-77” en *Problemes d’Amérique Latine* (París) N.º 4485-86.
- Lichtensztein, S. 1980 “Política y estrategia económicas en Uruguay”, México DF, ERESU, inédito.
- Melgar, A. 1979 *Inversión extranjera en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Pérez, W. y Elías, A. 1980 *Las empresas del dominio industrial y de servicios del estado en el Uruguay de la última década* (México DF: ERESU).
- Petrucelli, J. L. y de Sierra, G. 1980 “Proceso de las migraciones internacionales de uruguayos, 1960-1975”, Informe de Investigación, Programa de Investigaciones Sociales sobre población en América Latina, inédito.
- Quijano, J. M. 1978 “Uruguay; balance de un modelo friedmaniano” en *Comercio Exterior* (México DF), febrero.
- 1980 *Algunas consideraciones sobre la inversión extranjera en el Uruguay* (México DF: ERESU).
- Real de Azúa, C. 1972 “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy” en *Uruguay hoy* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Reig, N. y Vigorito R. 1978 “La economía ganadera del Uruguay”, inédito.
- Saróchaga, D. 1980 *Consideraciones sobre la apertura externa* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).

FUERZAS ARMADAS, PARTIDOS Y SISTEMA POLÍTICO EN LAS ELECCIONES INTERNAS*

La coyuntura política uruguaya en este año presenta aspectos que, bajo un análisis superficial, y debido a su aparente contradicción, pueden presentarse como incomprensibles para los estudiosos extranjeros. Por ese motivo, este breve análisis de la coyuntura incursionará rápidamente también en algunos antecedentes de la historia política que ayudan a situarlos en su contexto y dar inteligibilidad al proceso en el cual esos aspectos se sitúan.

Empecemos por una descripción sumaria de esos elementos de la coyuntura y sus aspectos contradictorios:

- a) luego de la neta derrota en las urnas que sufrió el proyecto constitucional del gobierno en el plebiscito de 1980, este definió un nuevo cronograma político que incluye

la entrega del poder a los civiles en 1985, pasando por las elecciones nacionales previstas para noviembre de 1984, la discusión de otro proyecto constitucional y la realización de elecciones internas en los partidos autorizados, quienes deberán elegir sus autoridades en comicios que serán realizados el próximo 28 de noviembre. Se trata entonces de un plan de “transición” que supone —según declaraciones de autorizados voceros militares— dar por cerrado el primer tramo del “proceso”, proceso que se abrió formalmente con el cierre del parlamento el 27 de junio de 1973, aunque la presencia decisiva de las Fuerzas Armadas (FFAA) en la escena política comenzó el 9 de febrero de 1972 y se consolidó en los días posteriores con el “acuerdo” realizado en la base de Boiso Lanza entre las FFAA y el entonces presidente Juan María Bordaberry .

* Artículo publicado en *Documentos de Trabajo* 1982 (Montevideo: CIEDUR) N.º 18; *Política y sociedad en el Uruguay de la crisis* 1985 (Montevideo: Libro Sur).

b) Este proceso de transición hacia el retorno de la “institucionalización” —aún no aclarada en todos sus contenidos, pues los puntos clave de la prometida reforma constitucional aún no han sido fijados— aparece definido y dirigido por las FFAA. En efecto, son estas las que luego de la derrota en el plebiscito convocan selectivamente a un “diálogo político” a mediados de 1981 y, posteriormente, elaboran y aprueban el nuevo estatuto de los partidos políticos, previa discusión con dirigentes políticos, que lo aceptaron con grados diversos de conformidad con su contenido. Importa señalar aquí que ese nuevo estatuto partidario —y, en consecuencia, las “internas” en curso— legaliza no solo la exclusión de gran número de dirigentes y activistas políticos, sino también de todas las fuerzas políticas de centro y de izquierda, que habían sido disueltas o suspendidas en 1973 y que representaban, en 1971, cerca del 20% del electorado (fenómeno nuevo en la historia política del país y que representaba el fin del bipartidismo de facto tradicional).²¹

21 Esas fuerzas incluyen desde la Democracia Cristiana y los sectores de los partidos Colorado y Nacional (Blanco), que se habían integrado al Frente Amplio (liderados por Zelmar Michelini y Enrique Erro, entre

En cuanto a los dirigentes excluidos (“proscritos”, según, la terminología local), la lista incluye no solo aquellos que pertenecen a los partidos inhabilitados, sino también a los principales dirigentes de los partidos convocados, como son Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereyra, del Partido Nacional (o Blanco), y Jorge Batlle y Amílcar Vasconcellos, del Partido Colorado.

c) Para la realización de estas “previas” de los partidos autorizados —para las cuales están convocados y habilitados todos los ciudadanos mayores de edad y no solo los miembros de esos partidos— se ha permitido un uso bastante amplio de la propaganda política y la realización de actos públicos por parte de las agrupaciones que presentan listas. Al mismo tiempo, el gobierno marca cotidianamente los límites en el contenido de esa propaganda, prohibiendo una larga lista de temas que pueden ser mencionados (que incluye la política económica y cualquier “revisionismo” de la actuación de las FFAA

otros), hasta grupos como el Partido por la Victoria del Pueblo y el MIR, que no lo integraron, pasando por el Partido Socialista y el Comunista, además de otros grupos actualmente disueltos, pero de fuerte peso en 1971, como el Movimiento 26 de Marzo.

en estos años) y pasando a la Justicia civil o Militar a los candidatos que infringen esos límites. Límites que, importa señalarlo, carecen de una definición legal y son aplicados administrativamente por el Poder Ejecutivo. Esas normas son tan estrictas que la sola mención de un líder proscrito —como, por ejemplo, Wilson Ferreira Aldunate— ha motivado el procesamiento y la prisión de candidatos del Partido Nacional. Por ese y otros motivos, también han sido clausurados o suspendidos por varios períodos los órganos de prensa de dichas agrupaciones, así como órganos independientes que, de una u otra forma, el gobierno entiende que expresan los puntos de vista de los partidos proscritos o su ideología.

d) Paralelamente a la apertura de este espacio electoral con exclusiones de personas y partidos, sigue rigiendo un estado jurídico de excepción: medidas prontas de seguridad; gobierno por decreto y mediante actos institucionales; Ley de Seguridad del Estado, con tribunales militares para los civiles; intervención del Ejecutivo y los órganos de seguridad en la enseñanza y otras empresas estatales de administración autónoma; censura administrativa en los órganos de prensa oral, escrita y televisiva, etcétera.

También siguen disueltos la casi totalidad de los sindicatos que existían en 1973, así como la Convención Nacional de Trabajadores y las distintas federaciones nacionales o por rama industrial. Una nueva ley de asociaciones profesionales ha sido promulgada hace pocos meses, aunque aún no ha sido aplicada integralmente y es muy pronto para evaluar sus efectos sobre las nuevas agrupaciones sindicales, solo autorizadas al nivel de cada empresa. En cuanto a los trabajadores del Estado, tienen prohibido organizarse sindicalmente y pueden ser destituidos por simple resolución administrativa, sobre la base del Acto Institucional N.º 7.²²

e) Finalmente, cabe señalar que la próxima etapa electoral se realiza con la permanencia en las presiones de casi mil militantes de los partidos y los sindicatos proscritos. Ellos cumplen penas aplicadas por tribunales militares en el marco de la Ley de Seguridad

22 Se han presentado pedidos de legalización por parte de más de doscientas nuevas asociaciones laborales (sindicatos por empresa), pero el Ministerio de Trabajo, por el momento, solo autorizó a funcionar una decena de ellos. Al mismo tiempo, las empresas, en muchos casos, están despidiendo a los trabajadores miembros de las comisiones provisorias, autorizadas por la nueva ley.

del Estado. Según los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, en la mayoría de los casos han sido objeto de tratos inhumanos y degradantes. A su vez, los familiares denuncian la existencia de ciento treinta y dos “presos desaparecidos”, es decir, aquellos que por su detención no se hace responsable ningún organismo oficial. A diferencia de otros países del Cono Sur, en el Uruguay, el gobierno no ha tolerado —y mucho menos impulsado— peticiones legales de tipo político o humanitario orientados a la obtención de algún tipo de amnistía, parcial o total, para dichos presos. Incluso el presidente, Gral. Gregorio Álvarez, fue muy explícito en cuanto a la negativa de las FFAA de encarar cualquier tipo de medida de amnistía. Por ejemplo, un artículo referido a ese tema, escrito por un sacerdote en la revista *La Plaza*, fue considerado como una de las causales para el cierre definitivo de dicha publicación. Entre esos casi mil presos, están varios dirigentes políticos de los partidos proscriptos —y excluidos por ley de estas elecciones—, alguno de ellos miembros del primer escalón. El más relevante y conocido es —sin duda— el Gral. Líber Seregni, que fue candidato a la presidencia de la República por el Frente Amplio en 1971.

A través de esta rápida enumeración de la coyuntura político-institucional, puede percibirse ese carácter “contradictorio” que anotábamos anteriormente. A partir del amplísimo frente social y político que sustentó la victoria de la oposición al proyecto de constitución continuista presentado por el gobierno en 1980, este retomó la iniciativa política y propuso un nuevo cronograma que parece estar orientado a obtener una retirada de las FFAA del centro de la escena política. Pero, al mismo tiempo, ese plan de recule —extendido a cuatro años— se presenta objetivamente con un intento de preservar los aspectos esenciales del “proceso” abierto en 1973. A saber:

1. Darle carácter constitucional al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) para garantizar la presencia tutelar de las FFAA respecto al sistema político y, en lo posible, para darle un carácter ejecutivo y no solo consultivo. Como veremos, este punto sigue siendo una de las “piedras de toque” del conflicto entre las FFAA y los sectores mayoritarios de los dos principales partidos autorizados (Blanco y Colorado). Naturalmente, también con los partidos excluidos.
2. Consolidar y perpetuar en el tiempo la exclusión del sistema político del bloque de

fuerzas de centro y de izquierda que, desde fines de la década del sesenta, vienen creciendo en su apoyo de masas y que, en el momento del golpe, amenazaban en forma aparentemente irreversible el cuasi monopolio político de los dos partidos conservadores tradicionales. Al mismo tiempo, se trata de mantener la privación de todos los derechos políticos —salvo el voto— de varios miles de dirigentes y cuadros intermedios de esos partidos, privación decretada hasta 1991.

3. Intentar una compleja operación de reconstitución “desdó arriba” de los dos viejos partidos tradicionales y, al mismo tiempo, tratar de debilitar en su seno el liderazgo de los sectores más nítidamente opositores al proyecto de Estado y de sistema político con tutela militar. Proyecto regido por la doctrina de la seguridad nacional y que, en sus grandes líneas, es el aplicado en los últimos diez años. Luego, veremos que el mantenimiento de la famosa “ley de lemas” (complejo sistema electoral que habilitara múltiples subleves para cada partido, incluyendo el nivel de candidatos a la Presidencia) es uno de los instrumentos claves para intentar obtener ese doble objetivo.

Frente a esos tres objetivos estratégicos del actual cronograma el amplio frente opositor, que obtuvo el 60% de los votos en el plebiscito de 1980, se fue dividiendo en posturas diferentes según los diversos temas institucionales en juego y también sobre el alcance de las diversas iniciativas tácticas asumidas por el gobierno y las FFAA.

Sobre el tema de la posible constitucionalización del COSENA, en líneas generales, todos los partidos —los legalizados y los proscritos— que habían acompañado el voto por el NO han mantenido un rechazo neto a esa propuesta. En lo referente a los partidos Blanco y Colorado, esta postura fue y sigue siendo defendida solo por una fracción de cada uno de ellos, pues están divididos al respecto. Entre los opositores colorados, últimamente surgió un matiz, pues algunos aceptarían su constitucionalización, siempre que sea con carácter consultivo y no integrando el Poder Ejecutivo.

En cualquier caso, sobre este tema es donde menos fracturas sufrieron el frente del NO. Todo hace pensar que, en las discusiones “constitucionales” del año próximo, este será uno de los puntos más delicados para ser debatidos. Su resolución insatisfactoria a los ojos de las FFAA puede llegar a comprometer la continuidad del propio cronograma, al menos

en su formulación actual. Por lo pronto, eso es lo que puede deducirse no solo desde el análisis del sociólogo político, sino también de las propias palabras de generales de primer rango de las FFAA. La última declaración, en ese sentido, luego de muchas otras realizadas después del plebiscito, la emitió el Gral. César Bonelli, comandante de la División II del Ejército:

Nosotros vamos a exigir, lo digo desde ahora, que nadie entre en confusión, que no sigan diciendo que no, vamos a exigir y va a ser una condición de esta apertura, que en la futura Constitución de la República figure el Consejo de Seguridad Nacional [integrado en la actualidad exclusivamente por militares] (*Búsqueda*, 1982)

El principal argumento de quienes se oponen públicamente a esa permanencia de la tutela militar legalizada reside en el carácter no electo de sus integrantes y, por lo tanto, su consecuente impunidad política. Impunidad que contradice los principios básicos de cualquier régimen representativo en cuanto a la constitución de su Poder Ejecutivo y Legislativo.

Como ya vimos, el segundo objetivo estratégico del cronograma en marcha es impedir —o retardar al máximo— la participación en el sistema político de todos los partidos disueltos o suspendidos en 1973. Tanto los que tienen un

programa finalista de tipo socialista (el Comunista, el Socialista, el Partido por la Victoria del Pueblo) como aquellos que propugnan cambios modernizadores menos radicales, como, por ejemplo, la Democracia Cristiana.

Con matices, la mayoría de los sectores opositores de los partidos tradicionales (PPTT) declaran ser partidarios de un pluralismo político amplio, por lo que hacen responsables a las FFAA de que en el actual Estatuto de los Partidos sean excluidas todas esas fuerzas. De todos modos, algunos de esos sectores sugieren que la ampliación debería limitarse a la Democracia Cristiana y el llamado “socialismo democrático”, sin expedirse sobre si el actual Partido Socialista cumple o no con esas condiciones. Solo la coalición o sublema Por la Patria – Movimiento de Rocha (“Blancos” liderados por Wilson Ferreira Aldunate y Carlos Julio Pereira, ambos aún proscriptos) han declarado públicamente que no se presentarán a las elecciones nacionales de noviembre de 1984 si para ese entonces se mantienen exclusiones de personas o de partidos. En cuanto a las próximas elecciones internas, todos aceptaron de facto las condiciones actuales y participarán en ellas.

Es justamente ese hecho lo que ha motivado las críticas más generalizadas a esos sectores opositores por parte de algunas fuerzas excluidas,

que los acusan de oportunistas e inconsecuentes y de querer captar en las internas esa importante masa de votos potenciales. Votos que, como se vio en el plebiscito de 1980, constituyen la masa crítica decisiva para garantizar el bloque opositor al Estado de seguridad nacional más o menos retocado que proponen las FFAA y sus apoyos civiles.

De consolidarse definitivamente, esta exclusión legal de todos los partidos del centro y de izquierda significaría un cambio profundo de la tradición política uruguaya que nunca antes de 1973 había conocido un fenómeno similar.²³

Amén de esa ruptura con la tradición histórica, esa exclusión legal representaría un instrumento poderoso para tratar de detener el cambio profundo de las formas político-partidarias de representación de los conflictos sociales y de clase que se estaba operando en el Uruguay antes del golpe. Como ya ha sido analizado por numerosos cientistas sociales —y por nosotros mismos en otros trabajos— la década del sesenta había visto descomponerse el predominio histórico de los dos partidos tradicionales con dirección conservadora y bases electorales policlasistas. Sus divisiones internas y su

pérdida de unicidad programática hacía décadas que venía siendo remendada tanto por las prácticas clientelares que les permitía el acceso en común al aparato estatal como por la ya mencionada ley de lemas. Ley que, gracias al mecanismo de sublemas a todos los niveles, permitía acumular votos emitidos a programas muy diversos, por lo que había transformado a esos dos “partidos” en verdaderas “cooperativas electorales”.

La aparición del Frente Amplio en 1971 —que incluía a sectores de los PPTT que se habían retirado de estos, a la gran mayoría de las fuerzas de izquierda y a la Democracia Cristiana— fue intensamente combatida por los PPTT y luego por las FFAA, claro que por métodos distintos. El actual Estatuto de los Partidos trata de impedir su reaparición legal en el sistema político, así como nuevas formas que pudieran adoptar esas fuerzas políticas, juntas o por separado. Tratando de manifestar su presencia a pesar de las trabas legales, el conjunto de los partidos excluidos optó finalmente por llamar a sus bases históricas y al 25% de nuevos electores a votar en blanco en las próximas elecciones internas. Esta decisión está siendo sistemáticamente combatida por todos los sectores opositores de los PPTT con el argumento de que, en esta coyuntura,

23 Ver, para un análisis de ese período, de Sierra (1976).

esos votos alcanzarían mejor sus objetivos si se emitieran a su favor, pues serán ellos y solo ellos los interlocutores aceptados por las FFAA en las próximas etapas del cronograma, en particular en la discusión constitucional de 1983.

Por su lado, el gobierno trata de impedir el trabajo de propaganda legal por el voto en blanco, inclusive a través del envío a la Justicia Militar a varios de sus voceros y mediante el cierre definitivo de la única publicación legal que lo apoyaba en sus páginas.

A pesar de estas trabas legales a su campaña, los partidos excluidos dicen esperar una votación significativa, teniendo en cuenta no solo el desgaste del liderazgo histórico de los PPTT y de buena parte de sus líderes, sino también el agravamiento de las razones económicas y sociales que habían motivado el aumento de su influencia en el período anterior al golpe de 1973. En efecto, el “modelo económico” de tipo liberal friedmaniano aplicado durante estos años ha modificado profundamente —para peor— las condiciones de vida de los trabajadores asalariados que constituyen sus bases sociales mayoritarias.²⁴

La violenta reducción de los salarios reales, la pérdida de buena parte de las conquistas sociales históricas, y el reciente aumento de casi el cien por ciento de la tasa de desocupación en pocos meses son —sin duda— razones que pueden abonar un fuerte descreimiento de esos electores hacia soluciones políticas que excluyen a todos los partidos que más enérgica y explícitamente defendían sus derechos.

En el caso de que estas expectativas se cumplan, es indudable que tanto las FFAA como los PPTT irán a las negociaciones futuras mucho más acotados en su margen de maniobra, por lo que quedaría aún más dificultado el proyecto de consolidar un régimen político con exclusiones con un mínimo grado de legitimidad y de estabilidad. De todos modos, empujadas a la ilegalidad y clandestinidad, y privadas de muchos de sus dirigentes, estas fuerzas políticas deberán enfrentar serias dificultades en los próximos años para restablecer su influencia ideológica y política entre la población. Salvo que el agravamiento de las condiciones económicas y una crisis aguda del actual cronograma de “transición” cree condiciones de movilización y de crisis político-institucional del tipo de las ocurridas en otros procesos semejantes en América Latina.

24 Ver un análisis de ese fenómeno en de Sierra (1981).

La otra cara de ese proyecto de institucionalización política con exclusiones es el intento de reconstituir el antiguo bipartidismo de facto, solo que, ahora, por vía legal. Esta intención aparece claramente en el Estatuto de los Partidos, que, si bien autoriza, desde ya, la presencia de la Unión Cívica como tercer partido, todo el mundo sabe que ese viejo agrupamiento católico conservador carece de cualquier vigencia política desde hace muchos años.

La dificultad para conseguir esta restauración de los dos más que centenarios “partidos” Colorado y Blanco (o Nacional) es que, si bien todas sus fracciones se refieren a las tradiciones de sus respectivos líderes del siglo XIX y comienzos de este siglo, ambos congregan en su seno dirigentes, ideologías y proyectos socio-económicos sumamente diversos y, en muchos puntos, claramente contradictorios. Este fenómeno existe desde mucho antes del golpe, pero se vio agudizado durante el actual gobierno militar. A tal punto esto es cierto que nada menos que en el plebiscito constitucional de 1980, ambos partidos se dividieron a favor y en contra del proyecto de Constitución presentado por los militares. La violencia verbal con la cual esos sectores se están enfrentando en las actuales campañas electorales es un claro indicador de esta realidad inocultable.

De hecho, en ambos agrupamientos existen sectores que tienen más afinidad política y hasta ideológica con sectores del “otro partido” que con los grupos antagónicos de su propio partido.²⁵ Esas fortísimas tensiones centrífugas fueron contenidas durante décadas, principalmente, gracias a la ley de lemas. Por eso es

25 Por ejemplo, el periódico *Lealtad*, del Partido Nacional, del primero de octubre último, dice al respecto: “Indudablemente estos años de limitaciones políticas, sin libertad, y con la práctica democrática anulada, han ayudado a acentuar las discrepancias internas dentro de los partidos políticos; especialmente en el Partido Nacional donde ya existían, aún antes de 1973 enfrentamientos ideológicos concretos [...] Como lógica consecuencia de esto, el PN se separa en despartes, totalmente contrapuestas y claramente identificadas en el plebiscito del 80”. Agrega: “A partir del 30/11/80 [...] la parte opositora se va nucleando en dos corrientes, ni antagónicas ni paralelas, con algunos puntos en común, pero con una visible diferenciación en sus objetivos y sus procedimientos”. Iguales consideraciones pueden encontrarse en las declaraciones de dirigentes del Partido Colorado. Por ejemplo, Enrique Tarigo, uno de los líderes de la oposición durante el plebiscito, dice: “Es evidente que el Partido Colorado comprende dos grandes sectores, corrientes o tendencias, el Batllismo y el Pachequismo. Creo que, en especial en el seno del Batllismo nadie niega esa división, nadie se empeña en dar una imagen de unidad a pesar de todo. Y esa división es real, esa división se asienta en razones que vienen de lejos y en razones que vienen de cerca” (*Opción*, 1982a).

que en las conversaciones entre civiles y militares que dieron la aprobación del actual estatuto partidario y electoral, ambas partes coincidieron totalmente en la necesidad de mantener este instrumento legal a rajatabla. Las FFAA, porque entienden que, además de ayudar decisivamente a salvar a los PPTT, esa ley —y su reglamentación posterior— les permite poner a prueba el real apoyo electoral que aún mantienen los líderes blancos y colorados que apoyaron el NO. Al mismo tiempo, debe permitir la presencia orgánica en la dirección de ambos partidos de los sectores que han apoyado y apoyan las líneas directrices del “proceso”. En vistas a las elecciones de 1984, eso les permitirá a esos sectores presentar un sublema con candidato propio a la presidencia de la República. Como sucedió en las últimas décadas, bastaría que ese candidato fuese el más votado dentro del partido más votado para que llegase a la presidencia con menos del 30% de los votos del cuerpo electoral. Claro que la misma expectativa tienen los sectores opositores, y de ahí el consenso sobre ese mecanismo legal.

Inútil insistir en las graves amenazas a la estabilidad de sistema político “postransición” que una situación de ese tipo puede generar. Inestabilidad estructuralmente inscrita en la lógica de la legislación electoral que todos los partidos admitidos aceptaron y reclamaron.

La paradoja de este plan político elaborado por las FFAA después de su derrota en el plebiscito es que, luego de casi diez años de haber dado el golpe contra la “subversión y la corrupción” (como ellas lo definieron), proponen una salida que recurre a los mismos partidos y básicamente a los mismos políticos que habían acusado de corruptos, politiqueros, y débiles (sino cómplices), con las fuerzas de izquierda y de centro en rápido ascenso. Como estas fuerzas habían obtenido una importante penetración ideológica no solo en la clase obrera y asalariados pobres, sino también entre las capas medias y la intelectualidad, el peligro de su reaparición trata de ser frenado no tanto con su exclusión legal como también recurriendo a la posible capacidad de captación ideológica-política de la vieja “clase política”. Clase política que, a pesar de su experiencia, había perdido la mayor parte de sus potenciales dirigentes mucho antes del golpe. Estos sectores tradicionales, si bien mayoritariamente no acompañan la “filosofía del proceso” (por lo menos en sus aspectos de militarización global del régimen político), decidieron aceptar esta propuesta de las FFAA, con la expectativa no solo de retomar el control del Estado, sino también de aprovechar ese monopolio político legal para tratar de retomar su capacidad de liderazgo y

su función hegemónica en lo ideológico. Función que —como vimos— estaba seriamente amenazada por primera vez en la historia del Uruguay.

Las propias FFAA parecen tener fuertes recelos frente a muchos de esos “viejos políticos”, como ellos dicen. Por eso, muchos de sus voceros no se privan de criticarlos periódicamente, reclaman la aparición de nuevos dirigentes y, al mismo tiempo, exigen coparticipar en el futuro Gobierno a través del COSENA, único reaseguro —según sus voceros más calificados— para evitar “cualquier vuelta a los males del pasado”. Simultáneamente, afirman con claridad que no permitirán ningún tipo de “revisiónismo” sobre su actuación en estos años. Así lo reiteró hace pocas semanas el presidente Gral. Gregorio Álvarez.

Esa desconfianza hacia los viejos políticos fue expresada nuevamente, el mes pasado, por el Gral. José Siqueira, que dijo confiar plenamente en los partidos (tradicionales), pero lamentó que “la gran mayoría de los políticos que van a actuar en el nuevo proceso son figuras que actuaron en otro momento y tengo mis serias dudas de que puedan cambiar. Los hombres no cambian”.

Vinculado a esas aprehensiones, pero aparentemente respondiendo a la opinión de solo

algunos sectores de las FFAA, hace meses que circula la idea de crear un partido nuevo que represente las “ideas del proceso”, y que podría integrar tanto a militares retirados como a dirigentes civiles. El propio Gral. Álvarez declaró:

Ciertamente no creo que sea yo quien deba juzgar oportuno o no la organización de un partido de alternativa, por parte de los sectores más afines a esta experiencia cívico-militar. Serán a ese respecto, quienes integran esos sectores los que deberán apreciarlo.

No se escapa, sin embargo, que a lo largo de todo este tiempo de gestión de un régimen de esta naturaleza, se ha ido conformando toda una filosofía y toda una doctrina que eventualmente pudieran alentar a grupos de ciudadanos a otorgarles una permanencia cívica y a conformar una nueva corriente política que entrará a pujar con las ya existentes, sea por la causa señalada, sea por discrepancias con los principios o personalidades que surjan dentro de los partidos políticos en las próximas elecciones internas.

Es difícil saber si el presidente hablaba hipotéticamente en ese momento o si, de alguna forma, ya estaba dando un cierto apoyo a un nuevo agrupamiento que, justamente esos días, estaba siendo creado por el coronel retirado

y actual consejero de Estado, Néstor Bolentini. Bolentini es un militar que, desde el inicio del proceso, tuvo una actuación relevante en el plano político, siendo su primer ministro del Interior (policía y seguridad). En este último tiempo militó activamente por el SÍ cuando el plebiscito constitucional de 1980.

Su nuevo partido no se presentó ya regularizado a las actuales elecciones internas, pero espera participar en las elecciones nacionales de 1984. En cuanto a los objetivos de su iniciativa son muy claramente definidos por él mismo:

[...] analicé lo que está ocurriendo actualmente en el país y no encuentro el acuerdo partidario que le sirva de base. Como no lo encuentro en los partidos tradicionales, llamados a instrumentar la salida institucional del país, entonces se me ocurre nuclear a los hombres del Partido Nacional, del Partido Colorado y a los que no son de ningún partido tradicional, pero sienten con inquietud y patriotismo el futuro de la República. Esto para que el proceso iniciado en 1973, no termine en nada. Para que se mantenga y se perfeccione. Es por eso que se me ocurrió la idea de un tercer partido, fruto de la incomprensión actual de los partidos tradicionales [...] (*Opción*, 1982b: 12).

En la situación actual, y antes de conocer el resultado de las “internas”, es imposible saber

qué viabilidad puede tener un proyecto de ese tipo. En todo caso, parece claro que el gobierno, las FFAA, y los sectores políticos que apoyan el proceso solo definirán su táctica final una vez que hayan evaluado los resultados de las próximas elecciones internas, la actitud que asumirán las autoridades electas durante el debate constitucional del año próximo y también, por supuesto, el clima social y político más o menos tenso que pueda ir creando el previsible agravamiento de la crisis económica y la actitud que asuman las fuerzas excluidas y sus respectivas bases.

Debe tenerse presente que, por el momento, aún no fueron definidas las bases de la próxima discusión constitucional y ni siquiera quienes serán los políticos llamados a discutir con las FFAA. Según las declaraciones del actual presidente de su Comisión de Asuntos Políticos y jefe de la División del Ejército, Gral. Julio César Rapela: “Habrán que estructurar una Comisión Constituyente para considerar el proyecto”. En ella: “Habrán de participar tanto los partidos políticos como las FFAA. y algún otro grupo, posiblemente de civiles, que acompañan en este momento el proceso y que tienen capacidad y conocimientos para aportar elementos”. Es decir que aún está abierta la posibilidad de que los sectores eventualmente derrotados en

las “internas” sean igualmente investidos de poder constituyente por decisión de las FFAA. En cualquier caso, todo hace suponer que estas tratarán de buscar los medios necesarios para garantizar, como lo dijo el mismo Gral. Rapela en otras declaraciones:

[...] no se debe volver [...] a un pluralismo y liberalismo político como el existente en 1973 [...] deponiendo prácticas que apuntan hacia un pluralismo y a un liberalismo ideológico que ha demostrado que en este mundo convulsionado, agresivo, ha sido ineficaz para poder desarrollar la actividad del Gobierno en paz y tranquilidad (*Opción*, 1982a: 15).

Para concluir este —necesariamente— breve análisis de la coyuntura política uruguaya, conviene situar esta última en el contexto internacional y, sobre todo, regional. Por un lado, el agravamiento de la coyuntura económica internacional que tiene efectos muy severos sobre el Uruguay. No solo por su pequeñez y debilidad económica intrínseca, sino también por los efectos agravantes derivados de la política liberal y aperturista a ultranza que ha impulsado el gobierno en estos años. El deterioro acelerado de la situación económica que actualmente vive el país es un elemento que complica indudablemente la culminación sin contratiempos

del plan de institucionalización proyectado por las FFAA. Además de los conflictos propiamente ideológico-políticos que dicho plan ha generado, la crisis económica generalizada —a la que solo escapa parcialmente el capital financiero— “arrastra” a posturas opositoras a una gama muy amplia de capas y clases sociales, incluyendo la mayoría de los empresarios vinculados con la producción y las actividades comerciales.²⁶

Por otro lado, deben considerarse las complicaciones del efecto causado los planes de las FFAA uruguayas y representado por el rumbo que ha tomado la coyuntura política de los otros países del Cono Sur que durante la década del setenta llevaron adelante intentos de institucionalización política bajo hegemonía militar y dentro del marco de la doctrina de la seguridad nacional. En primer lugar, la retirada —o intento de retirada— desordenada y hasta caótica de las FFAA en países como Bolivia y Argentina; asimismo, el inevitable efecto desmoralizador de esa situación sobre las FFAA uruguayas. Amén de la batería de argumentos que esa situación aporta a los diversos sectores civiles de la oposición, ya sea legal o excluida por el actual cronograma.

26 Ver de Sierra (1976).

En segundo lugar, el proceso brasileño —al menos hasta el momento— presenta características políticas e institucionales claramente diferenciadas de la idea de retroceso e institucionalización que han manifestado hasta ahora las FFAA uruguayas. En esa medida, representa un modelo que, en varios aspectos, está más cerca de los proyectos políticos de muchos de los sectores conservadores de la oposición uruguaya que de aquel defendido por las FFAA, al menos hasta el momento. Incluso el exministro de Economía y actual embajador uruguayo en los EEUU, Alejandro Végh Villegas, en algún momento propuso —sin éxito— a las FFAA que el camino político que debe recorrerse para salir de la situación creada por el golpe de Estado de 1973 era adoptar el “modelo brasileño”, como él lo llamó.

Resumiendo, encontramos en la actual coyuntura política uruguaya una situación donde:

- las FFAA fueron derrotadas mediante plebiscito en su propuesta de institucionalizar las grandes líneas del nuevo tipo de Estado y de régimen político instaurado después de 1973;
- la oposición civil a ese proyecto abarca una gama muy amplia y los sectores conservadores poseen instrumentos políticos para expresarse legalmente, aunque con limitaciones de variada índole;
- las fuerzas de centro y de izquierda (y el movimiento obrero histórico) están proscriptas y debilitadas por la represión del gobierno, quien trata explícitamente de excluirlas del sistema político proyectado;
- las tensiones sociales y de clase se han hecho más agudas por la crisis económica y por el modelo de acumulación aplicado desde 1973, aunque aún no tienen una manifestación pública de la magnitud de la que alcanzaron en los otros países del Cono Sur;
- estando fijada la fecha de devolución del Gobierno a los civiles y la reimplantación del parlamento para 1985, aún está indefinido el marco constitucional en el cual esta entrega será realizada: esto crea un punto de serios conflictos potenciales con las FFAA, y genera incertidumbre sobre la marcha del cronograma en su forma actual;
- las próximas elecciones internas de los partidos autorizados definirán con más precisión la relación de fuerzas en la que se realizará ese debate, así como el papel que podrán jugar en el futuro los PPTT;
- el porcentaje de votos en blanco que alcancen las fuerzas excluidas dará indicaciones más precisas sobre su influencia actual —al menos a nivel electoral— y acotará las chances

- de institucionalizar o no un cambio radical en el tradicional sistema político uruguayo;
- la situación regional tiende a dificultar la consolidación del tipo de proyecto institucional propuesto por las FFAA luego de su derrota en el plebiscito, en particular su permanencia formal en el Poder Ejecutivo a través del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).

BIBLIOGRAFÍA

- Búsqueda* 1982 (Montevideo) 13 de octubre.
- González Casanova, P. (comp.) 1976 *Breve historia del medio siglo en América Latina* (México DF: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México).
- Lealtad* 1985 (Montevideo) 1.º de octubre.
- Opción* 1982a (Montevideo) 13 de marzo.
- Opción* 1982b (Montevideo) 6 de julio.
- de Sierra, G. 1976 “Consolidación y crisis del ‘capitalismo democrático’ en el Uruguay” en González Casanova, P. (comp.) 1976 *Breve historia del medio siglo en América Latina* (México DF: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México).
- 1981 “Uruguay elements pour un bilan de la relation entre politique économique et régime politique” en *Amérique Latine* (París) N.º 7.

CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LA CRISIS INSTITUCIONAL (1973-1980) *

La crisis político-militar por la que atraviesa actualmente el Uruguay aún no ha logrado una definición concluyente. Sería un error pensar que ello se debe a un cierto equilibrio entre sus polos visibles: poder político constitucional y fuerzas armadas.

De haberlo querido así, probablemente estas últimas hubieran asumido la totalidad del poder político con relativa facilidad. La razón de la indefinición no debe buscarse a ese nivel, sino en la naturaleza compleja y diferencial que revisten en la actual coyuntura; por un lado, las relaciones de clase a nivel económico y, por otro, el enfrentamiento de las fuerzas sociales en la escena política.

La crisis profunda y durable del modelo de crecimiento capitalista dependiente uruguayo que se genera a partir de 1955 produce dos fenómenos paralelos e interconectados. Por un

lado, una crisis de hegemonía en el seno de la burguesía y entre sus fracciones; por otro, una crisis entre ellas con el proletariado y demás clases y categorías dominadas.

A nivel de la burguesía, se genera una agudísima lucha entre las diversas fracciones y capas, lucha que acarrea desplazamientos importantes en relación tanto al control de los aparatos del Estado,²⁷ como en cuanto a la parte de plusvalía apropiada por cada sector nacional y por el imperialismo.

En lo referido a las clases y categorías dominadas, se produce un gran avance en su organización y una elevación del nivel político de

27 Dominación del Ejecutivo sobre el Parlamento; ataques del Ejecutivo contra el Poder Judicial; inflamiento de la policía política y militarizada en detrimento del Ejército; luchas internas por el control de las empresas del Estado; ataques a la organización autónoma de la educación pública en sus tres niveles; ingreso masivo de empresarios y banqueros al equipo ministerial, etcétera.

* Publicado en *Política y sociedad en el Uruguay de la crisis 1985* (Montevideo: Libro Sur).

sus luchas. Esto se manifiesta a nivel sindical (Confederación Nacional de Trabajadores), a nivel político “partidario” (Frente Amplio) y a nivel de la lucha armada contra el régimen (Movimiento de Liberación Nacional, tupamaros; Organización Popular Revolucionaria 33; etcétera).

Agudización de la penetración imperialista, crisis del crecimiento económico capitalista local, ruptura del equilibrio de dominación intraburguesa, ausencia de un proyecto nacional, amenaza creciente de la movilización popular... son todos elementos que confluyen para provocar la crisis del régimen político legal-parlamentario y generar un lento e irreversible proceso de implantación de un Estado capitalista dependiente de excepción. Poco a poco, durante la década del sesenta, rápidamente desde la presidencia de Jorge Pacheco Areco en 1968, ese Estado de excepción, primero, toma formas de aplicación más o menos constitucionales de medidas altamente represivas contra el movimiento popular de masas; luego, implanta una “dictadura constitucional” de facto y, finalmente, a partir de 1972, evoluciona netamente hacia una dictadura militar con características políticas y de clase no totalmente clarificadas en momentos de escribir este análisis.

Antes de analizar en detalle los aspectos principales de esa crisis política, es necesario presentar las grandes líneas que definen los aspectos económicos de la crisis, así como la naturaleza de las relaciones de clase en sus períodos previos.²⁸

A menudo se comete el error de visualizar al Uruguay como un país básicamente agrario. Sin duda, se confunde así el predominio agropecuario en las exportaciones con la importancia de este sector en la generación del producto bruto nacional.²⁹

La caracterización del Uruguay como un país agrario es fundamentalmente correcta, en lo económico, para el período previo a la crisis mundial de 1929. Es en ese período que se da la máxima expansión del modelo estrictamente agroexportador. Es una economía dependiente, sobre todo, del capital inglés, que contrasta el hecho de la propiedad y apropiación

28 La mejor bibliografía accesible sobre la economía uruguaya en este siglo es *El proceso económico del Uruguay y El Uruguay hoy*.

29 Distribución del producto bruto interno por sectores (1960, en %):

| Año | Primario | Secundario | Terciario |
|-----|----------|------------|-----------|
| | 14,5 | 27,2 | 58,3 |

“nacional” de la tierra y los ganados por una importante penetración a nivel del capital financiero y mediante la inversión en el sector de infraestructuras, comercio exterior y en los frigoríficos (principal industria nacional en ese período).

Sin embargo, es en ese mismo período que, en forma solo aparentemente paradójica se consolida un tipo de Estado en el cual el sector de la burguesía agraria deja de ser políticamente dominante, para dejar un lugar creciente a los sectores medios tecno-burocráticos y a la burguesía industrial y comercial más directamente ligada al mercado interno.

En el período tradicionalmente denominado “batllista”, en el cual ciertas formas avanzadas de intervencionismo estatal y una política de acuerdos tácitos de esos sectores burgueses con los asalariados y la pequeña burguesía urbanos permite sentar las bases del paulatino y relativamente importante proceso de industrialización que va de 1930 hasta 1945 y, sobre todo, desde esta fecha hasta 1955. En el conjunto de ese medio siglo, las fuerzas productivas se desarrollan continuamente, adaptándose a las nuevas coyunturas del imperialismo, en particular a la baja de producción de bienes no militares durante la Segunda Guerra Mundial,

así como a los muy altos precios de la lana durante la guerra de Corea.³⁰

El capitalismo industrial dependiente crece hasta sus límites estructurales,³¹ y esto a pesar del estancamiento de la producción física de los sectores agropecuarios.³²

30 En todo este período, el Estado juega un rol político y económico decisivo en vistas a la expansión capitalista.

31 Incluso en su momento de máximo desarrollo (1945-1955), la industria solo puede crecer al amparo de una política drásticamente proteccionista. Bajo esas circunstancias, la “industria de sustitución” llega al máximo de sus posibilidades, teniendo en cuenta la pequeñez del mercado, la falta de materias primas de base en el país y la dependencia tecnológica frente al imperialismo.

32 Existencias de ganado vacuno y ovino (1900-1956) (en millones de cabezas).

| Año | Vacunos | Ovinos |
|------|---------|--------|
| 1900 | 6,8 | 18,6 |
| 1908 | 8,2 | 26,3 |
| 1930 | 7,1 | 20,6 |
| 1943 | 6,3 | 20,3 |
| 1951 | 8,2 | 23,4 |
| 1956 | 7,4 | 23,3 |

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Importa señalar que si bien los sectores de burguesía agraria exportadora y sus directos aliados imperialistas (comerciantes y financieros extranjeros) pierden el control político directo del Estado, eso no significa ni su desaparición del bloque en el poder ni que en algún momento el proyecto económico y la conducta política de los otros sectores haya sido orientada a una ruptura total con ellos. Al contrario, el carácter dependiente de toda la economía y el papel estratégico del comercio exterior agropecuario para poder financiar la industria y los esbozos de capitalismo de Estado en general provocan un equilibrio inestable entre las distintas fracciones burguesas, equilibrio que volverá a inclinarse en desfavor de las capas industriales a partir de 1955. La derrota del Partido Colorado (batllista) en 1958 es su indicador más visible a nivel político.

Desde 1904 hasta la crisis de los últimos quince años, el proceso de producción —bien que dependiente— no deja de crecer: asegura así una de las bases de la legitimidad y la estabilidad política alcanzada por el régimen vigente.³³ Las clases explotadas solo se

organizan paulatinamente —sobre todo, el proletariado industrial—, pero restan claramente alejadas de cualquier expresión política que amanece seriamente la estabilidad del régimen capitalista. Incluso las organizaciones sindicales, en los momentos de su mayor auge en ese largo período, lograron aumentar el poder de negociación en la lucha por la distribución del producto industrial, pero raramente desbordaron ese marco. Esto, a pesar de la violencia relativa de algunos conflictos en ese período.

Resumiendo, podemos decir que durante más de cincuenta años el imperialismo y el capitalismo nacional se articulan de tal manera que ello permite una dominación “pacífica” del conjunto de la burguesía sobre las otras clases. En ese marco, dicha dominación se canaliza a través de un régimen político de democracia parlamentaria, con real vitalidad

presión demográfica favoreció las posibilidades de una distribución del ingreso menos desigual que en otros países de América Latina, sin afectar para ello las tasas de inversión para la expansión. Esto, sumado al carácter nacional de la propiedad de la tierra y al enorme margen de plusvalía generado en la producción agropecuaria extensiva, es —sin duda— un elemento central para explicar el carácter sui géneris de la estabilidad política uruguaya.

33 Es indudable que en ese período de las relaciones imperialismo-desarrollo interno, la casi inexistente

y capacidad de negociación y mediante una implantación muy sólida de la ideología burguesa, la que, al tiempo que adopta marcados tintes pequeño-burgueses, logra impregnar fuertemente al proletariado y al conjunto de los asalariados. Nunca como en ese largo período la clase dominante fue tan claramente una clase dirigente, con un proyecto global y objetivado fuera de ella misma. Eso explica en gran medida el casi monopolio político —hasta fines de la década del sesenta— de los dos grandes partidos tradicionales. Estos partidos, si bien tienen una dirección claramente burguesa en sus distintas fracciones, logran siempre cerca del 90% de los votos emitidos, es decir, una base social de apoyo claramente “popular”.

A partir de 1955 se perfila claramente un fenómeno inexistente desde 1870 en la economía uruguaya: el estancamiento de la producción en prácticamente todas sus ramas básicas. En efecto, ese fenómeno abarca desde entonces también a la industria de sustitución. Todos los indicadores disponibles son convergentes.

La producción agropecuaria sigue estacionaria.³⁴ El empleo³⁵ y la producción industrial³⁶ se estancan o tienen un crecimiento

34 Producción agropecuaria de vacunos y ovinos (1908-1970) (en millones de cabezas):

| Año | Vacunos | Ovinos |
|------|---------|--------|
| 1908 | 8,2 | 26,3 |
| 1956 | 7,4 | 23,3 |
| 1961 | 8,8 | 21,7 |
| 1966 | 8,2 | 23,1 |
| 1970 | 8,6 | 19,8 |

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

35 Evolución del empleo industrial no público (1930-1968):

| Año | Asalariados |
|------|-------------|
| 1930 | 77.588 |
| 1948 | 111.255 |
| 1955 | 161.879 |
| 1958 | 191.408 |
| 1960 | 207.200 |
| 1963 | 196.600 |
| 1968 | 170.266 |

Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

36 Evolución del producto bruto industrial por

cercano al 1% anual. La inversión bruta fija en la industria tiene un descenso espectacular, salvo un pico “artificial” de 1962.

En este proceso, lo más importante para destacar es la manera en que la crisis económica se inscribe como una consecuencia casi necesaria de las limitaciones —comunes a otros países de América Latina— del desarrollo capitalista dependiente, es decir, de su manera específica de insertarse en la cadena imperialista. Es esta inserción la que juega un rol dinamizador en una cierta etapa histórica, para transformarse en una nueva coyuntura de la economía capitalista internacional, en una frontera insalvable.

Esta constatación debe, sin embargo, ser matizada. Si bien es cierto que el carácter ampliamente competitivo de la producción de

carnes y lanas permite una inserción fácil del Uruguay en el mercado mundial desde principio de siglo, con el efecto dinamizador ya anotado, también es cierto que la forma de esa inserción consolida el carácter monoprodutor del agro impide el abandono de la producción básicamente extensiva, fortalece la dependencia frente a los países capitalistas compradores y limita la industrialización a su fase de “sustitución de importaciones”. Esta correlación de factores impone un “matrimonio de interés” entre la burguesía agraria e industrial al tiempo que aumenta la dependencia tecnológica frente al extranjero.

Por todo ello, es posible sostener que la crisis del crecimiento capitalista uruguayo, a partir de 1955, ya estaba estructuralmente inscrita en la expansión anterior. La forma misma que asume esta crisis nos muestra este hecho.

En efecto, a partir de ese momento, se producen dos fenómenos paralelos, que están a la base de la grave crisis política de los últimos tiempos. Simplificando, esos fenómenos son, en primer lugar, una penetración cada vez más aguda del capital monopolista imperialista; en segundo lugar, un bloqueo casi total del sistema político interno, con tendencia a desbloquearse en favor de los sectores burgueses más directamente ligados al imperialismo.

habitante (1955-1970) (a costo constante de factores, base 100 en 1955)

| Año | Índice |
|------|--------|
| 1955 | 100 |
| 1960 | 98 |
| 1965 | 91 |
| 1970 | 102 |

Fuente: IE (1969).

En particular, a partir de 1958, la política económica del Gobierno —donde primero los sectores agroexportadores y luego los grupos extranjeros y sus aliados han reconquistado posiciones— se orienta cada vez más nítidamente a la liquidación del rol del Estado como protector e impulsor de la industria. Asimismo, como negociador directo y principal ante el imperialismo en relación con la proporción de plusvalía retenida por el conjunto de la burguesía nativa. A partir de 1959, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los centros financieros privados extranjeros dirigen cada vez más las grandes líneas económicas del país y, en acuerdo con los sectores nacionales respectivos, pasan a controlar más o menos directamente el capital bancario y algunos sectores industriales claves, como la industria frigorífica.

Entre 1957 y 1970, el endeudamiento externo pasa de 193,9 a 508,9 millones de dólares. Las reservas disminuyen de 142,1 a 24,8 millones de dólares. Mientras tanto, las exportaciones, que en el período 1951-1955 promediaron los 254,8 millones de dólares, descienden a 196,3 millones en el período 1967-1971, y ello a pesar de la enorme alza de los precios internacionales. La fuga de capitales estimada para la década del sesenta alcanza a los 400 millones de dólares.

Bloqueado el modelo, los capitales se orientan a inversiones especulativas y a circuitos económicos extranjeros al país. Las consecuencias inflacionarias tomaron, en ese marco, dimensiones casi únicas en América Latina:³⁷ reforzaron de ese modo el mecanismo de traslación brutal de ingresos desde los sectores asalariados hacia la gran burguesía, particularmente agraria, de intermediación comercial y financiera.³⁸ Los sectores de burguesía industrial “nacional” pierden influencia en las decisiones, los más débiles entran en crisis que a menudo los lleva a la quiebra; los más fuertes aceleran la monopolización o pasan bajo control directo del capital extranjero, dándose en ciertos casos la confluencia de estos dos últimos fenómenos.

Los centros monopolistas internacionales no solo reducen drásticamente la considerable

37 Este proceso se acelera a partir de 1963, siendo los años récord 1967, 1968 y 1972, con una inflación aproximada del ciento por ciento. Solo entre 1967 y 1972, el costo de la vida se multiplica por once, siguiendo casi paso a paso la caída del tipo de cambio en ese período.

38 Esta última toma un carácter claramente predominante —económica y políticamente— a partir de 1968. Sin embargo, la propia crisis actual demuestra la gran dificultad de este sector para consolidar su hegemonía.

autonomía de decisiones que el sistema interno poseía anteriormente, sino que, en forma concomitante, se apropian la plusvalía generada en el país en proporciones nunca vistas en el correr del siglo.

Crisis de la estructura económica local y avance fundamental de la penetración imperialista, dobladas por un bloqueo del sistema político, bloqueo que desemboca directamente en la actual crisis militar.

Un procedimiento común, pero sin duda erróneo, es el analizar esta crisis política como una “consecuencia” de la crisis económica.³⁹ Este enfoque, cuando se le aplica mecánicamente, implica la suposición de que la democracia parlamentaria “sana” fue víctima de una crisis exógena a ella en cuanto campo de las relaciones políticas de clase y, al mismo tiempo, de que la rápida penetración imperialista es un fenómeno casi incontrolable y totalmente externo al sistema. Y bien, como mostraremos a continuación, ambos supuestos no corresponden

al verdadero carácter de la crisis. En cierto modo puede sostenerse justo lo contrario. Es la propia naturaleza de las relaciones políticas de clase y el tipo de funcionamiento del régimen político en el que ellas se vehiculan lo que determinan las condiciones básicas de la crisis económica.

Veamos el problema más detalladamente. Sin abordar aquí la discusión sobre la legitimidad teórica de definir un tipo general de “Estado capitalista dependiente” con sus formas específicas según las fases y estadios de la evolución del conjunto de la cadena imperialista y de la formación específica dentro de la cadena, es posible esbozar la definición de un tipo de Estado capitalista dependiente “latinoamericano”. No es esta la ocasión de hacer el desarrollo teórico de esta problemática ni de pasar en revista la bastante extensa bibliografía latinoamericana que avanza por diversos caminos hacia una sistematización de ese concepto. Digamos solamente que, para el caso uruguayo, este Estado dependiente articula —al menos desde fines del siglo XIX— un tipo de relaciones de clase en el cual las distintas fracciones burguesas viven una dificultad hegemónica casi permanente, lo que lleva a desplazamientos periódicos dentro del bloque en el poder al tiempo que la autonomía relativa del Estado crece

39 Evidentemente, el sentido de esta afirmación no debe ser interpretado como una eliminación subrepticia de la determinación de las relaciones de producción existentes, así como su evolución compleja y de los cambios continuos en las fuerzas productivas locales y su relación con la estructura capitalista mundial.

considerablemente no solo en sus funciones de organización política, sino también en cuanto agente económico.

Esta articulación específica está directamente determinada por la dependencia. Burguesía agraria, burguesía comercial exportadora-importadora y, posteriormente, burguesía industrial se ven compelidas a crecer o sobrevivir frente al imperialismo y, para ello, a mantener una alianza inestable entre ellas y a depender en gran medida del papel del Estado como garante de su dominación sobre el resto de las clases a la vez que como intermediario de su inserción en la cadena capitalista mundial. De ahí surgen, por un lado, desfases periódicos entre dominación económica y política en el bloque en el poder y, por otro, la necesidad —durante un largo período— de buscar el apoyo de la pequeña burguesía y los sectores medios —muy numerosos en el Uruguay— como forma de estabilizar el sistema político. Es justamente esta situación la que políticamente impide al sistema capitalista nacional resolver sus contradicciones con miras a evitar la crisis desencadenada a partir de 1955.

En efecto, la burguesía industrial, para crecer, debe necesariamente apoyarse en la traslación de la plusvalía rural a través del Estado y en su enérgica protección legal frente a

la competencia extranjera. El aumento de las exportaciones tradicionales es una condición imprescindible de su expansión que necesita importaciones crecientes, pues el país carece de materias primas de base y además no tiene un mercado capaz de absorber la creación de industrias pesadas e, incluso, semipesadas. Sin embargo, ya vimos que la producción agropecuaria se estanca al igual que las exportaciones, las que además son afectadas por los precios internacionales y el considerable aumento de consumo interno de carne. La jónica forma de romper en ese período histórico concreto ese freno a la expansión industrial hubiera sido romper la alianza con la burguesía agraria y realizar la reforma agraria. Pero ese camino, bien que concordante con los intereses del proletariado y de los muy numerosos sectores medios, le está vedado a la burguesía industrial y a la burocracia estatal so pena de poner en peligro no solo su hegemonía inestable sobre las otras fracciones burguesas, sino la dominación de la clase en su conjunto.

Este *impasse* abre de par en par las puertas a la crisis económica, y con ella a un complejo proceso de reestructuración política, proceso que de todas maneras lleva —aunque por otros caminos— a una crisis general de hegemonía no solo al nivel de las clases dominantes, sino

también de los sectores populares que ponen por primera vez gravemente en cuestión la estructura de dominación, lo que acelera la liquidación del régimen político vigente. La anotada penetración imperialista —como veremos— es en gran parte fruto de este *impasse* y es al mismo tiempo uno de los mecanismos que contribuyen a redefinir sobre nuevas bases la estructura de clases local y su articulación con el polo dominante externo.

En la escena política, este proceso se daba con una inadecuación creciente de los canales tradicionales de representación, lo que, por un lado, aleja cada vez más netamente a las fracciones burguesas de sus representantes parlamentarios y, por otro, abre cauce al fortalecimiento paulatino de partidos y organizaciones populares con mayor autonomía frente a las tradicionales direcciones heterónomas de origen burgués.

Durante toda la década del sesenta, paralelamente al deterioro económico general, al grave descontento de amplísimos sectores sociales (incluso de la mediana burguesía agraria y comercial, además de casi toda la industrial), al recurso constante a la represión masiva o selectiva, a la violación creciente de la legalidad por los sectores reinantes políticamente, se produce una transformación

sustancial de la escena política, como dijimos en el párrafo anterior.

En primer lugar, a nivel de los dos partidos tradicionales y de las clases dominantes, la crisis política se expresa de los siguientes modos:

1. Por una grave desarticulación de ambos partidos, que pierden los líderes y grupos dirigentes realmente nacionales: deben soportar desplazamientos y redefiniciones constantes de sus diversos grupos internos, así como el pasaje interpartido de grandes sectores del electorado y, a menudo, de los dirigentes.⁴⁰ Todo esto desdibuja además las diferencias entre ambos partidos frente al electorado y dificulta así uno de los resortes que sostenían el régimen “bipartidista” tradicional en el país.
2. Por una aguda corrupción del personal político de ambos partidos,⁴¹ que controla el

40 El caso más notorio de este último es el grupo “ruralista” que, habiendo decidido la victoria del Partido Nacional (Blanco), en 1958, luego pasa al Partido Colorado. En ambos frentes “eligió” un presidente: primero, a Benito Nardone, y luego, al presidente colorado, Juan María Bordaberry.

41 De hecho, existe una coparticipación o “reparto” más o menos legal de los aparatos administrativos y

importantísimo aparato estatal usándolo cada vez más abiertamente para beneficio privado y para la consolidación de “clientelas” electorales mediante el reparto de empleos, jubilaciones y un sinnúmero de otros servicios públicos. La “imagen” pública del personal político se deteriora gravemente ante amplios sectores de la población.

3. Los sectores de la gran burguesía políticamente en ascenso (primero, agraria y luego, financiera), que buscan una nueva forma de inserción en la cadena imperialista, se ven cada día menos representados por los partidos tradicionales y su personal político, por lo que buscan nuevos canales de representación. El equilibrio político en el Parlamento se desfasa respecto a la nueva correlación de clases y fracciones. Todo el período “pachequista”, desde 1968 a marzo de 1972, con su afirmación “ilegal” del predominio del Ejecutivo y del gobierno por decreto, con la entrega del gabinete a grandes latifundistas, banqueros e industriales, con sus intentos de creación de una fuerza “político-cívico-policial”

económicos de Gobierno y de los municipios departamentales, por lo menos desde la década del veinte. A partir de la Constitución de 1951 y hasta la de 1966, ese reparto se hizo legal.

de tipo fascistizante, es un momento privilegiado de esa crisis de representación política y de los intentos por remediar, en la nueva coyuntura, la carencia de canales políticos del sector más directamente ligado al imperialismo.

En segundo lugar, el proceso de reestructuración política afecta también tanto a amplios sectores de la pequeña burguesía y de las capas medias como al proletariado, todos ellos víctimas directas de la crisis económica. Las luchas sindicales toman una enorme amplitud, con la característica de englobar a gran parte de los sindicatos de funcionarios,⁴² de obreros, de educadores y de estudiantes.⁴³ Se genera un

42 Estos adoptan una postura cada vez más próxima al proletariado industrial. Incluso, algunos de los conflictos más graves y trascendentes del período se centran en este sector. El ejemplo más destacado es la huelga general de los trabajadores boticarios, en 1969, con su secuela de represión masiva y el efecto de concientización sobre los problemas de la banca.

43 El alto desarrollo cuantitativo del sector educativo (a pesar de la crisis económica) y la consecuente “popularización” del alumnado hacen que los estudiantes jueguen un papel preponderante como “detonadores” de un movimiento social —sin duda— mucho más amplio.

proceso de unificación sindical y politización de los conflictos, con el consiguiente aumento de la represión.

La radicalización ideológica crece paralelamente y todos esos sectores se alejan cada vez más del bloque en el poder. El abandono de su inserción en el marco de los partidos tradicionales cobra caracteres inusitados y se afirma también para ellos la necesidad de nuevos canales de representación política. Surgen así dos “fuerzas” nuevas en la escena política, estrechamente ligadas a un vasto movimiento social: los grupos guerrilleros y el Frente Amplio (FA). Por primera vez en el Uruguay, se afirma un contraproyecto global de sociedad.

Los grupos de lucha armada,⁴⁴ inscriptos en un proceso similar al de muchos países

44 Salvo mención expresa, nos referimos básicamente al MLN (tupamaros), de lejos el grupo más importante, militar y políticamente. El otro grupo armado que realizó operaciones de importancia conocidas, que tiene una cierta base social y que aparentemente no ha sido tan golpeado por la represión en 1972, es la Organización Popular Revolucionaria 33. Los pocos documentos conocidos de este último muestran que su orientación táctico-estratégica difiere considerablemente de la del MLN. Según los partes policiales y militares, existirían además, por lo menos, otros cuatro grupos de menor importancia que los anteriores.

latinoamericanos, no solo tienen características bien específicas que los distinguen de ellos, sino que, en el contexto ideológico-institucional uruguayo, significan un fenómeno inusitado, en alguna manera, políticamente “anormal”. Eso no hace sino resaltar el carácter políticamente significativo de la sólida implantación técnica que adquieren, de la enorme trascendencia política de sus acciones, de la amplitud de las capas sociales y políticas sobre las que logran imprimir su influencia.

Fenómeno básicamente juvenil y de capas medias, pero no exclusivamente, a juzgar por el eco suscitado en los sectores profesionales o incluso políticos, así como en ciertos medios sindicales de la clase obrera.

Una característica capital de esta “fuerza social armada” que la distingue de casos similares en América Latina es que ella se inserta (en forma —sin duda— precaria y zigzagueante) en un movimiento social más vasto que incluye, en particular, a la otra “fuerza política” emergente en la coyuntura, es decir, el FA.⁴⁵

45 Bien que los grupos guerrilleros mantuvieron siempre una total autonomía organizacional y que los grupos políticos legales integrantes del FA —en particular el Partido Comunista— siempre definieron una estrategia política distinta. Hasta mediados de 1972, nunca hubo,

El FA —que se define a sí mismo como un “frente policlasista, antioligárquico y antiimperialista”— coordina políticamente,⁴⁶ por primera vez en el Uruguay, a prácticamente todos los grupos legales de izquierda existentes,⁴⁷ abarcando una amplia gama de acentos ideológicos y definiciones estratégico-tácticas. A ellos se agregan el Partido Demócrata Cristiano y varios subgrupos políticos que abandonaron los partidos tradicionales.

El FA, en un breve período de movilización popular⁴⁸ nunca antes vista en el país, llega a canalizar a importantes sectores del proletariado, capas medias o, incluso, mediana burguesía detrás de un programa mínimo centrado en la

de hecho, ruptura antagónica y total, al menos que haya trascendido públicamente. Por otra parte, tanto las encuestas de opinión como los resultados electorales de noviembre de 1971 muestran que considerables sectores de opinión pública no veían una contradicción inevitable entre la lucha armada y la intensa movilización política animada por el FA.

46 Cada grupo político mantenía su autonomía orgánica y sus propias autoridades.

47 Las excepciones fueron el MIR, de orientación maoísta, y la Resistencia Obrero-Estudantil.

48 El FA se constituye formalmente a comienzos de 1971, participa en las elecciones de noviembre de ese año y pretende constituirse en una fuerza política permanente.

reconstrucción de la “nación” contra un enemigo principal, visualizado como la “burguesía pro imperialista⁴⁹ y sus aliados extranjeros” y basado en el “pueblo” como fuerza motriz.

El MLN no ataca la participación electoral del FA en tanto que este “explica” la aparición de la guerrilla como una consecuencia de la crisis general del régimen a la vez que incluye en su programa la amnistía para todos los presos políticos.

Finalmente, veremos que, dadas las características que el fenómeno tiene en el Uruguay, corresponde analizar por separado la aparición de otra “fuerza política”, fuerza que se desarrolla paralelamente al avance de “Estado policial”, fundamentalmente a partir de 1968.

En párrafos anteriores, nos referimos a ella como fuerza político-cívico-policial de tipo fascizante. Ella fue inspirada y utilizada por el pequeño grupo burgués que controla el Ejecutivo en ese período y que —como vimos— era el grupo más directamente ligado al capital monopolista pro imperialista, que carece de canales políticos eficaces.

49 La “oligarquía”, en el lenguaje político corriente del Uruguay, bien que no definida con gran precisión, incluiría al latifundio, la banca, monopolios exportadores y solo algunos sectores muy limitados de la industria.

Gracias a una abundante financiación norteamericana y estatal, junto con cobertura política del Ejecutivo,⁵⁰ se consolidan los tres componentes —interrelacionados— de esta fuerza:

- a) Los servicios de inteligencia policial orientados a la lucha contra los grupos armados y el movimiento popular, tanto político como sindical; junto con ellos, los importantísimos núcleos de policía militarizada de intervención callejera.⁵¹
- b) Los múltiples grupos parapoliciales encargados de los trabajos “sucios” contra guerrilleros, sindicalistas, militantes y dirigentes del FA.⁵²

50 Jamás fue publicitada una investigación o detenido un culpable de los innumerables atentados y violaciones a la legalidad cometidos por estos grupos.

51 Durante años, la “ayuda” financiera y de entrenamiento americana fue dirigida hacia este sector, en relativo detrimento de las FFAA. El presidente Pacheco Areco lo empleó constantemente como una fuerza política “propia”, a menudo vista como un posible “enemigo” de las FFAA.

52 Similar al clásico “escuadrón de la muerte”, se distinguieron por su acción únicamente contra militantes y locales políticos. Realizaron varios asesinatos firmados y centenares de atentados anónimos a clubes políticos y domicilios de militantes de izquierda.

- c) Los grupos “cívicos” de ideología próxima al fascismo tradicional y que trataron de construirse una base social, siempre con el apoyo y la cobertura de los medios gubernamentales.⁵³

Las tres componentes actuaron interconectadas en forma más o menos inestable, pero siempre respondiendo a una ofensiva política unificada y aparentemente dirigida desde el Ejecutivo. Esta conjunción de fuerzas y muchas de sus actividades fueron duramente criticadas no solo por la izquierda, sino por otros sectores políticos de la burguesía que percibían claramente en ella uno de los instrumentos de la lucha político-económica en la cual estaban enfrascados con el “pachequismo”. Un instrumento en su contra, naturalmente.

En cuanto a las Fuerzas Armadas (FFAA), si bien durante la década del sesenta no intervinieron en la primera línea de la represión, ni contra los guerrilleros ni contra los partidos de izquierda o sindicatos, ellas abandonan cada vez más su actitud prescindente y profesional. Los rumores de “golpe” circulan cada vez con

53 El más notorio de estos grupos es el denominado Juventud Uruguay de Pie, a favor del cual se pronunciaron públicamente tanto Pacheco como Bordaberry.

mayor insistencia desde 1958. En ciertos conflictos sindicales graves en el sector público, son llamadas a reprimir o a sustituir a los huelguistas; y lo hacen, a menudo, con rigor. De todos modos, es importante señalar que, hasta fines de 1971, las FFAA están subordinadas al poder político de turno.

A pesar de ello, no debe olvidarse que ya desde mediados de la década del cincuenta, tanto su formación intelectual como estrictamente militar estaban orientadas por los temas del “desarrollo para la seguridad” y la lucha contra la subversión interior. Y ello dentro de la orientación general del Pentágono. Este no solo proporcionaba las armas, sino también los cursos de formación para oficiales.

Como ya ha sido anotado por otros analistas, es posible afirmar que, aunque no participando abiertamente en las luchas sociales y políticas, las FFAA no están ausentes, sino que aparecen cada vez con mayor nitidez como la “fuerza tutelar del sistema”.

La grave crisis económica y la profunda mutación de la escena política se articulan con las transformaciones del bloque en el poder y una crisis generalizada de hegemonía de la burguesía. Los mecanismos de legitimación ideológica y política se deterioran como nunca antes en el correr del siglo XX.

El nuevo modelo de desarrollo propuesto por la burguesía pro imperialista, no muestra sus frutos económicos, lo que agrava la resistencia popular —e incluso burguesa— y a su vez hace más difícil la aplicación del modelo.

En parte, sin duda debido a estas mismas resistencias, el camino político seguido por el “pachequismo” produce una modificación profunda en la estructura estatal. De un Estado “democrático-parlamentario” se pasa a un estado de excepción de facto. El Ejecutivo se impone, atacando y desacreditando al Parlamento y al Poder Judicial. Los aparatos represivos del Estado —primero, la policía, y luego, poco a poco, las FFAA— se hipertrofian en su función represiva ante la casi impotencia del poder político. Pero lo que es más trascendente: pasan a asumir funciones extrarepresivas, antes reservadas a otros aparatos del Estado. Cada vez más claramente, cumplen funciones ideológico-políticas; y en los últimos meses, se orientan incluso hacia los sectores de planificación y administración económica general.

Las elecciones de noviembre de 1971 se realizan, así, en un contexto de relativa parálisis política del Gobierno, avance de las luchas populares, casi impunidad de los grupos guerrilleros, corrupción general de los aparatos

y el personal administrativo del Estado y el descaecimiento profundo de la legalidad y el prestigio del parlamentarismo. A pesar de ese contexto, prácticamente todas las fuerzas políticas⁵⁴ juegan a fondo la batalla electoral. Finalmente, esta se desarrolla hasta el final, pero en un clima de estado de sitio —casi permanente desde 1968— y con poquísimas garantías para el FA⁵⁵ e, incluso, los sectores de la oposición tradicional.⁵⁶

Desde el punto de vista del sistema político, las elecciones tuvieron dos efectos básicos relativamente contradictorios. En primer lugar, logran otorgar una prórroga —que los hechos mostrarán, era de breve duración— al régimen

parlamentario que —como dijimos— nunca había estado tan desacreditado en este siglo. Bien que, sospechado fuertemente de fraude, el proceso electoral inviste nuevas autoridades nacionales elegidas por el pueblo. Y las inviste dentro del personal tradicional, desautorizando en apariencia tanto la prédica del FA como la de los grupos armados.

Pero, por otro lado, el resultado electoral consagra el primer golpe sólido al bipartidismo tradicional al tiempo que no define una mayoría neta a favor del Gobierno en el Parlamento. El FA obtiene el 30% de los votos en la capital,⁵⁷ donde pasa a constituir la segunda fuerza política; y en el conjunto del país, obtiene un poco menos del 20%.

Por su parte Partido Nacional pierde las elecciones a nivel nacional por solo 0,75% de los votos. El grupo “pachequista” se fortalece dentro del Partido Colorado y aumenta transitoriamente su legitimación política, aunque —como dijimos— no obtiene la mayoría necesaria para imponer su política legalmente y sin alianzas. A nivel de las fracciones burguesas, el *impasse* político se mantiene.

54 El MLN (tupamaros) hace saber que, si bien duda de la eficacia de las elecciones para un cambio fundamental de las relaciones políticas de clase, no se opondría a ellas, y realiza una pausa de facto en sus acciones ofensivas.

55 Cierre periódico de sus diarios, atentados a locales militantes, intento de asesinato del Gral. Liber Seregni, candidato a la presidencia, etcétera.

56 El Partido Nacional denunció fraudes que lo habrían hecho perder la presidencia por diez mil votos, amén de la maniobra de Pacheco, que se hace proclamar candidato a la reelección —contra la Constitución— y solo presenta un candidato “elegible” pocos días antes de los comicios.

57 Montevideo es el eje político, administrativo e industrial del país. Concentra casi la mitad de la población del país.

Ante esa situación de relativo bloqueo político, mientras la inflación retoma su ritmo brutal⁵⁸ y continúan las acciones de los grupos parapoliciales, desde los primeros meses de 1972, el MLN desencadena una ofensiva general contra el Gobierno y, más particularmente, contra la FFAA, que, ante el fracaso policial, habían sido encargadas por decreto de Pacheco de la represión directa de la guerrilla, contando para ello con amplísimos poderes de facto.

Paralelamente, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) lleva adelante un importante plan de lucha escalonado a mediano plazo que incluye varios paros nacionales masivamente apoyados por los asalariados de todo el país. La plataforma de estas luchas combina los objetivos salariales con puntos generales coincidentes con el programa del FA, en particular el levantamiento definitivo de las “medidas de seguridad” que, en principio, cesaban el 30 de abril y que estaban vigentes desde 1968.

En ese contexto de graves tensiones político-sociales con participación de las masas, el

14 de abril comienza una secuencia de acontecimientos político-militares que, transformando la coyuntura, provocarán la “cristalización” de las contradicciones antes analizadas. Las FFAA ocupan al primer plano de la escena con la consiguiente rearticulación de las fuerzas en presencia y un desplazamiento del aspecto principal de la lucha política desde el plano político-electoral hasta el plano político-militar.⁵⁹

En ese momento, el poder político se enfrenta a una disyuntiva insoluble. Por un lado, desea mantener la dirección del proceso

59 El MLN, que había raptado en enero a un integrante de los grupos parapoliciales, informa a los dirigentes políticos de sus confesiones sobre la actuación del “escuadrón de la muerte” y el nombre de importantes integrantes del Gobierno, la Policía y el Ejército vinculados a este. El 14 de abril, a través de varios atentados, el MLN pone en ejecución su “condena a muerte” sobre cuatro de esas personas, entre ellas, el ex subsecretario del Ministerio del Interior, dos policías y un oficial de inteligencia naval. Es el detonador. Ese mismo día, las FFAA y la policía matan a ocho integrantes del MLN, ametrallan y destrozan la sede central del Partido Comunista y allanan la sede del Movimiento de Independientes 26 de Marzo, ambos integrantes del FA. El 17 de abril, matan a ocho militantes comunistas reunidos en una seccional de barrio. Al mismo tiempo, se amplifican los atentados contra domicilios de políticos de izquierda y se decreta un refuerzo de la censura informativa.

58 Ya dijimos que en 1972 la inflación volvió a ser de casi del ciento por ciento. En ese año, el salario real desciende 14% respecto a 1971 y alcanza el nivel de 1949, por lo que es inferior a los veintitrés años siguientes.

enfrentando con éxito al mismo tiempo a las luchas político-sindicales y al avance de la guerrilla. Pero los acontecimientos escapan notablemente a su control. La otra alternativa que se le ofrece es ceder sus prerrogativas y entregar a las FFAA el control de facto de la situación política. Para hacerlo, debe votar la suspensión de garantías y “el estado de guerra interna”, figuras jurídicas inexistentes en la Constitución. La mayoría “burguesa” del Parlamento viola así la Constitución en la esperanza de salvar tanto el conjunto de su dominación de clase como el “régimen republicano democrático de gobierno”, es decir, la existencia misma del Parlamento y su equilibrio político actual. Salvo el FA, todas las fracciones políticas votan el estado de guerra y, como los hechos lo mostrarán rápidamente, votan también el acto de defunción de su ya tambaleante reinado político.

A partir de ese momento, en un clima de violencia guerrera muy agudo, las FFAA logran asesatar golpe tras golpe al MLN y llegan, prácticamente, a inmovilizarlo, al menos tácticamente.⁶⁰

⁶⁰ Son detenidos miles de sospechosos, prácticamente todos los dirigentes históricos conocidos. Son descubiertas las “cárceles del pueblo”, impunes desde hacía años; el principal hospital clandestino y varias de sus bases complementarias, así como más de ciento

No corresponde aquí hacer un análisis detallado de todos los acontecimientos relevantes que se suceden entre el 14 de abril de 1972 y febrero de 1973, fecha del “pronunciamiento” público de las FFAA. Solo analizaremos las modificaciones básicas que ellos suponen tanto del régimen político como de la estructura del Estado, y ello vinculado con las modificaciones de las relaciones políticas de clase.

A través de la declaración del estado de guerra interna y del comportamiento de facto de las FFAA, el estado de “dictadura constitucional” se hace cada día más y más inconstitucional. Casi toda la estructura legal es puesta entre paréntesis. La aprobación en julio de una severísima “ley de seguridad del Estado”, también inconstitucional en muchos de sus artículos, agrava esta situación al quitarle al

cincuenta locales de refugio urbanos y rurales. Las FFAA sufren bajas considerables en esa lucha, aunque la censura de prensa las hace poco conocidas para la población. En ese mismo período, la Organización Popular Revolucionaria 33 realiza varias acciones de cierta importancia, sin duda aprovechando que la coyuntura represiva estaba centrada en el conflicto FFAA-MLN. Se destaca en particular el rapto del hijo de un importante industrial en grave conflicto con el sindicato, el que finalmente obtiene espectacular satisfacción pública de todas sus reivindicaciones.

Poder Judicial civil⁶¹ prácticamente toda injerencia en los “delitos” de importancia para la suerte del Estado. Además, en nombre de la guerra “contra delincuentes que amenazan la patria”, tanto las FFAA como el poder político aceptan todos los métodos “sucios”.⁶²

Solo el FA en el Parlamento y la CNT en sus consignas —aunque esta última con menos vigor que antes de abril—⁶³ denuncian esta situación desconocida en toda la historia del país y realmente en ruptura radical con el grado de conciencia política y de tradición liberal existentes.

En julio, según planteamientos parlamentarios y comunicados del MLN —ambos negados por las FFAA— habría habido una tregua y una negociación fracasada entre ambos

polos del “poder armado”. Esta salida “política” había sido sugerida por el FA en un discurso público de su presidente, el Gral. Líber Seregni, el 29 de abril.

De todos modos, se puede decir que, en líneas generales, la lucha “militares versus MLN” se desarrolla relativamente aislada de las organizaciones políticas legales y de cualquier tipo de movimiento de masas organizadas.

A partir de un cierto momento, al conjunto de contradicciones que van definiendo el desplazamiento del poder hacia los militares, se le agrega una nueva contradicción, esta vez en el seno de las FFAA. Contradicción que, a su vez, introducirá una ruptura en el personal político pro gubernamental, el que, dividiéndose, hará aún más compleja la relación de fuerzas en la coyuntura. En efecto, uno de los sectores comienza súbitamente a atacar el avance del “militarismo” (en nombre de la defensa de los partidos como canales de representación política de “todo el pueblo” y, por ende, de los sectores burgueses por ellos representados).

En el seno de las FFAA, la ya tradicional contradicción entre “golpistas” y “legalistas” es rápidamente desplazada por la contradicción

61 Frente a la justicia militar autónoma en relación con todos los poderes del Estado, pero directamente subordinada jerárquicamente a los mandos militares.

62 La tortura es aplicada simultáneamente en casi todos los cuarteles del país a miles de detenidos, lo que provoca decenas de muertos y centenares de internados en el Hospital Militar. La mayoría de los detenidos permanecen meses incomunicados, sin juicio, y a menudo sin conocer los cargos que se les imputan.

63 Aquí ya se perfila una tensión dentro de los sectores obreros, la que tomará más amplitud luego del “pronunciamiento” militar de febrero de 1973.

entre golpistas⁶⁴ de extrema derecha (o “gorilas”) y un conjunto complejo de otras tendencias también golpistas, pero que incluyen en su seno grupos de oficiales —aparentemente, sobre todo, de grado intermedio— que no solo quieren reprimir a la subversión armada, sino también cualquier forma de subversión, incluyendo a aquella que “expolia la economía nacional, la que usurpa al pueblo el producto de su trabajo, la que propende a la corrupción moral, administrativa y/o política, la que practica el agio y la especulación en desmedro de la población o la que compromete la soberanía nacional”.⁶⁵ La presencia de esta tendencia prefigura la posterior formulación de un plan político general de las FFAA y, aparentemente, se concreta en lo inmediato con los ataques contra políticos tradicionales, en la prisión de un líder importante del Partido Colorado en el Gobierno —Jorge Batlle— y en la detención de

64 Quizá fuera más correcto decir *intervencionistas*, pues, incluso hoy día, parece claro que las FFAA pretenden menos “gobernar” institucionalmente que dirigir desde un segundo plano las grandes líneas de la política nacional.

65 Según palabras de la declaración del Club Naval del 4 de agosto y que, según informes diversos, correspondería a la opinión de oficiales de las tres armas.

numerosos dirigentes económicos definidos como “corruptos”, en particular ligados a la especulación con moneda extranjera.⁶⁶

Inmediatamente, ese grupo político abandona el Gabinete y, junto con otros sectores “tradicionales”, comienzan el ataque al “militarismo inconstitucional” que ellos mismos habían “constitucionalizado” con sus votos.

La coincidencia objetiva entre este tipo de críticas militares al “poder civil” con una parte de las críticas tradicionales de la izquierda a la “oligarquía y sus personeros políticos en el gobierno” provoca a su vez tensiones dentro del FA y la CNT. Dichas tensiones expresan una diferencia de enfoque sobre el papel posible de las FFAA o los militares en el desplazamiento de la predominancia política de la fracción burguesa más pro imperialista que está en el Gobierno, así como de la posibilidad de un papel positivo —y eventualmente, una alianza táctica con las organizaciones populares— de una institución militar que, en ese mismo momento, elevaba la represión y la tortura a niveles

66 Según versiones no confirmadas, estas detenciones se habrían realizado a partir de los documentos obtenidos por las FFAA en los centros de documentación del MLN.

nunca vistos antes en el país.⁶⁷ En todo caso, el carácter claramente reaccionario de las fracciones políticas en el poder hace sumamente delicada la posición de las fuerzas de izquierda. La relativa disminución de su papel político en esta fase del proceso, incluso cuando el “pronunciamiento” de febrero 1973, no es ajeno a esa circunstancia.

Una vez más, entonces, se modifica la coyuntura. El aspecto más importante de las contradicciones políticas abandona el terreno de la “guerra” para situarse en el conflicto poder político – poder militar. A los ataques de la “clase política” las FFAA responden en forma cada vez más dura, más pública y más “institucional” (en relación con su subordinación legal al presidente y a la prohibición de emitir opiniones políticas en cuanto institución).

El nuevo desplazamiento hace que no solamente un sector del Partido Colorado, sino su totalidad (incluyendo el “pachequismo” y al presidente de la República) intente una operación “desesperada” para retomar en mano la situación. El presidente nombra ministro de

“Defensa Nacional”⁶⁸ al Gral. Antonio Francese (hombre clave en el anterior gobierno de Pacheco), quien inmediatamente destituye a los jefes del ejército y la aviación e inicia el operativo de “vuelta de los militares a los cuarteles”. Ya era demasiado tarde.

El ejército y la aviación se rebelan —luego se adhiere la policía, mientras que la marina “legalista” logra un estatuto de neutralidad—. Destituyen al ministro e imponen al presidente y al Parlamento un programa mínimo y su participación directa en las grandes decisiones gubernamentales a través de la creación del Consejo de Seguridad Nacional. El régimen “democrático republicano de gobierno”, a pesar de las declaraciones del presidente y de las FFAA⁶⁹ —y del silencio del Parlamento como cuerpo— solo sobrevive en su apariencia. El régimen político se ha transformado, el centro de poder real se ha desplazado, los canales de representación política de las clases y capas

67 Aunque en ese período ella es aplicada básicamente a los militantes —o supuestos militantes— de los grupos armados.

68 Es el quinto ministro de Defensa en menos de un año.

69 “Este proceso ha culminado en un acuerdo [...] lo que augura se pueda cumplir exitosamente la misión de brindar seguridad al desarrollo nacional en el marco del sistema democrático-republicano” (Comunicado Militar N.º 13, 1973).

sociales se han modificado en gran medida. Nos resta analizar el significado de esa “victoria militar” desde el ángulo de las relaciones económicas, políticas e ideológicas de clase y en relación con el imperialismo.

Un prolijo análisis de ese tipo es —sin duda— difícil estando aún los acontecimientos sobre la marcha y dada la severa censura de información instaurada en el país. Además, cualquiera sea la opinión que se tenga sobre el “pronunciamiento” y sus derivaciones, es también indudable que aún no están totalmente definidas las características del nuevo equilibrio político de clase. Esta conclusión surge no solamente del análisis del ambiguo contenido del programa militar y del conflicto interno entre fracciones de las FFAA, sino asimismo del hecho de que el conjunto del personal político “pachequista” sigue ocupando sus cargos en el Poder Ejecutivo y de la confusión existente en las relaciones entre fuerzas populares y FFAA.

De todos modos, es posible ensayar un balance provisorio a partir de los datos ya conocidos del problema.

En primer lugar, debe tenerse bien presente lo dicho en los capítulos anteriores, que nos mostraban una coyuntura muy compleja de las relaciones políticas de clase. La burguesía en el poder se enfrentaba a una crisis

sin precedentes de su dominación, caracterizada por el caos económico, la indefinición hegemónica, la paralización política, la amenaza popular y la desintegración ideológica. El propio avance histórico de la democracia burguesa en el país hacía aún más difícil para ella encontrar caminos viables para un cambio radical de la situación y una redefinición tanto de sus formas de dominación como de sus relaciones con el imperialismo en la nueva coyuntura internacional.

El pasaje cada vez más acelerado hacia formas de estado de excepción es la expresión directa de esa necesidad de salvar un “régimen” que se hunde. La hipertrofia de las funciones “generales” de los aparatos represivos del Estado, en particular las FFAA, es una consecuencia directa de ese proceso. Decididamente, los representantes políticos de la burguesía expresaban cada vez menos adecuadamente los intereses generales de la burguesía “productora” y no creaban las condiciones de un desarrollo de las relaciones de producción capitalista. La clase dominante amenazada había dejado de ser una clase dirigente.

En el caso de las fracciones burguesas directamente pro imperialistas, ya analizamos esa inadecuación y cómo ellas tratan de orientar directamente el proceso de readaptación. Pero

importa señalar que, prácticamente, todas las otras categorías sociales fueron duramente afectadas no solo por la crisis que arranca en 1955, sino muy especialmente por esa política de adaptación dirigida por esta burguesía.

El conjunto de los asalariados vio reducido drásticamente su nivel de vida, así como la importante masa de jubilados y pensionistas,⁷⁰ cuyo ingreso descendió más del cincuenta por ciento. El conjunto de la industria (salvo la frigorífica) sufre duramente por la falta de créditos o importaciones, la baja radical del consumo y la competencia masiva del contrabando y de las empresas más competitivas de los países vecinos. El comercio local se restringe drásticamente por la baja del consumo y por una política de precios que lo perjudica frente a los industriales y grandes distribuidores. Los medianos y pequeños productores rurales quedan totalmente a merced de los grandes especuladores comerciales y financieros, en particular los productores agrícolas y de lanas.

Si a ello se agrega la serie ininterrumpida de grandes escándalos financieros y la entrega sistemática de la soberanía nacional, se comprende claramente el importante capital de

“confianza “que los militares esperan cosechar con su programa mínimo de “desarrollo y seguridad”, así como el sentido de su afirmación de que “han valorado la gravedad de la situación, la que exige una reacción firme porque en su defecto, irremediablemente se llegara al caos total” (Ejército Nacional y Fuerza Aérea, 1973).

En cuanto al programa en sí, el conjunto de los postulados enunciados en los Comunicados 4 y 7 por las FFAA, puede resumirse en una serie de capítulos significativos:

a) *Objetivos moralizantes y de racionalización.* En relación con el servicio diplomático, las empresas públicas y la administración, con miras a combatir los despilfarros y toda forma de corrupción e ilegalidad económica. Analizando no solo los Comunicados 4 y 7, sino el tono general de casi todas las manifestaciones públicas de las FFAA, puede pensarse que este es uno de los puntos realmente claves de su plan de acción. Es indudable que en la actual coyuntura es una bandera prestigiosa, aunque a diferencia de otros países latinoamericanos, ya había sido ampliamente defendida por los movimientos populares en todas sus vertientes.

b) *Objetivos de reforma social y económica.* Redistribución más racional de la propiedad

70 Esta categoría es muy numerosa y abarca casi un cuarto del total de la “población activa”.

de la tierra mediante leyes impositivas y con vistas a una mayor producción y para darle la tierra a quienes la trabajan. Combate a los monopolios a fin de favorecer la máxima dispersión de la propiedad y el control público de la producción. Bien que enunciados por la FFAA con vaguedad, ambos son temas centrales del programa de la izquierda y que, de alguna manera, forman parte —en su formulación general— de la conciencia política nacional desde la época “batllista” en el primer tercio de siglo. Ellos representan —indudablemente— los puntos más avanzados del programa; analizándolos con detención, se percibe que suponen claramente el mantenimiento de las relaciones de producción capitalistas, bien que en una versión “pequeño y mediano propietario” típica de la ideología pequeño-burguesa tan extendida en el Uruguay⁷¹ y —sin duda— básica dentro de las FFAA. De todas maneras, suponen una voluntad de ruptura clara con el “clima” imperante

en ese momento en el poder político y, en consecuencia, con la política específica de las fracciones burguesas dominantes en los últimos años, aunque no haga ninguna mención a grupos económicos concretos.

c) *Objetivos de tipo “nacionalista”*. Defensa de la soberanía territorial y de la libertad absoluta de decisiones estatales frente al extranjero. Este punto, que también “choca” con la política imperante y que parecería obvio en toda declaración de principios, no fue aparentemente considerado estratégico en la coyuntura, pues solo fue incluido en una extensión posterior con fines aclarativos. Al mencionarlo, no hacen ninguna referencia concreta al imperialismo ni a su alto grado de “interiorización” en el propio sistema nacional. También el nacionalismo era bandera principal no solo del FA y demás fuerzas populares, sino de la oposición tradicional, particularmente de Wilson Ferreira Aldunate.

d) *Objetivos de tipo “populista”*. Participación obrera en la dirección de las empresas, mejora de los ingresos de los sectores más perjudicados, aumento de las fuentes de ocupación y medidas a corto plazo que eviten al máximo los “descontentos excesivos”.

71 Correspondiente además al carácter claramente mayoritario —desde el punto de vista de la cantidad de personal ocupado y el número de empresas— de los pequeños establecimientos productivos, tanto industriales como rurales.

También aquí hay un claro distanciamiento de las posiciones del gobierno.

e) *Objetivos de tipo “militarista”*. Tutela militar de las grandes decisiones gubernamentales, vinculación del desarrollo con los problemas de seguridad y consecuente participación militar, realización directa de tareas económicas para el desarrollo, jerarquización del papel político-económico de las FFAA. Estos objetivos son claramente jerarquizados y aparecen mencionados más de cinco veces entre los dos comunicados. El aspecto sin duda central de ese objetivo se ve confirmado por el silencio total respecto a todas las organizaciones políticas y gremiales existentes, por el durísimo ataque a todos los políticos realizado con posterioridad y por la exigencia de integrar con militares la dirección de todas las empresas estatales importantes.

f) *Objetivos propiamente ideológicos*. Bienestar general, consolidación de los ideales democrático-republicanos propios del “estilo de vida” nacional, lucha contra la “infiltración” de doctrinas y filosofías marxistas-leninistas, jerarquización de los intereses globales del país frente a los sectoriales, creación de la “mística de la orientalidad”

para recuperar los valores morales de los héroes patrios.⁷²

Salvo en su frecuente referencia al predominio de los intereses generales sobre los sectoriales, el esquema ideológico esbozado en ambos documentos, así como en diversos discursos de jefes militares, insiste fundamentalmente en postulados moralizantes y no político-sociales. Al mismo tiempo que la recurrencia a la oposición entre “estilo de vida nacional” o “infiltración marxista-leninista” como única amenaza externa al país, sitúan el discurso ideológico en el seno de la misma problemática desarrollada por los sectores más reaccionarios de los dos últimos gobiernos, sectores contra los cuales el “pronunciamiento” parece haberse realizado, al menos parcialmente,⁷³ objetivos económicos generales: disminución de la deuda externa y del desempleo; aumento de las exportaciones,

72 Definidos como “patriotismo, austeridad, desinterés, generosidad, honradez, abnegación y firmeza de carácter” (Documento N.º. 7 del Comunicado Militar, s/f).

73 En ningún momento aparece un esbozo de explicación de cómo fue posible que ese mismo “estilo de vida” encarnado por los sectores dominantes haya generado la situación de corrupción y de caos general que, precisamente, los militares quieren combatir.

de la producción y del ahorro; inflación moderada; desarrollo energético; descentralización económica; etcétera. En el plano de generalidad en que aparecen formulados, son objetivos unánimemente aceptados y que, de una u otra forma, estaban presentes en el “discurso” económico de todos los gobiernos anteriores. Importa señalar que, al no ser jerarquizados o vinculados a ninguna secuencia temporal ni contrapuestos con los obstáculos estructurales a su realización, varios de esos objetivos son claramente contradictorios entre sí.

Naturalmente que el análisis del significado de la transformación política que estamos estudiando no puede agotarse al nivel de un discurso programático. Y mucho menos al nivel de lo que ese discurso dice explícitamente. Como se sabe, los silencios a menudo “dicen tanto o más que las afirmaciones”.⁷⁴

74 Es bien conocida la discusión sobre el grado de anticapitalismo y antiimperialismo real de los militares peruanos actualmente. De todos modos, es innegable que —a nivel de las declaraciones programáticas— existe un verdadero abismo entre ellos y las actuales declaraciones de las FFAA uruguayas. Como simple indicación al respecto, transcribimos unas frases del Gral. Juan Velasco Alvarado en un discurso del 3 de octubre de 1970: “Aquí se ratifica definitivamente la unión inquebrantable del pueblo y de las Fuerzas Armadas.

Al respecto, además de las importantes ausencias ya anotadas (penetración imperialista y sus aliados en la fracción burguesa gobernante; los obstáculos de la burguesía agraria a toda reforma profunda de las relaciones de producción en el campo; el papel posible de los partidos y grupos político y sindicales, en particular de los sectores populares), deben agregarse otras no menos esenciales.

En primer lugar, no hay la menor referencia a la empresa de destrucción sistemática de las libertades democráticas y de los derechos humanos más elementales, llevada a cabo por el Gobierno a partir de 1968, ni sobre su posible restauración. Como al mismo tiempo se afirma defender el régimen “republicano-democrático

Mientras estuvimos separados, prevaleció aquella oscura alianza entre el imperialismo y la plutocracia que hundió al Perú [...] Nadie, pues, puede sorprenderse de que las medidas concretas del gobierno revolucionario se alejen del sistema capitalista dependiente, responsable del subdesarrollo y del sometimiento a los intereses imperialistas de las grandes potencias [...] La oligarquía y sus cómplices que gobernaron siempre a nuestra patria son los responsables de todos los grandes problemas, las grandes injusticias y la dura miseria del Perú. Por eso, nadie nos librará jamás del oprobio de haber sido explotadores del pueblo, vendedores de su soberanía [...] suma y raíz de la antipatria”.

en vigor”, ello hace suponer que este último no supone necesariamente la existencia de esas libertades. La importancia de este punto es capital si se piensa no en los aspectos formales-jurídicos del problema, sino en la coyuntura política en que se dio este proceso. En efecto, ya señalamos que la violencia creciente de la represión se aplicó en forma combinada contra las diversas manifestaciones que tomó el avance de las luchas populares,⁷⁵ tanto de los sectores obreros como de amplísimas fracciones de la pequeña burguesía y de las capas medias, y no exclusivamente contra los grupos político-militares. En ese contexto, la supresión de las “libertades” fue un instrumento directo usado por el gobierno contra las fuerzas políticas y sociales que primero y más claramente lucharon por objetivos que incluían —aunque en forma más radicalizada y concreta— muchos de los postulados avanzados por los militares. Este silencio deja, pues, suponer que estos se reservan la posibilidad de usar los mismos medios contra las mismas fuerzas, al menos en cuanto estas mantengan el nivel de sus luchas, la totalidad de su programa y, sobre todo, una

75 La mayoría de ellas, estrictamente “legales” y tradicionales en las reglas de juego del país, como huelgas, manifestaciones de masa, organización y agitación política.

importante autonomía de organización política respecto a la burguesía como clase y, quizás en la nueva coyuntura, respecto a las FFAA como fuerza política. Esta suposición parece reforzarse teniendo en cuenta las tajantes declaraciones posteriores de la Junta de Comandantes en Jefe, que afirma:

Los caminos preconizados por ambas instituciones [FFAA y CNT] son irreconciliables, ya que mientras la CNT recurre para lograr sus conquistas al arbitrio de paros y huelgas —con o sin ocupación de fábricas— que solo conseguirían comprometer aún más la delicada situación económica y social del país, las FFAA se empeñan para sus fines en forzar la comunidad de todos los orientales en el trabajo, sacrificio y honestidad.⁷⁶

Esto, al mismo tiempo que dan el visto bueno para que “el poder político formal” promulgue una nueva ley de reglamentación sindical directamente orientada a limitar el poder de la dirección clasista en los sindicatos y reducirlos a una estricta función corporativa.

76 La importancia de este “pronunciamiento” se agranda si se considera que es una respuesta a la publicación hecha por la CNT de su acuerdo con partes sustanciales del programa militar como una salida inmediata para la crisis.

Naturalmente que también está ligado al tema de las “libertades” la situación de los miles de detenidos bajo la acusación de participar en actividades subversivas, actualmente dependientes de la justicia militar. Algunos, procesados; otros, aún sin juicio, debido a la “suspensión de garantías” vigente desde hace un año.

Ya habíamos dicho que el FA y muchos sindicatos incluyeron en sus programas una amnistía para los “presos políticos”, clasificación que tanto el Gobierno como las FFAA siempre se negaron a aceptar. Luego del proceso de “guerra interna” y del éxito del “pronunciamiento” militar de febrero, la situación se modificó considerablemente.

En primer lugar, las FFAA —no así el Gobierno— cambiaron aparentemente el contenido de su análisis de la guerrilla y de los guerrilleros. La versión pública más radical de ese cambio fue el discurso del nuevo ministro del Interior, Cnel. Néstor Bolentini, quien, rompiendo con el tono de los últimos años, dijo que la subversión

[...] no es solo una forma de delito, es una manifestación organizada para imponer en un estado determinado, una cierta organización política, social o económica, por la violencia. Tiene una

finalidad política que va más allá del delito. El delito es el medio, el fin está en la programática [...] Tenemos que resolver este problema con las medidas acertadas, y estas son la conquista de las banderas que la sedición ha utilizado en el país y de todas las que pueda utilizar en el futuro.

A primera vista, se habrían dado las condiciones para un tratamiento “político” del problema de los presos. Y al declarar que las FFAA tomaban para sí los fines de la sedición, el paso hacia formas más o menos amplias de amnistía parecía cercano. Sin embargo, todos los actos posteriores parecen ir en sentido contrario a esas previsiones. No solo no se habla de amnistía ni de liberar a los presos sin proceso, sino que continúan las torturas y el ministro —con la aprobación del presidente y del nuevo Consejo de Seguridad Nacional— envía al parlamento un proyecto de “ley de consolidación de la paz” (antes llamado “ley de estado de peligrosidad”), que es un instrumento jurídico extremadamente represivo que retoma el juicio sobre los guerrilleros en términos de asesinos y psicópatas y crea el delito de “inclinación al delito”, que solo tiene parangón con los peores momentos del nazismo.

Esta tendencia aparece objetivamente reforzada por un cambio de tono en algunos grupos del FA y en algunos sindicatos, los que retroceden de la consigna “amnistía para los presos políticos” a la más limitada de “libertad para los presos sin proceso” y “suspensión de las torturas a los presos”, lo cual puede ser aprovechado tanto para hacer olvidar el carácter “sucio” de la guerra y habituar a la opinión a la “naturalidad” de la existencia de más de cuatro mil presos como para negociar con cada grupo de la izquierda por separado el margen de la libertad política que ha de tener en la nueva coyuntura.

Otro silencio significativo del programa militar hace referencia a la situación en la enseñanza. Dada la tradición del país, el alto grado de desarrollo de los aparatos educativos, los amplísimos sectores sociales que ella alcanza y el muy alto nivel de organización y de participación en la lucha política y sindical de los estudiantes, los educadores e incluso la Universidad como institución, es muy significativo el silencio casi total al respecto. El Comunicado N.º 7 solo incluye una frase (“modernizar, tecnificar y adecuar la enseñanza a las reales necesidades que exige el desarrollo nacional”) tomada directamente del programa del líder político “colorado” Jorge Batlle

Ibáñez,⁷⁷ uno de los dirigentes del ataque de la clase política contra el avance militar, acusado de corrupción, y a quien las FFAA mantuvieron preso casi un mes.

Debe tenerse en cuenta que, pocos días antes, el Parlamento acababa de votar una “ley de educación” de carácter casi únicamente represivo, la que había suscitado una huelga general de toda la enseñanza y una intensísima movilización popular en su contra. Siendo las instituciones educativas hasta ese momento legalmente autónomas (el sector del aparato estatal uruguayo más directamente controlado por la pequeña burguesía) y teniendo esta un agudo proceso de radicalización en los últimos años, parece indudable el carácter netamente político tanto de ese silencio como de la voluntad de “tecnificar” problemática de la enseñanza.

Además, es necesario considerar que el presupuesto estatal para 1973 consagra, por primera vez en la historia moderna del país, un predominio del rubro “seguridad” sobre el rubro “educación”. Para dar una idea de

77 Ex candidato a presidente por la Lista 15 e integrante del Gobierno hasta la prisión de su líder, es uno de los representantes políticos de la burguesía pro imperialista “modernizante”.

la profundidad del cambio operado en pocos años, pueden compararse los presupuestos de 1964 y de 1973. En ese plazo, la enseñanza se mantiene estacionaria con alrededor del 18% del total, mientras que los gastos de seguridad pasan del 7% al 28% del total.⁷⁸ La expansión y consolidación de la FFAA como “institución” es —sin duda— un objetivo prioritario a corto plazo. La “tecnificación” y “despolitización” de los planos de enseñanza y, sobre todo, el debilitamiento del movimiento estudiantil son objetivos políticos tradicionales de la derecha y tienen en la actual coyuntura un claro significado de clase. Las FFAA es claro que no están al margen de esta problemática, y aunque su programa incluye una importante dosis de atención a los problemas de la mediana y pequeña burguesía en los aspectos económicos, con la enseñanza se trata fundamentalmente en esta coyuntura de un problema político-ideológico. Y en este punto, al igual que respecto a los partidos y sindicatos, las FFAA no parecen querer

78 No se trata solamente de un aumento debido al crecimiento del personal y equipo militar. Además, se produjo una drástica redistribución del presupuesto por diferencias salariales. En 1968, un maestro ganaba \$18.350 y un sargento, \$13.030. En 1973, un maestro gana \$62.000 y un sargento, \$109.745.

dar ningún margen de autonomía a las clases y capas sociales que han estado en la primera fila de la lucha contra el gobierno.

Resumiendo, nos parece que la relación de fuerzas políticas —tanto en el seno de las FFAA como en relación con las otras fuerzas que pesan en la escena política— está hasta el momento en una especie de equilibrio inestable, el que probablemente sufrirá modificaciones a corto plazo.

La victoria de los militares sobre el MLN y la crisis de los partidos tradicionales les permitió ocupar posiciones políticas suficientemente sólidas como para imponer un “programa nacional” propio al presidente y a las fracciones políticamente reinantes. Ese programa expresa indudablemente una cierta ruptura con esas fracciones burguesas y sus representantes en el Gobierno. Aparentemente, los sectores financieros y de exportación (y su política de entrega total al imperialismo) se ven considerablemente afectados, aunque no eliminados del bloque en el poder. Ello es así no solo porque, prácticamente, no hubo cambios significativos del personal gubernamental, sino porque en ningún momento los militares han atacado directamente la política económica concreta de dichos grupos ni los mecanismos por los cuales el

imperialismo se beneficia y favorece al mismo tiempo esa política.⁷⁹

Simultáneamente, el programa militar parece expresar los puntos de vista de amplios sectores de la burguesía productiva y comercial vinculada al mercado interno, así como el descontento de la pequeña burguesía y de los asalariados en general. En este sentido al menos, la base social hacia la cual las FFAA orientan su prédica es mucho más amplia que la del gobierno actual.

Ofreciéndose como equipo político de recambio y como fuerza orientadora de un proceso “nacional-desarrollista” por encima de los

79 No se habla de nacionalización del ahorro, de la banca, del comercio exterior o de la industria frigorífica. No se mencionan los perjuicios provocados por el FMI, la OEA, la AID e, incluso, la ALALC; perjuicios denunciados aun por sectores políticos de la burguesía. El FA y la CNT han reclamado la renuncia del presidente y nueva consulta popular, así como una profundización y concretización de los puntos más avanzados del programa. Pero, al mismo tiempo, el “pronunciamiento” creó una importante polarización interna en las fuerzas populares, polarización que va desde casi un alineamiento táctico a las iniciativas políticas de las FFAA en la coyuntura hasta una posición de denuncia abierta del “militarismo en general” en algunos casos. Asimismo, del carácter burgués de la línea dominante en las FFAA, en otros.

intereses “sectoriales”, es indudable que las FFAA modifican sustancialmente las condiciones políticas de la lucha de clases por un tiempo —sin duda— considerable.

Pero, aunque la crisis de dirección burguesa de país es paliada por la “militarización” del Estado, ello no resuelve las contradicciones económicas y políticas existentes. El futuro del proceso dependerá de cómo evolucione la relación de fuerzas: en primer lugar, entre los representantes políticos de las fracciones burguesas del bloque en el poder; en segundo lugar, dentro de las distintas tendencias militares; y en tercer lugar, entre las fuerzas políticas populares y los sectores antes mencionados. Para que la “autonomía política” de los militares llegue a jugar un papel decisivo a favor de una política realmente antiimperialista y anticapitalista (o incluso “capitalista-nacional”), los sectores populares deben impulsar al máximo las contradicciones dentro de las FFAA y de estas con el Poder Ejecutivo actual.⁸⁰ Pero eso

80 El Frente Amplio y la CNT han reclamado la renuncia del presidente y nueva consulta popular, así como una profundización y concretización de los puntos más avanzados del programa. Pero, al mismo tiempo, el “pronunciamiento” creó una importante polarización interna en las fuerzas populares, polarización que va

solo sería posible si el importante movimiento social estructurado por la izquierda en los últimos años no solamente realizara una política de alianzas amplias y de alcance nacional, sino que al mismo tiempo acentuara el contenido de clase de su política y el grado de organización y combatividad de sus fuerzas.

En caso contrario, probablemente no solo no habrá ruptura definitiva entre la “oligarquía” y las FFAA, sino que estas, al tiempo que se instituyen en un nuevo árbitro de las contradicciones intraburguesas en el proceso de adaptación del capitalismo uruguayo a las nuevas determinantes del imperialismo, serán instrumento de ruptura del movimiento popular, sea a través de un paulatino proceso de represión

desde casi un alineamiento táctico a las iniciativas políticas de las FFAA en la coyuntura hasta una posición de denuncia abierta del “militarismo en general”, en algunos casos, y del carácter burgués de la línea dominante en las FFAA, en otros.

discriminada por sectores, sea haciéndoles subordinar su acción política a las necesidades de la “producción” y de la “seguridad” del “nuevo Uruguay”.

BIBLIOGRAFÍA

Ejército Nacional y Fuerza Aérea (República Oriental del Uruguay) 1973 “Comunicado de los Mandos del Ejército y la Aviación N.º 4”, 9 de febrero, Montevideo.

El Uruguay hoy 1971 (Buenos Aires: Siglo XXI).

IE (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República) 1969 *El proceso económico del Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).

Junta Militar (República Oriental del Uruguay) 1973 “Comunicado de la Junta Militar N.º 13”, 13 de febrero, Montevideo.

PARTE III

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

POLÍTICA Y ESTADO

Esta Parte III recoge la producción académica, luego de retornado al país (en la Universidad de la República y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo), que coincide con la transición posdictadura, donde se aborda la diversificada problemática de la reconstrucción del sistema político y el Estado, con toda la complejidad de dicho periodo.

Los temas de democracia política, socialismo, rol de los militares, búsqueda de nuevas hegemónicas, reestructuración del Estado heredado y el papel de los movimientos sociales ocupan un lugar central en esa producción, realizada en un periodo extremadamente fermental para el país y la sociología.

LA IZQUIERDA EN LA TRANSICIÓN* **

Reflexionar sobre el papel de la izquierda en esta fase del proceso político uruguayo —y creo que esto vale para los otros países del Cono Sur— es un tema arduo, complejo y lleno de implicaciones no solo políticas, sino propiamente emocionales y morales.

Esto es así, en primer lugar, porque estamos saliendo lentamente de un régimen político que tuvo, como uno de sus objetivos explícitos más importantes, tratar de eliminar por todos los medios a su alcance la presencia ideológica, política, organizativa y hasta física de las fuerzas de “izquierda”.

En segundo lugar, porque en la búsqueda de ese objetivo, que sin duda puede ser llamado estratégico, el régimen cívico-militar ejerció un sinnúmero de violencias físicas y morales

sobre miles de hombres y mujeres vinculados políticamente con la izquierda. Muchos de ellos aún siguen exiliados o en prisión. Otros están simplemente muertos o desaparecidos.

En tercer lugar, porque una buena parte de quienes en el nivel académico investigamos y reflexionamos sobre este tema, estamos notoriamente incorporados en las generales de la ley, como actores y como víctimas directas.

De todas maneras —aunque llevada sin duda a un estado límite— esta situación tiñe al conjunto de la actividad científica en ciencias sociales, sobre todo en el área política. No tendría, pues, sentido retroceder en este caso frente a esas dificultades epistemológicas.

Queríamos sí hacer la advertencia por respeto hacia muchos de nuestros colegas-víctimas, y para que se nos perdona algún sesgo involuntario que pudiera haberse deslizado en el presente trabajo.

¿De qué estamos hablando realmente cuando nos interrogamos sobre la situación y el pa-

* Publicado en *Uruguay y la democracia* 1985 (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomo II.

** Trabajo preparado para presentar en el seminario *Uruguay and Democracy*, The Woodrow Wilson Center, Washington DC, septiembre de 1984.

pel actual de la izquierda, y su relación con la situación previa al golpe del año 1973? La pregunta es pertinente, pues no es lo mismo analizar en la situación actual y en el pasado reciente la izquierda como “idea fuerza” y como programa que pesa en la conciencia de la población y en el espectro de las opciones políticas a nivel global, que examinar todos y cada uno de los partidos y grupos políticos de izquierda en tanto fuerzas organizadas con mayor o menor inserción social, y con mayor o menor vinculación con el sistema político, y de partidos legales y con presencia electoral.

En otro momento y en otro contexto esa diferenciación de nivel de análisis también sería pertinente, pero seguramente tendría un interés explicativo menos relevante que en el estudio de la izquierda en los años de dictadura y la fase actual de transición. Esto es así porque más allá de la historia detallada y diferenciada de la represión a cada uno de los componentes o partidos de la izquierda, la lógica profunda del discurso y la práctica del gobierno dictatorial estuvo orientada a combatir y destruir a la izquierda como tal y en su conjunto. Eliminar a la izquierda como idea en el sistema de referencias de la nación, y a cada uno de sus aparatos organizados, cualquiera

que fuera su peso o significación real. Y casi podría decirse, cualquiera que fuera su línea política concreta.

Con esto no pretendemos decir que no se puedan encontrar diferencias muy importantes en la forma de ser tratados los militantes del MLN (tupamaros), del Partido Comunista y del PVP (Partido por la Victoria del Pueblo), por ejemplo, en relación con la política dirigida hacia otros grupos o partidos de izquierda.

Lo que queremos decir es que, más allá de esas diferencias, el proyecto del gobierno y de las Fuerzas Armadas siempre tendió a unificar a toda la izquierda en el concepto de antipatria, de instrumento del extranjero, de sediciosos y subversivos marxistas, etcétera, y buscó aplicar hasta sus últimas consecuencias el concepto de guerra total e integral, derivado de la doctrina de la seguridad nacional.

Dado el evidente éxito en la lucha directa contra los aparatos de los partidos de izquierda —reducidos durante años a una vida puramente clandestina y muy limitada, cuando no fueron totalmente aniquilados—, es importante percibir que los hechos actuales tienden a mostrar que la batalla de aniquilación de la izquierda como idea, como programa, como alternativa, tuvo un resultado completamente distinto del anterior.

Aunque resulte paradójico, lo cierto es que el cierre del sistema político y la persecución encarnizada contra toda actividad y todo pensamiento tildado de “izquierdista”, parece haber tenido un resultado inverso al esperado.

Al decir esto, no solo nos ocupamos de la renovada y ampliada presencia del Frente Amplio en la escena política, en particular en los últimos seis meses. Este es, sin duda, un indicador de primera importancia de la sobrevivencia de la izquierda en tanto proyecto, en tanto punto de referencia programático, emocional y subjetivo. Lo que queríamos jerarquizar era un aspecto menos visible y menos obvio del fracaso de la operación aniquilamiento.

Nos referimos al enorme papel jugado por las ideas de izquierda y por el nuevo movimiento estudiantil, etcétera. Todos estos activistas —que trabajan en la clandestinidad o con enormes dificultades locales, hasta hace muy pocos meses— son hombres jóvenes que no hicieron la experiencia pre 1973. Que no tuvieron mecanismos normales de socialización en las ideas de izquierda. Y, sobre todo, que no estaban encuadrados y dirigidos por los aparatos de los partidos en tanto tales, dada la gran debilidad ya anotada de estos últimos. Y, sin embargo, la mayoría absoluta de ellos se autopercebe como de izquierda y busca un principio de identidad

social y de continuidad histórica de su trabajo en el *ethos* de la izquierda; sobre todo, en el espacio y la mística del Frente Amplio.

Naturalmente, esta referencia a un espacio de izquierda, en tanto mística y programa, no significa que esos sectores y esos militantes conozcan con detalle el contenido concreto de su propio punto de referencia para situarse en el campo de la lucha social y de la confrontación política. Para este aspecto del problema que estamos analizando, esa imprecisión de contenido en el punto de referencia no es algo tan relevante, o que limite los efectos profundos de ese fenómeno sobre el proceso de reconstrucción de la escena política.

En este sentido, no debe nunca minimizarse la importancia de los esfuerzos hechos por el gobierno para eliminar definitivamente a la izquierda del propio sistema político legal previsto en los dos cronogramas que han regido la transición. Tanto el proyecto de reforma constitucional plebiscitado en 1980, como la posterior ley de partidos políticos, eran de una claridad y precisión excluyente que no dejaba lugar a duda alguna. No debe olvidarse tampoco que esos instrumentos jurídicos se veían reforzados por las proscripciones políticas radicales, aplicadas contra toda la izquierda en el Acto Institucional 4 y varios otros decretos gubernamentales.

La reversión radical de esa situación en los últimos meses, si bien aún no es ni total ni definitiva, creemos que debe ser atribuida, en primer lugar, a ese fenómeno de “sobrevivencia” y sus efectos sobre el nuevo activismo social y político, y solo en segunda instancia, a la labor de las dirigencias y los aparatos políticos en cuanto tales.

Muchos cuadros y militantes de partidos de izquierda ilegalizados continuaron trabajando intensamente en estos años. No es por supuesto eso lo que aquí se discute. Bastaría recorrer las largas listas de presos políticos y sindicales de los últimos años para ver que esa labor de recomposición organizativa y política, y sus efectos sobre el mantenimiento de la memoria social de la izquierda, no es posible desdeñarla en el caso uruguayo. Esto es así por lo menos en el caso de tres o cuatro fuerzas mejor preparadas para el trabajo clandestino, y que lograron recomponer un discurso político globalizante y unificador a lo largo del período más duro.

La reapertura acelerada en estos meses y semanas, de espacios legales para muchos de esos militantes y de esos partidos hasta ayer perseguidos o en prisión, ha permitido ver cómo se había mantenido viva la receptividad y los lazos de solidaridad política hacia ellos. Sin duda, pensamos que en breve plazo muchos de

ellos volverán a ocupar posiciones políticas y sindicales de primer plano; fenómeno mucho más difícil de concretarse en los otros países del Cono Sur.

De todas maneras, sigue siendo válida la afirmación que hacíamos antes, en el sentido de la aparición de toda una nueva generación de militantes que han hecho su socialización política sin estar encuadrados en ningún partido o movimiento concreto. Es la masa de militantes estudiantiles, sindicales, culturales o barriales, que se autodefinen como “independientes” de izquierda. En general se sienten “frenteamplicitas” (simpatizantes del Frente Amplio), pero sin tener una definición ideológica o política muy precisa.

Luego veremos lo que esto significa como eventual transformación de la estructura interna, y el papel político global de la izquierda en el sistema político, en relación con la situación en los años previos al golpe de Estado. Trataremos de ver, por ahora, cuáles son los factores principales que han hecho posible esta sobrevivencia masiva no solo del sentimiento democrático —izquierdista-socialista—, en amplios sectores de la población y especialmente entre los jóvenes.

“Hermano, no te vayas; ha nacido una esperanza”. Esta frase era un eslogan electoral del

Frente Amplio durante las elecciones de 1971. Ante la profundidad de la crisis del país en esos años, y teniendo como telón de fondo la emigración masiva al exterior, ella consiguió captar el sentimiento profundo de una parte importante de la población, sobre todo en la capital del país, y en las capas jóvenes y relativamente educadas. Convocaba no a un programa sino, más bien, a un estado de ánimo, a una experiencia, a algo nuevo. Pretendía incidir sobre un fenómeno que era omnipresente en esos años: la sensación de que aquellos dirigentes políticos, aquellas capas dirigentes y, sobre todo, aquellas formas concretas de expresarse y ser vividas las normas democráticas, estaban agotadas. Muchos de los sectores más dinámicos de la sociedad, incluyendo buena parte de la juventud y de los sectores intelectuales más creativos, buscaban nuevos caminos, nuevas experiencias políticas y, en especial, nuevas formas de participación directa, masivas y de base.

Creemos que es fundamental, para poder entender el actual renacer del sentimiento frenteamplista, tener bien presente que las formas de organización y de participación políticas inauguradas por el Frente Amplio, en 1971, configuraron en ese momento una experiencia intensamente original, democrática y participa-

tiva. Experiencia que, si bien se nutría de la larga cultura política del país, y en cierto modo se emparentaba con el efecto renovador que en su tiempo representaron los “clubes políticos” del primer batllismo en los años 1971, 1972 y 1973, se constituyó en una vivencia profundamente radical en cuanto a su significado democratizador para quienes participaron en ella.

No podemos ahora entrar a su análisis, pero es indudable que los llamados “Comités de Base” del Frente Amplio representan una de las innovaciones más originales de la historia política del Uruguay moderno. Una innovación democratizadora que involucró a centenas de miles de personas —muchos de ellos, niños y adolescentes sin derecho a voto en 1971—, y que dejó sólidamente unidas en la conciencia de esos actores los temas de la democracia, la participación y la militancia, en el seno de la izquierda y del Frente Amplio.

En un momento en el que la ausencia de democracia interna y de efectiva participación de las bases había llegado a su paroxismo en el seno de los partidos Colorado y Nacional, la experiencia masiva e intensa en los Comités de Base del Frente Amplio se inscribió con un signo claramente positivo en la memoria de quienes hicieron esa experiencia. Este es un primer elemento que se debe considerar.

Un segundo elemento importante a tener en cuenta es el hecho de que el Frente Amplio aparece como alternativa de democratización de las estructuras económicas y sociales del país —y en cierto modo del propio Estado, en un momento de agudización de la crisis económica nacional, y cuando ya hacía varios años que la “dictadura constitucional” de Pacheco hacía muy difícil que nadie visualizara aquel régimen político como el “polo democrático” amenazado por fuerzas de izquierda de “contenido autoritario”. En ese marco, ni la propaganda antimarxista —o, los debates más teóricos sobre la relación entre marxismo y democracia política— ni los duros embates ideológicos y represivos contra los sectores de la izquierda que realizaban oposición armada al régimen, consiguieron empañar la convicción profunda de todos los militantes de izquierda, en el sentido de que eran ellos los abanderados de la libertad y la democracia.

No solo porque su estilo de hacer política era más abierto y participativo; no solo porque sus banderas programáticas postulaban profundizar en todos los planos las tradiciones y valores democráticos del país; sino también porque, tanto en la calle como en los lugares de estudio y de trabajo, así como en el propio Parlamento, eran sus militantes quienes más atacaban los

avances represivos y cada vez más autoritarios del gobierno y los sectores golpistas, que ya se manifestaban en las Fuerzas Armadas y en ambos partidos tradicionales.

En esos años, el gobierno y sus apoyos políticos eran, sin la menor duda, los mayores factores de violencia, de autoritarismo y de decaimiento de las prácticas democráticas. Cuando la represión a todos y cada uno de los grupos políticos de izquierda se generalizó, y cuando abarcó, además, a miles de intelectuales o simpatizantes no militantes, se fue generando un “efecto víctima” que, lejos de aniquilar la presencia de la izquierda, le fue dando algo de lo que carecía hasta ese entonces en el país. Al menos al nivel de la conciencia de masas, relativamente numerosas, y de poetización no demasiado alta. Nos referimos al elemento unificador de ser perseguidos por luchar por la democracia, por oponerse al militarismo, y por contar con “mártires” políticos.

El hecho de que muchos de esos mártires eran, además, personalidades políticas, sociales y culturales de primer nivel nacional, le confiere un elemento cohesionador e integrador al proceso histórico global nada desdeñable. En el mismo acto de su persecución, el régimen está favoreciendo la incorporación de la izquierda al sistema político y social del

país. Al respecto, un colega ha dicho que el período de la dictadura fue dando nacimiento a un nuevo “partido tradicional” en el país: el Frente Amplio.

Como se habrá percibido, nuestras hipótesis centrales sobre la relación —en el caso uruguayo— entre el espacio político ocupado por la izquierda y la problemática de la democracia, están muy lejos de aquellas que sostienen que uno de los principales componentes desestabilizadores de la democracia en el Cono Sur ha sido la relación puramente instrumental, en el mejor de los casos, de las fuerzas políticas de izquierda y los valores democráticos en tanto sistema político. La abundante literatura que abona en este sentido, a veces hace hincapié en las contradicciones de nivel teórico e ideológico —en general se las presenta vinculadas con las raíces marxistas y leninistas— y otras veces jerarquiza más los aspectos metodológicos, en particular la forma de relacionarse con la lucha armada en la brega por la obtención de objetivos democráticos; ya sea en el plano político, ya en el económico social.

Sin querer minimizar los problemas prácticos y teóricos implicados en esas consideraciones —incluyendo el caso uruguayo— pensamos que las experiencias directamente políticas, así como el trabajo realizado durante mu-

chos años en los frentes sociales y culturales —antes y después del golpe de Estado— por los sectores de izquierda en sus diferentes componentes, los vinculan mucho más con el movimiento de profundización democrática que con su debilitamiento. Incluso, como ya dijimos, es esa propia experiencia uno de los fundamentos de la sobrevivencia, y aun del crecimiento de la presencia de la izquierda en la sociedad y el sistema político uruguayo. Como se sabe, hasta el momento ese fenómeno no se ha producido en los casos de Brasil y Argentina, en sus diferentes procesos de redemocratización.

En particular, queremos ahora insistir en el hecho —no siempre debidamente jerarquizado— de que, desde mucho antes del golpe de Estado, la experiencia constitutiva de la izquierda uruguaya la hizo actora directa y principal de prácticas democratizadoras de la sociedad civil en su polo popular o subordinado. Incluso se podría decir que su propia marginalidad político-electoral hasta 1971, la obligó a desarrollar la “política”, en tanto práctica de sociabilidad y construcción-reconstrucción del tejido social. Esto, en el plano de la política global, le creó varios de los síndromes de minoría previsibles, entre ellos, ciertos reflejos de tipo voluntarista, o incluso autoritarios. Sin embargo, lo que predominó

fue su inserción en las crecientes y cada vez más pujantes organizaciones de base, en muy diferentes fuentes.

Tanto en el ámbito de la vida gremial estudiantil, como en los sindicatos, durante años la izquierda fue realizando una experiencia de efectiva participación en lo que podríamos llamar la “política fuera de la escena política”. Esto generó problemas de desfasajes entre la vida social y gremial, y sus exigencias corporativas, y la actividad propiamente política, en especial, la práctica electoral. No hay duda de que este problema —ya analizado por varios autores— creó una cierta dinámica desestabilizadora para todo el sistema político. Pero, al mismo tiempo, debe rescatarse todo lo que significó, como maduración de estructuras realmente participativas y democráticas, para amplios sectores sociales populares que carecían de toda otra forma de participación directa en la gestión de sus problemas, que no fuera el votar cada cuatro o cinco años.

Los analistas de todas las tendencias políticas coinciden hoy en considerar este hecho como una de las razones de la indudable legitimidad que tenían y siguen teniendo los dirigentes gremiales de izquierda, a pesar de que una gran parte de la base acompaña políticamente a los partidos tradicionales.

Durante los años duros de la represión y cuando toda la actividad política estaba prohibida, esa tradición permitió ayudar a la recomposición de la sociedad civil popular y a la emergencia de nuevas organizaciones, pero acompañando en lo central a esa tradición de tipo democrático y participativo. El mantenimiento o renacimiento de las tradiciones programáticas y organizativas —y hasta los nombres— de los viejos gremios y sindicatos, más que el fruto de operaciones de cúpulas o aparatos que apenas habían sobrevivido, fue el efecto, en primer lugar, de esa larga experiencia histórica.

El mayor espacio legal que fueron consiguiendo los gremios estudiantiles y de trabajadores, y sus lados con las tradiciones democráticas ya mencionadas, facilitaron que, por medio de ellos —antes que los de los propios partidos—, fueran siendo colocados en el nivel de masas los grandes temas democráticos levantados por la oposición. Dada la vinculación histórica y actual de la dirección de dichos movimientos sociales con el espectro político de izquierda, esto al mismo tiempo posibilitó abrirles espacio en la escena política a los propios partidos y dirigentes políticos de izquierda, que aún estaban proscritos.

La gravedad del momento histórico por el que atraviesa el país y las serias dificultades

que tendrá el futuro gobierno hicieron, a su vez, que los partidos tradicionales y las Fuerzas Armadas poco a poco fueran reconociendo el espacio formal de la izquierda en el futuro régimen. También contribuyó a este reconocimiento el hecho de que la mayoría de los grupos significativos de izquierda hubiera aceptado como claramente útil y positiva la alianza con los partidos tradicionales, para acelerar el cambio de régimen. Prácticamente nadie confundió estos objetivos democratizadores, en lo jurídico-político, con sus proyectos a más o menos largo plazo de transformaciones socioeconómicas profundas, entre ellos, la meta de una sociedad socialista.

Incluso se dio un hecho político poco frecuente: por mayoría, el Frente Amplio adoptó una táctica para facilitar la transición, que se situó en una óptica más negociadora y más flexible que la adoptada por el Partido Nacional. Como efecto político inmediato y casi mecánico, esta posición lo lanzó más directamente al centro de la escena, pues se convirtió en el factor decisivo para hacer “viable” el acuerdo de transición con los militares.

Dicho acuerdo normalizó las reglas de la transición y le devolvió a la izquierda una parte muy importante de sus derechos políticos, incluso en el plano electoral. Así, el Frente

Amplio fue reconocido en cuanto coalición; no obstante, sigue teniendo proscrito a su presidente y candidato natural a la Presidencia de la República, el general Liber Seregni. También siguen proscritos y prohibidos de actuar legalmente el Partido Comunista, el Movimiento Patria Grande, el Partido por la Victoria del Pueblo y el Movimiento 26 de Marzo.

Estas proscripciones están lejos de ser marginales, pues afectan a miles de candidatos y representan fuerzas que en la elección de 1971 constituían cerca del 60% de todos los votos del Frente Amplio. Si bien en la práctica el día de hoy existe una tolerancia de facto para el trabajo político de dichos grupos, en el plano electoral esas proscripciones indudablemente pueden tener efectos bastante profundos sobre los equilibrios internos en el seno del Frente Amplio. Por otra parte, es indudable que, sumadas a la proscripción de Wilson Ferreira Aldunate, limitan considerablemente la legitimidad del nuevo gobierno y hasta pueden agregar elementos de inestabilidad al propio régimen futuro.

En lo formal, la tendencia se dirige hacia la recomposición del espectro político anterior al golpe, incluyendo aparentemente el espacio interno de la propia izquierda. Sin embargo, nos parece que se deben jerarquizar algunos

cambios significativos que se están produciendo —y, sin duda, se desarrollarán aún más en los próximos años—, aunque es difícil prever un perfil definitivo. Dichos cambios no son solo cuantitativos, sino también de orientación política de algunas fuerzas de izquierda, y en el equilibrio interno en el seno del Frente Amplio.

A todo ello debe agregarse, naturalmente, el cambio sustancial del contexto social y político del país en relación con el momento en el que nació el Frente Amplio. En particular, el tipo y el grado de las luchas gremiales y políticas son, en la actualidad, sustancialmente diferentes. Están ausentes, por ahora, el tipo de conflictos y de movilizaciones que hacían percibir a los sindicatos y al Frente Amplio como una “amenaza potencial”, no solo para el gobierno sino para el propio capitalismo. En rigor, varios autores ya señalaron que esa percepción de los sectores dirigentes era exagerada, o, por lo menos, desfasada en el tiempo; salvo quizás en cuanto al movimiento guerrillero. El hecho de que al día de hoy ningún partido proponga la lucha armada como forma de acción contra el régimen militar, o para acelerar en el corto plazo los cambios socioeconómicos reclamados, ha facilitado esa reinserción de “toda” la izquierda en el sistema político.

Todo parecería indicar que el 1.º de marzo de 1985 no solo “cesarán” todas las proscripciones de derechos políticos, sino que probablemente el nuevo gobierno devolverá la legalidad de acción a todos los partidos, incluyendo al Partido Comunista y al Partido por la Victoria del Pueblo (PVP).¹

Volvamos un poco al análisis de lo que permanece y de lo que está cambiando en el seno de la izquierda.

Lo primero que impacta, como elemento de continuidad, es que a pesar de todos los grupos que desaparecieron de facto, de la ausencia por diversas razones — especialmente represivas— de varios dirigentes de primera línea, y no obstante los cambios profundos acaecidos en la sociedad, todos los grupos sobrevivientes siguieron considerando al Frente Amplio como la coalición imprescindible para el avance de los planteos programáticos de izquierda, en la actual etapa histórica. Incluso puede decirse

1 Al Partido Comunista, de línea marxista-leninista clásica, el régimen lo visualizaba como “agente subversivo del comunismo internacional”. El PVP, que combina su orientación marxista actual con una tradición de cuño libertario, es visualizado por el régimen como un componente “sedicioso y violentista” en el espectro de izquierda.

que el ingreso al Frente del PVP —que no lo integraba en 1971-1973— completa la gama político-ideológica de la coalición y consolida el absoluto predominio de los frentistas en la conducción del movimiento social.

También parece seguir siendo una característica estable, en esta etapa histórica, la permanencia de una multiplicidad de organizaciones, como canales “necesarios” de expresión política de diversos sectores y familias dentro de la izquierda uruguaya. Este fenómeno merece ser señalado, pues él convive, como dijimos, con la clara percepción de la imprescindible unidad a nivel del Frente Amplio; es decir, no solo de un marco de coordinación organizativa y de acumulación electoral, sino también de un programa concreto para impulsar en una etapa histórica determinada.

En esos dos elementos señalados está inscrita una de las tensiones actuales en el campo de la izquierda. La necesidad de unirse para pesar a nivel de amplias capas sociales y, al mismo tiempo, la voluntad de varios de sus partidos de captar para su proyecto específico a esa gran masa de “independientes” que emergen del período dictatorial. Aún es muy pronto para saber el desenlace de esta tensión, pero es indudable que del resultado dependerá el perfil político del Frente Amplio en los próximos años.

En cualquier hipótesis, al día de hoy el Frente Amplio tiene y tendrá un mayor espacio en cuanto fuerza específica y unitaria, en comparación con 1971, cuando era mucho más predominante el carácter de “coalición de partidos”.

De casi 30 grupos que integraban, en 1971, el Frente Amplio, actualmente apenas 13 forman parte de su Plenario Nacional. Los ausentes, en su casi totalidad, han desaparecido o pasan por una fase de reconstrucción bastante difícil. Respecto de los 13 grupos sobrevivientes, no es demasiado aventurado afirmar que varios de ellos tienen una presencia más de tipo “representación-simbólica” que propiamente política y organizativa, en el seno de las bases o de los movimientos sociales emergentes en esta etapa histórica. En algún caso extremo, incluso más que de grupo político o corriente de opinión con perfiles propios, debería hablarse de personalidades con una cierta trayectoria política.

En tanto significación política específica y presencia social organizada, no solo de tipo electoral, al día de hoy existe un cierto consenso en reconocer cuatro familias políticas básicas en el seno del Frente Amplio: los dos partidos “históricos” de la izquierda uruguaya (Partido Comunista y Partido Socialista), el Partido Demócrata Cristiano y la coalición Izquierda Democrática Independiente (IDI).

Actualmente, todavía es muy difícil poder formular un pronóstico preciso sobre el peso y las potencialidades reales de crecimiento de cada uno de esos sectores, no solo en cuanto a su capacidad organizativa, sino fundamentalmente respecto de su capacidad de influir en el perfil ideológico político del Frente Amplio y de las nuevas generaciones de militantes y de votantes. Todos ellos cuentan con una tradición electoral y, al mismo tiempo, con una presencia organizada en los movimientos sociales. Este elemento es muy importante para evaluar las relaciones de fuerza en el seno del Frente Amplio. Pero es claro que esos elementos han de estar subordinados a la mayor o menor capacidad de penetración de sus propias propuestas políticas e incluso “culturales”.

Ese proceso de diferenciación-captación no es algo simple o que pueda anticiparse un derrotero predefinido. En primer lugar, porque se conoce poco sobre la estructura real de las expectativas ideológicas y culturales de las nuevas generaciones de izquierda. Estas, en cualquier hipótesis, está claro que tienen un bajo nivel de formación y discusión propiamente política. Pero tanto o más importante que ese elemento de lo que podríamos llamar el lado de la “demanda”, es el hecho de que hasta el momento prácticamente no se ha organizado

una verdadera discusión política en el seno de la izquierda. La ausencia de ese debate —y, por lo tanto, de balances autocríticos, salvo muy raras excepciones— hace difícil prever cuál será el “rostro” con el que han de emerger esas fuerzas en esta nueva etapa histórica. Por ahora, la magnitud y la urgencia de las tareas antidictatoriales han ocupado casi todo el discurso de cada uno de los partidos.

A medida que se vaya cerrando el período de transición, con seguridad otros temas más complejos irán ocupando la escena. Lo que sí se puede presumir es un recentramiento de algunos de los temas eje. Entre otros, el tema del socialismo, sus relaciones con la democracia política, y el viejo tema de las vías para llegar a él y defenderlo sin militarizar toda la sociedad y el sistema político, ya empiezan a ocupar un lugar en la platea, antes de que se levante el telón.

En forma sutil y sin hacer mucho ruido, el tema del socialismo, como modelo final de sociedad para el Uruguay, fue ganando espacio en el seno de casi todos los grupos frenteamplistas que, en 1971, estaban bastante lejos aún de una problemática de ese tipo.

En aquel momento, se hablaba mucho más de “revolución” que de “socialismo”, incluso en los grupos que provenían de los partidos tradicionales (Erro, Michellini, Alba Roballo, etc.).

Naturalmente, la connotación de esas palabras no era la misma para cada uno de los grupos. Lo cierto es que, en esta nueva etapa que se abre, casi nadie habla de revolución; pero, al mismo tiempo, casi todos los grupos sienten ahora la necesidad de reafirmar su definición socialista.

Teniendo en cuenta que en los últimos dos años también importantes grupos de los partidos tradicionales elogian a la social-democracia y se declaran próximos a su ideología, se puede percibir con facilidad que esa generalización a nivel de “especie” no contribuye mucho a clarificar el concepto al nivel de “género”.

En todo caso, no puede considerarse un hecho intrascendente que movimientos como Patria Grande, Pregón o Gobierno del Pueblo, se hayan definido explícitamente por el socialismo como meta; incluso que la Democracia Cristiana también se defina a favor de un socialismo “autogestionario”. Es cierto que todo

el espectro político se desplazó —al menos coyunturalmente— hacia la izquierda; pero, de todos modos, ahora se abrirá un debate más sutil sobre los distintos modelos socialistas, sus relaciones con la democracia, con la participación popular, con lo electoral, etcétera. Es difícil pensar que todo eso no pase de un ejercicio retórico y no deje ningún saldo político concreto, tanto en el seno de la izquierda como en el conjunto del sistema político.

Esta hipótesis —que ha de tener efectos duraderos— nos parece especialmente plausible en un país como el Uruguay, con su profunda tradición democrática y popular, con su experiencia participativa, y que atraviesa por un nuevo foso, en la larguísima crisis de su modelo capitalista dependiente. Si ello se confirmara, es indudable que el Frente Amplio estaría destinado, a mediano plazo, a jugar un papel decisivo para los destinos del país.

EL ESTADO QUE HEREDAMOS*

En los últimos meses el debate sobre la estructura del Estado y sus posibles transformaciones ha adquirido una importante visibilidad en nuestro país. En el discurso político, en los medios de comunicación, entre los movimientos sociales y más tímidamente a nivel académico, la discusión sobre el Estado va ganando un espacio que no tuvo en los años en que el tema polarizó los debates en muchos países de América Latina.

Se trata de un hecho sin duda positivo siempre que el planteamiento limitado o erróneo del tema no lleve a conclusiones equivocadas. Y siempre que de tanto discutir si el estado debe o no ser reformado si debe ser más o menos “grande”, no se soslaye un hecho capital: el Estado uruguayo ya ha sufrido importantes modificaciones en los últimos veinte años. Algunas de ellas Comenzaron antes del golpe

de Estado, se profundizaron durante la dictadura y tienden a mantenerse y consolidarse en este período gubernamental.

Lo cual quiere decir que ellas tienen cierta independencia respecto a la forma del régimen político. Y que, si nuestras hipótesis son correctas, ese proceso de transformación está básicamente ligado a los cambios producidos en la estructura de la sociedad y de sus clases, particularmente en la configuración interna del bloque social dominante en el país.

Entre esas modificaciones, una que nos parece estratégicamente muy significativa es la creciente concentración del ámbito de decisiones relevantes para el conjunto de la sociedad en manos del Poder Ejecutivo. En parte a través de mecanismos constitucionales y legales y en parte a través de prácticas de hecho.

Jerarquizar este tema en el análisis del estado no significa minimizar o considerar irrelevantes las discusiones actuales sobre el tamaño de sus aparatos administrativos o económicos

* Publicado en 1986 *Cuadernos de Marcha* (Montevideo: Marcha) Tercera Época, Año II, N.º 13.

(Buxedas, 1986), o sobre el contenido de sus políticas concretas. Significa si recordar que el estado es también un espacio de relaciones sociales y políticas entre actores con distinto grado de poder, de influencia y de participación en la distribución de los bienes políticos y socioeconómicos de la nación.

Significa también reconocer que la concentración de poder económico y social que se ha ido produciendo en el país, tiene efectos pertinentes y relevantes sobre los mecanismos de toma de decisiones a nivel del Estado.

Dicho de otra manera, eso significa postular que la concentración de poder en una de las instancias del espacio estatal no es debida al azar ni a la sola voluntad de los actores, sino que también está determinada consistentemente, en su movimiento básico, por aspectos estructurales de la sociedad.

No se trata de afiliarse a la visión caricaturesca del estado como un puro y simple agente de la clase dominante, pero tampoco de caracterizarlo solamente por las organizaciones y actores que lo integran, sin referencia analítica coherente a las bases estructurales que lo sustentan.

Volviendo al inicio de nuestro razonamiento, lo que entendemos necesario para encarar la estructura de relaciones y los nudos

conflictivos de la triada Estado-sociedad-política en esta etapa es tener presente que la crisis de régimen de la cual se sale era ya en sí misma consecuencia de una crisis aguda de hegemonía y de una transformación del bloque de poder que, sin grandes alteraciones internas, había marcado la estructura estatal uruguaya por varias décadas (Aguiar, 1980; de Sierra, 1985a y 1985b).

Los sectores del gran capital “modernizador” y más asociados a la lógica transnacional debieron enfrentar no solamente el obstáculo de las otras fracciones del empresariado —que carecían de un proyecto alternativo viable—, sino la inadecuación del sistema de partidos y sus mecanismos históricos de representación.

Sus propuestas de reformas a nivel económico no tenían viabilidad dentro del sistema político e ideológico tal como funcionaba en el Uruguay predictatorial.

Tendieron, así, naturalmente, a apoyar, o al menos a tolerar, a los sectores civiles y militares que expresaban la crisis hegemónica mediante comportamientos políticos e ideológicos que jerarquizaban el “orden” y la coerción.

Esta crisis y esta transformación no se expresaron solamente a nivel político y económico, sino que, bajo formas más sutiles y menos explícitas, tomaron forma en una transformación

propiamente jurídica del Estado, concretada en la reforma constitucional de 1966 (Real de Azúa, 1972; Amarillo, 1986).

En ese sentido, se ha dicho con razón que la transformación del Estado en un sentido autoritario y de exacerbación de los poderes del Ejecutivo precedió al avance militar y al golpe de estado. La reforma constitucional antedicha y su aplicación exacerbada y abusiva por parte de Jorge Pacheco Areco y Juan María Bordaberry desde 1967 hasta 1973 constituyen un movimiento que atendía parcialmente a necesidades estratégicas ligadas a los sectores y fracciones que comenzaban a liderar la reestructuración del bloque de poder. En la medida que la situación política se le iba de las manos al gobierno, la “necesidad de orden” se hizo más general (Real de Azúa, 1972).

Otro elemento importante del bloqueo político —en el marco de la crisis del modelo de acumulación y de distribución— surgió por el desplazamiento paulatino pero continuo de los espacios mismos en los cuales se procesaba “la política”. En buena medida esta dejó de manifestarse por los canales tradicionales e institucionalizados de los partidos, el Parlamento o las elecciones.

Todos estos niveles seguían funcionando, pero cada vez menos pasaba por ellos la lucha

efectiva entre grupos sociales y proyectos nacionales. El conjunto de las actividades sociales y culturales fueron adoptando un carácter directamente político, incluyendo a los sectores subordinados de la sociedad y no solo a los grupos empresariales ya mencionados.

Este fenómeno tuvo una expresión extrema en los conflictos entre sindicatos y empresarios; en el creciente poder que aquellos fueron adquiriendo a nivel del control efectivo en el proceso de trabajo de las empresas productivas y de servicios. O'Donnell (1981) es uno de los pocos autores que insistió adecuadamente en ese fenómeno como acelerador de la crisis política para los casos de Argentina y Uruguay.

Se había configurado pues la crisis orgánica más profunda de las clases dirigentes del Uruguay contemporáneo. La instauración de un estado de excepción con predominio político de las Fuerzas Armadas y con características altamente represivas tendió a resolver algunos de los problemas propiamente políticos e ideológicos de la crisis. Para ello, los sectores empresariales y la experimentada elite política prefirieron, con más o menos explicitud según los casos, delegar el poder político por un período que ellos mismos esperaron fuera breve. La dinámica de los hechos fue luego diferente,

pero ese es otro tema y merece un tratamiento particular que no cabe en este trabajo.

Por consiguiente, algunas de las transformaciones económicas y sociales que sufrió Uruguay en el período dictatorial responden a un movimiento de más largo alcance y poseen también una importante autonomía respecto al régimen político en cuanto tal. Esto no significa naturalmente poner en cuestión el carácter de variable interviniente decisiva que tuvo la dictadura para hacer posible la aceleración y la consolidación de algunas de esas transformaciones. Pero sí tener presente que el proceso de reconstrucción del tejido democrático y de consolidación del sistema político se ve enfrentado a dificultades estructurales que no solo vienen de larga data, sino que, en buena medida, se han agravado aún más que antes del golpe de Estado.

No tenemos espacio para analizar aquí con cierto detalle estas transformaciones. Digamos simplemente que en los últimos quince años:

- se redujo el peso específico de la clase obrera industrial y cambió su estructura interna;
- disminuyó sustancialmente el nivel de vida de las capas asalariadas, así como la masa de salarios en el conjunto de las retribuciones;
- emigró al exterior por lo menos el 15% de la población económicamente activa;
- aumentó radicalmente el sector informal y semimarginal de la economía productiva y de servicios no modernos;
- se aceleró considerablemente el proceso de crisis de los empresarios ligados al mercado interno en casi todas las ramas de la economía, en particular los sectores de la pequeña y mediana empresa;
- el sector financiero privado pasó a jugar un papel decisivo en la economía y en la fijación de las políticas públicas al tiempo que pasaba en su casi totalidad a manos de bancos extranjeros;
- las grandes empresas aumentaron su carácter oligopólico en varios sectores y junto a la concentración y centralización de capital, tendieron a crearse grupos económicos con un poder estratégico frente al Estado y la fijación de su política económica;
- la política de endeudamiento público y privado en dólares dejó una deuda externa que impone restricciones muy duras a cualquier política de reactivación que no pase al mismo tiempo por redefinir sustancialmente las condiciones de pago;

- el estancamiento de la economía agropecuaria se mantuvo y hasta se acentuó en términos estratégicos, salvo en los sectores vinculados a la agroindustria de gran escala;
- se creó una estructura legal y organizacional adaptada a las necesidades —al menos formales— de una plaza financiera de tipo *offshore*, en particular orientada a los mercados de capitales flotantes de Argentina y Brasil;
- pasado el primer momento del impacto emigratorio y la consecuente movilidad estructural ascendente de la fuerza de trabajo residente, volvió a profundizarse el desequilibrio entre la calificación técnica y cultural de los egresados del sistema educativo y las oportunidades ocupacionales que genera el sistema económico.

EL ESTADO DE LA TRANSICIÓN

Una vez terminado el período de dictadura militar a través de una combinación de la movilización cívica de masas y la negociación entre las FFAA y parte de las direcciones partidarias, la recomposición del sistema político y el Estado se encuentran con una sociedad transformada y un sistema económico que no resolvió los bloqueos básicos que tenía hace ya veinte

años; y no solo que no los resolvió, sino que, en buena medida, estos se vieron agravados.

El “modelo de acumulación” se modificó, sí, pero en un sentido socialmente más excluyente que en el pasado, más dependiente del exterior y sin haber promovido nuevas áreas de producción o de servicios capaces de garantizar un crecimiento continuado y por un período prolongado, con lo que eso significa de estrechamiento de las fronteras del bloque dominante.

En la medida que la retirada de los militares del Gobierno y la recomposición del sistema político —formalmente similar al anterior en lo constitucional y en la legislación partidaria y electoral— fue hecha a través de una alianza muy amplia de fuerzas sociales que tuvo una hegemonía política de las capas dominantes con dirección social burguesa, pero que contó con una fuerte presencia popular, el proceso de transición fue portador de una importante contradicción en su seno.

Por un lado, al no haber habido gobierno de transición y al realizarse elecciones bajo administración militar, todos los partidos vieron desplazado su discurso hacia el centro y la izquierda (de Sierra, 1985). Todos eran “oposición” y, al competir por el voto ciudadano en una fase de recesión y luego de muchos años de baja del nivel de vida popular, debieron

incluir en su discurso —incluso la derecha— una cuota importante de promesas populistas.

En ese sentido, el carácter traumático para la sociedad y para el sistema normativo histórico del país que había revestido la dictadura permitió postergar un sinceramiento mayor de los proyectos de los sectores predominantes del bloque de poder emergente. Fue todo el período dominado por lo que se llamó la Concercación en sus distintas fases.

De esa manera, no solo la izquierda política recuperó su lugar en el sistema, sino que el resultado electoral definió un parlamento que los hechos posteriores mostraron estaba relativamente desfasado de los factores de poder socioeconómicos realmente decisivos.

Ese desfasaje se da, en primer lugar, por el acceso en proporción significativa al parlamento de diputados y senadores que representan fracciones de clase y capas que en veinte años habían ido perdiendo buena parte de su peso socioeconómico. En particular, sectores de pequeña burguesía urbana y rural, así como de medianos y pequeños productores.

En segundo lugar, las condiciones políticas de la transición y de las elecciones hicieron que las cúpulas de ambos partidos tradicionales colocaran en lugares privilegiados de sus listas a varios candidatos que

se habían distinguido por una actitud de militancia clara contra la dictadura, incluida su política económica.

Si a este hecho agregamos la recuperación y consolidación de la presencia electoral de la izquierda —Frente Amplio—, vemos que no son nada sorprendente ni inexplicable los sucesivos enfrentamientos del actual Poder Ejecutivo con resoluciones tomadas por las cámaras o sus comisiones desde su reapertura en febrero de 1985. Enfrentamiento incluso con posiciones de los parlamentarios de su propio partido.

Es cierto que estos conflictos entre poderes se ven favorecidos por la naturaleza del sistema político consolidado por la reforma constitucional de 1966, que sobrevivió a la dictadura militar. En particular, por el hecho de que el sistema electoral permite que la primera minoría —en este caso, el Partido Colorado— elija el presidente de la República, que es a su vez el jefe de Gobierno. Complementado esto con que, para levantar un veto presidencial, el Parlamento debe contar con una mayoría de tres quintos de los votos.

Nuestra hipótesis es que ese factor está lejos de ser el único aspecto de la estructura del Estado y del sistema político que crea elementos de inadecuación o de bloqueo.

A pesar de ser minoría política, el Ejecutivo utiliza con decisión el factor de concentración de poder que resulta del instituto del veto, ejerciendo o amenazando con hacerlo. Al mismo tiempo, lo combina con los mecanismos de poder de iniciativa y de decisión que tanto la ley cuanto la herencia de métodos de la época militar le permite concentrar en el poder ejecutivo una suma de decisiones mucho mayor que la que tenían los gobiernos constitucionales previos al golpe de Estado. Esa práctica se hace políticamente posible en la medida que responde a la concentración de poder habida en el seno de los sectores dominantes en el nuevo bloque de poder (Elizalde et ál., 1986).

SOBREVIVENCIAS DICTATORIALES

En otros trabajos hemos analizado con cierto detenimiento las transformaciones en el Estado y el régimen político concomitantes a la irrupción de las FFAA luego del golpe de Estado de 1973. Para el objetivo de este trabajo, interesa más detenerse en las “sobrevivencias” que deja a ese nivel el período de la dictadura.

Con un carácter provisional y como guía de avance en su análisis, se puede sostener que el papel político efectivo que han de jugar las FFAA en la estructura del Estado emergente y en el juego político es una variable altamente

relevante para el conjunto del proceso político. No tanto en el plano jurídico y constitucional, donde difícilmente se les asigne un papel formal diferente al que tenían históricamente, sino en su papel efectivo en el aparato estatal. Asimismo, en su capacidad de impregnar la esfera ideológico-política del sistema emergente.

Empecemos por este último aspecto. Es evidente que la doctrina de la seguridad nacional en la forma pura e integral, tal como rigió hasta 1984, no tiene posibilidades de perpetuarse en esta etapa. De todos modos, no debe minimizarse el hecho de que las fuerzas políticas aún no han podido —o no han querido, según los casos— modificar las leyes orgánicas que rigen internamente a las FFAA, y en ellas siguen explícitamente rigiendo sus fundamentos y sus implicaciones programáticas.

El hecho de que el nuevo gobierno y las fracciones dominantes que en esta etapa histórica son su sustento tengan conciencia de las dificultades de recomponer su hegemonía y reinstaurar la vida política en los carriles tradicionales previos a la crisis, los empuja a considerar con un máximo de “realismo” la contribución que un cuerpo militar de ese tipo puede dar a la eventual consolidación de los elementos centralizadores y hasta autoritarios del nuevo Estado.

Esta contribución no debe ser pensada necesariamente como algo activo o explícito, sino también como un elemento estratégico y contextual para ser manejado en la gestión estatal de la política, en particular hacia la oposición sindical y política.

La otra dimensión que anotábamos hace referencia no a los aspectos ideológicos y su mutación posible en el discurso implícito de sectores gubernamentales, sino a la propia estructura del Estado.

La forma en que se dio la transición en el Uruguay hizo que el repliegue militar no implicara ni su derrota explícita ni el desmantelamiento de sus estructuras y servicios de control político de la población. Por otra parte, al estar radicalmente acotada la función clásica de las FFAA, dadas las condiciones geopolíticas generales del país, su sobredimensionamiento actual y la experiencia de gestión general del Estado, que realizaron, tiende a presionar hacia el mantenimiento de una función política tutelar y con iniciativas generales, incluyendo la función de veto en aspectos de significación para su concepción de la seguridad nacional y de la estabilidad del Estado (Amarillo 1986, Elizalde et ál., 1986; Rial 1986).

A ello debe agregarse el hecho —altamente significativo para la opinión pública mayoritaria, como lo muestran encuestas recientes—

de que el gobierno está tratando por diversos medios de impedir que la justicia ordinaria tome cuenta de los delitos comunes y contra los derechos humanos cometidos por los militares.

Al mantener un presupuesto y un personal militar y de seguridad claramente desproporcionado a las necesidades estimables razonablemente para el país, para lo cual tuvo que ejercer el derecho a veto, el Ejecutivo parece inclinarse al desarrollo simultáneo de una búsqueda de reconstrucción de la ideología política liberal tradicional y a otorgar a las FFAA un papel distinto al clásico.

De consolidarse este movimiento, es muy posible que el Estado uruguayo vea consolidarse un “cuarto poder” de facto, como en otros países latinoamericanos.

CONDICIONES DE ESTABILIDAD

Es razonable pensar que la mayor o menor consolidación de esa tendencia —un cuarto poder político activo estratégicamente y tácticamente en ciertas coyunturas— va a depender en alto grado de que el discurso y la práctica del gobierno consigan generar un proyecto que pueda manejar expectativas diferidas de fuerte atractivo para sectores claves de las clases subordinadas y de importantes sectores empresariales en crisis (Przeworski, 1981).

Dicho más claramente, la variable clave — política y socioeconómica— con que cuenta el nuevo bloque de poder es conseguir la credibilidad para un pacto o acuerdo de clases que le permita construir una nueva hegemonía y le facilite así la estabilidad política y la constitución de una nueva democracia capitalista en el marco de la nueva estructura estatal en construcción.

Pero como recuerda muy bien el propio Przeworski en el trabajo referido, ello supone —o, por lo menos, supuso en los casos históricos conocidos— que los trabajadores y los capitalistas estén organizados como clases y unificados en su representación político-social, que sus relaciones mutuas estén altamente institucionalizadas, que el riesgo inherente a la inversión no sea excesivo y que la economía se caracterice por una eficiencia relativamente alta de dicha inversión.

Y no hay dudas que las condiciones estructurales de la sociedad —y más específicamente de la economía uruguaya pospopulismo y postdictadura— están bastante lejos de satisfacer la realización de esas condiciones.

Es indudable que el gobierno tiene una conciencia bastante clara de estas dificultades, tanto en el plano estructural como en cuanto a sus efectos sobre el sistema político tal

como él está estructurado. Por eso, al mismo tiempo que mantiene una alta rigidez en su programa económico propio, desde el inicio intenta obtener un cierto aval de las fuerzas de oposición y del movimiento sindical. Paralelamente, ha desplegado una intensa actividad a nivel del debate de ideas y de la disputa por el predominio ideológico en el seno de la opinión pública y entre los intelectuales y los “hacedores de opinión” de las distintas fuerzas sociales y políticas.

En lo sustancial esos esfuerzos tuvieron resultados muy limitados y pueden considerarse fracasados, a pesar de que tanto el Partido Nacional y el Frente Amplio no rechazaron el espacio de discusión que se les ofrecía, en buena medida porque ambos eran conscientes del bloqueo de la situación y, en cierto modo, del sentimiento generalizado en la opinión pública sobre su fragilidad.

La razón de fondo que ha llevado a ese fracaso —al menos hasta el momento—, pensamos, tiene relación directa con los análisis que hemos desarrollado más arriba. En primer lugar, con el hecho de que la propuesta de “modernización” que hace el gobierno, si bien busca una racionalización de las políticas, ella se inscribe orgánicamente en la búsqueda de una profundización capitalista regida en lo fundamental por

las “leyes de mercado” —nacional e internacional— que en sus líneas básicas es ampliamente compatible con el programa de reconversión económica que llevó a la crisis de 1973. También, con la inspiración del equipo económico que actuó durante el período dictatorial.

En una sociedad que mantiene una alta tasa de desocupación (fluctuante alrededor del 12%), que sufrió la emigración de más del 15% de su fuerza de trabajo (Petruccelli, 1978; Aguiar, 1982) y que vio descender radicalmente los niveles de vida de los asalariados (Notaro y Canzani, 1974; Melgar, 1978 y 1986), ninguna de estas propuestas contiene bases de negociación atractivas para los sectores populares.

Como al mismo tiempo la inversión sigue siendo muy baja o negativa en los sectores productivos —como sucedió el año pasado— y el producto bruto es estacionario o retrocede en la industria, ni la actividad general ni el empleo ni los niveles salariales aparecen con un dinamismo ascendente capaz de generar expectativas sólidas de negociación, aunque sean diferidas.

Por parte del gobierno y de los sectores del empresariado ligados a él, no se adelanta ninguna propuesta de cambios socioeconómicos que habiliten una verdadera negociación con los sectores populares en su dimensión clasis-

ta. Tampoco, con el amplísimo sector de empresarios pequeños y medianos —del campo y de las ciudades— que paulatinamente han visto reducirse sus posibilidades de reproducción.

Cuando las demandas de la sociedad —en particular de los sectores subordinados o marginales al nuevo bloque de poder— se expresaron en el Parlamento, el Poder Ejecutivo no ha dudado en usar sus poderes, llegando hasta el veto cuando fue necesario.

Son estos elementos propiamente económicos y ligados al proyecto de acumulación y distribución del ingreso del gobierno los que presionan objetivamente al rechazo por los sindicatos y parte de la oposición de las propuestas concertantes y de acuerdo nacional adelantadas.

Esa situación lleva a que las variables propiamente políticas e ideológicas pasen a jugar un papel relevante en la determinación de los escenarios posibles en la actual situación, en particular en el plano de la búsqueda de una nueva hegemonía.

El gobierno, el Partido Colorado y, más en general, el conjunto de sectores sociales y políticos que aspiran a definir y formar parte del nuevo bloque de poder han dado en este año y medio una gran importancia a estos factores político-ideológicos. Quizás no sea erróneo

decir que es en ese terreno donde más intensamente se han desplegado las distintas formas de lucha-conflicto entre capas, fracciones, clases y grupos políticamente relevantes.

Es evidente que desde que asume el Poder Ejecutivo en marzo de 1985, el Partido Colorado realiza un sistemático esfuerzo por consolidar hacia el futuro una “problemática “que se despegue lo menos posible de los “bienes políticos”. Es decir, desplazar el debate y la normatividad política hacia la sola dicotomía democracia-autoritarismo, relegando al terreno de las “utopías” y lo “vetusto” los clivajes clasistas y socioeconómicos en general.

Al mismo tiempo, trata de confinar la política al mundo exclusivo de los partidos y del sistema político stricto sensu.

A su vez, a esa dicotomía se la fue paulatinamente acompañando del par liberalismo-/marxismo, tratando de crear la asociación entre las reivindicaciones salariales y “corporativas” con la “visión marxista” y, en general, con toda conflictividad clasista, especialmente la planteada por los sectores subordinados.

El campo de los valores democráticos se trata, pues, de hacerlo contradictorio con toda reivindicación redistributiva y más en general con todo planteo de incluir entre las condiciones de afirmación democrática una participación

clara y regulada de la oposición —y en particular de los sindicatos— en la definición del modelo general de acumulación y del uso del excedente generado.

Existe una contradicción formal importante en este discurso elaborado “desde el poder”. Ella radica en que el mismo debe compatibilizar por un lado el proyecto social de las fracciones de clase que son portadoras de una modernización o profundización capitalista que puede llamarse clásica —el gobierno la llama economía social de mercado— con la necesaria atención de demandas populares muy urgentes en la realidad uruguaya y que políticamente no pueden ser totalmente ignoradas.

Esta exigencia lleva a complementar el discurso democrático liberal puro con una referencia constante y explícita a los planteos y discursos clásicos de la socialdemocracia orgánica. En la medida en que ninguna de las prácticas concretas del Estado se orienta a darles realidad, todo hace pensar que pueden entrar a mediano plazo en contradicción política y no sólo “lógica”, y que además dichas proposiciones juegan un papel de recubrimiento ideológico tendiente a ganar tiempo para intentar consolidar el nuevo modelo de Estado antes de que puedan desplegarse políticamente los conflictos implícitos en la sociedad.

En cualquier caso, este desplazamiento claro de la estructura del discurso democrático —en el contexto uruguayo clásico— por parte de los dirigentes políticos y nuevos ideólogos emergentes del bloque en el poder contrasta con las transformaciones regresivas estructurales que se han producido en la sociedad y que tienden a aumentar cada vez más la distancia entre democracia política y democracia social.

Hace por lo menos treinta años que el funcionamiento capitalista en el Uruguay, lejos de disminuir las desigualdades, no ha hecho sino reproducirlas y aumentarlas. Este problema nos parece central y creemos que está directamente ligado a otro movimiento institucional y del discurso legitimante desde y sobre el Estado. Nos referimos al avance creciente del poder de la tecnoburocracia estatal y al paulatino abandono del discurso jurídico y su sustitución por uno de corte técnico-burocrático como elemento legitimador de la política estatal. No se trata —por supuesto— de un cambio de hombres y de su formación profesional —aunque este cambio también se está operando—, sino del contenido mismo del discurso con el cual se interpela al ciudadano y se trata de fundar la nueva hegemonía.

En la medida en que este discurso cada vez más tecnocrático de las élites dirigentes se sitúa

en el marco de los rígidos límites estructurales del actual capitalismo uruguayo y su contexto externo, dicho discurso lleva implícitamente en su seno las consecuencias socioeconómicas marginadoras que señalamos. No es, por lo tanto, arbitrario analizarlo en sus implicancias estratégicas de inflexión “autoritaria”. Más aún cuando, por encima de los cambios de régimen político, es la propia estructura del Estado la que se ha ido transformando con esa orientación en los últimos veinte años.

No se trata aquí de lo “autoritario” solamente en cuanto a la eventual presencia explícita de formas de excepción —con o sin predominio militar—, sino también en cuanto a la hipertrofia tendencial del Poder Ejecutivo y sus aparatos tecnoburocráticos —no solo políticos en el sentido clásico— que tienden a restringir las bases posibles de alianzas sociales y, por supuesto, las formas de participación y de control de la ciudadanía de los actos del gobierno.

El que los componentes de tipo autoritario del Estado lleguen o no a asumir formas represivas exacerbadas ha de depender fundamentalmente del proceso propiamente político.

En 1978, Poulantzas reflexionaba con gran agudeza sobre este tipo de transformación del Estado en la fase de capitalismo monopolista, acuñando el concepto de “estatismo autoritario”

y sus implicaciones amenazantes para la democracia en Europa (Poulantzas, 1981).

Posteriormente, Cardoso planteaba una reflexión similar como una de las guías para la comprensión de los problemas del tránsito de “la dictadura a la democracia” en Brasil (Cardoso, 1981).²

2 “Volvamos un poco a la cotidianeidad de la ‘transición’ brasileña. ¿Cuál es su característica esencial? En mi opinión, se trata de un proceso de liberalización política que se orienta a ajustar la propuesta posible de dominación burguesa [...] En lo que tiene de más significativo, esa liberación busca crear ‘espacios controlados’ para el ejercicio de la crítica, sin ceder, en el plano de la estructura de poder, a presiones democratizadoras. Sin embargo, este proceso posee cierta maleabilidad. Lleva implícito un ‘código hegemónico nuevo’: es el Estado y no el partido independiente del empresariado quien totaliza [...] El ‘partido hegemónico’ del capitalismo oligopólico, especialmente en las situaciones de dependencia, es el Estado como burocracia, como productor asociado a las multinacionales o a las empresas locales y como gobierno en ultima ratio de base militar. Lo inesperado en la etapa brasileña actual es la separación formal entre el poder ejecutivo y las fuerzas armadas y la propuesta de ‘armisticio’ que los dueños del poder hacen a la sociedad. ¿En qué consiste este armisticio? En que la sociedad acepte como legítimo un orden que separa radicalmente la esfera de lo político de la esfera de lo social (el sindicato no es para ‘hacer política’; el parlamento no es para hacer leyes que se refieran a la administración de la vida: presupuesto, gastos sociales, etc.; la iglesia es para rezar; las universidades para estudiar, etc.),

Es cierto que los resultados tan diferentes de ambas economías en los últimos lustros, priva a los impulsores del modelo de transformación estatal en curso en nuestro país de la “legitimidad práctica” con que cuentan los grupos dirigentes brasileños.

A ello se agrega que en el caso uruguayo el proceso de transformación de la estructura del Estado y sus relaciones con los partidos políticos y los movimientos sociales aún no ha avanzado tanto como en Brasil. Pero el movimiento parece inscribirse en la misma dirección, habiendo tenido un impulso importante en el período dictatorial.

El hecho —diferencial y significativo— de que en Uruguay, desde 1973, nunca funcionaron legalmente los partidos y que no existió un ámbito parlamentario —aunque fuera acotado y tutelado—, hace que a la salida del régimen militar se produjera una recomposición formal del sistema partidario que oscurece la visibilidad del fenómeno de desplazamiento hacia el Ejecutivo de las funciones de decisión real, así

un orden que deja lo económico libre del control social pero anexo al Estado, y que divide, incluso en la cúpula, el poder real (el gobierno y la administración) del área de expansión política, que es dejada a la sociedad, esto es, a los partidos y al parlamento” (Cardoso, 1981: 295-296).

como del nuevo papel del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del Estado y en los procesos de intermediación entre este y la sociedad.

De todas maneras, un análisis detallado de los principales nudos de decisión estatal habidos en estos diez y ocho meses y de la manera en que el discurso y la práctica estatal se ha dirigido al movimiento sindical, a ciertos movimientos sociales de nuevo tipo y a los propios partidos de oposición—y también al del gobierno— parecen poder confirmar esta tendencia.

Las principales empresas y sus representantes son plenamente conscientes de esta nueva realidad y además ya habían estructurado sus conexiones directas con el aparato del Estado desde el período dictatorial. Ellos gestionan sus demandas y regulan su conducta —económica y también social— en directa negociación con los centros reales de decisión y dan una atención mucho menor a los viejos espacios de poder — como el Parlamento— y a las negociaciones sociopolíticas directas con el conjunto de actores organizados que se ven afectados por sus decisiones específicas a nivel económico.

En cuanto al discurso del Estado sobre el Estado —que a su vez es retomado intensamente por los ideólogos y políticos más ligados al gobierno— se ha centrado no en estos problemas

claves de su metamorfosis, sino en lo que llama la necesaria “modernización”. Dicha modernización se la ha centrado más bien en los aspectos técnico-organizativos y, sobre todo, en la propuesta de reducir su tamaño o las áreas de intervención económica tradicionales.

Si bien dicha propuesta es aún bastante vaga, y a veces contradictoria, parece orientarse, por un lado, a permitir el ingreso de capital privado en áreas rentables atendidas por el Estado y, por otro, a funcionalizar mejor el conjunto de aparatos administrativos y de toma de decisiones a las nuevas realidades del bloque de poder.

Como sucede en cada período histórico, el principio que rige la lógica “modernizadora” aplicada o impulsada desde el Estado tiende a hacer coincidir las exigencias de los grupos o alianzas de grupos empresariales que dominan en la etapa con la lógica y la racionalidad “necesaria” del conjunto de la sociedad.

Las relaciones más o menos estrechas de dichos grupos con las empresas y capitales transnacionales predominantes en la etapa, están en directa relación con sus posibilidades de éxito práctico. Sin embargo, los factores propiamente políticos introducen un factor complementario que puede llegar a ser determinante, como ya sucedió antes en el país.

Resumiendo, vemos que en el caso uruguayo las condicionantes estructurales y los aspectos propiamente político-sociales que determinaron en gran medida el proceso de ruptura institucional en 1973 se mantienen en un grado considerable. Incluso en algunos aspectos han tendido a agravarse.

Las determinantes de la crisis general que afecta a América Latina —en buena medida provenientes de la reestructura general en curso en los países capitalistas dominantes en el sistema mundial— ejercen sobre la sociedad, la economía y el Estado uruguayo efectos que en algunos de sus aspectos son más perversos que en otros países.

La economía sigue careciendo de dinamismo en sus sectores reales y está más subordinada que hace veinte años a la lógica del capital financiero, en particular el de propiedad extranjera.

Las exigencias del pago de la deuda externa siguen imponiendo muy fuertes restricciones a una recuperación del producto, el que tiene un comportamiento estacionario —salvo breves períodos— desde hace varias décadas.

La estructura del capital ha sufrido un proceso creciente de concentración y oligopolización, existiendo un peso mucho mayor de los grandes grupos económicos sobre las decisiones

del Estado. En general, se trata de los grupos más ligados —de una u otra forma— al capital transnacional.

La estructura del bloque de poder, continuó durante la dictadura su proceso de cambio y se modificó sustancialmente respecto a su realidad previa al golpe de Estado. En particular, se han estrechado las bases de acuerdo y alianzas de clases y fracciones de clase que habían regido durante décadas en el país. El grado de dependencia del exterior, es decir, la restricción de los grados de libertad en las decisiones estratégicas del Estado y de los principales actores económicos y sociales tuvo un aumento considerable, con lo que se agravó el fenómeno por la pequeñez del país y su capacidad limitada de incidir en dichas variables externas.

La estructura misma del Estado sufrió modificaciones y se desplazaron los mecanismos de toma de decisiones claves hacia el Poder Ejecutivo y la alta administración estatal. Los principales grupos económicos nacionales y extranjeros parecen haber reforzado sus conexiones y su influencia sobre ese centro de poder real.

Concomitantemente, ha descendido el poder y la incidencia del Parlamento y de otras esferas estatales. La excepción la constituyen las FFAA que, de hecho, han aumentado su

peso político e ideológico de facto en el Estado y la sociedad.

Más en general, el hecho de que la transformación de la estructura estatal —que responde a transformaciones en la esfera económica y social— se haya procesado bajo regímenes de excepción parece haberle dado a la alta administración características ideológicas y operativas que tienden a mantenerse en la etapa democrática y que no solo pueden generar tensiones específicas, sino que le facilita al nuevo bloque de poder la aplicación de sus políticas.

La recomposición del sistema político y del juego partidario —formalmente similar al que existía previamente al golpe— parece resentirse de esta disminución de la centralidad del Parlamento y, más en general, de la separación creciente del poder efectivo con respecto al sistema de partidos y su capacidad de representación de la estructura social y sus clivajes plurales, en particular de tipo clasista.

La dificultad histórica del sistema político electoral —que además condensa la distribución de poder legítimo en todos los niveles y circunscripciones en elecciones cada cinco años— para representar adecuadamente a la sociedad y sus divisiones, en el caso uruguayo parece haber aumentado dado el conjunto de circunstancias mencionadas.

Los conflictos entre poderes del Estado parecen tender a agravarse dada la estructura del sistema político y la existencia de un juego político a tres polos, donde uno de ellos es la izquierda y donde ningún partido parece poder obtener a corto plazo una mayoría absoluta en el plano electoral.

En ese contexto general, el sostenido esfuerzo del gobierno y de los grupos sociales que le dan sustento estratégico por confinar la problemática del debate en el plano de los “bienes políticos” parece encontrar serias dificultades a pesar del amplio consenso existente entre los actores por tratar de “preservar la democracia. Resolver el escollo de la relación entre democracia política y democracia social ha de constituirse en uno de los ejes del esfuerzo del bloque dominante por constituir una nueva hegemonía.

La morosidad estructural respecto a las exigencias de reactivación económica con carácter sostenido y los componentes “autoritarios” implícitos en la reestructura del Estado hacen aparecer como especialmente problemática la posibilidad de éxito de esa búsqueda de nueva hegemonía.

A pesar del efecto despolitizador general del período dictatorial, la tradición de participación generalizada de la sociedad uruguayo,

la unificación sindical de los asalariados y las presiones del propio sistema de relaciones políticas hacen razonable hipotetizar que la situación antes descrita difícilmente dejará de expresarse a nivel político.

La nueva configuración del bloque de poder y su expresión a nivel de la estructura estatal de decisiones llevan a pensar en un proceso creciente de tensiones entre poderes del Estado y, más en general, entre el Ejecutivo y las expresiones sociales y políticas de las clases y capas subordinadas de la sociedad.

Como se ve, hemos hablado del estado y de su transformación en aspectos que parecen ser altamente relevantes para el futuro político del país. Esperamos haber mostrado la legitimidad de este enfoque frente a la saturación y bloqueo de un debate que mira al estado sólo por la mirilla de la “eficiencia” y del “tamaño” de sus aparatos administrativos o económicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. 1980. *¿Estado aislado, sociedad inmóvil?* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1982 *Uruguay, país de emigración* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Amarillo, M. 1986 “El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas” en *Cuadernos de Paz y Justicia* (Montevideo).
- Buxedas, M. 1986 “El mito del Estado batllista” en *Brecha* (Montevideo).
- Cardoso, F. H. 1981 “Régimen político y cambio social” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- de Sierra, G. 1974 *Nouvelle conjoncture imperialiste et crise politique dans l'Uruguay contemporain* (París: Centre d'Étude des Mouvements Sociaux).
- 1978 “Consolidación y crisis del capitalismo democrático en el Uruguay” en *América Latina: historia de medio siglo* (México DF: Siglo XXI) Vol. 1
- 1985a *Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1985b *Sociedad y política en el Uruguay de la crisis* (Montevideo: Libro Sur).
- Elizalde, E.; Stolovich, B. y Latorre, R. 1986 “Los proyectos de clase y el Estado en la democracia uruguaya”, Ponencia presentada en el XVI Congreso Latinoamericano de Sociología, Río de Janeiro.

- Filgueira, C. 1984 “El Estado y las clases: tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid: ICI) N.º 6, julio-diciembre
- IE (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República) 1968 *El proceso económico del Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Las Bases* 1985 (Montevideo) “Las elecciones vistas por un sociólogo”. Entrevista a César Aguiar.
- Melgar, A. 1978 *Distribución del ingreso en el Uruguay* en Serie de Investigaciones (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana) N.º 18.
- Melgar, A. y Villalobos, F. 1986 *La desigualdad como estrategia* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana – Ediciones de la Banda Oriental).
- Notaro, J. y Canzani, A. 1984 *Los asalariados, condiciones de vida y de trabajo* en Fascículo del CIEDUR (Montevideo) N.º 2.
- O’Donell, G. 1981 “Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Petrucelli, J. L. y de Sierra, G. 1978 “Proceso de las migraciones internacionales de uruguayos, 1960-1975”, Informe para el Programa de Investigaciones Sociales sobre población en América Latina, inédito.
- Poulantzas, N. 1981 *Estado, poder y socialismo* (México DF: Siglo XXI).
- Przeworski, A. 1978 “Compromiso de clases y Estado: Europa occidental y América Latina” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Real de Azúa, C. 1972 “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy” en *Uruguay hoy* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Rial, J. 1986 “Militares y redemocratización” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Tercera Época, Año II, N.º 2, 8, junio.

GERÓNIMO DE SIERRA, AUGUSTO LONGHI

CONCENTRACIÓN DE PODERES EN EL EJECUTIVO Y DEMOCRACIA* **

DEMOCRACIA Y ESTATISMO AUTORITARIO

Durante toda la década del setenta, la reflexión sobre los límites y contradicciones de la “democracia liberal” en los países capitalistas más avanzados alcanzó un alto grado de desarrollo. Autores de muy diversa ideología, y desde perspectivas teóricas dispares, constataron evidencias empíricas y reflexionaron teóricamente en el sentido de los límites crecientes a los que se enfrentaban esos sistemas políticos, y las relaciones Estado-sociedad que se habían desplegado después de la crisis de 1929.

La crisis del llamado Estado de bienestar, los bloqueos de la acumulación, el aumento de la participación del Estado —en particular a través del Poder Ejecutivo—, y la creciente

imposibilidad de satisfacer las demandas de más democracia política y social de los sectores populares, llevaron a cuestionar por diferentes vías las visiones fácilmente optimistas y unilineales sobre el futuro de dichas democracias capitalistas. Crisis de gobernabilidad, bloqueos del sistema, crisis de hegemonía, estatismo autoritario, etc., fueron áreas recurrentes del trabajo de los científicos sociales y, por supuesto, de los principales actores implicados.

En parte por problemas de comunicación, pero sobre todo porque en ese período en América Latina se vivían los procesos de golpes militares y ascenso del autoritarismo, el grueso de esta producción teórica y empírica que cuestionaba los viejos análisis sobre el futuro de las democracias capitalistas, pasó relativamente desapercibida en nuestros países.³

* Publicado en de Sierra, G. (coord.) 1987 *Hacia dónde va el Estado Uruguayo* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).

** El CIEDUR está desarrollando una investigación interdisciplinaria sobre distintos aspectos de las rela-

ciones Estado-economía-sociedad-política. Los autores de esta ponencia han desarrollado en los últimos meses una investigación específica de sociología-política

Por otra parte, con la crisis de las dictaduras militares del Cono Sur, la problemática de la llamada transición produjo una focalización casi exclusiva en la revalorización de la democracia política, y generó grandes expectativas en cuanto a su posible estabilización y profundización.

Naturalmente, el Uruguay no escapó a este fenómeno y recién hoy comienza a plantearse muy tímidamente la reflexión sobre los límites

sobre algunos de los temas e hipótesis incluidos en el trabajo “Transformación de la sociedad y del estado, búsqueda de nueva hegemonía”, editado por el CIEDUR anteriormente (de Sierra, 1986b). Dado que el tema específico de la concentración de poderes en el Ejecutivo —en régimen democrático— está casi inexplorado por los científicos sociales uruguayos, se optó por una estrategia de aproximaciones sucesivas. Una vez concluida la investigación en curso, se abordarán otros capítulos relevantes para la explicación del proceso global de transformaciones del Estado uruguayo y sus implicaciones para la democracia. Esta ponencia somete a discusión algunos elementos teóricos y metodológicos, el análisis de algunas dimensiones y evidencias empíricas parciales y parte de las conclusiones provisionales que surgen de la investigación.

3 Así se explica que trabajos de la trascendencia de los de Jürgen Habermas, Claus Offe, Alan Wolfe, Adam Przeworski, y los últimos libros de Nicos Poulantzas, entre otros, recién empiecen a conocerse y discutirse en nuestro país.

y los bloqueos de la democracia política en la etapa actual del desarrollo capitalista.

Como muy bien señala Wolfe, en su obra principal traducida al castellano en 1980, la percepción más clara de la crisis de la democracia en los países centrales (él estudia especialmente el caso de los Estados Unidos) surge porque los sectores dominantes comenzaron a percibir que, en medio de las dificultades crecientes para la acumulación ampliada del capital en su fase monopolista avanzada, la profundización de dos de los componentes básicos de la democracia —igualitarismo y participación— pueden poner en riesgo la propia reproducción del sistema.

Quizá la visión más cruda del problema pueda encontrarse en las conclusiones formuladas por la Comisión Trilateral, en 1975, cuando afirma: “La esencia del problema reside en las contradicciones inherentes que están involucradas en la misma frase ‘governabilidad de la democracia’” (Informe de la Trilateral citado por Wolfe, 1980: 356). Pues en alguna medida,

[...] *governabilidad y democracia son conceptos enemigos*. [...] Un sistema de valores que normalmente es bueno en sí mismo no se vuelve necesariamente óptimo al ser maximizado. Hemos llegado a reconocer que hay límites potencialmente

deseables para la extensión de la democracia política (p. 353; énfasis propio).

Cada vez más los países capitalistas, del centro y de la periferia se ven enfrentados a la contradicción entre el interés objetivo y general del capital y su acumulación, y el uso mayor o menor que, en cada situación histórica concreta, puedan hacer los ciudadanos de los derechos democráticos, derechos inherentes a la necesidad de legitimación del sistema político y del Estado.

No podemos realizar en este lugar un análisis detallado de los procesos económicos, políticos e ideológicos que en la fase actual del capitalismo aparecen como determinantes claves de esa contradicción.⁴

En todo caso, y refiriéndonos más específicamente al tema que nos ocupa, son válidas las formulaciones de Offe (en la compilación de Sonntag, 1977) cuando afirma:

Cuanto menos le sea posible al Estado limitar sus actividades a una mera sanción de las transacciones entre propietarios de mercancías y

cuanto mayor sea la complejidad y continuidad del sector estatal en sus actividades concretas dirigidas a un fin (político general), más difícil se torna mantener el equilibrio entre el sistema económico de dominación capitalista y sus precondiciones dispuestas políticamente. En este sentido, la politización de las funciones destinadas a mantener el orden capitalista, lo que la economía de mercado ya no generaba por sí misma, representa una solución inevitable —aunque ambivalente e internamente contradictoria— al problema. Ella confronta al aparato del Estado con la tarea no sólo de armonizar y reconciliar los intereses empíricos de los *capitales particulares* con los requisitos funcionales del *capital como un todo*, sino también de canalizar los *procesos políticos*, únicos medios disponibles a este fin, en una dirección en la cual su dinámica immanente no choque contra los límites del modo de producción capitalista [...] El curso real de los acontecimientos va a estar determinado por la *selectividad* del sistema político institucional: por su capacidad de organizar políticamente la conducción y las actuaciones complementarias sin politizar sustancialmente la economía, sin infringir su carácter “privado” (pp. 68-69; énfasis original).

El papel creciente del Estado en la vida económica —no necesariamente asumiendo un papel productivo directo— incidiendo en el proceso de acumulación en esta etapa histórica,

4 Para un panorama sobre el tema puede consultarse Wolfe (1980: 271 y ss.); Offe (1984); Sonntag y Valecillos (1977); Labastida (1986); los capítulos 2 y 3 en Wright (1983) y O'Connor (1981).

lleva necesariamente a politizar dicho proceso. Al tomar cada vez más decisiones a nivel político estatal, afecta criterios de mercado en su sentido estricto. Con ello, un volumen creciente de demandas de los trabajadores y de los ciudadanos se dirigen hacia el Estado y presionan la politización de las mismas. Esto obliga, a su vez, al movimiento contrario del Estado, que debe ocuparse, a través de sus variados recursos políticos, de despolitizar al máximo las manifestaciones concretas de las luchas sociales, de clases, tanto a nivel productivo como de la distribución y el consumo de los bienes materiales y culturales.

Como ya lo señalamos en un trabajo anterior (de Sierra, 1986b), uno de los intentos parciales para resolver esa contradicción en nuestro país —y no solo en la Europa capitalista y los EEUU— es la combinación de la centralización de poder en el Ejecutivo,⁵ con un proceso creciente de búsqueda de legitimaciones de tipo tecnocrático para las políticas económicas y sociales definidas desde el gobierno.

5 Cuando hablamos del Ejecutivo, no lo reducimos al presidente sino a todo el equipo ministerial, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el conjunto de los sectores de la alta administración, que legalmente o de facto operan como instrumentos para definir y aplicar su política.

En consecuencia, las propias características económico-políticas del Estado “capitalista democrático”, en sus diversas variantes posibles, conducen a que las estructuras internas de este Estado y las políticas específicas que se definen en su seno, se constituyan en objeto de las luchas políticas de clases y sean, por lo tanto, influidas por ellas.

Actualmente, el sistema político y el Estado uruguayo se ven sometidos a estas tensiones. A ellas se agregan los efectos convergentes de un fenómeno similar que se produce en los países base de las empresas transnacionalizadas, y el capital bancario del que depende cada vez más el capitalismo uruguayo. Esto explica, en buena medida, que estemos viviendo un período en el cual fracciones claves de la clase dominante intenten un manejo más instrumental y directo del aparato estatal, con el objetivo de reestructurarlo, para hacerlo más compatible con las formas de acumulación adecuadas a la estrategia elegida como la más viable y menos traumática para sus intereses concretos.

Ello no implica que, de tener éxito en la lucha por ese objetivo, no se pueda instaurar, bajo esa nueva estructura del Estado consolidada, una nueva fase de manejo menos instrumental de los aparatos de ese mismo Estado. Sobre todo, si la estrategia global de los sectores

dominantes —y las respuestas de las clases subordinadas lo hacen posible— opta por consolidar una vía de hegemonización político-ideológica, y no de régimen de excepción, con predominio de los instrumentos político-coercitivos de dominación.

Este último aspecto del problema abre toda una temática específica, referida al desarrollo de los sistemas políticos y a los problemas de la hegemonía en los Estados capitalistas dependientes de América Latina, en esta etapa histórica.⁶ Su tratamiento escapa a los fines de este trabajo y será abordado en etapas posteriores.

La relevancia del tema de nuestro estudio actual nos parece que surge de esa dinámica más global —y más estructural— que hemos descrito brevemente. Si nuestros supuestos son válidos, ello implica que el actual proceso de concentración de poder en el Ejecutivo no es sino un indicador importante de una serie de procesos convergentes que se están dando en otros espacios de las relaciones sociales y políticas, y que todos ellos parecen ser parte de una transformación profunda del tipo de Estado

en nuestro país. Supone, también, que esas transformaciones tienen efectos decisivos para las instituciones de la democracia política, aun cuando esa transformación sea por el momento relativamente opacada por el discurso explícito de muchos actores, y por el hecho de que se trata de un proceso aún no culminado.

Esto no implica afirmar —aunque ese problema no sea estudiado aquí— que el desarrollo concreto de las luchas sociales y políticas no sea, en definitiva, el que decidirá el destino final de esta disputa por la estructura del Estado y del sistema político.

Lo que queremos señalar, teórica y empíricamente, es el paulatino despliegue de una forma de Estado autoritario de nuevo tipo —que puede albergar en su seno formas de régimen político variadas y, por cierto, diferente de la dictadura militar o algún tipo de fascismo consureño—, y que ello significa la posibilidad de que nos aproximemos rápidamente al debilitamiento duradero de las formas de democracia política y representativa, tal como las conoció el país antes del golpe de Estado de 1973.

Sería temerario excluir la posibilidad de una vuelta a formas de Estado de excepción. Pero lo que ahora nos interesa mostrar es la posibilidad de constituir una nueva forma democrática que, manteniendo muchas de las libertades y

6 Una discusión bastante amplia sobre este tema puede verse en Labastida (1985); la parte IV de Vega (1983); Lechner (1981) y *Pensamiento Iberoamericano* (1984).

derechos actuales, incluya en su seno una serie de dispositivos institucionales y de prácticas político-administrativas, orientadas a prevenir el ascenso eventual de las luchas de los sectores subordinados y perjudicados por las nuevas exigencias de la acumulación. Y, previéndolos, tratar de resolver las trabas que ese movimiento puede significar para consolidar una nueva hegemonía.

Se trata de conceptualizar la posibilidad de un Estado democrático, pero que incorpora, cada vez más en su interior, reflejos y concreciones institucionales que recubren y expresan tendencias al autoritarismo, inscritas en la propia lógica del tipo de Estado capitalista dependiente, en esta fase del capitalismo en su unidad contradictoria internacional. De más está decir que este fenómeno afecta de un modo u otro a toda América Latina, y no es exclusivo al Uruguay.

Por otra parte, no debe pensarse que este instrumental preventivo se expresa solo en el plano jurídico-constitucional (Wolfe, 1980; Poulantzas, 1981), ni que siempre aparezca explícitamente en el ejercicio del poder, al menos en lo que se refiere a ciertos sectores de la población. Se trata de instrumentos que muchas veces pueden guardarse en reserva para momentos de crisis política y agudización de las tendencias autoritarias y hasta fascizantes.

Respecto del objeto más preciso de nuestra investigación, nos importa señalar que los estudios políticos contemporáneos, al abordar, tanto en Europa, los EEUU, como en América Latina, las contradicciones anotadas en el funcionamiento de las democracias capitalistas, han puesto especial énfasis en el estudio del fortalecimiento del Poder Ejecutivo y en el nuevo papel que va adquiriendo el aparato administrativo del Estado, sobre todo la alta administración, con el consecuente proceso de pérdida de peso del Parlamento y todas sus implicancias para el futuro de la democracia.

Jerarquizar esa problemática en el estudio de las transformaciones estatales en curso en nuestro país no constituye, en absoluto, un intento de aplicar arbitrariamente a la realidad concreta un esquema teórico general y válido universalmente. Por el contrario, la investigación en curso nos ha mostrado que el uso adecuado de ciertas hipótesis elaboradas a partir del estudio empírico de otros países capitalistas —en particular de América Latina— permite producir un conocimiento nuevo sobre los fenómenos institucionales y políticos en curso entre nosotros. Y, más que eso, nos permite mostrar que formular ciertas preguntas teóricamente pertinentes es una forma adecuada de visibilizar fenómenos que, de otra

manera, pasan desapercibidos o se los explica en forma inadecuada.

El fuerte intervencionismo estatal en lo económico y social —más allá de los discursos— unido con el mayor peso de los grupos económicos oligopolizados (Buxedas, 1987), que tienen un creciente entrelazamiento con la alta administración estatal y el propio gobierno (Stolovich y Rodríguez, 1987), entrando en contradicción con las demandas democráticas y su canalización parcial a través del Parlamento, agudizan la tendencia a concentrar el poder en el Ejecutivo, y ponen en entredicho práctico el papel de control legal que aquel jugaba respecto del gobierno y el aparato administrativo. Y ello, en aspectos cada vez más importantes y en ámbitos cada vez más extendidos.

Como bien dice Poulantzas (1981), no se trata solo de que el Parlamento pierda legalmente su capacidad de iniciativa en áreas claves, sino que:

[...] cada vez más las leyes generales y universales que aún dicta el Parlamento, en el fondo nada más que leyes-marco, no son aplicadas sino después de pasar por mecanismos de concretización y particularización realizados por el Ejecutivo. Se trata de decretos, normas de aplicación, circulares, aditivos y correctivos que define la administración, sin los cuales las normas definidas no son

jurídicamente aplicadas. Esto no solo permite la obstrucción de las decisiones parlamentarias, sino también el que sean desfiguradas [...] Los proyectos de ley son preparados directamente por la administración — dependiente del Ejecutivo— y no se inscriben tanto en la lógica formal del sistema jurídico [...] sino sobre un registro diferente, el de la política económica concreta de todos los días, la que es encarnada por el aparato administrativo.

Cabe agregar que la importancia y profundidad de este fenómeno no concierne solamente a la oposición. Esta limitación de poderes afecta también a los parlamentarios del partido de gobierno, quienes tienden a jugar cada vez más el papel de masa de maniobras parlamentaria del Ejecutivo y la alta administración.

Este desplazamiento de los centros de decisión formal que dificulta el control parlamentario —y en general de la opinión pública— reduce también los espacios y las prácticas orientadas a la búsqueda de reales compromisos en la escena parlamentaria, según la efectiva relación de fuerza en su seno. A su vez, acentúa el fenómeno de las negociaciones directas de los grandes grupos económicos con el gobierno o sectores del Ejecutivo, pero en todo caso fuera del Parlamento. Tiende así a crearse toda una estructura más o menos informal ligada con

el Ejecutivo (Couriel, 1987), que maneja esas negociaciones previas a la toma de decisiones gubernamentales, lo que aumenta su opacidad y el secreto en su génesis.⁷

Es fácil percibir la importancia de los efectos de este fenómeno sobre el conjunto de las libertades democráticas, y no solo sobre el control público de las decisiones del Ejecutivo.

LA CENTRALIZACIÓN Y LOS CONFLICTOS DE PODERES

Como hemos sostenido en un trabajo anterior vinculado con esta investigación (de Sierra, 1986b), la transformación del Estado uruguayo contemporáneo —en aspectos otros que su tamaño o la eficiencia organizacional— tiene una relativa independencia respecto de la forma concreta de régimen político imperante en los últimos veinte años. Esa hipótesis no implica desconocer el carácter de variable interviniente decisiva del período dictatorial, como factor que permitió profundizar y especificar el tipo y el grado de transformaciones que se dieron en su seno.

Esto es particularmente válido para el fenómeno de la concentración de poderes decisionales a nivel del Poder Ejecutivo, donde es evidente que el período militar exacerbó una tendencia ya presente en los impulsores del proyecto de Constitución aprobada en noviembre de 1966 (C. 66). Dicha tendencia luego fue ampliamente desarrollada en la administración de Pacheco Areco, y bajo formas diferentes —como tratamos de mostrar en este trabajo— sobrevive en el período posterior a marzo de 1985. Sostenemos que esta tendencia no solo coexiste sino que tiene una importante relación causal —como efecto— de las transformaciones ocurridas en la sociedad y su estructura de clases, y por lo tanto, en la estructura del bloque de poder hoy dominante en el país.

Sin embargo, el objeto específico de este trabajo y la investigación que lo precedió no se ubica en ese nivel de la problemática, sino en analizar una parte de la evidencia empírica que permita fortalecer la hipótesis —deducida de aquella— según la cual en un régimen político legal y no de facto —es decir, legitimado por la vigencia del Estado de Derecho, que incorpora la división de poderes, y un Parlamento elegido por voto popular—, la continuidad de este movimiento de traslación del centro real, que toma las decisiones de interés social y público

7 Como ejemplos elocuentes, basta citar los casos de los Presupuestos y Rendiciones de Cuentas, así como la definición de las retribuciones a los pasivos y el uso de los recursos centrales derivados del aumento del precio de la nafta.

respecto de áreas cada vez más numerosas, se ve especificado y recorre caminos diferentes de los del período dictatorial.

Nuestra hipótesis central en este trabajo sostiene que, sin anular la división formal de poderes del Estado, y sin negar el principio constitucional de la soberanía popular, dicha tendencia a la centralización de poder a nivel del Ejecutivo obliga a este a desplegar una multiplicidad de procedimientos —a veces legales, otras de dudosa legalidad y, en ocasiones, francamente ilegales—, que permiten al gobierno utilizar, y al mismo tiempo profundizar, la transformación efectiva del Estado.⁸

Diversos juristas, sociólogos y politólogos convergen en la tesis de que la C. 66 representa, de por sí, un poderoso instrumento legal que permite, sin violentar su marco, aplicar y profundizar esta tendencia, en contraste con la realidad política previa a 1967. (Real de Azúa, 1972; de Sierra, 1986a, y en especial Pérez

Pérez, 1987). Nuestra investigación nos permite afirmar que la restauración constitucional y política producida por la transición uruguaya, ha generado procesos sociales y políticos que impulsan al Poder Ejecutivo a moverse con frecuencia en el “filo de la navaja”, y a utilizar, para hacer valer su punto de vista, procedimientos que no solo son de dudosa legalidad, sino que tienden indudablemente a menoscabar, en forma creciente, la independencia de poderes, y a multiplicar el grado de opacidad de la toma de decisión sobre temas que afectan a grandes sectores de población.

Son múltiples los ejemplos de esta tendencia en los dos últimos años de vida constitucional del país, y en este trabajo pensamos aportar elementos empíricos que contribuyan a respaldar esta afirmación.

Sin entrar a analizar el contenido sustantivo del discurso teórico e ideológico que a veces funda, o pretende fundar, esta conducta del Ejecutivo, en el plano de la toma de decisiones en estos dos años, se han producido numerosas confrontaciones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, en las cuales estos dos últimos han advertido que se vulneraron sus derechos y prerrogativas específicamente delimitadas en la Constitución. Pero incluso aunque no se hubiera violado la

8 Temas importantes, como las propuestas de modernización, privatización, reducción y tecnificación del aparato estatal, deben ser estudiados en sí mismos y representan otras áreas de transformación eventual del Estado. Sin embargo, creemos que los espacios de poder y de gestión en ellos implicados también aparecen fuertemente afectados por la transformación específica que aquí abordamos.

Constitución, como sostienen los voceros del partido de gobierno, para el análisis es importante retener que tanto los partidos políticos de oposición, como en varias ocasiones la mayoría del Parlamento y la Suprema Corte de Justicia, manifestaron ese punto de vista en forma pública.

Más allá de las opiniones jurídicas, esas confrontaciones públicas colocan el tema de la relación entre poderes en el plano de los problemas políticos efectivos que debe procesar el sistema, y pasan a integrarse como puntos de referencia de la opinión pública.

Tanto es así que, durante todo el segundo semestre de 1986, uno de los temas que polarizó el debate político fue la llamada “tendencia al bloqueo del sistema político”. De ahí surgieron distintas hipótesis sobre su gravedad y las formas de superar ese hecho que, para muchos, amenazaba o amenaza la propia continuidad democrática.

Desde el punto de vista metodológico, el análisis de los conflictos entre Poderes diferentes del Estado y jurídicamente definidos en sus atribuciones, conduce a la búsqueda de indicadores empíricos capaces de aproximarnos, en cierta medida, a las tendencias y fenómenos definidos teóricamente, e históricamente delimitados. En buena parte, en las

secciones siguientes se ha intentado responder a tales requerimientos metodológicos.

La concentración de poder en el Ejecutivo puede manifestarse —y de hecho se manifiesta— de manera diversa, según sea el grado de complejidad y desarrollo del sistema económico, el marco constitucional, el sistema político y el nivel de toma de decisión.

En nuestro país, hay aspectos de esa concentración que se expresan en el simple ejercicio del Ejecutivo de las atribuciones previstas en el marco constitucional (iniciativas reservadas, leyes de urgencia, vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento, etc.). Pero en otros casos se observa una determinada manera de usar esas atribuciones y su propia frecuencia, o la extralimitación del espacio legal, por medidas de hecho no siempre claramente percibidas por todos los actores (“imposición” de puntos de vista a directores de entes autónomos o descentralizados; “sugerencias” al Parlamento sobre cómo redactar una ley vetada; decisiones por decreto, cuando correspondería una decisión parlamentaria, etcétera).

En otros casos, dicha tendencia se ve reflejada en la creación por parte del Ejecutivo de obstáculos formales, o de hecho, a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno. Esto imposibilita que otros poderes y la

opinión pública puedan ejercer efectivamente sus atribuciones (forma de presentar el Presupuesto Nacional o las Rendiciones de Cuentas anuales, en lo referente al Parlamento; forma de estar redactada la ley de Caducidad, en cuanto a las atribuciones del Poder Judicial; obtención de recursos fiscales por vías que eluden la intervención parlamentaria, etc.).

Existen otras manifestaciones de esa tendencia a concentrar el poder en el Ejecutivo. Se expresan en formas más sutiles, pero no menos reales y efectivas; por ejemplo, el recurso reiterado al anuncio de vetos posibles antes de que una ley sea aprobada contra la voluntad del gobierno, o también el uso de mecanismos jurídicos o políticos que tienden a facilitar al Ejecutivo la elusión de sus responsabilidades políticas ante la mayoría parlamentaria.

Las ciencias sociales contemporáneas han analizado con bastante detalle este movimiento tendencial del estado capitalista de las últimas décadas a centralizar las decisiones en el Ejecutivo, e ir vaciando lentamente el papel efectivo de los Parlamentos en la fijación de políticas (Wright, 1983; Offe, 1984; Wolfe, 1980; Poulantzas, 1981; Cardoso, 1981; Miliband, 1978; Rojas, 1981; entre otros).

La evolución del Estado y el sistema político uruguayo participan con un cierto retraso

de ese movimiento más general de los estados capitalistas democráticos, pero la evolución es efectiva y continua en la nueva etapa constitucional. Ella suele ser acelerada por las exigencias de integración dependiente al nuevo esquema internacional de reproducción del capital transnacionalizado, en lo productivo y en lo financiero. Sin embargo, ese movimiento en nuestro país aparece a la vez especificado, y ahora acelerado, por la transformación de la estructura social y de clases en estas décadas, y por la opacidad representacional de nuestro sistema político electoral. Estos procesos, aunque venían dándose desde antes del golpe de Estado, se vieron acentuados por las condiciones particulares en las que desarrollaron las primeras elecciones posdictadura (de Sierra, 1986a; Rial, 1985).

En esta etapa de nuestra investigación, por razones metodológicas, no hemos abordado un fenómeno importante, en tanto favorece la concentración de poder en el Ejecutivo: nos referimos a la transformación significativa del funcionamiento del partido de gobierno en su relación con el Parlamento. De todos modos, importa señalar que la creciente transformación del partido Colorado en “correa de transmisión” hacia el Parlamento de las decisiones tomadas a nivel del Ejecutivo, es una variable

política que interviene de manera significativa para acelerar el proceso de disminución del papel de los legisladores electos popularmente, en relación con la toma de decisiones claves para la sociedad.

Es quizás algo obvio, pero importa señalar explícitamente que nuestras hipótesis se ocupan de fenómenos políticos e institucionales que tienen una relación menor con la voluntad personal explícita de tal o cual gobernante, o grupo de la élite política en el poder. Si nuestras hipótesis son adecuadas, pensamos que la situación y la tendencia anotada no variarían sustancialmente, en el supuesto de que el partido de gobierno fuera el Nacional, aunque es razonable pensar que, en ese caso, el proceso tomaría formas más complejas y zigzagueantes.

Como veremos más adelante, de la investigación realizada surge con bastante nitidez esta tendencia centralizadora y los conflictos entre poderes que ella suele producir, en esta etapa de adaptación del sistema político. Los estilos de funcionamiento político van más allá de los conflictos “normales” o “esperables” entre cualquier gobierno y la oposición en sus distintas vertientes. Este aspecto del problema permitiría por sí solo abordar el tema de cuáles deberían ser las relaciones —con independencia de la letra de la Constitución— entre un

poder Ejecutivo sin mayoría parlamentaria y la oposición, cuando en temas importantes esta manifiesta explícitamente su posición contraria y la transforma en ley.

Alguien podría sostener que esa situación política es coyuntural y que podría variar, lo cual es cierto, y dado que el Ejecutivo no tiene obligación jurídica de someterse, lo único que hace es asumir sus responsabilidades. Pero, en cualquier caso, este solo hecho —máxime si se tiene en cuenta que se reitera en un período prolongado y expresa una voluntad continuada— no deja de constituir un indicador claro y concluyente de la tendencia que estamos estudiando. En este sentido, no parece de recibo el expediente de calificar sistemáticamente a dichas mayorías de ocasionales, como lo ha hecho recurrentemente el Ejecutivo.

Es sumamente importante advertir que cuando controlamos empíricamente este fenómeno, e introducimos el análisis de los conflictos ya no entre gobierno y oposición, sino entre Ejecutivo y el Parlamento, como instituciones, nos encontramos con que en reiteradas ocasiones lo que el Ejecutivo cuestiona y llega a vetar son acuerdos de comisiones de ambas Cámaras, o leyes ya votadas por consenso de todos los partidos, o por una abrumadora mayoría de ellos, incluso, por supuesto, con la participación de

los parlamentarios electos del partido Colorado, tanto en las comisiones como en ambos plenarios legislativos.

En este caso nos acercamos al núcleo duro de nuestra hipótesis, pues allí aparece el desfase entre una primera etapa de formación de opinión, por parte de legisladores electos de todos los partidos —y que representa, en ese acto, un esfuerzo de síntesis entre posiciones políticas e ideológicas diferentes—, que ponen en acto su derecho político y su capacidad jurídica de interpretar las demandas de sus electores; y, por otro lado, el punto de vista del Ejecutivo que, en este caso, no solo es diferente, sino que se formula con posterioridad al lento proceso de discusión en las comisiones y en el Plenario de ambas Cámaras. Es decir que durante ese tiempo reiteradamente el Ejecutivo no operó directamente o a través de sus parlamentarios en la formación de opinión política, sino que, de hecho, impuso su punto de vista a través del veto total o parcial.

Con el correr de los meses, el Ejecutivo procuró evitar ese tipo de conflictos globales, ya sea operando en casi todos los casos con antelación sobre los parlamentarios de su partido, o utilizando el expediente de la amenaza de veto, presionando de esa manera sobre todos los parlamentarios, cualquiera fuere su partido (ver Cuadro adjunto).

Hemos elegido prioritariamente estudiar el tema a través de los casos procesados a nivel parlamentario, dada su mayor visibilidad y la facilidad para efectuar el registro empírico de las distintas posiciones. Pero es evidente que la tensión entre poderes se manifiesta muchas veces a través de mecanismos más sutiles y con menos visibilidad. Ya sea a través de indicaciones verbales reservadas, de circulares a los directores de entes públicos del Partido Colorado, de presiones sobre titulares de medios de comunicación de masas, o simplemente por omisión de acatar, por ejemplo, resoluciones firmes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etcétera.

Naturalmente, junto con el análisis de los actos del Ejecutivo orientados a hacer prevalecer su voluntad como órgano por distintos medios, debe tenerse en cuenta un hecho relevante: una parte fundamental de la alta administración del Estado se mantiene inamovible desde la época de la dictadura. Con independencia relativa de las opiniones y actitudes sobre estos temas de dichos funcionarios, es evidente que doce años de régimen de facto —y centralización de poder en el Ejecutivo— han dejado lo que puede llamarse factores inerciales, que tienden a facilitar la preeminencia de la voluntad del Ejecutivo.

Este fenómeno inercial puede constatarse tanto a nivel de los organismos de conducción económica como en el ámbito de la administración de justicia, en especial en los ámbitos del derecho público y administrativo. En ese contexto —que debería estudiarse en profundidad y empíricamente— es aún más difícil para los diversos actores integrantes de otros poderes ejercer efectivamente las autonomías previstas en el juego democrático regulado constitucionalmente. Así, puede incluirse de forma razonable esta variable, como coadyuvante en este período, a la profundización del fenómeno que estamos analizando.

El objetivo de esta etapa inicial del trabajo consiste en mostrar un aspecto específico de la transformación de la estructura del Estado y su funcionamiento: la tendencia creciente a una mayor preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. Dicha preponderancia es especialmente visible en la toma de decisiones. En el momento de la toma de decisiones relevantes, se activan relaciones de fuerzas entre actos sociales, políticos y administrativos. Pero los mecanismos que se ponen en movimiento implican siempre estructuras jurídicas —constitucionales, legales y administrativas—, que regulan el deber ser de los procedimientos. La tendencia estructural y política a la centra-

lización utiliza, de cierta manera, esas normas. Siendo relativamente constante el objetivo y el movimiento de fondo impulsado por el Ejecutivo, dichas normas se usan casi siempre extremando sus potencialidades centralizadoras; y cuando la norma dificulta obtener el objetivo buscado, se propende a operar en el límite de la legalidad. Para ello se extreman los márgenes interpretativos posibles y se utiliza al máximo la zona de ambigüedad que ello crea, incluso cuando la mayoría política y de opiniones jurídicas apoya un criterio interpretativo contrario al del Poder Ejecutivo.⁹

Como se analiza más adelante, el mecanismo de centralización opera de manera diferente, según sea el ámbito concreto en que debe aplicarse. En el caso del Poder Judicial, se han combinado las propuestas presupuestales, las intervenciones públicas del Presidente de la República u otros miembros del Ejecutivo y, en ciertos casos, actitudes de facto de la administración encaminadas a desconocer resoluciones firmes de ciertos órganos judiciales.

9 Algunos de los casos más notorios fueron: la interpretación sobre los vetos al presupuesto de los organismos, dispuesto en el artículo 220 de la Constitución; la forma de fijar los reajustes de las pasividades; y, el precio de los combustibles.

En el caso de los entes autónomos y otros servicios descentralizados, se opera y se exacerbaban las atribuciones de facto del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Asimismo, se utiliza, a veces más allá del espíritu de la ley, las afinidades entre las mayorías coloradas de los directorios respectivos y el Ejecutivo.

En cuanto a la gestión del Parlamento, el mecanismo centralizador opera, en primer lugar, haciendo jugar a fondo y en forma combinada toda la batería constitucional introducida en 1966. Esta incluye las iniciativas reservadas al Ejecutivo en materias socio-económica y presupuestal, incluso todo el ámbito fiscal; las leyes de urgencia que pueden ser aprobadas por simple transcurso del tiempo; el altísimo quorum previsto para levantar los vetos presidenciales cualquiera sea su fundamento explícito; y, el quorum necesario para aprobar la ley en cuestión. En ocasiones, las Cámaras corren el riesgo de ser disueltas, cuando existen posibilidades de reunir esas mayorías especiales en el Parlamento.

Además de estos recursos constitucionales, a menudo se utiliza el mecanismo ya mencionado de amenazar con el veto, antes de que se tome una resolución en las Cámaras. De esta manera, aumenta el costo de cualquier resolución

—aunque sea mayoritaria— que, de antemano, se sabe que será vetada por el Ejecutivo.

En el marco de este trabajo no analizamos —aunque lo tomamos como un dato contextual— la propia estructura del sistema político y los bloqueos de facto que este tiende a crear, dada la estructura de partidos en esta etapa histórica del país, combinada con un sistema político pensado para el bipartidismo. Dicha estructura ya ha sido objeto de análisis en lo referente a este aspecto, por los propios partidos y muchos científicos sociales (de Sierra, 1985; González, 1985; Rial, 1984; Filgueira, 1984).

Es especialmente relevante para nuestro trabajo el análisis de los aspectos del sistema político: los mecanismos de representación; la elección del Presidente por la primera minoría, y por lo tanto sin mayoría parlamentaria; la inexistencia de facto —por ambigüedad constitucional— de gabinetes con apoyo mayoritario explícito de la Asamblea General; y la diferencia radical entre las mayorías necesarias para votar una ley y para levantar el veto eventual del Ejecutivo.

Postulamos que los procesos aquí analizados tienen un carácter fundamentalmente político —aunque ligados con la transformación de la sociedad y el bloque en el poder—. Los aspectos jurídicos solo los tenemos en cuenta

como condicionantes con las que debe contar el Ejecutivo, en un Estado de derecho, para llevar adelante la transformación del Estado en curso desde hace por lo menos veinte años.

LA CONSTITUCIÓN DE 1966 Y LA CONCENTRACIÓN DE PODERES

La Constitución es la norma de máxima jerarquía de todo el sistema jurídico, en tanto ella consagra y regula la forma de integración de los distintos poderes estatales, su organización, funcionamiento y distribución del poder, así como los mecanismos de promulgación de toda la legislación vigente en una sociedad. Sujeta a las modificaciones impuestas en ella, las fuerzas políticas en función de los proyectos de organización política que intentan forzar a la sociedad, y a las relaciones de fuerza o alianzas que estas logran establecer, se encuentra entre los elementos o “datos” de la realidad más tangibles o aprehensibles, y también significativos, para el estudio de las distintas formas o regímenes de Estado, y de los cambios que en estos acontecen. Aunque evidentemente el funcionamiento del Estado entendido en “sentido amplio” y su devenir no pueden ser captados correctamente solo a partir de su análisis, de hecho su examen constituye un paso ineludible en el estudio de estos fenómenos: los cambios

que se registran en la Constitución del Estado siempre están relacionados y son, así, expresión de aquellos cambios que han logrado plasmar en el Estado y en el sistema político las fuerzas políticas y los intereses de clase de las que son expresión.

Las líneas siguientes tienen por objetivo brindar los resultados de un análisis sumario de los cambios en la distribución del poder y en el funcionamiento del Estado que introdujo la Constitución de 1966, que entendemos han originado una concentración de poderes en el Ejecutivo, en detrimento de los otros poderes estatales. La inclusión de este apartado en este trabajo obedece al propósito de demostrar que los señalados rasgos autoritarios y excluyentes de los gobiernos de Pacheco, Bordaberry, y con características distintas ciertas tendencias del gobierno actual, si bien, en gran parte, están determinados por las políticas que se proponían aplicar, y los intereses que deseaban priorizar, en gran medida son también el resultado de las nuevas condiciones y posibilidades de accionar gubernamental, consagrados en la Carta de 1966.

A diferencia de los análisis realizados desde la Ciencia Jurídica, que en su gran mayoría se han concentrado en determinar los cambios ocurridos en la forma de régimen, a partir

de las atribuciones que le competen al Parlamento en relación con el control o censura del accionar del Ejecutivo, en esta investigación hemos entendido, desde un enfoque sociopolítico, que la determinación de los cambios, que trae consigo la nueva Carta, requiere un examen global que tenga en cuenta los tres requisitos siguientes:

- a) Realizar un análisis global del conjunto de aquellas normas que han incrementado las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, en desmedro de los otros poderes del Estado. Según esto, entendemos que no debe examinarse la forma de Estado o de gobierno solo a partir de las atribuciones que las cartas constitucionales otorgan al Poder Legislativo en cuanto al control o “mecanismos de equilibrio” con el Poder Ejecutivo —por ejemplo, sus prerrogativas de pedido de informes, censura, llamado a sala, etc.—, sino, por el contrario, a partir de las atribuciones políticas que en su conjunto detentan estos poderes. De acuerdo con el primer criterio, se llegaría así a la conclusión de que la Constitución de 1966 consagra un tipo de régimen “parlamentarista”, como lo sostuvieron en su momento muchos juristas. A una conclusión opuesta se llega si se atiende al conjunto de
- las atribuciones que la Carta concede a estos poderes en la estructura del Estado. Según este segundo criterio concluye que la Constitución de 1966 incrementa notoriamente el conjunto de competencias del Poder Ejecutivo, en comparación con la Carta de 1952.
- b) El análisis de las modificaciones contenidas en una reforma constitucional, y de su significado político en el marco de un proceso histórico, no deben dejar de tener en cuenta la voluntad y el respaldo que existían en las fuerzas políticas para aquel conjunto de cambios que se han determinado como más significativos. Sin duda, este constituye un dato muy relevante de los cambios que se intentaban plasmar, sobre todo, si se tienen presentes los intereses corporativos o de clase a los que atendían fundamentalmente las fuerzas políticas que impulsaban el cambio.
- c) El análisis de los cambios que una carta constitucional consagra debe considerar, finalmente, el uso y los resultados posteriores que tuvo la vigencia de tal norma. Toda carta concede y prescribe, para quien ejerce el gobierno, un conjunto de atribuciones, cuyo ejercicio, resultados e implicancias políticas solo se demuestran con el devenir del tiempo.

Si bien este último punto no se trata en este apartado, el examen de esa dimensión ha sido realizado en otras partes de la presente investigación.

Es evidente que el Uruguay asiste, a inicios de la década del sesenta, a una situación de cambio caracterizada, en lo que creemos sustancial, por propuestas de reconversión de los procesos de producción, distribución y consumo; de modificación de su estructura de clases y sectores sociales; de reinserción internacional; de crisis de hegemonía, tanto al interior de las diversas fracciones de la burguesía, como en las relaciones de estas fracciones con el resto de los sectores sociales; y, finalmente, de esfuerzos para crear formas de organización y expresión políticas alternativas de los sectores populares. Paralelamente, se venían reiterando, desde comienzos de la década del cincuenta, propuestas de cambios en la organización del Estado, en la perspectiva de eliminar el colegiado y centralizar la cuota de poder en manos del Ejecutivo. En un proceso marcado por estas líneas principales de cambio —o de tendencia al cambio—, es que se llega a elaborar el proyecto constitucional, finalmente aprobado, luego de un acuerdo entre los principales grupos del Partido Nacional y el Partido Colorado. Estos grupos, respectivamente, habían elabo-

rado con anterioridad proyectos de reforma constitucional, con múltiples puntos de coincidencia. Es nuestra interpretación que, en el marco de todo este proceso, las propuestas de cambio consagradas en la Carta constitucional por los dos partidos tradicionales, con el apoyo casi unánime de sus distintos agrupamientos, buscaban tres resultados principales, que guían y articulan el conjunto de las reformas introducidas por dicha Carta.

En primer lugar, sin duda alguna, las reformas apuntaban básicamente a transformar la naturaleza e integración del Poder Ejecutivo, mediante la sustitución del Ejecutivo colegiado, por un Ejecutivo unipartidario y presidencialista, con los consiguientes resultados de fortalecer la figura y el papel del Presidente —Jefe de Estado-Jefe de Gobierno-Jefe de Partido—, y también al partido y a la fracción partidaria gobernante. Resulta claro que bajo la vigencia de esta Carta —es un resultado natural y hasta esperable— se incrementaría el poder en el Estado, y en el Partido, del líder de la fracción partidaria mayoritaria que lograra triunfar en las elecciones. Por otra parte, también resulta evidente que, con la vigencia de esta Carta constitucional, la fracción partidaria triunfante aumentaría notoriamente su poder al interior del partido, en comparación con lo

que acontecía durante la vigencia de la Carta anterior. Un tercer resultado, también previsible, es que la nueva integración del Poder Ejecutivo termina con un gobierno de representación considerablemente “plural” de intereses corporativos —pues en él estaban representadas diversas fracciones de los dos partidos tradicionales, que debían gobernar en un régimen casi de acuerdo—, y lo sustituye por otro en donde se crean condiciones para una representación más selectiva y excluyente de intereses corporativos.

Es nuestra opinión que estos cambios no han sido destacados en su real significación por los análisis efectuados sobre la reforma constitucional. Todo el proceso político posterior ha demostrado la veracidad de que los tres resultados que marcamos son un desenlace lógico, natural y hasta “predecible”, del cambio de integración del Poder Ejecutivo: el fortalecimiento del papel y figura de jefe de Estado-de gobierno-de partido, de la fracción partidaria triunfante, y el carácter más exclusivo del gobierno en cuanto a la realización de los intereses de los grupos corporativos.

Un segundo resultado que efectivamente pretendían las reformas introducidas por la Carta del año 1966, era el de lograr un incremento del conjunto de atribuciones o compe-

tencias del Poder Ejecutivo, desde entonces de integración unipartidaria, y en contrapartida un decaimiento o pérdida de competencias del Poder Parlamentario. Dicho en otras palabras, si uno analiza las transformaciones en las “formas de Estado”, a partir de la determinación del Poder que se constituye en el eje organizador del Estado, debe concluirse que dicho eje se desplaza en la nueva Carta. Ese nos parece que fue el propósito central, hacia el Ejecutivo.

Como lo veremos en las líneas siguientes, los incrementos de atribuciones del Ejecutivo se observan en dos aspectos que creemos muy significativos: por un lado, un incremento de las atribuciones del presidente y del partido gobernante para mantener a los ministros o sus políticas, que incluye la posibilidad de disolver el Parlamento, donde se vuelve claramente a la Constitución de 1942; por otro lado, un aumento general de atribuciones del Poder Ejecutivo en la Función Legislativa, sobre todo en lo referente a la discusión o aprobación de las leyes presupuestales, o la fijación de salarios, precios, tributos y pensiones. Ciertamente, la nueva Carta concede mayor espacio y poder de acción al Ejecutivo en el tratamiento de los asuntos económicos, en tanto el Parlamento los pierde.

Aunque se cree que este desplazamiento de competencias en favor del Ejecutivo y en detrimento del Parlamento es el cambio principal, como lo mostraremos más adelante, también acontece una pérdida de competencias en otros poderes del Estado, como es el caso de los órganos legislativos departamentales y de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En realidad, las nuevas condiciones jurídicas para estos centros de poder significarían la pérdida de atribuciones en términos administrativos, de autonomía presupuestal y de gestión.

La tercera línea de cambio o resultado que pretendía la instauración de la nueva Carta era la creación de centros de poder “técnicos”, en directa relación con la Presidencia. Desde ellos, se trataría de centralizar y racionalizar la adopción de decisiones técnicas vinculadas con el manejo de los ingresos y finanzas públicas, a fin de lograr una administración más “eficiente”, “racional” y “equilibrada”. Es un hecho sintomático que una de las acusaciones y críticas más frecuentes al funcionamiento estatal que imperó durante la vigencia de la carta de 1952, fueron las de impedir la “articulación de las políticas del Estado”, su efecto de “anarquía” y de “ineficiencia”, en palabras de los defensores de

las reformas. Parece evidente que un reajuste de la economía y la adopción de un nuevo modelo de políticas públicas en forma integral y sostenida, encontraría serias limitaciones en el marco de la organización estatal y administrativa que establecía la Constitución anterior. Sin lugar a dudas, ello no sería posible.

En las líneas siguientes pasaremos revista al conjunto de artículos que creemos señalan más claramente el incremento de competencias y la concentración de poder en el Ejecutivo, y los tres órdenes de cambios que se han mencionado como principales. Establecidos estos artículos, hemos procurado determinar cuál fue el origen de cada una de estas reformas; esto es, qué relevancia concedían a estas los dos proyectos que sirvieron de base para elaborar la Carta definitivamente aprobada: el proyecto del Partido Nacional y el proyecto del Partido Colorado.¹⁰ Hemos realizado esto con el propósito de demostrar no solo qué jerarquía concedían los proyectos de los dos partidos tradicionales a las distintas reformas o cambios que hemos considerado principales, sino un

10 Cabe señalar que la obra del Dr. Alberto Pérez Pérez *La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, concordada y anotada*, fue un instrumento técnico de gran utilidad para redactar este capítulo.

hecho que creemos principal y necesario destacar: la Reforma constitucional del año 1966, en las tres líneas de cambios que marcamos, si bien fue impulsada por el herrerismo y la Lista 15, logró concitar el respaldo y la movilización de la casi unanimidad de los dos partidos tradicionales. Más allá de las intenciones y de los distintos proyectos de país, o intereses de fracciones del capital que estos perseguían, al proponer esta reforma, el hecho es que existió un acuerdo casi general dentro de cada uno de estos partidos a favor de una reconversión del Estado, que se orientara de acuerdo con estos tres objetivos de cambio.

EL CAMBIO DE INTEGRACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

Hemos señalado, en las líneas anteriores, dos cambios principales que introduce la Constitución de 1966: modificar la integración del Poder Ejecutivo e incrementar sus competencias, y una concentración de poder en el mismo. Estas transformaciones se encuentran plasmadas en un conjunto de artículos que revisaremos de manera sucinta.

El cambio más notorio y más conocido fue la eliminación del Ejecutivo colegiado, de integración bipartidaria, y la sustitución por otro,

de integración unipartidaria, liderado por el presidente de la República, quien actúa siempre con el ministro o los ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros (art. 149). Esta reforma es una vieja aspiración del herrerismo, que trató de impulsarla sin éxito a través de sucesivos proyectos de reforma constitucional, desde la aprobación de la Carta de 1952 (ver Gros Espiell, 1967). Ahora era aceptada por la Lista 15 y casi todo el Partido Colorado, que, girando el timón, propuso integrar un Ejecutivo unipartidario y presidencialista. Puesto que ya hemos señalado los resultados que implica este cambio, no abundaremos en más comentarios sobre el tema.

A este cambio de integración del Ejecutivo se suman un conjunto de modificaciones normativas a través de las cuales se incrementan sus facultades para integrar el cuerpo de ministros, determinar y distribuir las funciones en el mismo, y mantener determinadas líneas de política ministerial. Con ello, tanto en lo relativo a la redistribución de funciones ministeriales, como respecto de la creación de otros ministerios, o en relación con las atribuciones de cuestionamiento, censura, o cambio de ministros y sus políticas, el Parlamento ve decaer sus atribuciones en comparación con la Constitución anterior.

Así, el artículo 174, luego de establecer 11 ministerios y determinar que la competencia y materia de estos será dictada mediante ley, por la mayoría absoluta del total de integrantes de cada Cámara, especifica en el inciso segundo que: “El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, podrá redistribuir dichas atribuciones y competencias”. Esta disposición, incorporada por el texto de 1966, y del que no existen antecedentes en la Constitución anterior, recoge iniciativas de idéntico sentido, contenidas en el proyecto del Partido Nacional y en el del Partido Colorado.

El inciso tercero del mencionado artículo consagra la posibilidad de modificar el número de ministerios “[...] a iniciativa del Poder Ejecutivo, requiriéndose en cada caso el voto conforme de la mayoría absoluta del total de miembros de cada una de las cámaras [...]”. Si bien existía en la Constitución anterior una cláusula de idéntica finalidad, no establecía la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, y a su vez requería una cantidad de votos distinta y superior —dos tercios del total de componentes de cada Cámara—. Esta última modificación tiene su origen en el proyecto del Partido Colorado. El proyecto del nacionalismo requería también mayoría absoluta, pero no establecía la iniciativa privativa del Ejecutivo.

Ciertamente, las modificaciones más relevantes en cuanto a prerrogativas del Poder Ejecutivo vinculadas con la integración y funcionamiento ministerial, así como con la adopción de políticas, están plasmadas en el artículo 148. Estas reformas amplían las facultades del presidente de la República para la defensa y el mantenimiento de ministros, o mejor dicho, de sus políticas, frente al Parlamento, aun cuando estos hubieran sido censurados por este poder del Estado. En efecto, las nuevas disposiciones contenidas en el mencionado artículo facultan al presidente de la República a “observar” una censura parlamentaria a un ministro, a ministros, o al Consejo de Ministros, cuando esta hubiera sido pronunciada por menos de dos tercios del total de integrantes de la Asamblea General; y luego de que esta se reúna por segunda vez, mantener al ministro y disolver las Cámaras, cuando se mantiene el voto de censura por menos de los tres quintos de los integrantes de la Asamblea General. Esto no era posible en la Constitución de 1952, según la cual bastaba un voto de censura de la mayoría absoluta de la Asamblea General para obligar indefectiblemente a la renuncia del ministro, los ministros o el Consejo de Ministros. Dicha Carta, por otra parte, no consagraba la posibilidad de disolución del Parlamento, como lo establece la vigente.

Evidentemente, las nuevas disposiciones representan un cambio en el conjunto de facultades o competencias del Ejecutivo, en la medida que la norma no solo permite con una menor cantidad de votos, mantener un ministro si el presidente así lo dispone, sino, hasta recurrir a la disolución del Parlamento, cuando este censura o se opone al ejercicio ministerial. Si bien los dos proyectos de reforma constitucional contenían disposiciones de idéntico sentido y resultado, el artículo actual se basa fundamentalmente en el correspondiente artículo del proyecto antecedente del nacionalismo, aunque incorpora muchas de las cláusulas del proyecto del Partido Colorado, que, en líneas generales, retoma el correspondiente artículo de la Constitución de 1942.

Además de ampliar las atribuciones o competencias del Ejecutivo en el desempeño de sus funciones esenciales, la nueva Carta establece un incremento general de las facultades de dicho poder en las intervenciones referentes al ejercicio de la actividad legislativa. En efecto, como lo mostraremos a continuación a partir de algunos artículos seleccionados, la nueva Constitución incrementa también las potestades del Ejecutivo en el tratamiento de las leyes. Tal es el caso de las comentadas disposiciones normativas de “declaratoria de leyes de urgen-

te consideración”, de la facultad de “vetar” u “observar” proyectos de ley que han logrado aprobación parlamentaria, o de variadas normas que establecen la llamada “iniciativa privada” del Poder Ejecutivo. Pasemos a revisar detenidamente cada una de estas facultades.

El artículo 168 en su inciso 7 establece, entre las competencias del Poder Ejecutivo, la de “[...] Proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas”; cláusula a la que agrega la Constitución de 1966 la facultad del Ejecutivo de que “dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración”.

Este agregado, del que no existen antecedentes en las Constituciones anteriores, fija períodos para la discusión y el tratamiento, en cada cámara, de los proyectos que se presentasen. Vencido el plazo, se considerarán aprobados, tal cual los ha enviado el Poder Ejecutivo. Si bien las Cámaras tienen la facultad de anular la declaratoria de “urgente consideración”, esta posibilidad encuentra dos limitaciones muy significativas y muchas veces difíciles de sortear: hacerlo dentro del lapso establecido y, además, por el voto de los tres quintos de sus integrantes; cantidad difícilmente lograda, salvo que la oposición supere esa proporción o, si tiene menos, que cuente con el apoyo de integrantes

del partido de gobierno. Apuntemos, asimismo, que, además de la limitación temporal que esta norma establece para el tratamiento de estos proyectos, determina como prioritaria la consideración de los proyectos acompañados de tal declaratoria, en detrimento del tratamiento o discusión de otros proyectos. Aunque el artículo actual se basa en el proyecto que analizamos, un proyecto antecedente del Partido Colorado contenía un artículo de sentido similar.

La nueva Carta también aumenta las facultades de veto con que cuenta el Poder Ejecutivo (art. 137 y 138), al permitirle realizar observaciones sobre determinados proyectos de ley. Estas se considerarán aprobadas si la Asamblea General no se pronuncia a contrario de las mismas, por tres quintos del total de sus componentes, antes de transcurridos los sesenta días desde su recibo por el Poder Parlamentario. La innovación no consiste aquí en la posibilidad de realizar observaciones sobre proyectos de ley aprobados, ni en la mayoría establecida para rechazar tales observaciones, sino en el establecimiento de los plazos para expedirse. Este requisito, junto con el alto número de votos que se requiere para el rechazo de las observaciones del Poder Ejecutivo, vuelve más dificultoso un pronunciamiento adverso de la Asamblea General. La

innovación del establecimiento de este plazo no tiene antecedentes en las Constituciones. Su origen se ubica en el proyecto antecedente del Partido Nacional.

Finalmente, el incremento de las atribuciones del Ejecutivo en las intervenciones que le corresponden en la actividad legislativa, se constata también, con claridad, en lo relativo a la adopción de medidas económicas, ya sea por el aumento del ámbito de sus intervenciones o por la especificación de cuestiones en las que se establece la iniciativa privativa de ese Poder.

Así, el artículo 86 otorga al Ejecutivo la facultad privativa del “[...] establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios [...]”. También concede iniciativa privativa al Ejecutivo el artículo 133, que en su inciso 2 dice: “[...] requerirá iniciativa privativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada”. El inciso 3 de ese artículo agrega: “El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios o precios ni, tampoco, disminuir los precios máximos propuestos”. Estas cláusulas no tienen antecedentes en las Cartas constitucionales

anteriores, y tienen su origen en el proyecto presentado por el nacionalismo.

Respecto del debate y tratamiento de normas presupuestales, es notorio el incremento de atribuciones que se conceden al Ejecutivo. Entre las normas que viabilizan y demuestran este cambio, debe destacarse el artículo 215, que consagra los llamados “presupuestos por programas”. Según esta norma “el Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos”. No existen en las Constituciones anteriores disposiciones similares.

Sucede lo mismo con el artículo 217, que establece la limitación temporal que se otorga a cada Cámara para el tratamiento del presupuesto. Según este artículo, “Cada cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuesto o leyes de Rendición de Cuentas dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos. De no haber pronunciamiento en este término, el o los proyectos se considerarán rechazados”. Esta nueva disposición tiene su origen en el proyecto presentado por el Partido Colorado. En la Constitución anterior, el

período que se concedía a cada Cámara era de tres meses, notablemente superior.

El tercer ámbito en el que la nueva Constitución expande las atribuciones del Poder Ejecutivo es el relativo a las competencias que le fija tanto en sus intervenciones vinculadas con la integración de los directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, como en relación con el contralor de la actividad y el funcionamiento de estos entes. En efecto, la Carta vigente sustituye el sistema de designación o integración bipartidaria —o sistema del 3 y 2— de los directorios de estos organismos —cuyos integrantes pasan a ser designados ahora por el Poder Ejecutivo, y asumen previa venia del Parlamento—. De igual manera, le confiere un mayor poder al Ejecutivo para destituir a los integrantes de estos directorios, y también de contralor sobre las disposiciones y actos administrativos de estos.

Respecto de la forma de designación de los integrantes de los directorios, el artículo 187 establece que:

“[...] serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, por un nú-

mero de votos equivalentes a tres quintos de los componentes [...] Si la venia no fuese otorgada dentro del término de sesenta días [...], el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva, o reiterar su propuesta anterior, y en este último caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de los integrantes del Senado.

A diferencia de la Constitución anterior, la vigente faculta a un Ejecutivo, ahora unipartidario, a proponer los candidatos a los directorios, y en el caso de no reunirse el voto de los tres quintos de los integrantes del Senado, transcurridos sesenta días, le permite mantener su propuesta anterior, que podrá ser aprobada por la mayoría absoluta de votos de los integrantes de la Cámara Alta. Aunque el proyecto del Partido Nacional y el del Partido Colorado incluían cláusulas similares, existían diferencias entre estos en cuanto al número de votos que se requería para aprobar la propuesta: dos tercios, en el proyecto del Partido Nacional y mayoría absoluta, en el del Partido Colorado. De allí que la norma actual puede considerarse como una síntesis de ambas propuestas, al establecer un primer margen de aprobación de tres quintos, y transcurridos los sesenta días, de mayoría absoluta.

Como se ha señalado anteriormente, la Carta constitucional vigente incrementa también

los poderes o atribuciones de control del Ejecutivo sobre la gestión y los actos de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Así, el artículo 197 señala que “[...] cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la supresión de los actos observados”. Los términos que hemos subrayado marcan aquí cláusulas incorporadas por la nueva Constitución, que creemos indican un cambio político también significativo: un incremento de las potestades del Ejecutivo de controlar y hasta suprimir actos administrativos de estos organismos. Esta modificación proviene del proyecto del Partido Colorado; el del Partido Nacional fundaba las observaciones o destituciones en violaciones de la Constitución o la ley.

Por último, el artículo 198 consagra la facultad de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales cuando, después de comunicada esta resolución, la Cámara de Senadores no la hubiera expedido antes del término de los sesenta días. A diferencia de la Constitución anterior, en donde la destitución podía realizarse si la Cámara de Senadores no se pronunciaba antes del término de noventa días, en la Carta vigente se reduce

este plazo. Este artículo también concede al Ejecutivo la facultad de “[...] reemplazar a los miembros de Directorios o Directores Generales cuya venia de destitución se solicita, con miembros de Directorios o Directores Generales de otros Entes, con carácter interino y hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado”. A diferencia del inciso anterior, no existen antecedentes de este en las Constituciones anteriores. Las modificaciones señaladas en este artículo provienen del proyecto del Partido Colorado. El proyecto del Partido Nacional no incluía cláusulas al respecto.

CREACIÓN DE ORGANISMOS “TÉCNICOS” ALTAMENTE DEPENDIENTES DEL EJECUTIVO

Hemos señalado que entre las innovaciones de la Constitución de 1966, se encuentra la creación de centros de poder “técnicos” en relación directa con el presidente y el Poder Ejecutivo. A través de ellos, se pretendía centralizar la información, las decisiones y la planificación de aspectos de las políticas estatales, fundamentalmente relacionados con los ingresos y las finanzas públicas.

Ya sea por el papel estratégico que desempeñarían posteriormente en la toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas,

entendemos que su creación es, sin duda, el segundo gran cambio político que trae consigo la Constitución del 66, en la organización y funcionamiento del Estado, luego del incremento de atribuciones del Ejecutivo. De hecho, estos cambios se combinan con los anteriores, lo que amplía el conjunto de facultades del Ejecutivo.

Por la inserción que se le reserva en el esquema institucional del Estado, y el papel que desempeñará posteriormente en la planificación de las políticas públicas, debe mencionarse en primer lugar la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Según el artículo 230, esta oficina:

[...] dependerá directamente de la Presidencia de la República [...] Estará dirigida por una comisión integrada por representantes de los Ministerios vinculados al desarrollo y por un director designado por el Presidente de la República que la presidirá. El Director deberá reunir las condiciones necesarias para ser ministro [...] Su cargo será de particular confianza del Presidente de la República [...] La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministros y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones [...] Tendrá otros cometidos que por otras disposiciones se le asignen, así como los que la ley determine.

Este artículo tiene su origen en el proyecto antecedente que presentó el Partido Colorado. Cabe, sin embargo, destacar que, en dicho proyecto, y a diferencia del finalmente aprobado, se habilitaba a formar comisiones sectoriales: “Podrá formar comisiones sectoriales”.

El nuevo organismo, cuyas funciones principales serían las de asistir al Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, y especialmente en la elaboración de las leyes presupuestales (art. 214 y 217), no tiene antecedentes en la historia constitucional del país. Para algunos autores, su origen proviene del GIDE. Ramón Real (1967), al describir los cambios introducidos por la Constitución de 1966, y referirse a la OPP, dice: “se constitucionaliza la GIDE, que pasa a llamarse Oficina de Planeamiento y Presupuesto (art. 230)”. Solari y Franco (1978), por su parte, al mencionar a este organismo escriben en nota al pie de página “nombre que la Constitución dio a la CIDE”.

Señalemos, de paso, que para algunos autores muchas de las reformas constitucionales que incorpora la Constitución del 66 habrían sido sugeridas por la CIDE, y luego incorporadas a los proyectos de reforma colorado y blanco. Otros autores, en cambio, indican que esta Comisión habría incluido, entre sus

recomendaciones, sugerencias que fueran realizadas por grupos conservadores. Tal es el caso de Rosa Alonso y Carlos Demasi (1986), quienes sostienen en su obra acerca del proyecto de reforma colorado:

[...] una simple especulación de los círculos oficialistas recibió la aprobación indirecta de un dictamen técnico (el Plan de Desarrollo de la CIDE, publicado en 1965, aconsejaba la modificación de un conjunto de disposiciones constitucionales para facilitar la aplicación de los planes), que fue aprovechada como elemento definidor de la puja por el liderazgo de la “15”.

Otro de los organismos creados por la Constitución del 66, que tendrá un papel principal en la adopción e implementación de las futuras políticas económicas del Estado, es el Banco Central (art. 196). Este, según la nueva Carta, “estará organizado como ente autónomo y tendrá los cometidos y atribuciones que determine la ley aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara”.

El nuevo artículo procede del proyecto presentado por el Partido Colorado, del cual fue copiado literalmente. El Partido Nacional también proponía su constitución, pero con una mayor delimitación de atribuciones.

En efecto, en este último proyecto se establecía la creación “del Banco Central sobre la base del actual Departamento de Emisión del Banco de la República Oriental del Uruguay, con carácter de ente autónomo”, en tanto que en el proyecto del Partido Colorado sus atribuciones se determinarían “por el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras”.

Nunca tuvo el nuevo Banco carta orgánica. La ley 13.594 denominó a este organismo Banco Central del Uruguay, y le reconoció personería jurídica. El decreto 613/967 le trasladó la aplicabilidad de las normas administrativas referentes al Banco de la República. Un proyecto de Carta orgánica fue enviado al Parlamento en 1972, sin que llegara a aprobarse.

Le fueron transferidas —disposición transitoria, letra P— las funciones desempeñadas hasta entonces por el Departamento de Emisión del Banco de la República Oriental del Uruguay, a saber: la emisión regular de billetes; el redescuento de documentos comerciales de la cartera activa de otros bancos; prestar asistencia financiera a las empresas bancarias privadas; reglamentar las condiciones dentro de las cuales podrían contraerse obligaciones internacionales que impongan pagos en moneda extranjera; intervenir en las fusiones,

absorciones y toda otra forma de transferencia de instituciones bancadas privadas, y también liquidación de estas, etcétera.

El tercer organismo creado por la Constitución de 1966, de menor incidencia hasta ahora en las políticas públicas, en comparación con los anteriores, es la Oficina del Servicio Civil. Esta depende directamente del presidente. El artículo 60 de la nueva Carta dispone que “la ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que esta establezca para asegurar una administración eficiente”.

Este organismo no tiene antecedentes en las Constituciones anteriores, y su propuesta de creación se incluía en el proyecto de reforma constitucional presentado por el Partido Colorado. El proyecto nacionalista no incluía cláusula al respecto.

Sustentada su creación en la necesidad de lograr una administración eficiente, es la primera vez que se funda en el esquema institucional del Estado, un organismo de rango institucional, para el diagnóstico, formación y traslado de funcionarios públicos, y la elaboración de propuestas de redimensionalización o reforma de la estructura burocrática del Estado.

LA CONCENTRACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL EJECUTIVO Y SUS RELACIONES CON EL PARLAMENTO

El proceso de paulatino descaecimiento del Parlamento —en cuanto a su efectivo poder en tanto parte del Estado— y el correspondiente fortalecimiento del Ejecutivo, representan un proceso complejo y con determinaciones a varios niveles. No es por lo tanto adecuado metodológicamente pretender encontrar los factores determinantes del proceso que analizamos solo, o primordialmente, en la voluntad explícita de actores individuales o, incluso, en el comportamiento político de los parlamentarios colorados u otros actores políticos significativos.

Esta afirmación puede parecer paradójica ante el elevado grado de consenso existente sobre la responsabilidad directa que tuvieron esos factores específicos, para facilitar la “dictadura constitucional” de Pacheco y el ascenso en “cámara lenta” de las FFAA hacia el control del Estado y del Ejecutivo (Real de Azúa, 1972; de Sierra, 1974 y 1986; Rial, 1986; Aguiar, 1980 y 1987).

La propia observación sistemática de algunos comportamientos de fuerzas parlamentarias en estos dos años aporta argumentos para un razonamiento de ese tipo. Nos referimos,

por ejemplo, a la forma como mayorías coloradas y blancas aprobaron la llamada ley de Caducidad; a la forma y el hecho mismo de la destitución del senador Germán Araújo; las diversas alternativas políticas que culminaron con la no aprobación de la Rendición de Cuentas, por primera vez en la historia nacional; las sucesivas ausencias de sala de los parlamentarios colorados en circunstancias las que se debatían temas de indudable significación política, tratando de eludir el debate o de impedir ciertas votaciones; el propio hecho de que los votantes de la ley de Caducidad hayan argumentado que lo hacían para evitar una desobediencia militar, etcétera. Todos estos hechos significan, sin duda, conductas parlamentarias o de muchos parlamentarios, que tienden a debilitar al Parlamento en el juego de poderes. Pueden darse —y se han dado— argumentos políticos para justificar estos hechos, pero cualquier analista externo a los intereses de los actores implicados no dudaría en considerarlos debilitantes del Parlamento como poder.

Sin embargo, nuestro esquema de análisis parte de la base de que esos hechos tienen efectos pertinentes y eficaces, en tanto operan en un marco en el cual las diversas formas o modelos de determinación incluyen los variados modos de determinación implicados en un

proceso estructural concreto (Wright, 1983). Es decir que las relaciones entre la estructura socioeconómica, la estructura del Estado, las políticas e intervenciones de ese Estado y la lucha de clases propiamente política, se vinculan entre sí a través de una causalidad estructural que no elimina, sino que supone la integración de los diversos modos de determinación entre los distintos elementos en juego.

Las variaciones de la estructura del Estado, focalizadas en este caso, deben verse como teniendo una limitación estructural por parte de la estructura socioeconómica (entendida como estructura de relación de clase y condiciones de acumulación), en el sentido de que favorecen ciertos cambios en los aparatos del Estado o propenden a que ellos sean posibles, aunque esto no sea algo inevitable y mecánicamente determinado.

Esto significa que la transformación de la estructura socioeconómica de clases operada en el Uruguay (y, en particular, en el seno del bloque de poder), dificulta el pleno funcionamiento de los poderes clásicos del Parlamento en la democracia capitalista, así como la conocimos; y, al mismo tiempo, facilita que pueda avanzar la concentración de poderes en el Ejecutivo. Ese tipo de determinación no define exhaustivamente ni la forma ni el ritmo específico del

proceso, pero ignorarla haría más difícil explicar algunas particularidades del mismo, así como su continuidad en el tiempo, a pesar muchas veces de las declaraciones en contrario, incluso de quienes lo impulsan de hecho.

Jerarquizar en el esquema explicativo esta limitación estructural no implica, *per se*, que el cambio estructural del Estado que analizamos debiera ser necesariamente funcional para la reproducción de la estructura de clases socioeconómicas, del mismo modo como hoy aparece configurada. En el caso concreto que estamos estudiando, pensamos que sí lo es; es decir que los límites de compatibilidad funcional (para usar el lenguaje definido por Wright), entre ambos polos, no son sobrepasados y, por lo tanto, la tendencia irá consolidándose si no cambian otros factores. Para justificar el porqué de esta compatibilidad funcional, es necesario introducir otro de los modos de determinación del modelo: los efectos de transformación que tanto sobre el Estado como sobre la estructura económica de clases ejerce la lucha de clases política, tal como ella se da, a su vez limitada por aquellas estructuras.

Nuestro análisis parte del supuesto —que no podemos desarrollar en este lugar— de que en la etapa actual no existe un despliegue efectivo de presión política de clase —tanto de los

sectores dominados como de las fracciones de la burguesía perjudicadas en el bloque de poder—, capaz de hacer que el reforzamiento del Ejecutivo se convierta en disfuncional a corto plazo para la estructura económica de clases, al menos en lo que hace a los grupos estratégicos que hoy la articulan. En consecuencia, es difícil que aparezca en lo inmediato una contradicción estructural entre ambos polos.¹¹ Naturalmente, esto puede cambiar, en cuyo caso el proceso en curso puede llegar a tener efectos contrarios a los aparentes y constituirse en un serio factor de crisis.

Analizar esta arista del problema supondría examinar en detalle —entre otros aspectos— el tema de la lucha de clases política, el sistema de representación vigente y su transformación, y estudiar los distintos escenarios posibles, lo que haremos posteriormente.

En la medida que nuestro análisis prioriza una coyuntura histórica precisa —los dos primeros años de régimen constitucional con gobierno colorado— y, en particular, ciertas tomas de decisiones, es importante agregar el efecto de determinación selectiva que este

cambio en la estructura del Estado va produciendo, a su vez, en las formas posibles de intervención de la lucha de clases sobre la estructura económica y sobre el propio Estado.

En su aspecto de selección negativa desde el Estado, el debilitamiento del Parlamento va acotando el margen de efecto de la lucha de clases política —en la proporción en que esta es vehiculada por los partidos políticos en su acción parlamentaria— sobre el conjunto del proceso analizado.

Al ampliarse el margen de temas en que el Parlamento no decide realmente es natural que muy rápidamente hayan aparecido intentos de modificar constitucionalmente las reglas de juego y acotar por esa vía el avance del Ejecutivo.

El hecho de que ese fenómeno lo definamos como “natural” no excluye que, al mismo tiempo, lo consideremos como de reducida viabilidad inmediata, pues ahí justamente operan las otras determinaciones mencionadas, y también el efecto de selección positiva (OFF, 1972, 1984) del nuevo Estado, que trata de canalizar las formas políticas de lucha de clases dentro de los límites de la estructura socioeconómica y el modo de acumulación que, como vimos, refuerza la tendencia a la centralización en la toma de decisiones.

11 Estructura socioeconómica (relaciones de clase y condiciones de acumulación) y estructura de poderes del Estado.

Esta acción de selección positiva o negativa desde el Estado en proceso de concentración acelerada —favorecida por la inercia del período de Pacheco y la dictadura—, tiende a operar negativamente sobre el despliegue mencionado de las formas de lucha política, así como sobre las capacidades organizativas políticas de las clases en los partidos y en el accionar parlamentario.

En el primer nivel pueden mencionarse los esfuerzos sistemáticos del presidente del partido de gobierno y de varios de los ministros, por impedir lo más posible no solo la organización autónoma de sectores populares sobre una base clasista, sino especialmente que sus reclamos adquieran una significación política directa. En particular, se trata de confinar esa eventual conexión al plano del voto quinquenal, como única forma de intervención política, hecha en forma atomística —en tanto ciudadano aislado— y deslegitimando las otras formas posibles, como contrarias al sistema democrático representativo. Cabe destacar el intento por hacer retroceder la conexión entre clase y política al interior de los trabajadores del Estado; conexión que tuvo importantes expresiones antes del golpe de Estado de 1973.

Una política selectiva similar, aunque se expresa con menos claridad, se opera desde el

Estado hacia ciertas fracciones y capas de la burguesía —especialmente agraria—, y hacia los numerosos sectores en crisis de la pequeña burguesía productiva y comercial.

En cuanto a las formas y capacidad de organización partidista de las clases y su expresión parlamentaria, el Estado centralizado manobra también tratando de dificultarlas, a través de la transformación de hecho del papel del “escenario Parlamento”; el cambio en el tipo de funcionamiento del partido de gobierno; los intentos reiterados de cooptación estratégica de las cúpulas partidarias de la oposición; y, alternativamente, contribuyendo en forma activa a profundizar las divisiones internas en los aparatos políticos y entre sus líderes y las bases sociales y electorales. Amén de las intervenciones para dificultar todos los vínculos efectivos de representación de intereses a nivel del Parlamento, al menos de los intereses de los sectores sociales más perjudicados por el actual proceso económico.

Metodológicamente aislamos este fenómeno porque, a su vez, él contribuye a disminuir el efecto de ese nivel sobre la mediación potencial de las luchas de clase políticas, tanto en el resultado de limitación que la estructura socioeconómica actual ejerce sobre las capacidades de organización política de las clases,

como en el fenómeno de concentración del aparato político y administrativo del Estado.

En cierto modo estamos, pues, ante un proceso que incide en varios polos o niveles estructurales, y que es parcialmente retroalimentado por el efecto de esas mismas estructuras, en tanto debilitan la acción de mediación y transformación política de las clases que se le oponen y que podrían revertirlo de manera total o parcial. Y, a su vez, favorece la acción política de las fracciones de clase que, desde hace tiempo, luchan por consolidar la concentración de poder a nivel del Ejecutivo y la capa superior de los aparatos estatales.

Es decir que los efectos actuantes de las variables socioeconómicas sobre las estructuras del Estado, se ven mediados por las formas específicas que, en esta etapa, han adoptado las luchas políticas de clase; y mediados en forma que tienden a facilitar su consolidación.

Nuestro interés por estudiar las transformaciones en curso en la propia estructura de poder en el Ejecutivo, tiene su fundamento metodológico y teórico a partir de la hipótesis de mayor nivel de abstracción, que postula el papel estratégico del Estado en cuanto factor de unidad política del bloque de poder; y ello, bajo la égida de la fracción hegemónica dentro de ese bloque.

Naturalmente, ello no anula, sino que completa el análisis necesario de la función decisiva del Estado, en tanto factor que posibilita el desarrollo económico del capitalismo uruguayo, en su fase actual.

El hecho de que los sectores empresariales claves hayan adquirido, desde antes de este período constitucional, la capacidad efectiva de negociar sus intereses directamente con el gobierno y la alta administración, presiona — dado el carácter de este gobierno— para que la función unificadora y legitimadora global que debe cumplir el Estado y los partidos de gobierno, se apoye en un proceso de valorización estructural del Ejecutivo y en un lento, pero firme descaecimiento del Parlamento.

EL MECANISMO DE LOS VETOS

Para ir haciendo efectiva su preeminencia política, el Ejecutivo ha recurrido a una amplia gama de instrumentos jurídicos, políticos y administrativos. En muchos casos, utilizó una combinación dosificada de todos ellos.

En el curso de la investigación, seleccionamos treinta temas o casos en los cuales fue posible identificar y analizar —para los años 1985 y 1986— el uso de alguno de esos instrumentos. Dentro de ellos, hay uno concerniente a las relaciones formales con el Parlamento,

que nos parece de especial relevancia: las amenazas de veto y su aplicación efectiva, ya sea total o parcial.

Como se analiza en otra parte de este trabajo, el derecho a vetar total o parcialmente leyes dictadas por el Parlamento proviene de constituciones anteriores, pero fue reforzado en sus efectos, al introducirse un plazo fijo para que sean levantados por la Asamblea General. Dada la actual composición de tendencias ideológicas y políticas en el Parlamento, que debe ser distinguida de la estructura formal de partidos o frentes, es sumamente difícil levantar un veto (solo se logró “potencialmente” en el caso de las pasividades). Esto convierte al veto en un hecho casi definitivo, y a la amenaza de veto en un arma sumamente eficaz para amenazar a la eventual mayoría opositora y confinarla a un horizonte testimonial.

Es en el marco de esa determinación estructural —política y jurídica— que debe analizarse el uso del veto por parte del Ejecutivo y el acatamiento posterior en bloque por los parlamentarios colorados¹² y, en ocasiones cada vez más frecuentes, por sectores del Partido Nacional.

Después de tantos años de dictadura, primero “constitucional” y luego militar, y en el clima de concertación que se vivía entre los partidos —apoyado, en buena medida, por la opinión pública—, los grupos de oposición esperaban y exigían abiertamente que un gobierno sin mayoría en las Cámaras realizara una gestión adaptada a esa realidad. Sin embargo, desde el comienzo de su gestión, el Ejecutivo utilizó la amenaza de veto para no sufrir una derrota parlamentaria.

El primer caso ocurrió con motivo del proyecto de ley de Amnistía general e irrestricta —marzo de 1985—, apoyado por el Partido Nacional y el Frente Amplio, que había obtenido sanción de la Cámara de Diputados. En circunstancias rodeadas de fuerte dramatismo, puesto que toda demora significaba retardar la salida de los presos políticos de la cárcel, y de que en ese primer mes de gobierno la oposición era consciente del significado más amplio de un choque frontal con el Ejecutivo, este logró su objetivo arrancando un consenso in extremis para limitar el alcance de la ley.

Nadie discutió el derecho constitucional del Ejecutivo a utilizar eventualmente el recurso del veto, pero varios parlamentarios protestaron con énfasis en contra de la amenaza de veto (discurso público del Presidente el 6 de

12 Salvo el caso mencionado del aumento de las pasividades en que la Unión Colorada y Batllista amenazó con votar en contra.

marzo de 1985), antes de que el Senado llegara a pronunciarse. Distintos voceros de la oposición, que constituía una clara mayoría, vieron en ese hecho —a pocos días del retomo a la democracia— un uso políticamente abusivo del principio constitucional y un mal precedente para las relaciones entre poderes.

Entre muchos otros, por ejemplo, el diputado Lorenzo Ríos, del Partido Nacional, en su intervención en la Cámara el 8 de marzo de 1985, centró su crítica justamente en ese aspecto del problema:

La minoría presidencial pretendió desviar o frenar el pronunciamiento de una de las Cámaras del Parlamento y esto hay que denunciarlo con vigor [...]. Espero que sea la única vez que se pretenda usar esta colisión de dos normas jurídicas del mismo rango constitucional [...] hay que tener cuidado en el futuro de que esta minoría presidencial, que representa dos quintos de la voluntad electoral del país, pretenda seguir gobernándonos por medio de este juego de cosas (*Búsqueda*, 1985b: 7).

Los hechos posteriores son concluyentes. Lejos de tratarse de un recurso extremo sobre un tema muy especial y en circunstancias también muy particulares, la amenaza de veto previa al dictado de leyes en ciernes se trans-

formó en un recurso habitual, en la búsqueda de imponer el punto de vista del Ejecutivo. Nótese bien que hablamos del Ejecutivo como tal; cosa distinta de los puntos de vista que pueden formular en las Comisiones y Plenarios los parlamentarios del partido de gobierno.

Por lo menos públicamente los parlamentarios del Partido Colorado nunca criticaron el procedimiento de la amenaza; al contrario, sirvieron a menudo de voceros de la intención presidencial. Incluso en varios casos defendieron el método; por mencionar un ejemplo, el diputado Federico Bouza, cuando en una circunstancia similar referida al Presupuesto General de Gastos, al discutirse en Diputados, ya votado en Senado por la oposición, afirmó:

La oposición también tendrá que comprender que cada vez que ese mecanismo aparezca [...] tendrá que acomodarse a esa situación, buscando soluciones en el Parlamento que cuenten con el respaldo del partido de gobierno [...] Yo he sentido muchas veces a diputados decir que anunciar que el Poder Ejecutivo pueda ejercer su derecho a las observaciones o al veto, es una especie de amenaza. Y esa es una interpretación equivocada (*Búsqueda*, 1986g: 12).

Votos 1985-1986

| Proyecto de ley | Amenazas de veto del Ejecutivo | Aplicación de vetos | |
|---|--------------------------------|-----------------------------------|---------|
| | | Parciales | Totales |
| Amnistía general e irrestricta” | Sí | Se aceptó restringir el alcance | |
| Facultades de las comisiones investigadoras | Sí | Se aceptó de hecho, restringiendo | |
| Derogación del Acto Institucional N.º 19 | Sí | Se aceptó de hecho | |
| Presupuesto | Sí | Sí (setenta y cinco artículos) | No |
| Rendición de cuentas | Sí | No se pudo aprobar | |
| Refinanciación | Sí | Se aceptó en proyecto común PC-PN | |
| Pasividades (aumentos) | Sí | No | Sí |
| Aportes rurales | Sí | Sí | No |
| Banco de Previsión Social | No | Sí | No |
| Fuero sindical | Sí | Segue a estudio del Senado | |

| | | | |
|--|----|--|----|
| Canasta familiar | Sí | Segue a estudio del Senado | |
| Pasaje Aero-náutica Civil a Ministerio de Transporte | No | No | Sí |
| Pasaje a AN-TEL de Dirección General de Comunicación | Sí | No | Sí |
| Pasaje de Meteorología a Obras Públicas | Sí | No | Sí |
| Alquileres (primer texto) | Sí | No | Sí |
| Defensa de los Derechos Humanos (Zumarán-Batalla) | Sí | Nunca se llegó a tratar | |
| Restitución de militares destituidos | Sí | Se aceptó en proyecto común PC-PN | |
| Sobre violación de derechos humanos (primer proyecto PN) | Sí | Se aceptó la Ley de Caducidad por acuerdo PC-PN | |
| Restitución de destituidos por la dictadura | Sí | Se aceptó parcialmente por acuerdo PC-PN-FA | |
| Designación miembros Suprema Corte de Justicia | Sí | Se negoció la “nueva” designación del Dr. Adiego | |

Fuente: Elaboración de los autores.

La oposición también en dicha ocasión rechazó el procedimiento por razones políticas y de interpretación constitucional. Por ejemplo, el senador Rodríguez Camuso —al igual que otros parlamentarios de oposición— dijo:

Si lo ejerciera (el veto) nadie podría sentirse dolido por eso pues se trata de un derecho constitucional. Lo que sí no me parece muy beneficioso para la democracia, es que antes de llegar al ámbito del Poder Ejecutivo se anuncie el veto, ya que parece una forma de coaccionar al Poder Legislativo, cosa que no es saludable para una democracia que está cumpliendo el primer año de vida (*Búsqueda*, 1986a: 6).

Manifestaciones del mismo tenor se repitieron por parte de la oposición, pues con el correr de los meses el uso de ese expediente se multiplicó y se transformó en algo habitual, aunque no siempre diera resultado y el Ejecutivo tuviera que aplicar el veto total o parcial.

Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, solo en dos casos de los veinte analizados el Ejecutivo no recurrió a la amenaza de veto (aunque luego aplicó el veto parcial en un caso y total, en el otro). En catorce

ocasiones, ese procedimiento obtuvo el efecto buscado, pues el Parlamento o dejó el proyecto de ley en carpeta, o el texto finalmente acordado entre el Partido Colorado y parte o la totalidad del Partido Nacional, recogió la opinión del Ejecutivo, a veces presionando sobre sus propios legisladores, otras dividiendo la opinión de la oposición.

Cuando ello no fue posible, finalmente el Ejecutivo recurrió al veto parcial en tres casos (Presupuesto, Aportes Rurales, Banco de Previsión), y al veto total en otros cinco casos (Alquileres, Pasividades y el pasaje de varios organismos de la órbita militar a la civil, tal como era antes de la dictadura).

Conviene detenerse especialmente en uno de los casos de veto parcial, por tratarse del Presupuesto, y por haberse vetado setenta y cinco artículos, lo que desde un punto de vista político le confiere al hecho una magnitud especial; sobre todo, porque se trató de vetos sobre algunos de los artículos más ampliamente discutidos en el larguísimo trámite de ambas Cámaras y la Asamblea General, y sobre los cuales la mayoría opositora ya se había pronunciado, conociendo las amenazas de veto. En este caso, al Ejecutivo le era prácticamente imposible dejar al país por cinco años más con el presupuesto anterior.

La situación fue diferente cuando posteriormente el gobierno optó por dejar sin efecto la Rendición de Cuentas que afectaba solo un año.

En este trabajo no presentamos el análisis detallado del conjunto de los trámites de veto estudiados en la investigación, lo cual nos impide entrar ahora a la importante diferenciación entre los casos, tanto en lo que se refiere a su contenido, como a la forma de procesarse la discusión, y al enfrentamiento de posiciones en las distintas instancias previas. Pero si bien el análisis básicamente formal y de procedimientos consolida en forma significativa algunas de nuestras hipótesis básicas, es indudable que la explicación del cómo y el porqué de esa forma de actuar del Ejecutivo requiere incluir el análisis sustantivo de todas y cada una de las leyes —u aspectos de las mismas—. Solo la inclusión del contenido económico, social e ideológico de los temas en disputa puede dar cuenta de una parte sustancial de las causas del movimiento concentrador del Ejecutivo en esta etapa concreta del país, dado el sistema de fuerzas políticas y sociales, tal como está desplegado al día de hoy.

Sin entrar ahora en detalles, es fácil comprender por qué el veto al Presupuesto fue tratado por toda la oposición —sin distincio-

nes—, como un indicador claro no solo del proyecto económico y social que el gobierno impulsa para esta etapa, sino como manifestación de un estilo de hacer política que, a esta altura, ya se había perfilado con bastante claridad. Sobre este aspecto veamos lo que dijeron algunos parlamentarios durante el debate en la Asamblea General.

El senador Gonzalo Aguirre, del Partido Nacional, planteó entre otros conceptos:

Es el fin, en mi concepto, de una larga (más de seis meses) y deplorable instancia política, y parlamentaria, signada por la intransigencia total y permanente del Partido Colorado y, en especial, del Poder Ejecutivo; deplorable, así me atrevo a calificarla [...] por los enfrentamientos que generó entre el Poder Ejecutivo y la mayoría del Parlamento, entre el Partido Colorado y la oposición toda, entre ese mismo Gobierno y decenas de miles de funcionarios públicos y también, entre el Partido Colorado y las legítimas y respetables autoridades de una serie de organismos fundamentales de la vida del país, como la Suprema Corte de Justicia, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, la Administración Nacional de la Enseñanza Pública y la Universidad de la República. Deplorable —insisto en calificarlo así— porque termina de una manera que, si bien constituye un procedimiento previsto en la Constitución, no configura, por el contrario, una manera normal

ni deseable de legislar, sobre todo tratándose de una ley fundamental de todo un período de gobierno, como es el Presupuesto Nacional (República Oriental del Uruguay, 1986a: 344).

Por su parte, el diputado Daverede, de la Unión Cívica, manifestó:

Con la consigna de que el país no puede soportar más gastos ni impuestos, el Poder Ejecutivo se enfrenta al Parlamento interponiendo [...] los famosos vetos al Presupuesto Nacional aprobado por ambas Cámaras. Desgraciadamente esta es una clara opción por el conflicto en lugar del diálogo para lograr soluciones. El Poder Ejecutivo y el Partido Colorado al haber congelado sus posiciones, nos han encuadrado en un marco que dificulta todo entendimiento [...] La situación es ciertamente grave y el enfrentamiento serio, lo cual es altamente intranquilizante (República Oriental del Uruguay, 1986a: 345-346).

A su vez, el senador Rodríguez Camuso afirmó:

[...] este hecho refleja una contradicción de fondo en la orientación y en las expresiones políticas con que se manifiesta el Poder Ejecutivo. Por un lado [...] proclama la necesidad de lo que llama un Acuerdo Nacional [...] por otro cierra tajantemente toda posibilidad de aplicar esos mismos criterios que invoca, a la Ley de Presupuesto Nacional, que es la ley más importante y significativa

del período completo de cualquier gobierno [...] A lo largo de varios meses, el Partido Nacional, la Unión Cívica, el Frente Amplio, ofrecimos todas las fórmulas posibles de un Acuerdo Nacional. A pesar de ello se nos cerró la puerta, se nos dio la espalda a una realidad que se consagra con fórmulas jurídicas que no objetamos, pero que muestra el menosprecio manifiesto hacia formas reales de diálogo y de entendimiento político (República Oriental del Uruguay, 1986b: 415).

En el mismo espíritu, el senador del mismo lema, Senatore, agregó:

[...] que, transitando por el camino de los vetos, sin prudencia, nos podemos deslizar por la senda del autoritarismo y desconocer, por ende, el verdadero valor de las mayorías que hoy en esta sala representan a todo el país, pues 76 legisladores representan mucho más que 54 (República Oriental del Uruguay, 1986b: 416).

Como puede apreciarse a través de estos pocos ejemplos, seleccionados entre otros muchos, el conjunto de la oposición ya para ese entonces analizaba la política de vetos y su forma de aplicación como la, expresión de un estilo de gobierno, y le adjudicaba al hecho consecuencias problematizadoras para el propio funcionamiento de la vida democrática. Con ocasión de otros vetos posteriores —y, en

especial, el referido a las pasividades—, esos análisis y puntos de vista fueron repetidos.

Más allá de cualquier opinión sobre el fondo del tema, es evidente que los vetos y amenazas de vetos, y la forma de vivirlos la oposición, pasaron a configurar un hecho político nuevo en el relacionamiento entre Poderes.

Por otro lado, la combinación de la voluntad del Ejecutivo con la inexistencia de los 3/5 de votos necesarios para levantar los vetos, fueron consolidando el peso de facto del Poder Ejecutivo. Más en general, este hecho contribuyó sobremanera a agudizar la percepción de un paulatino bloqueo del sistema político y parlamentario, con los consecuentes movimientos para modificar las reglas de juego constitucionales.

Si bien no es nuestro tema en este capítulo, es necesario señalar que la importancia del fenómeno analizado aquí es mayor, dada su combinación con otra serie de procedimientos del Ejecutivo y del partido de gobierno, que también convergen hacia la concentración de poder, y el debilitamiento de las tradiciones políticas previas al gobierno de Pacheco.

LA RELACIÓN DEL EJECUTIVO CON EL PODER JUDICIAL

Aunque no existen en la Constitución de 1967, en comparación con la carta anterior,

modificaciones normativas que impliquen una reducción de las atribuciones del Poder Judicial, o de su independencia, todo el proceso político posterior a la aprobación de la mencionada Carta se ha caracterizado por frecuentes conflictos entre dicho Poder y el Ejecutivo, por diversidad de hechos que manifiestan una limitación de sus atribuciones y un descaecimiento de su poder; por consiguiente, una reubicación de este poder en el espacio estatal. Aún durante la vigencia de regímenes democráticos, ya sea por la concentración de poder que desde el Ejecutivo se trata de ejercer y consolidar en su beneficio, por su avance general en el espacio estatal, o por la adopción de iniciativas o medidas políticas de diversa naturaleza, el Poder Judicial ha enfrentado diversos conflictos con dicho poder, reiteradas situaciones en donde se discute o se limita el ámbito de sus competencias y de su poder, o hasta se transgrede el límite de lo que las leyes establecen. Algunos de los hechos que jalonan este proceso son la implantación casi permanente, durante el gobierno de Pacheco, de “medidas prontas de seguridad”; la aprobación de la ley de Seguridad del Estado; la adopción de medidas tildadas de inconstitucionales, o sino, de dudosa constitucionalidad; la significativa reducción de los recursos requeridos por el Poder Judicial;

intervenciones del Poder Ejecutivo en donde se cuestiona o se juzga públicamente sobre decisiones o posiciones del Poder Judicial, o se “juzga” la independencia de los jueces para juzgar a quienes cometieron delitos de lesa humanidad; incumplimiento de resoluciones de la justicia, etcétera.

En el período que analizamos —marzo de 1985-diciembre de 1986—, el accionar político “centralizador” e “invasor” del Poder Ejecutivo en relación con el ámbito de acción del Poder Judicial, la limitación de atribuciones de este, y el descaecimiento general de su poder, se expresan a través de cinco situaciones de conflicto, que pasaremos a analizar sucintamente; todo ello, en procura de evidenciar algunos datos de la realidad política que demuestran que la instauración de la nueva “forma de Estado” que analizamos, implica también cambios en la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, y en su interpretación y uso del orden jurídico.

La ocurrencia e impacto de estos cambios son claramente percibidos por los actores implicados, como se advierte en las declaraciones que mostraremos de la Suprema Corte de Justicia, del Parlamento, y de dos organizaciones que nuclean a funcionarios de la Justicia: la Asociación de Magistrados y el Colegio de

Abogados. De allí que las manifestaciones y las reacciones de los parlamentarios o de estas asociaciones pueden considerarse como un indicador de la ocurrencia de los fenómenos y cambios que señalamos. En términos generales, es un elemento común y recurrente, el llamado de atención a la opinión pública sobre las limitaciones a la acción, al poder y a la independencia del Poder Judicial, que implicaban diversas medidas o posiciones adoptadas por el Poder Ejecutivo en el período analizado.

Pasaremos a exponer brevemente las situaciones de conflicto mencionadas y cuáles fueron las manifestaciones de los principales involucrados en ellas.

La primera fue ocasionada por la manifiesta y reiterada voluntad del Poder Ejecutivo de mantener en sus cargos a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no renunciantes, quienes fueron designados durante el régimen dictatorial por el “Consejo de la Nación”.

El hecho motivó la constitución de una comisión parlamentaria especial, para tratar de llegar a un acuerdo. Esta quedó instalada en la tercera semana de marzo (*Búsqueda*, 1985c: 6). Sin embargo, en la segunda semana de abril, la ministra interina de Justicia, Dra. Adela Reta, y

el vicepresidente de la República, Dr. Enrique Tarigo, expresaron públicamente el punto de vista del partido de gobierno: la Suprema Corte de Justicia solo tiene tres cargos vacantes de los cinco existentes.

El Ejecutivo manifestaba así, al comienzo de su mandato, a través de estos voceros, su voluntad de desconocer la posición de la mayoría parlamentaria, al adoptar una medida que, para el conjunto de la oposición, trasgredía las normas constitucionales vigentes.

En contrapartida a la posición asumida por el gobierno, el Frente Amplio y el Partido Nacional habían manifestado públicamente su opinión, según la cual, la Asamblea General debía desconocer estas designaciones de los miembros no renunciantes y considerar acéfalos todos los cargos, tanto en la Suprema Corte de Justicia, como en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para elegir a todos los integrantes de estos cuerpos. Frente a ello, el 30 de abril, el Vicepresidente de la República señaló a los medios de prensa que la aprobación de la tesis de la oposición no obligaba a renunciar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia Rafael Adiego y Silva Delgado, pues carecía del apoyo de los dos tercios del cuerpo, con lo cual volvía a ratificar la posición del Ejecutivo (*Búsqueda*, 1985d: 4).

En la sesión del lunes 6 de mayo, la Asamblea General aprobó con 69 votos en 113 — votos del Frente Amplio más los del Partido Nacional— una declaración que en lo medular planteaba: “[...] la falta de investidura legítima de quienes detentan los cargos de ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo” (*Búsqueda*, 1985e: 4).

En la misma sesión, la bancada colorada emitió una declaración que no fue votada, en la que, como partido, no obstante lo sucedido, volvía a reiterar su posición. En efecto, el punto 1 de dicha declaración expresa: “Que la referida declaración de la Asamblea General carece de facultades constitucionales para declarar vacantes los cargos actualmente ocupados en la Suprema Corte y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo” (*Búsqueda*, 1985f: 5).

No obstante ello, expresada la posición de la mayoría de la Asamblea General, fue finalmente un acuerdo político lo que permitió integrar ambos poderes estatales (*Búsqueda*, 1985f: 1; 1985g: 1). Por medio de este acuerdo, Adiego mantuvo su cargo en la Suprema Corte de Justicia y Folie, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero luego de ser designados formalmente por la Asamblea General. A partir de esto puede decirse, entonces, que si bien

las presiones y amenazas del Poder Ejecutivo no alcanzaron todos los objetivos que perseguían, sí permitieron al gobierno mantener al Dr. Adiego como miembro de la Suprema Corte de Justicia, alterando así la posición de la mayoría parlamentaria.

La segunda situación conflictiva, esta ya de desconocimiento grave de resoluciones de la Justicia, se generó por el incumplimiento del Poder Ejecutivo de la orden de arresto librada para la captura de dos sospechosos de cometer gravísimas violaciones de los derechos humanos, durante la vigencia del régimen dictatorial.

Esta falta a las normas legales motivó una reacción muy generalizada de protesta y de advertencias por parte de la oposición parlamentaria, del Colegio de Abogados y de la Asociación de Magistrados, quienes señalaron en términos muy enérgicos —como lo veremos a continuación— la gravedad de esta situación, y de sus consecuencias en el plano jurídico. Así, el Colegio de Abogados en una declaración pública calificó a este comportamiento del gobierno como “[...] grave violación del principio de autoridad” y señaló también que “[...] de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 4 de la Ley Orgánica de la Judicatura No. 15.750: ‘Para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar los demás actos que decreten, pueden los

tribunales requerir de las demás autoridades el concurso de la fuerza pública que de ellas dependa, o de los otros medios de acción conducentes, de que dispongan’ [...] La autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la sentencia, decreto u orden que se trate de ejecutar”. Para finalizar la declaración, indicó: “El Colegio de Abogados, de acuerdo a lo establecido por el Art. 1 de sus Estatutos, tiene el deber de llamar la atención sobre la grave violación del principio de autoridad, corolario de la independencia de los jueces y del Poder que ellos integran, por tanto, requiere que la orden sea cumplida de inmediato” (*Búsqueda*, 1985h: 1).

Esta acción del Poder Ejecutivo también fue condenada por la Asociación de Magistrados mediante una declaración hecha pública en la que se califica a dicha acción como “[...] una violación del principio constitucional de independencia del Poder Judicial [...]” y se advierte que el incumplimiento de esta orden “se prolongó por extenso lapso previo al planteamiento de la contienda de competencia actualmente a resolución de la Suprema Corte de Justicia”.

Es importante destacar que la declaración fue emitida —como se señala en las consideraciones de la misma— tomándose en cuenta una

disposición de los estatutos, según la cual corresponde a esa Asociación “defender la independencia de la magistratura como condición esencial de la función jurisdiccional y garantía de los derechos y libertades individuales” (*Búsqueda*, 1985h: 13).

Las extensas citas de las declaraciones aludidas son por demás elocuentes de la situación de conflicto de poderes creada, como asimismo de la trasgresión de normas existentes y del deterioro de la “autoridad” e “independencia” del Poder Judicial, que implicaron tanto para la Asociación de Magistrados, como para el Colegio de Abogados.

El tercer enfrentamiento, que implica también en los hechos un menoscabo del Poder Judicial, se generó a partir del veto interpuesto por el Poder Ejecutivo al presupuesto elaborado por el Poder Judicial y presentado al Parlamento, cuya constitucionalidad fue discutida por la Suprema Corte de Justicia, el Colegio de Abogados y destacados juristas.

El 29 de enero, la Suprema Corte de Justicia envió una nota a la Asamblea General, con la firma de todos sus integrantes, en la que se cuestiona la constitucionalidad de los vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo al presupuesto presentado por el Poder Judicial. En lo fundamental, el texto sostiene que “no le asiste”

al Ejecutivo “otra facultad que aquella exclusivamente consagrada por el artículo 220 de la Carta, pero jamás la de vetar ulteriormente el Presupuesto, una vez aprobado por el cuerpo legislativo”. Aludiendo al numeral 2 del artículo 239 de la Constitución, expresa que “a la Suprema Corte de Justicia (y solo a ella) corresponde la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica de las dependencias del Poder Judicial”, lo que excluye la intervención del Ejecutivo, aún por la vía de observar el proyecto de ley de Presupuesto sancionado por el cuerpo legislativo. “Cualquier manifestación (del Ejecutivo) que intente participar en esa dirección económica del servicio, es claramente inconstitucional y viola el esencial principio de la separación de los poderes”. Luego agrega que “no se conoce caso alguno que el Ejecutivo haya intentado inmiscuirse en la dirección económica que el Parlamento realiza a sus servicios” y que “por las mismas razones” debe excluirse su intervención en el presupuesto del Poder Judicial.

El documento fue criticado públicamente el 1 de febrero por el secretario de la Presidencia de la República, Miguel Ángel Semino, quien señaló que la Corte cometió “[...] un grave error de procedimiento [...]” ya que ha “[...] prejuzgado [...]” y “[...] ha perdido la imparcialidad

necesaria para fallar cualquier causa en que se invoquen los preceptos de la ley de Presupuestos” (*Búsqueda*, 1985a: 7).

El catedrático y experto en Derecho Constitucional, Dr. Horacio Cassinelli Muñoz estimó entonces, en respuesta a aquellas formulaciones, que la crítica oficialista “es errónea, porque todos los Organismos administrativos tienen que interpretar la Constitución en el ejercicio ordinario de sus funciones”. Señaló, además, que “la Suprema Corte de Justicia, no como juez, sino como jerarca administrativo máximo del Poder Judicial, cumple con sus deberes de órgano administrador examinando la legitimidad de los proyectos que afecten el funcionamiento de los servicios a su cargo”, y que “[...] el concepto de prejuzgamiento refiere [...] a determinado caso concreto sometido a decisión judicial”, pero “la opinión dada sobre una cuestión abstracta, sin relación a determinado pleito, no es prejuzgamiento” (*Búsqueda*, 1986e: 6).

El Colegio de Abogados, por su parte, declaró que el veto al Presupuesto del Poder Judicial es de “discutida constitucionalidad”, y que provocaría “gravísimas consecuencias” (*Búsqueda*, 1986d: 6).

En tanto, el 15 de enero, el diario *El País* publicó un informe del catedrático Dr. Valdez

Costa, que le fuera solicitado por la Universidad de la República, en donde se cuestiona la constitucionalidad del veto interpuesto por el Poder Ejecutivo. Señala este jurista en dicho informe que

[...] si la Constitución dispone que determinados órganos reconocidos por ella misma como autónomos, tienen derecho a proyectar sus presupuestos y a discrepar con el Poder Ejecutivo y dispone que en tal caso la discrepancia sea resuelta por otro Poder el Estado (el Legislativo, podríamos decir), en calidad de árbitro, es jurídicamente inadmisibles, a nuestro entender, que aquél altere la solución constitucional imponiendo por vía indirecta una mayoría especial de la Asamblea General o creando un vacío legal sin solución constitucional expresa para el caso en que no se logre la mayoría de los tres quintos.

El jurista fundamenta su posición en el carácter autónomo de los organismos dispuesto en el artículo 220. Para estos, la Constitución establece disposiciones presupuestales especiales, entre las que destaca: 1) no rige iniciativa del Poder Ejecutivo, y los presupuestos son proyectados por los respectivos organismos; 2) el Poder Ejecutivo tiene facultades limitadas para modificarlos u observarlos; 3) si el órgano no acepta las modificaciones u observaciones,

las discrepancias deben ser resueltas por el Poder Legislativo (*Búsqueda*, 1986b: 5).

Como puede verse a través de las citas que hemos presentado, la reacción de los juristas a esta medida del Poder Ejecutivo y a la interpretación del Secretario de la Presidencia fue muy extendida, y cuestionó la constitucionalidad de las acciones adoptadas por dicho poder.

Una cuarta situación donde se evidencia, asimismo, un conflicto, y de hecho significativas limitaciones a la futura acción del Poder Judicial, fue la decisión del Poder Ejecutivo de no aceptar los requerimientos de recursos del Poder Judicial, y de establecer para este Poder un presupuesto similar al vigente durante la dictadura, tanto en términos relativos como absolutos. Según expresiones de integrantes del Poder Judicial, así como de la oposición parlamentaria, esto atentaría en el futuro contra el normal funcionamiento de la Justicia.

Así, el miércoles 5 de febrero de 1986, el Directorio del Colegio de Abogados asegura que, tras el veto, el presupuesto del Poder Judicial:

resultaría porcentualmente inferior al vigente en la época del régimen de facto. De esta forma — estimó— se desconocerán no solo elementales principios de organización administrativa, sino también lo acordado en la CONAPRO por todas

las fuerzas políticas del país incluidas las actualmente en el gobierno [...].

El Directorio también observa que “la gran mayoría de los funcionarios verán, en los hechos, sensiblemente disminuidas sus actuales remuneraciones”, con lo que no se respetará “el compromiso moral asumido (por el gobierno) en ocasión del conflicto ocurrido en el año 1985”. Para concluir, señala que el Poder Judicial “que constituye la garantía última de los derechos tutelados en la Constitución, no podrá cumplir adecuadamente con la función a su cargo” (*Búsqueda*, 1986e: 6).

Al respecto, el presidente de la Asociación de Funcionarios Judiciales explica:

el presupuesto del ejercicio anterior era del 0,79% del total de gastos del Estado, la Suprema Corte solicitó que el mismo ascendiera al 1,3 y el Poder Ejecutivo propuso que fuera solo del 0,87 % del Presupuesto General de Gastos, Sueldos e Inversiones del Estado (*Búsqueda*, 1986c: 6; 1986e: 6).

Estas declaraciones, junto con las realizadas por diversos integrantes de la oposición parlamentaria, que aquí no citaremos, ponen claramente de manifiesto la difundida preocupación por las limitaciones que plantearía el accionar de la justicia, la cuota parte del

presupuesto que le asignaba la propuesta gubernamental. Ciertamente, la conducta adoptada por el Ejecutivo en relación con el presupuesto del Poder Judicial refleja de forma implícita una posición acerca del papel de la Justicia, en el marco del aparato estatal. Es siempre un fenómeno muy significativo y expresivo de la política general del Ejecutivo, y de la jerarquización que en ella se concede a los distintos poderes y aparatos estatales, la distribución de los gastos que aquel propone, entre los distintos aparatos o departamentos del Estado. En este tema también se constata una disposición del Ejecutivo a concentrar los poderes, y en contrapartida, la pérdida de recursos, o medios de acción, por parte de Poder Judicial.

La quinta situación tiene que ver con las declaraciones del Presidente de la República, quien se refiere a la “independencia de criterios” y “el sereno juicio de la justicia”, en alusión a los posibles juicios a militares acusados de violaciones a los derechos humanos.

En declaraciones realizadas el 14 de junio de 1986, antes de partir hacia los EEUU, el Presidente asegura que “[...] hoy no hay posibilidades de tener un sereno juicio de la justicia”. Según su opinión, “[...] nadie en el Uruguay, nadie, puede sentir que hoy un juez que honestamente llegara a la convicción, por ejemplo,

de que en un determinado episodio tiene que actuar la justicia militar [...] tiene independencia de criterios. Todos sabemos que no”. Asimismo, expresa su posición sobre los juicios a militares sospechosos de cometer violaciones a los derechos humanos:

[...] yo, honestamente, digo que, así como prefería una amnistía más restringida, que la que se le dio a los tupamaros y luego acepté otra, digo también que sigo prefiriendo una solución judicial, pero comprendo que hoy es un tema político y que acaso tenga que tener una solución política (*Búsqueda*, 1986f: 3).

Apenas 48 horas después, un comunicado de la Suprema Corte de Justicia, sin hacer expresa referencia a las declaraciones del Jefe de Estado, a propósito del momento que se vive dice: “La Suprema Corte de Justicia cree del caso hacer saber al país que pese a las dificultades procesales y materiales que enfrenta, el Poder Judicial se ejerce con plena independencia de sus magistrados” (*Búsqueda*, 1986f: 3).

FUERZAS ARMADAS Y RELACIÓN ENTRE PODERES

Esta etapa de nuestra investigación fue diseñada para contrastar específicamente las hipótesis referidas a ciertos aspectos de las

relaciones entre poderes del Estado, constitucionalmente definidos como tales. La creciente concentración de poder a nivel del Ejecutivo es un indicador relevante de los cambios habidos en la naturaleza y estructura del Estado capitalista democrático existente en nuestro país a partir de 1985.

Sin embargo, sería teóricamente equivocado no considerar —aunque sea brevemente— otro tipo de transformaciones en los aparatos estatales que se están produciendo, y que tienen evidentes efectos sobre los aspectos jurídicos, políticos y sociológicos del tema central de nuestro trabajo.

Nos referimos a la transformación paulatina del lugar de facto que ocupan las FFAA en la estructura del Estado y, por lo tanto, en la lógica política de su funcionamiento. El carácter particular de este aparato es tal —no es un Poder jurídicamente reconocido— que detenta el monopolio legal de las armas y lo ha utilizado, durante largos años, para imponer formas políticas dictatoriales. Por ello, ese desplazamiento de facto de su papel político en el seno del Estado y en el sistema político requiere ser mencionado en el análisis de nuestro tema específico.

Si estudiamos el lugar y el espacio de poder que detenta el Ejecutivo, es necesario recordar

que una de sus funciones, según la Constitución, es la conducción o jefatura política de las FFAA y demás cuerpos armados existentes en el Estado. La evidencia empírica creciente, que sustenta la hipótesis del aumento de los poderes de facto del Ejecutivo, haría pensar que ese mayor poder también tendería a ejercerse sobre las FFAA. Mucho más, por tratarse de un gobierno legítimo, elegido en las urnas y que trata de consolidar la democracia, luego de los años de dictadura militar. Sin embargo, los acontecimientos de 1986 —y su culminación en la promulgación de la ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado— muestran que, en el caso de las relaciones con las FFAA —al menos en lo relativo a sus responsabilidades penales vinculadas con hechos políticos— el mayor poder del Ejecutivo lejos de ejercerse se ha visto objetivamente debilitado.

Esta consideración es independiente del juicio que se pueda tener sobre las razones políticas y de oportunidad que se esgrimieron por los votantes de la ley y por el propio gobierno.

En efecto, desde el punto de vista de la sociología política basta considerar que el argumento base utilizado por los votantes de la ley fue la imposibilidad de facto de hacer comparecer a los militares ante la justicia civil —según lo define la Constitución y las resoluciones de

la Corte de Justicia el año pasado—, sin provocar una crisis política, dada la negativa de las FFAA a obligar a sus miembros a presentarse ante los jueces civiles.

Aunque se analice este hecho en términos de relación de fuerza, y no en sus graves efectos políticos y jurídicos, es indudable que estamos ante una modificación del peso relativo de los distintos aparatos estatales.

Fenómenos similares se han producido en varios países latinoamericanos, en donde, a pesar de lo que dispone la Constitución, las FFAA, luego de largos períodos de gobiernos de facto, han permanecido con funciones políticas tales que se llegó a hablar de la constitución de un “cuarto poder” estatal de facto.

Sea a través de la sobrevivencia de Servicios Nacionales de Información con un enorme poder e influencia, como en Brasil, o por otras vías, las FFAA han mantenido la posibilidad de incidir —más allá de sus atribuciones formales— en la toma de decisiones estratégicas, especialmente a través de su capacidad de veto, pero también al contribuir en la definición de lineamientos de políticas mediante su influencia directa sobre los mecanismos ejecutivos de toma de decisiones. Es decir, por medio de mecanismos que no están sometidos a efectivos controles parlamentarios, o de los actores

corporativos o políticos más alejados del núcleo central del poder estatal.

De modo que si en primera instancia este proceso parece debilitar al poder Ejecutivo —y de hecho lo hace—, en un segundo movimiento ello les permite a las FFAA usufructuar las capacidades crecientes que adquieren en el juego político de ese propio poder Ejecutivo. Poder que aumenta su influencia al mismo tiempo que desarrolla formas de opacidad creciente en la toma de decisiones, que van quedando cada vez más lejos del control parlamentario y ciudadano.

No se trata solamente de las posibilidades más o menos grandes de que pueda producirse una nueva ruptura formal del orden institucional. La experiencia vivida en el país entre 1968 y 1973 mostró con claridad que el descaecimiento del orden constitucional y de la relación efectiva entre poderes legales y de facto, puede procesarse durante un largo período, sin que se produzca un golpe de Estado formal.

De ahí la importancia central de este proceso para el tema de nuestro trabajo, aunque no sea analizado sistemáticamente en estas páginas.

Sobre todo, si tenemos presente que el fenómeno de la centralización de poderes en el Ejecutivo es solo uno de los indicadores de un debilitamiento creciente de las formas demo-

cráticas de participación y decisión ciudadana en los estados capitalistas contemporáneos, podemos advertir que se trata, ni más ni menos, del paulatino surgimiento de una nueva forma de Estado, lo que no excluye, como ya vimos, la diversidad de formas de régimen políticos en sentido estricto.

La historia reciente de América Latina y de nuestro país nos da materia más que abundante para su análisis. El grado de preeminencia del factor militar y las formas de relación entre este y los poderes constitucionalmente reconocidos, es un tema de análisis científico; como tal, debe ser pensado teóricamente *y* empíricamente investigado. Para ello, es imprescindible ampliar el campo de análisis puramente formal de la mecánica institucional, entrar a las relaciones específicas —en esta etapa de nuestras formaciones sociales— entre los contenidos de las políticas socioeconómicas e ideológicas que impulsan los poderes ejecutivos, y las que son propias de las cúpulas y los oficiales de ese aparato estatal “especial” que constituyen las FFAA.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, R. y Demasi, C. 1986 *Uruguay 1958-1966. Crisis y estancamiento* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Aguiar, C. 1980 “¿Estado aislado, sociedad inmóvil?”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.
- 1987 “La transición uruguaya: balance y perspectivas en el campo teórico”, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, mimeo.
- Búsqueda* 1985a (Montevideo) 6 de febrero.
- 1985b (Montevideo) 14 de marzo
- 1985c (Montevideo) 28 de marzo.
- 1985d (Montevideo) 18 de abril.
- 1985e (Montevideo) 2 de mayo.
- 1985f (Montevideo) 9 de mayo.
- 1985g (Montevideo) 16 de mayo.
- 1985h (Montevideo) 3 de octubre.
- 1985i (Montevideo) 24 de octubre.
- 1986a (Montevideo) 9 de enero.
- 1986b (Montevideo) 16 de enero.
- 1986c (Montevideo) 6 de febrero
- 1986d (Montevideo) 12 de febrero
- 1986e (Montevideo) 14 de febrero
- 1986f (Montevideo) 19 de junio.
- 1986g (Montevideo) 6 de noviembre.
- Buxedas, M. 1987 “El tamaño del aparato económico del Estado: datos e hipótesis”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.

- Cardoso, F. H. 1981 “Régimen político y cambio social” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Couriel, A. 1987 “La toma de decisiones económicas en el estado actual”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.
- de Sierra, G. 1974 *Nouvelle conjoncture imperialiste et crise politique dans l'Uruguay contemporain* (París: CEMS).
- 1986^a “Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis” en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales – Fundación de Cultura Universitaria) N.º 1.
- 1986b “Transformación de la sociedad y del Estado; búsqueda de nueva hegemonía”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, DT N. 32, Montevideo, mimeo.
- Filgueira, C. 1984 “Restauración o cambio: el dilema de la democratización en el Uruguay”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.
- González, L. 1985 “El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya”, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, mimeo.
- Gros Espiell, H. 1967 “El proceso de la reforma constitucional” en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (Montevideo) N.º 19.
- Labastida, J. (comp.) 1985 *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- (comp.) 1986 *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea* (México DF: Siglo XXI).
- Lechner, N. (comp.) 1981 *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Miliband, R. 1978 *El estado en la sociedad capitalista* (México DF: Siglo XXI).
- O'Connor, J. 1981 *La crisis fiscal del Estado* (Barcelona: Península).
- Offe, C. 1972 *Class rule and the political system: on the selectiveness of political institutions*.
- 1984 “Problemas estructurais do estado capitalista”, *Tiempo Brasileño*, Río de Janeiro.
- Pensamiento Iberoamericano* 1984 “La reconstitución del Estado” (Madrid: ICI) N.º 5a y 5b, enero-junio.
- Pérez, A. 1986 *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, concordada y anotada* (Montevideo: FCU).

- 1987 “La Constitución de 1966 y la transformación del Estado”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.
- Real, A. R. 1967 *Lineamientos generales de la reforma constitucional uruguaya de 1966* (Montevideo: Cruz del Sur).
- Real de Azúa, C. 1972 “Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy” en *Uruguay hoy* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- República Oriental del Uruguay 1986a Actas de la Asamblea General (Montevideo) N.º 31, T. 61.
- 1986b Actas de la Asamblea General (Montevideo) N.º 32, T. 61.
- Rial, J. 1985 *Uruguay: elecciones de 1984. Un triunfo del centro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Rojas, F. 1981 “Estado capitalista y aparato estatal” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Solari, A. y Franco, R. 1978 *La inserción de las empresas públicas en el aparato estatal uruguayo* (Lima: CEPAL).
- Sonntag, H. R. y Valecillos, H. (comps.) 1977 *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (México DF: Siglo XXI).
- Stolovich, L. y Rodríguez, J. M. 1987 “Gobierno y empresarios. Sus vínculos personales”, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.
- Vega, J. E. (comp.) 1983 *Teoría y política en América Latina* (México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Wolfe, A. 1980 *Los límites de la legitimidad; contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo* (México DF: Siglo XXI).
- Wright, E. O. 1983 *Clase, crisis y estado* (México DF: Siglo XXI).

LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN. ¿HACIA DÓNDE VAMOS? *

Junto con la publicación de libros y artículos dirigidos a transmitir el resultado de sus investigaciones en ciencias sociales, el CIEDUR ha desarrollado desde hace años una política de edición de fascículos de divulgación científica. Están dirigidos al público en general, que carece del tiempo y el entrenamiento necesario para acompañar los trabajos de investigación en su versión completa.

Conscientes de que el destinatario final de nuestro trabajo es, en definitiva, el ciudadano común y sus agrupamientos más o menos organizados, en una de esas colecciones de divulgación —URUGUAY HOY— el CIEDUR publicará este año una serie de cinco fascículos destinados a presentar en forma simple, pero sistemática y documentada, el conocimiento disponible sobre algunos temas de gran significación para el país y sus ciudadanos.

En vísperas de cerrarse el primer período de gobierno posdictatorial, el país se enfrenta a un panorama complejo, donde tanto en el plano económico como político y cultural, sus hombres y mujeres habrán de decidir sobre temas trascendentes. El resultado de dichas decisiones —individuales y colectivas— tendrá, sin duda, efectos significativos sobre el futuro del proceso de democratización retomado con el retiro de las Fuerzas Armadas del gobierno. La publicación de esta nueva serie de fascículos esperamos que contribuya a enriquecer los términos del debate nacional y, por ende, el contenido de las decisiones ciudadanas.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar brevemente los aspectos más relevantes del sistema político y de la estructura del Estado, tal como se ha manifestado en cuatro años de régimen constitucional y democrático. El análisis parcial de los principales procesos políticos

* Publicado en 1986 *Colección Uruguay Hoy* 1986 (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo) Cuarta Serie.

ocurridos en ese período se revelaría limitado y, en algunos casos, hasta incomprensible, sino se los mira en el marco de las determinaciones e, incluso, de las rigideces que se derivan de dichas estructuras.

Aceptado este supuesto, es inadecuado pensar que la reimplantación de la plenitud de la Constitución de 1967 —luego de que el Acta Institucional N.º 19 fuera dejada sin efecto en los hechos, y sin recurrir a los mecanismos acordados en el Club Naval— signifique que la totalidad del sistema político y de las estructuras estatales estén funcionando y operando en forma idéntica a como lo hacían antes del gobierno de Pacheco Areco y del golpe de Estado de 1973. Como veremos, junto con los marcos definidos por la Constitución y la propia ley, los procesos sociopolíticos tienen su propia consistencia y dinámica, que debe ser analizada más allá del plano estrictamente jurídico. Importa, por lo tanto, ver algunas de las transformaciones de hecho que Estado y sistema político han sufrido en estos años, y cómo ellas inciden sobre la conducta de los actores (ciudadanos, partidos y movimientos sociales), y sobre las relaciones de fuerzas políticas.

En este trabajo no se analizan específicamente las transformaciones que se dieron en la estructura de la sociedad en este período —en buena

medida acentuando o culminando tendencias anteriores—, aunque se tienen en cuenta como circunstancias estructurales que inciden en los procesos considerados. En varias ocasiones, se hacen referencias rápidas a estas determinantes, si bien no se profundiza su análisis.

La idea directriz del trabajo es que las relaciones de fuerza propiamente políticas (incluyendo en ellas a las Fuerzas Armadas) y las características de la estructura social, tal como emergían de la larga crisis y reestructuración comenzada en los años sesenta, dieron a luz un tipo de transición democrática que, no por ser pacífica, resuelve satisfactoriamente los grandes bloqueos y desafíos que el país enfrentaba antes de 1973. Esta afirmación es válida no solo en el plano de las transformaciones sociales, económicas y culturales que importantes sectores de la sociedad impulsaban en aquel entonces; también lo es en el propio plano del sistema electoral y de partidos, ya que la disfuncionalidad de su intermediación entre la sociedad y el Estado se mostró más resistente de lo que las expectativas y deseos ciudadanos imaginaron en el período preelectoral de 1984, así como durante los primeros meses del gobierno democrático.

Más allá de lo que pareció insinuarse en los inicios del nuevo régimen, ni la voluntad de

concertación efectiva por parte del gobierno y los grupos de poder económico, hoy decisivos, debía durar mucho tiempo; ni el Parlamento habría de recuperar su lugar de espacio en el que se dirimían los grandes problemas nacionales; ni la sociedad civil —y en particular sus sectores populares— recuperaría o adquiriría un lugar duradero en las estructuras donde se deciden los problemas que más afectan su vida material y espiritual.

Ello fue así, entre otras causas, porque también en nuestro país, como dice José Nun, hablando de la transición argentina,

la actual fase de emergencia del nuevo régimen político coincide con una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista y de las estructuras, las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios (1987: 48).

Es decir, que estos cuatro años, si bien han dado lugar a una recuperación indiscutible de espacios democráticos que Pacheco y, luego, los militares habían conculcado, al mismo tiempo han significado un retroceso —dada la historia política y social de nuestro país—, respecto de lo que en el Uruguay se consideraban atributos de la democracia política. Así como

las relaciones entre el poder civil y los militares han retrocedido en cuanto al pasado nacional, también las relaciones entre poderes del Estado son menos equilibradas que antes del golpe. A su vez, se empobrecieron, tanto las prácticas concretas que signan la función mediadora de los partidos políticos, como el conjunto de los hábitos de participación ciudadana.

Más globalmente, puede decirse que los grandes desafíos del futuro nacional y el propio destino del país como nación no han podido ser procesados por el Estado y los principales actores políticos, de cara a la ciudadanía y confrontando con claridad los distintos proyectos —explícitos o implícitos—, de manera de organizar adecuadamente el espacio donde pudiera articularse un nuevo sistema de lucha hegemónica entre los principales actores. Ello parece ser consecuencia, al mismo tiempo, de varios factores, entre los cuales pueden señalarse:

- a) las conocidas inercias amortiguantes o conservadoras de una parte sustancial del tejido social uruguayo;
- b) la enorme dificultad del bloque social político históricamente dominante para recuperar una capacidad dirigente global, en el marco de la prolongada fase crítica de reinserción internacional del capitalismo local;

- c) la no estructuración, por parte de las fuerzas de oposición que han actuado en este período, de un claro proyecto político-estratégico alternativo que apareciera como creíble y viable para la opinión pública;
- d) finalmente, la presencia inocultable a veces explícita —a veces implícita— de lo que podríamos llamar la “sombra del neomilitarismo”; en particular, la idea aceptada por muchos actores claves de que una cierta forma de tutela militar y de acotamiento del libre juego de proyectos históricos para el Uruguay es algo inevitable, especialmente si se quiere salvar lo que se ha obtenido luego del retiro de los militares del gobierno.

Sin exagerar, puede sostenerse que en estos cuatro años —y más allá de ciertos síntomas superficiales, sobre todo de imagen para el exterior— se ha profundizado la crisis de identidad nacional. Tiende a generalizarse una cierta resignación respecto de las limitaciones impuestas al futuro del país por las determinantes externas. Esto último es particularmente cierto para las élites que gobiernan, pero en forma escalonada se va expandiendo hacia sectores de las élites opositoras, así como a amplios segmentos de la población.

LA ETAPA INICIAL Y SU AGOTAMIENTO

Reflexionar sobre el carácter de la nueva etapa democrática, su profundización y consolidación, no puede hacerse separadamente de la problemática referida a cuáles eran las tareas y los retos que debía enfrentar el gobierno, el sistema político y la propia sociedad en este período. Hay que tener presente que, luego de la dictadura, el desafío para el país no estaba constituido solamente por la recuperación de la plenitud de los “bienes políticos” deteriorados, en particular, las libertades y derechos cívicos y políticos, el pluralismo, el Estado de derecho y la búsqueda de soluciones pacíficas de los conflictos de intereses, “bienes políticos” que conformaban una tradición. A su vez, entraban en juego los problemas del crecimiento económico, el desarrollo y la recuperación de la democratización de la sociedad, tan deteriorada en los once años de dictadura, e incluso desde antes.

Es por eso que, en medio de las altas expectativas y esperanzas generalizadas que produjo en la sociedad la recuperación de la democracia, uno de los temas de fondo que inquietaba a los actores sociales y políticos, era la posible inestabilidad o fragilidad del proceso que se abría. Pero también el efecto que sobre el mismo podía tener la crónica incapacidad del país

para lograr un crecimiento económico sostenido y, con ello, tratar de satisfacer las postergadas demandas redistributivas de los sectores subordinados de la sociedad. A eso se sumaba la incertidumbre sobre el papel que desempeñarían unas Fuerzas Armadas empujadas políticamente a retirarse del gobierno, pero que no habían sido derrotadas en sentido estricto y, a la vez, mantenían casi intactas su ideología y sus aparatos de represión y vigilancia política.

Pensamos que ese marco de inquietudes y de demandas cruzadas y contradictorias explica que tanto al final de la transición, como en el primer momento del nuevo gobierno, casi todos los actores sociales y políticos asumieran un discurso y una práctica de tipo concertante. En cierto modo, se trató de la apertura de un espacio de debate al que todos se vieron “obligados” a concurrir, precisamente en virtud de la endeblez de los cambios iniciados.

Hoy la mayoría de los analistas y actores sociales y políticos reconocen que, salvo en algunos temas concretos —no por eso carentes de significación—, la parte sustancial de los acuerdos que en cierto momento fueron concertados, no recibió después un cumplimiento legislativo o administrativo real. Prontamente, el gobierno electo y el Partido Colorado dejaron de lado la línea de concertación y sus

consecuencias sobre el funcionamiento político y de la sociedad; y la sustituyeron, durante 1985 y parte de 1986, por una activa política orientada a buscar acuerdos interpartidarios. En lo posible, se procuró constituir un gabinete multipartidario. Pero los hechos fueron mostrando que esa voluntad de promover acuerdos estaba más orientada a comprometer a la oposición, que a negociar nada sustancial de la política que el partido de gobierno había decidido impulsar.

Por ello, dichas convocatorias fracasaron. Posteriormente, decenas y decenas de debates parlamentarios mostraron que el gobierno no aceptaba, en lo fundamental, las opiniones del conjunto de la oposición; opiniones que eran mayoritarias en el país y en el Parlamento.

Pasadas unas elecciones muy excepcionales en varios sentidos —y en particular en el hecho de que todos los sectores competían desde la oposición—, el partido de gobierno fue asumiendo rápidamente que, más allá de las diversas tendencias, su equipo de cuadros medios y superiores representaba una orientación económica y social globalmente coincidente con los grandes grupos económicos y empresariales, lo que implicaba un escaso distanciamiento de la política económica del período de facto. Tal propósito no podría imponerse si se aplicaba

a fondo una política de acuerdos amplios y de negociación efectiva, en el ámbito plural y más diversificado del Parlamento y los sectores sociales allí representados.

Esas circunstancias condujeron a que, poco a poco, cada sector político fuera definiendo una estrategia propia y más diferenciada, lo que produjo una decantación creciente de las tendencias internas, en particular en los sectores de oposición. Si bien en lo global tanto el Frente Amplio como el Partido Nacional decidieron realizar un tipo de oposición que facilitara la “governabilidad” en un período necesariamente difícil y marcado por la transición, sobre todo en el Partido Nacional se fue manifestando un fuerte sector parlamentario, que coincidió cada vez más con el gobierno en temas de política económica y de carácter político (refinanciación de la deuda interna; Corporación para el Desarrollo; zonas francas; salvataje de bancos en quiebra; negativa a la reparación plena a militares frentistas; privatizaciones o desmantelamientos parciales de empresas estatales; amnistía para los militares; etcétera).

En parte, por la voluntad clara del gobierno de imponer sus políticas contra viento y marea y, en parte, por un despliegue más neto de reales afinidades de orientación socioeconómica,

se constituyó una especie de mayoría interpartidaria de hecho. Esto, si bien contribuyó a la continuidad de ciertas políticas, replanteó con fuerza la tendencia a la heterogeneidad de los sectores o “partidos” agrupados en un mismo lema electoral, contrariamente a lo que parecía ser la tendencia entre 1982 y 1985.

A su vez, junto con este proceso se frustraron rápidamente las altas expectativas que había generado el período de lucha contra la dictadura, en cuanto a un papel mucho más activo y dinámico de los diversos segmentos de la sociedad civil, sobre todo de sus sectores populares. Toda la floración de agrupamientos e iniciativas ligadas con el mundo del trabajo, la vida cotidiana y barrial, en el ámbito de la cultura no erudita, con su percepción diferente de lo político, fue perdiendo vitalidad y posibilidades de incidencia.

La recuperación de los espacios partidarios y una política oficial orientada de manera bastante clara a desarticular estas nuevas formas de relación entre la vida cotidiana y el Estado, contribuyeron decisivamente a facilitar dicho proceso. De esa manera, se empobreció una dimensión no institucional, pero sin duda central del rico período de la recuperación democrática y de su profundización a nivel del ciudadano común.

Es en ese marco que corresponde analizar algunas de las tendencias dominantes en estos años, en lo relativo al funcionamiento del Estado y el sistema político nacional.

LA CONCERTACIÓN FRUSTRADA

Retomamos ahora un análisis un poco más detallado de la suerte corrida por la política de la Concertación. Su fracaso significó no solo la clausura de muchas expectativas objetivamente presentes en casi toda la sociedad; representa también un claro indicador de las dificultades que enfrenta la recomposición de la democracia política cuando, al mismo tiempo, debe atender amplias demandas de democratización de la sociedad, en un contexto de redefinición profunda de las coordenadas socioeconómicas tradicionales en el país.

La política de concertación y de acuerdos fue canalizada inicialmente a través del espacio semiinstitucionalizado de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), y luego, en diversas instancias de diálogo político de alto nivel. El antecedente inmediato de esta política de concertación fue el proceso negociador, realizado en el tramo final de la transición democrática; pero la diferencia esencial radica en que, en ese momento, todos los actores sociales y políticos estaban en la oposición, pues

aún no se conocía qué partido ocuparía el gobierno, luego de las elecciones de noviembre de 1984. Además, en ese período los sectores sociales estaban fuertemente movilizados y venían de cumplir un papel político decisivo en la creación de las condiciones para el retiro de los militares del poder.

En la CONAPRO se produjo una amplia negociación entre los actores sociales (corporativos y movimientos sociales diversos) y todos los partidos políticos. Solo fueron excluidas las Fuerzas Armadas y la Asociación de Bancos. En ese momento, ambas instituciones eran percibidas unánimemente como “culpables” principales de los males que se querían superar; al menos, nadie tuvo espacio político para sostener lo contrario. Todo parece indicar que allí el gobierno ya electo, pero que aún no había asumido, trató de transmitir un mensaje de negociación y unidad nacional, aunque simultáneamente brindó un tratamiento diferencial a los distintos temas presentes en la agenda de discusión.

Los temas referidos a la reconstrucción política y jurídica de la democracia fueron objeto de acuerdos relativamente fáciles, que en lo sustancial fueron cumplidos posteriormente por el gobierno y sus parlamentarios. Una excepción fue, como veremos, el tema de los aparatos represivos y el tratamiento que se daría

a las violaciones de los derechos humanos por parte de policías y militares.

En los temas de carácter social (educación, salud, vivienda, seguridad social y, en general, la restauración de los niveles de vida), el partido electo buscó acuerdos amplios y, en términos globales, coherentes con un discurso electoral que exhibió inflexiones “populistas”. A diferencia de los temas anteriores, la política gubernamental posterior no llevó adelante en este plano lo concertado, argumentando, por lo común, que no existían las condiciones económicas y financieras que lo hicieran posible.

Finalmente, en cuanto al proyecto macroeconómico, a sus políticas e instrumentos, el Partido Colorado no se avino a firmar acuerdos que limitaran su gestión posterior. Los temas básicos de desacuerdo fueron el tratamiento de la abultada deuda externa, la relación entre sectores productivos y financieros, los eventuales controles de precios y subsidios, el papel del mercado interno para la reactivación y, consecuentemente, el problema del papel de los salarios y su nivel de recuperación a corto y mediano plazo. En todos estos temas, el Partido Colorado puso, como condición para un acuerdo, que este se limitara a un grado de generalidad tal que no le creara obligaciones muy precisas para el futuro.

Cabe tratar por separado el tema de las FFAA, los derechos humanos y el futuro del Poder Judicial. Presionados por el clima de la transición y la sensibilidad de la población sobre el tema, en la CONAPRO se acordó devolver la autonomía a la Justicia civil —lo que se cumplió a nivel formal—, pero también que esta actuaría en plenitud y con independencia en la investigación y castigo a los violadores de los derechos humanos durante la dictadura. También se pactó una reforma a fondo de las leyes orgánicas militares y el desmantelamiento de sus aparatos de control político interno. En lo fundamental, ninguno de estos puntos fue impulsado posteriormente por el gobierno; al contrario, por su propia iniciativa se legisló en sentido inverso o se omitió un debate y definición global en esa área.

Cerrada la etapa formal de la CONAPRO —de la cual rápidamente varios sectores ligados con el gobierno renegaron o la consideraron superada—, el gobierno impulsó una activa política orientada a buscar acuerdos interpartidarios amplios; incluso intentó formar un gobierno de coalición, mediante la inclusión de ministros del Partido Nacional y del Frente Amplio. Los fundamentos eran los mismos que se habían sustentado en la CONAPRO: la necesidad de un gran acuerdo nacional para salir

de la crisis política y económica que se vivía. Esto no prosperó, a pesar del amplio espíritu de cooperación propio de ese momento, ya que el gobierno mostró rápidamente que no estaba dispuesto a negociar —por lo menos a corto plazo— nada sustancial de sus orientaciones económicas y de las implicaciones sociales de las mismas, tal como había sido concertado en la CONAPRO.

El gobierno mantuvo de manera rígida su política de pago total y puntual de la deuda externa y sus intereses; la búsqueda absolutamente prioritaria del equilibrio fiscal; la apertura total del mercado financiero (caso único en América del Sur); la eliminación de casi todo tipo de subsidio eventual al consumo popular; la recaudación impositiva indirecta superior al 80%, así como una política de incentivo productivo básicamente centrada en las exportaciones. Amén de una firme negativa al desarrollo de papel activo del Estado en la regulación del mercado —salvo salarial y financiero— y la actividad productiva.

Como dijimos, luego de la polarización social y política de los años previos al golpe de Estado, y después de once años de dictadura militar, las iniciativas concertantes y la búsqueda de los llamados “acuerdos nacionales” se transformaron en uno de los nudos polí-

ticos para todos los actores implicados y no solo para el gobierno. Prácticamente todos los partidos de oposición y el movimiento sindical aceptaron, durante casi un año y medio, llevar sus demandas a una escena negociadora global, cargada de esperanzas y de promesas. Muchos analistas, así como la oposición política, consideran que se actuó con ese espíritu hasta el límite de las posibilidades compatibles con el mantenimiento de la identidad mínima de los actores no estatales.

Los primeros que a ese respecto tomaron distancia fueron los sindicatos. Estos acusaron al gobierno de no cumplir sus promesas y de mantener su política económica —y en parte laboral— como algo inmodificable en sus líneas maestras: la reactivación interna; el ritmo de la recuperación salarial; la política hacia la deuda externa y el gasto público; la política tributaria; etcétera. Ocurrieron polémicas públicas y el alejamiento fue “teorizado”, con la expresión de que para ellos la “concertación era una táctica y no una estrategia”. En parte por los magros resultados obtenidos y, además, presionado por los debates internos, el movimiento sindical culpó al gobierno de violar abiertamente los acuerdos de la CONAPRO, y pasó a desplegar una política de perfil opositor.

Por su parte, los empresarios, volvieron rápidamente a su perfil bajo en el espacio de la concertación, y prefirieron desarrollar sus negociaciones directamente con el Ejecutivo; es decir, en ámbitos más reservados y menos sometidos al juego plural de fuerzas.

En cuanto a los partidos políticos, el análisis debe diferenciar la lógica de acción del Partido Nacional y del Frente Amplio. El primero, uno de los partidos tradicionales de gobierno, frustrado por la clara derrota en las elecciones de 1984, definió su estrategia básicamente en función de las expectativas de ser gobierno en 1989. Por un lado, contribuir a estabilizar el régimen democrático que renacía —lo llamó “contribuir a la gobernabilidad”— y, al mismo tiempo, no aparecer como totalmente subordinado a las iniciativas del Ejecutivo. De todos modos, al no poder proponer una política social y sobre todo económica sustantivamente distinta, vio acotado sus espacios de discrepancias en ese plano. Esa situación ambivalente en el espectro político lo hizo fluctuar en su táctica negociadora. Sin embargo, al no coincidir las aperturas políticas del gobierno con una actitud similar en lo esencial de las políticas negociadas, el Partido Nacional decidió distanciarse del discurso acuerdista. Prefirió combinar un tono político más opositor, que

incluyó la negativa a nombrar oficialmente ministros propios, con la celebración de acuerdos delimitados a los temas económicos de fondo: refinanciación interna; compra de bancos quebrados; zonas francas; apoyo a grupos exportadores; apertura financiera total; pago de la deuda externa, etcétera. Con el paso del tiempo, el Partido Nacional prefirió ir desplazando el tema de los acuerdos posibles al terreno de la estructura del sistema político, tomando algunas iniciativas de reforma constitucional, en procura de que los acuerdos políticos fueran refrendados por gabinetes de mayoría parlamentaria explícita, y ligados con un programa de gobierno.

El Frente Amplio estaba impulsado por una lógica distinta. Como conglomerado de izquierda muy perseguido durante la dictadura, aún buscaba la legitimación en el sistema. En consecuencia, trató de utilizar su actitud negociadora como un instrumento de penetración en nuevos sectores sociales. No obstante, el carácter de sus bases sociales y de su programa le dejaba un margen de negociación mucho más estrecho. Por ello, desde el principio descartó la invitación a integrarse al gabinete. Siguió concurriendo a las convocatorias; pero, forzado por el desgaste que le producía la rigidez del Ejecutivo, terminó tomando una

distancia mucho más neta con la política de este. Tanto en el fondo, como en el tono de su discurso, retomó un carácter claramente opositor.

La negativa del Ejecutivo a incluir el tema de las violaciones a los derechos humanos en la agenda de discusión aceleró esta toma de distancia del Frente Amplio, que culminó en el último trimestre de 1986, al votarse la ley que daba amnistía de hecho para los militares. El distanciamiento se expresó, además, en duras controversias sobre la política económica y social, incluyendo algunas interpeleaciones parlamentarias.

El gobierno se vio llevado, así, a asumir los réditos y los costos de sus propias iniciativas, lo que lo obligó a extremar el uso de los mecanismos legales y políticos para imponer su voluntad al Parlamento, a pesar de no tener mayoría en él. Durante el año 1986 y parte de 1987, aumentó en los actores la sensación de un cierto bloqueo político institucional; se llegó incluso a especular sobre la disolución de las Cámaras y el llamado a nuevas elecciones.

Es así como esos dos primeros años vieron fracasar los espacios relativamente amplios y semiinstitucionalizados de concertación con los cuales se abrió el período democrático. Aparte de los efectos de ese fracaso sobre el clima de las relaciones sociales y políticas del

país, importa señalar que allí también murió un intento por buscar formas más o menos reguladas, que permitieran la participación directa de amplios sectores de la sociedad civil en la determinación de las grandes orientaciones y políticas públicas, que inciden en los intereses corporativos específicos y la vida cotidiana de amplísimos sectores de la población.

EL PROBLEMA MILITAR

Tratándose de un proceso de recuperación democrática subsiguiente a una dictadura de las Fuerzas Armadas como institución (estas tuvieron pretensiones de crear un nuevo tipo de sistema político estable), preguntarse qué ha pasado con ellas en estos cuatro años resulta decisivo para comprender hacia dónde se orienta la estructura política y estatal del país.

Esta pregunta es importante no solo si se piensa en las posibilidades de que pudiera producirse un nuevo golpe de Estado, lo que no parece estar planteado en el horizonte actual del país. En realidad, la experiencia vivida entre 1968 y 1973 mostró que el descaecimiento de la democracia puede procesarse durante un largo período de tiempo, sin que se produzca la ruptura formal del orden institucional. Por otra parte, los procesos de transición en los otros países del Cono Sur evidencian una tendencia

a consolidar nuevas formas de tutela y presencia militar, que quizás convivan por largo tiempo con regímenes de gobiernos civiles elegidos por sufragio universal. Los documentos secretos que han trascendido de las reuniones de Ejércitos Americanos —verdadera internacional militar— permiten constatar con claridad que ese tipo de intervención castrense en la vida política es la que ellos consideran más adecuada para este período en América Latina.

Por otra parte, no debe olvidarse que, en nuestro país, las Fuerzas Armadas concurren a los debates de la transición siempre afeerradas a sus planteos de democracia tutelada. Aunque no pudieron cristalizarlos en el plano constitucional, los mantuvieron en sus mecanismos de socialización y educación interna, así como en las leyes orgánicas de cada arma; en particular, en la Ley Orgánica del Ejército, aprobada a fines de 1984 y aún vigente.

Para que ello fuera posible, no fue indiferente que el repliegue de los militares del gobierno se hiciera en forma negociada. Aunque las Fuerzas Armadas vieron derrotado en plebiscito su proyecto político, en 1980, igual lograron administrar la transición, además de preservar todas sus estructuras y cuadros, incluso los más implicados en el terrorismo de Estado.

Esta ambigüedad se vio directamente reflejada en el hecho de que la negociación final del Club Naval no solo creó un marco constitucional provisorio vigente hasta un año después del nuevo gobierno, sino que el tema capital de la reestructuración institucional de las Fuerzas Armadas y de cómo actuaría la justicia civil respecto de las violaciones de los derechos humanos, fue soslayado por todos los negociadores. Es cierto que los militares no lograron retacear formalmente el espacio del gobierno y de la justicia civil; pero, a su vez, los partidos no consiguieron ningún compromiso de depuración eventual ni de desmantelamiento de los aparatos represivos y demás reformas necesarias. Tampoco se obtuvo un compromiso de aceptación para que los culpables de delitos fueran sometidos a una investigación autónoma de la justicia civil. Luego de once años de dictadura, estas lagunas asumieron, como es obvio, una importancia relevante en el escenario político, a partir de 1985.

Al redactarse este texto aún no se ha realizado el Referéndum de derogación de la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; por lo tanto, se desconoce el resultado y sus efectos trascendentes para el futuro del funcionamiento del Estado uruguayo y, más en general, de la cultura cívica y el sistema político nacional.

La importancia de este tema —igualdad de todos los ciudadanos ante la ley— es, sin duda, capital para definir las relaciones entre militares y poder civil. Pero el problema que plantea el papel de las Fuerzas Armadas en un proceso de consolidación democrática efectivo implica otras dimensiones que no pueden ignorarse.

Esa problemática abarca, por lo menos, los siguientes temas: sometimiento efectivo de los mandos a las órdenes del Poder Ejecutivo y a la voluntad y decisiones del Parlamento, en lo que corresponda; la política de ascensos y nombramientos de las máximas jerarquías; el contenido de la formación castrense, en particular, sus aspectos ideológicos y políticos; el abandono por parte de los militares de tareas políticas de orden interno, incluso funciones de inteligencia y control de la oposición política y los movimientos sociales y culturales; la abstención de declaraciones ajenas a sus funciones, por parte de los mandos y demás oficiales.

Contrariamente a las expectativas de la opinión pública y a las propias promesas electorales, en la mayoría de estos temas el gobierno y el Parlamento no han realizado una tarea que lograra adaptar la realidad a las necesidades de consolidar una democracia estable y plena; que estructurara unas Fuerzas Armadas realmente consustanciadas con ese objetivo.

El gobierno, en el discurso y en la práctica, fue modificando poco a poco sus enfoques respecto del tratamiento del problema militar. Su política, en lo sustancial, puede calificarse como orientada a dar por resuelto el problema, con el acuerdo del Club Naval. Al mismo tiempo, considera negativa, desestabilizadora y políticamente inadecuada cualquier intervención directa del poder político en el interior de las Fuerzas Armadas. Recibe idéntica calificación el tratamiento judicial de los actos ilegales cometidos por militares y policías durante el período dictatorial.

Por su parte, la oposición —al menos hasta el segundo semestre de 1986, cuando la mayoría nacionalista votó la ley de Caducidad— ha considerado esta política como ineficaz y peligrosa para una efectiva reinserción de los militares en la vida democrática. Al postergarse las reformas institucionales internas de las Fuerzas Armadas, se deja en la impunidad total a oficiales con mando que mantienen sus ideas mesiánicas y antidemocráticas; se tolera, de hecho, intervenciones públicas de tipo político; y se impide el desmantelamiento efectivo de sus órganos de control y “espionaje” de los ciudadanos.

Estas prevenciones se vieron ratificadas al aprobarse varios de los ascensos ocurridos en

estos años, ya que en algunos casos se trataba de oficiales claramente comprometidos en torturas y delitos graves contra personas. Otra corroboración surgió cuando oficiales superiores, con mando de tropas o altas responsabilidades, utilizaron en reiteradas oportunidades los actos públicos y oficiales de las fuerzas para hacer declaraciones que, indudablemente, suponen formas ilegales de intervención política. Trascendieron, además, órdenes y documentos secretos emanados del ámbito de inteligencia castrense, que expresamente indican la permanencia de orientaciones ligadas con la doctrina de la Seguridad Nacional y la llamada “guerra interna”. Lo que se conoce de la participación uruguaya en las Conferencias de Ejércitos Americanos confirma estos hechos.

Enfrentamientos referidos a la política a adoptar respecto de las Fuerzas Armadas se dieron en múltiples ocasiones, tanto con las fuerzas políticas de oposición como con los movimientos sociales que han jugado un papel significativo en el tema. Estas pugnas se fueron agravando a partir del trámite de la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado; norma que asumió la amnistía general para los militares y policías, como condición que hiciera posible el voto de la mayoría del Partido Nacional. La aceptación pública por el

gobierno y la mayoría nacionalista del desacato militar como la causa determinante de su voto a la ley, dio un carácter menos táctico y más trascendente a la división que ella creó en la opinión pública.

La interposición del recurso de Referéndum contra la ley de Caducidad, el apoyo heterogéneo y plural a dicha iniciativa y el éxito en la recolección de las firmas necesarias —a pesar de su dificultad práctica y las serias trabas que se le opusieron desde los sectores que habían votado la ley— muestra que esta afectó expectativas muy arraigadas en amplios sectores de la ciudadanía, más allá de sus definiciones partidarias.

Más allá de la intención de los convocantes, es indudable que el largo proceso de debates, hasta llegar a la consecución de las firmas, provocó divisiones prácticamente en todas las fuerzas políticas. Ello se debe a que, con independencia del resultado de la votación, han aparecido con más crudeza los problemas no resueltos en materia de relaciones entre las Fuerzas Armadas, el gobierno civil y la cultura política nacional.

Parece claro, a estas alturas, que los militares han retenido un papel político y una real capacidad de vetar ciertas decisiones gubernamentales. En ese sentido, y por encima de lo que dice la Constitución y la ley, el juego de factores de

poder efectivo se ha modificado respecto de la situación histórica previa al golpe de Estado. La aceptación por el gobierno del sobredimensionamiento de las Fuerzas Armadas y el papel relativamente menor de estas en la hipótesis de un conflicto internacional, tienden estructuralmente al desarrollo de sus tendencias intervencionistas y tutelares sobre la sociedad, el Estado y el sistema político.

Junto con una serie de otras iniciativas u omisiones, es indudable que el Poder Ejecutivo ha facilitado esta situación al nombrar un ministro de Defensa que fue más un administrador burocrático que un conductor democrático de las Fuerzas Armadas. Posteriormente, lo sustituyó por el Gral. (r) Medina —último jefe del Ejército de la Dictadura— comprometiéndose aún más el papel del poder político en la conducción efectiva de la integración militar a la vida democrática.

Respecto del nuevo tipo de Estado que se va consolidando —y, en buena medida, en relación con el sistema político real y no solo jurídico—, el significado más importante del problema militar lo constituye el carácter netamente de “soldados políticos”, que las FFAA siguen reivindicando para sí. Se incluye en ello la consideración, como enemigos del “orden” y el “Proyecto Nacional”, tal como ellos lo definen, del marxismo

como ideología y de los partidos de izquierda, como fuerza. Cabe destacar también su capacidad y voluntad —tolerada o impulsada, según los casos, por varias fuerzas políticas— de tutelar y vetar ciertas áreas de decisión del gobierno y de los otros poderes del Estado.

Como muy bien señala el politólogo norteamericano Alfred Stepan (1988), en su última obra sobre los problemas político militares en el Cono Sur, en lo referente a la doble dimensión de “cuestionamiento militar del poder civil” y la “sobrevivencia de prerrogativas militares”, el Uruguay se encuentra en una posición intermedia entre Brasil y Argentina, aunque claramente alejado de lo que puede considerarse una situación normal y estable, en cuanto a sus implicancias para consolidar una democracia bajo control civil en sentido estricto.

Esta nueva realidad no puede ser minimizada, salvo que se admita explícita o implícitamente que unas Fuerzas Armadas de ese tipo son de todos modos “garantes obligadas de la democracia”; concebida esta como elecciones periódicas para elegir gobernantes. Claro que ello implica excluir de esa democracia tanto la legitimidad plena de las fuerzas políticas y sociales, que propenden al cambio social y económico profundo, como la clásica subordinación militar a las decisiones del gobierno civil,

en cuanto a los objetivos estratégicos de defensa y las áreas socioeconómicas y políticas claves para el país.

Tener clara esta limitación a la consolidación democrática no significa minimizar la situación de hecho de que los militares han estado dispuestos a imponer ese tipo de intervención política y a tratar de perpetuarla. Pero reconocer eso es algo muy distinto que transformarlo conceptualmente en componente natural de un nuevo tipo de democracia. Además, no debe dejar de analizarse cómo la conducta de importantes actores políticos civiles ha contribuido a consolidar, en parte, esa situación.

Por ello, no nos parece compartible la tesis sustentada por autores como Juan Rial, cuando sostiene: “Hay una nueva forma democrática que construyen, también los no demócratas. Aunque la congruencia entre régimen y fuerzas armadas, y entre ellas y el gobierno pueda no ser alta, las nuevas formas obligan a ser socios” (1986: 78). Pensamos que la pregunta clave sigue siendo: ¿socios para qué proyecto de país y de régimen político?

LA PREMINENCIA DEL PODER EJECUTIVO

El Partido Colorado accede al gobierno como primera minoría o mayoría relativa con 41,2% de los votos. De acuerdo con cierta interpretación

de la Constitución, esto le permite al presidente nombrar todo el gabinete sin negociar su programa; pero, a su vez, dado el sistema electoral de tipo proporcional, eso lo deja en minoría en las Cámaras legislativas.

Esta situación influyó, sin duda, en su búsqueda de acuerdos políticos en la primera etapa; pero, al mismo tiempo, dados sus compromisos bien definidos en materia de política económica, eso llevó rápidamente al Ejecutivo a desarrollar un estilo de conducción política tendiente a maximizar los ámbitos exclusivos de decisión. En consecuencia, se relegan las funciones del Parlamento, de las autonomías de las empresas públicas y de otras formas legales y políticas de control ciudadano (de sus decisiones fundamentales). Existe un importante consenso en cuanto a que dicho proceso centralizado en el Ejecutivo tiene raíces previas al golpe de Estado, y que se vio facilitado por la propia reforma constitucional de 1967. De igual modo, se acepta que este proceso se ve reforzado por un hecho político surgido en 1971 y reproducido en las elecciones de 1984, es decir, la división del electorado en tres tercios desiguales, pero que tienden a bloquearse mutuamente.

Sin anular la división formal de poderes del Estado y sin negar el principio de la soberanía popular, el Ejecutivo desplegó una multiplicidad

de procedimientos —unos legales, otros de dudosa legalidad y algunos francamente ilegales— que permitieron al gobierno imponer de hecho los capítulos fundamentales de su política económica y social.

Hay aspectos de esa concentración que se expresan en el simple ejercicio por el Ejecutivo de atribuciones previstas en el marco constitucional: iniciativas reservadas; leyes de urgencia; vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento; entre otras. Pero hay otros casos en los que dicha tendencia se expresa en una cierta manera de usar esas atribuciones y su propia frecuencia, o en la extralimitación del espacio legal por medidas de hecho no siempre claramente percibidas por todos los actores; por ejemplo: imposición de puntos de vista a directores de entes autónomos o descentralizados; sugerencias al Parlamento sobre cómo redactar una ley vetada; decisiones por decreto cuando correspondería una decisión parlamentaria, etcétera.

En otros casos, dicha tendencia se ve reflejada en la creación, por parte del Ejecutivo, de obstáculos formales o de hecho a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno, sin la cual resulta casi imposible que otros Poderes y la opinión pública puedan ejercer efectivamente sus atribuciones de control democrático. Así, se ha presentado en forma oscura el Presupuesto

Nacional o las Rendiciones de Cuentas anuales en lo que hace al Parlamento; se ha redactado de manera confusa el punto de la ley de Caducidad que tiene que ver con las atribuciones del Poder Judicial; se ha procurado también obtener recursos fiscales por vías que eluden la intervención parlamentaria; etcétera.

Existen otras manifestaciones de esa tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo que se expresan en formas más sutiles, pero no menos reales y efectivas, como son, por ejemplo: el recurso reiterado a la amenaza de vetos antes de que una ley sea aprobada contra la voluntad del gobierno o el uso de mecanismos jurídicos o políticos a efectos de eludir sus responsabilidades ante la mayoría parlamentaria.

Esta política centralizadora se vio además favorecida por el hecho de que, contrariamente a lo concertado en la CONAPRO, el gobierno mantiene vigente un número importante de decretos-leyes y reglamentos de la época dictatorial, que aumentan su margen de maniobra. Una de esas normas más significativas —y también más usadas— es el decreto-ley que autoriza al Ejecutivo a fijar por decisión propia los salarios públicos y privados, cuando no comparte los acuerdos a los que llegan empresarios y sindicatos, en los Consejos de Salarios. El uso alternativo o combinado de todos esos mecanismos le ha permitido al

gobierno imponer su política presupuestal, monetaria, financiera, impositiva, de alquileres, de jubilaciones, de manejo del tema militar, entre otras.

Como se señaló anteriormente, pese a la existencia de un clima ampliamente concertante, como fue el de la transición en nuestro país, la acción del gobierno, desde el inicio estuvo dirigida a lograr el mínimo de concesiones a la mayoría opositora neta, que existía en ambas Cámaras. Incluso en el trámite de la primera ley votada por este Parlamento —la de Amnistía para los presos políticos—, el Poder Ejecutivo amenazó con vetarla en su totalidad si la amnistía era general e irrestricta, como la mayoría de la Cámara estaba dispuesta a votar. En esa ocasión, el sentir de la mayoría opositora puede resumirse en las palabras del diputado nacionalista Lorenzo Ríos, cuando dijo en la Cámara:

La minoría presidencial pretendió desviar o frenar el pronunciamiento de una de las Cámaras del Parlamento y esto hay que denunciarlo con vigor [...] hay que tener cuidado en el futuro de que esta minoría presidencial, que representa dos quintos de la voluntad electoral del país, pretenda seguir gobernándonos por medio de este juego de cosas (1985, 8 de marzo).

Como los hechos posteriores fueron mostrando, lejos de tratarse de un recurso extremo aplicado a un tema muy especial y en circunstancias

también muy particulares, la amenaza de veto o su aplicación se transformó en un recurso habitual del Ejecutivo en la búsqueda de imponer su punto de vista.

El cuadro adjunto muestra que solo en los primeros tres años de gobierno hubo veinticinco proyectos de ley a los cuales se aplicó el veto final o la amenaza previa de veto, para doblegar a la oposición.

Los temas que abordaban estas leyes eran de la mayor diversidad imaginable: desde la amnistía para presos políticos y luego a los militares, pasando por el Presupuesto General y las Rendiciones de Cuentas anuales, los alquileres, las pasividades, hasta llegar a temas tan circunscriptos como el retomo de la Aeronáutica Civil, la Dirección General de Comunicaciones y Meteorología al ámbito civil. Más allá de los choques con el Parlamento, esta conducta del Ejecutivo produjo fuertes conflictos con diversos organismos públicos y privados.

En el ámbito judicial, ello motivó declaraciones públicas de la Suprema Corte de Justicia en defensa de su autonomía administrativa y su idoneidad jurisdiccional. Reacciones similares tuvieron el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, cuyos jerarcas amenazaron con presentar la renuncia a sus cargos. En estos casos, el enfrentamiento y la protesta estuvieron fundados en que, al igual que estos organismos, las ma-

yorías parlamentarias y varios juristas eminentes consideraban que el Ejecutivo estaba violando la Constitución, al ejercer el derecho de veto sobre los artículos presupuestales elevados por esas autoridades y refrendados por el Parlamento.

Otro enfrentamiento con el Poder Judicial tuvo lugar cuando el Ejecutivo desacató la orden de arresto de varios policías y militares, quienes incumplieron la orden de presentarse para ser interrogados por supuesto involucramiento en delitos contra los derechos humanos, en el período dictatorial. En ese momento, aún no se había votado la amnistía para los militares y el hecho motivó airadas declaraciones públicas del Colegio de Abogados y la Asociación de Magistrados. Estos organismos calificaron esta situación como violación del principio de autoridad, contrario a la independencia de los jueces y del Poder que ellos integran. En el Parlamento se presentaron denuncias similares. La tensión con el Poder Judicial alcanzó su punto máximo cuando buscando argumentos en favor de la amnistía para los militares, el Presidente en discurso público puso en duda la “independencia de criterios y el sereno juicio” de los magistrados, para ejercer su función jurisdiccional en este tema.

Esta tendencia a concentrar la toma de decisiones significativas en la esfera del Ejecutivo y la alta administración directamente dependiente de él, ya vimos que fue impulsada a través

de variados mecanismos. Un tema que provocó sucesivos enfrentamientos con la oposición fue la modificación de precios de la gasolina sin consultar al Parlamento; en particular, la retención directamente para Rentas Generales de las ganancias adicionales obtenidas por el organismo público respectivo (ANCAP). La oposición acusó al gobierno de aplicar un impuesto camuflado sin el derecho a hacerlo, y provocó una interpe-lación parlamentaria. Pero, quizás lo que motivó una mayor reacción opositora, a propósito de este tema, fue la imposición de esta resolución al Directorio de ANCAP, lo que violaba la autonomía que la Constitución le reconoce a ese tipo de empresa pública. Este no fue el único hecho de este tipo. Se impusieron resoluciones sobre temas diversos a los directorios que constitucionalmente son autónomos: de las empresas estatales de energía, telecomunicaciones, ferrocarriles, aguas corrientes, así como también al Banco de la República y al Banco de Previsión Social. En todos estos casos, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto —dependiente del presidente— fue puesta en el banquillo de los acusados, como el verdadero centro de decisiones. No obstante, en virtud de su estatuto legal, al Parlamento no le compete su control y no puede ser sancionada políticamente. Su director fue catalogado, en esos duros debates, como un “superministro... impune”.

Cuadro 1. Amenaza de veto, y vetos aplicados por el Poder Ejecutivo (marzo 1985 – diciembre 1987)

| Iniciativa legislativa | Amenaza de veto | Hubo veto | Resultados de la iniciativa |
|---|-----------------|-----------|--|
| Amnistía general e irrestricta | Sí | No | Se aceptó restringir alcance mediante proyecto conjunto del PN-FA-PC |
| Designación de miembros de la Corte Suprema | Sí | No | La oposición aceptó volver a nombrar el miembro designado durante la dictadura |
| Derogación del Acto Institucional N.º 19 | Sí | No | Se aceptó de hecho su no vigencia |
| Ley de Refinanciación | Sí | No | Se elaboró proyecto conjunto mayorías del PN-PC |
| Corporación para el Desarrollo | Sí | No | Se elaboró proyecto conjunto mayorías del PN-PC |
| Ley de Alquileres (primer proyecto) | Sí | Sí | Se interpuso veto total |
| Presupuestos de gastos y recursos | Sí | Sí | Se interpuso veto total |
| Restitución de destituidos por la dictadura | Sí | No | Se aceptó restringir su alcance |
| Fijación de precios de artículos de la canasta familiar | Sí | No | Continúa a estudio del Parlamento |
| Rendición de cuentas 1986 | Sí | No | No se pudo aprobar ningún proyecto al finalizar el período establecido |
| Revaluación de pasividades 1986 | Sí | Sí | Se impuso veto total |
| Aportes rurales a la seguridad social | Sí | Sí | Se impuso veto parcial |

| | | | |
|--|----|----|--|
| Banco de Previsión Social | No | Sí | Se impuso veto parcial |
| Defensa foro sindical | Sí | No | Continúa a estudio del Parlamento |
| Retorno de director de Aeronáutica Civil a MTOP | No | Sí | Se impuso veto total |
| Retorno del director general de Telecomunicaciones a ANTEL* | Sí | Sí | Se impuso veto total |
| Retorno de director de Meteorología a MTOP* | Sí | Sí | Se impuso veto total |
| Restitución de militares destituidos por la dictadura | Sí | No | Se elaboró proyecto conjunto del PN-PC |
| Facultades de comisiones investigadoras | Sí | No | Se aceptó restringir alcance |
| Proyecto de defensa de los derechos humanos (Zumarán-Batalla) | Sí | No | Nuca se llegó a tratar |
| Sobre violación de los derechos humanos (primer proyecto del PN) | Sí | No | Se elaboró proyecto conjunto mayorías del PN-PC (Ley de Caducidad) |
| Reevaluación pasividades 1987 | Sí | No | Se aceptó restringir el alcance |
| Rendición de cuentas 1987 | Sí | Sí | Se impuso veto parcial |
| Modificación de la Ley de Refinanciación | Sí | Sí | Se impuso veto total |
| Prórroga de lanzamiento de inquilinos | Sí | No | Continúa a estudio del Parlamento |

* Traslados desde la época dictatorial al ámbito del Ministerio de Defensa

Fuente: de Sierra y Longhi (1989).

En una de las Rendiciones de Cuentas anuales de carácter presupuestal, el Ejecutivo fue acusado de presionar a diversos entes autónomos para que no presentaran su propio presupuesto por programa, a fin de impedirle al Parlamento el uso del recurso constitucional de apoyar ese proyecto, y no el del gobierno.

Otra área donde se produjeron significativos enfrentamientos fue la relativa a construcciones de vivienda, por el régimen de “cooperativas de ayuda mutua”.

Importa mostrar este caso, pues se trata de un sector que involucra muchos miles de trabajadores organizados y fuertemente movilizadas, desde hace muchos años (FUCVAM). Se trata de una temática regulada por la ley; sin embargo, el Ejecutivo no la cumple. Los cooperativistas y la oposición acusan al gobierno no solo de violar la ley, al retacear los fondos, sino de querer destruir, por esa vía, a un movimiento social que escapa a su control. El gobierno se ha mantenido incólume y sostiene su política —en parte ilegal—, mediante órdenes que imparte al Directorio del Banco Hipotecario, de propiedad estatal, que es el ejecutor en esta materia.

Naturalmente, para hacer efectiva la señalada centralización de poder y concretarla en el funcionamiento parlamentario, el partido de gobierno debió realizar, en estos años, un

esfuerzo especial para disciplinar a su bancada; fenómeno claramente innovador en comparación con los Parlamentos previos a 1973. Si bien esta situación parece irse resquebrajando conforme se aproxima el período electoral, durante más de tres años implicó modificaciones significativas del papel de los diputados y senadores. Por un lado, se concentraron las relaciones Ejecutivo-bancada en algunos parlamentarios, cuya influencia básica surgía precisamente de sus contactos con el Ejecutivo. Por otro, redujeron de manera considerable la autonomía y capacidad de iniciativa de los legisladores del propio partido de gobierno, en aquellos temas que el Ejecutivo consideraba prioritarios. De esa manera se puede entender cómo a pesar de las importantes diferencias entre sectores colorados —hoy más manifiestas— estos se vieron condicionados a votar en bloque en casi todos los temas de importancia, incluso a riesgo de pagar por ello un precio electoral, como lo manifestaron más o menos claramente en varias ocasiones.

Cabe señalar, por último, que esta centralización en la toma de decisiones se adecua a la necesidad de los dirigentes de los grandes grupos económicos y empresas líderes, de negociar sus intereses específicos directamente con el Ejecutivo. Las orientaciones económicas

generales de este lo vuelven particularmente afín a los planteos empresariales. Con ello, además, se evita pasar por el ámbito legislativo, mucho más heterogéneo y diversificado. La discusión en ese ámbito podría suponer una publicidad inconveniente, cosa que puede evitarse si se llevan las negociaciones a los espacios más reservados del Poder Ejecutivo y la alta administración, como el Banco Central, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco de la República, etcétera. En estos años, han sido cada vez más frecuentes las tratativas de ese tipo entre el Ejecutivo y los centros de poder económico y militar. Así se fueron reservando atribuciones crecientes para la toma de decisiones, ajenas al control del Parlamento y la opinión pública. Solo varió esta situación cuando la Constitución obliga taxativamente a pasar por un trámite parlamentario. En algunos de estos casos, el Parlamento se vio obligado a votar lo que ya estaba elaborado en sus grandes líneas, o someterse una vez más al veto.

No es de extrañar, entonces, que el prestigio del Poder Legislativo ante la opinión pública haya pasado de altos niveles de expectativas, a un pronunciado descenso de las estas, en particular desde el segundo semestre de 1986 (ver gráfica adjunta), cuando ante la presión militar, el presidente amenaza con vetar cualquier

fórmula que no implicara la amnistía total para los delitos castrenses en materia de derechos humanos. Cayó aún más el momento en el que la mayoría nacionalista aceptó dicha imposición. Todo este proceso culminó con la insólita destitución del senador Araújo.

EL SISTEMA POLÍTICO Y DE PARTIDOS

El ya mencionado estilo político impuesto por el Ejecutivo luego de la dictadura y en pleno clima de transición, caracterizado por expandir sus atribuciones, produjo confrontaciones políticas no solo con la oposición partidaria, muchos movimientos sociales y otros organismos estatales. También generó un amplio debate sobre la estructura del sistema político y electoral, lo que generó diversas iniciativas de la oposición, tendientes a su eventual modificación mediante reformas legales o constitucionales.

Esos debates se volvieron bastante agudos, dada la presencia minoritaria del gobierno en las Cámaras y una clara voluntad política centralizadora, que en varias ocasiones llevó al sistema a un estado de inmovilidad. Como señalamos anteriormente, esta situación indujo al Ejecutivo a insinuar la posible disolución del Parlamento, como recurso final para enfrentar los embates opositores e impedir que se incrementara el número de vetos.

La actual estructura de partidos, percibida por los analistas y actores como relativamente estable a mediano plazo, suele dificultar la resolución de los conflictos suscitados entre los Poderes. En esa dirección, se esbozaron algunas propuestas de reforma del sistema de relación formal entre los Poderes del Estado, encaminadas a limitar las potestades del Poder Ejecutivo. Entre varios puntos, destacamos los siguientes:

- a) restricción de sus iniciativas exclusivas, por ejemplo, en materia presupuestal, así como disminución del número de votos requeridos para el levantamiento de los vetos.
- b) explicitación de la necesidad de un apoyo parlamentario al Gabinete;
- c) simplificación de los mecanismos de censura a los ministros y, en particular, establecer la obligación de separar de su cargo al ministro censurado.

En lo referente al sistema de partidos y su efecto sobre la relación entre Poderes, se jerarquizó el argumento de que debía reformarse el sistema electoral, en la perspectiva de facilitar la constitución de gobiernos mayoritarios de coalición, con garantías reales para los grupos

participantes. Por otra parte, se planteó la necesidad de incorporar reformas que permitirían al presidente obtener la mayoría absoluta de votos, en especial mediante el sistema del balotaje (segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en primera instancia), o a través reformas en el sistema de hojas de votación. Esto, en particular, permitiría cruzar dichas hojas de votación entre los distintos lemas reconocidos por la Corte Electoral.

Estas propuestas han involucrado a sectores importantes, tanto del Partido Nacional como del Frente Amplio. Sin embargo, la lógica y las motivaciones de ambos son distintas, al menos parcialmente. El Partido Nacional, y en especial sus sectores mayoritarios, si bien no tienen actualmente propuestas socioeconómicas claramente alternativas a las del gobierno en los temas más sustantivos, aspiran a ser gobierno en 1989. Para ello necesitan el “refuerzo” de eventuales votos frenteamplistas, para su candidato presidencial. De ahí la propuesta de balotaje o fórmulas alternativas que tengan el mismo efecto, incluso si esto debilita la demanda de más “parlamentarismo”, ya que entonces el presidente tendría mayoría absoluta de votos, es decir, más que cada partido por separado. Asimismo, para el Partido Nacional es objetivamente redituable toda reforma que

tienda a frenar el eventual crecimiento del Frente Amplio.

En cuanto a este —que difícilmente puede aspirar a ser gobierno en 1989— ha buscado limitar al máximo el poder de un Ejecutivo que, a corto plazo, no estará en sus manos y, al mismo tiempo, abrir la puerta para eventuales coaliciones que le permitieran negociar parte de su programa y, quizás, participar en el gabinete, haciendo valer sus votos como fiel de la balanza entre los “tres tercios desiguales”.

Ambos partidos están lejos aún de tener una posición definitiva sobre este tema, y el hecho de que sus bases electorales tengan algunas zonas de aproximación en cuanto a su perfil crea dificultades adicionales para lograr una convergencia efectiva entre ellos, en este terreno.

En el sistema actual, es probable que se reproduzcan con frecuencia los choques de poderes y la amenaza constante de bloqueo político, como ya ha sucedido en estos años de gobierno democrático, aunque posiblemente ello no ocasionará crisis catastróficas de régimen. Pero al mismo tiempo, quizás se afirme la presencia de un Ejecutivo fuerte, que propenda a imponer su voluntad, a pesar de ser minoría en el Parlamento, con todos los efectos que ello implica sobre el estilo político y el acotamiento

de los aspectos sustantivos de la democracia, tal como existió antes de 1967 en el país.

El apoyo del Partido Nacional a la ley de Caducidad, a través de un cambio brusco de sus posiciones, significó un fuerte distanciamiento con aquellos sectores del Frente Amplio que impulsaban activamente el acuerdo para el cambio de la Constitución. Los puentes no se rompieron del todo, pero por lo menos hasta que se conozca el destino del Referéndum sobre la ley de Caducidad, resulta muy difícil predecir la suerte final de una eventual reforma constitucional.

Estas circunstancias han fortalecido, por otra parte, a los sectores políticos menos entusiastas de una reforma inmediata de la Constitución —en particular, en sus aspectos electorales—. Esto complica aún más la consecución de un acuerdo opositor en el corto plazo; es decir, con posibilidades de llamar a un plebiscito sobre la reforma en las elecciones de 1989, e implantarlo por la vía de las urnas.

A ese elemento se agrega la voluntad firme del Partido Colorado de impedir, en la medida de sus posibilidades, una reforma constitucional que se anuncia como limitante de los Poderes de la primera minoría y, por lo tanto, del Ejecutivo; decisión que le conduciría a perder el acceso al gobierno. Esta estrategia se

apoya, primero, en la expectativa de poder ganar nuevamente las elecciones de 1989, a pesar del desgaste producido por la actual gestión de gobierno; y segundo, en el hecho de que hasta el momento la acción del gobierno y del Partido Colorado, si bien ha generado áreas de neta oposición, al mismo tiempo cuenta con el apoyo decidido de los centros de poder económico nacionales y transnacionalizados, así como de los actuales mandos de las Fuerzas Armadas.

Sobre la base de la tradición, es previsible que al menos el Partido Nacional no esté, en definitiva, de acuerdo con propiciar una reforma constitucional que cuente con la oposición neta y decidida del Partido Colorado. Eso lo obligaría a tentar una negociación más amplia con el gobierno, en especial, si tenemos en cuenta que ambos partidos tradicionales parecen estar decididos a impedir, en lo posible, que el Frente Amplio se transforme en el fiel de la balanza y, a mediano plazo, en una opción electoral de gobierno.

Este entrecruzamiento de intereses crea una situación paradójica. En efecto, el Partido Nacional propone en su proyecto de reforma constitucional una variante electoral que si bien podría darle la victoria como primera minoría, al mismo tiempo fortalecería la fuerza del presidente, lo que parece en principio contradictorio con la voluntad de fortalecer al Parlamento

(Nohlen y Rial, 1986). Además, el Partido Colorado ya ha insinuado a través de algunos de sus voceros que si se viera obligado a negociar una reforma de la Constitución y, en particular, una mayor parlamentarización, probablemente propondría otras reformas en el sistema electoral, que eliminarían la representación proporcional actual, con lo que se acercaría a un sistema mayoritario por circunscripción para todos los cargos elegibles, y no solo para la Presidencia. Es claro para todos los partidos que, de prosperar esa propuesta, el principal perjudicado, en esta etapa histórica, sería el Frente Amplio y sus fuerzas integrantes.

A todo esto debe agregarse la determinación convergente ejercida por los principales grupos económicos y sociales, que apoyan el proyecto privatizador y de creación acelerada del modelo de “país servicio”. Esto es así, dado que dichos grupos son plenamente conscientes de que una reforma de esa magnitud se vería fuertemente retardada —si no impedida— si tuviera que ser procesada a través de un régimen con mayor peso en el Parlamento, y toda la dinámica representacional de los intereses diversificados y complejos que ello implica.

Incluso es razonable avanzar la hipótesis de que tanto los principales grupos económicos, así como el Partido Colorado y una parte sustancial

del Partido Nacional, deben temer que una reforma del sistema político de esa naturaleza pueda, por otra vía, aumentar los bloques políticos actuales, al multiplicar los factores de incertidumbre en cuanto a la capacidad gubernamental de definir políticas económicas y sociales de larga duración. La consecuencia natural de ese argumento es considerar a la actual situación —más allá de lo que se diga públicamente— como un mal menor, frente a posibles riesgos, ya se trate de la desestabilización del sistema, o del aumento del peso político del Frente Amplio. En particular, porque a corto y mediano plazo un régimen más parlamentario incrementa el peso táctico del Frente Amplio, lo que obliga a los dos partidos tradicionales a optar por una alianza entre sí o con el Frente, ya sea en bloque o con algunos de los partidos que lo integraban en 1984.

No en vano uno de los temas más debatidos, hoy día, en la coalición de izquierda es hacia dónde se inclinaría si estuviera realmente en juego un acuerdo programático de gobierno, la mayoría del Partido Nacional. A partir del desempeño reciente de amplios sectores de este partido y de las profundas diferencias programáticas que separan a ambas fuerzas, es fácil comprender la trascendencia que tendría la resolución final del debate en curso, tanto para la coalición de izquierda como para el Partido Nacional.

En resumen, pensamos que es sensato hipotetizar que habrá muchas dificultades para que a corto plazo pueda revertirse el actual proceso de descaecimiento paulatino de los mecanismos de control público —no solo parlamentarios—, aplicado a las políticas principales del Ejecutivo y a su implementación práctica. Indudablemente, un acentuado agravamiento de la coyuntura internacional y el retroceso ya insinuado de ciertos indicadores socioeconómicos globales, hoy privilegiados por la política gubernamental, pueden agudizar la confrontación social y política, y disminuir la legitimidad del gobierno. En tal caso, convendría modificar en forma significativa esta hipótesis.

De todos modos, con los datos disponibles hasta la fecha, parecería difícil la concreción de ese curso de acción en el corto plazo. No así a mediano y largo plazo, donde sigue siendo incierto que la política económica y social del gobierno actual y futuro logre una modificación sustancial de las trabas estructurales que enfrenta el desarrollo nacional, en particular, teniendo en cuenta el panorama económico regional y mundial.

Parece, pues, razonable pensar que el gobierno seguirá utilizando los mismos mecanismos concentradores de poder, para llevar adelante desde el Ejecutivo las políticas en curso;

al menos mientras la oposición política no lo enfrente de forma tal que los costos previsibles le parezcan mayores que los beneficios globales que obtuvo hasta el momento.

Resulta importante poner de relieve el tema de la eventual reforma constitucional y electoral, sobre todo en cuanto a sus efectos en las relaciones entre los Poderes del Estado, pues algunos de los bloqueos anotados aparecieron nítidamente en este período de gobierno. Ello se debe, en lo esencial, a dos factores circunstanciales: prácticamente es la primera vez que esta Constitución se aplica en democracia; y, por otra parte, el mapa político actual no existía cuando fue pensada y redactada. El cruce de los naturales intereses partidistas y las estrategias de avance de cada fuerza hacia el gobierno, impiden imaginar cuál ha de ser la suerte de esos proyectos reformistas, ahora y en la próxima legislatura.

De continuar la situación actual, es probable que los factores de inestabilidad anotados sigan operando con todas sus consecuencias negativas. Es más, la separación electoral del Partido Demócrata Cristiano y del Partido por el Gobierno del Pueblo, del resto del Frente Amplio, no asegura su superación, a no ser que estos partidos modifiquen sustancialmente sus orientaciones programáticas conocidas y

alcancen, además, por sí solos un peso electoral decisivo, lo que se manifiesta como poco probable, según los datos disponibles.

Lo más previsible es que la heterogeneidad de las fuerzas que se agrupan en los lemas, combinada con los efectos de las leyes electorales y la actual Constitución, sigan entorpeciendo la formación de gobiernos de mayoría clara; sobre todo, capaces de adoptar políticas coherentes, sin violentar la voluntad mayoritaria del electorado, además de aplicar de manera democrática la Carta constitucional.

A la salida de la dictadura, el fraccionamiento y la estructura de los partidos y lemas, parecía propender a simplificar algunos de estos problemas. Su evolución posterior, al parecer, contradujo dicha tendencia, con los efectos negativos consecuentes.

Por ello, consideramos útil reseñar lo sucedido en cada uno de los tres lemas o “partidos” principales, en estos años de régimen constitucional.

PARTIDO COLORADO

El Partido Colorado emergió del proceso dictatorial con una imagen bastante modificada, en comparación con la del período en que gobernaron Pacheco y Bordaberry. Aparecía entonces como extremadamente fraccionado.

La mayoría de sus sectores promovía o apoyaba descaecimiento de las libertades y la quiebra constitucional, que se impulsaba desde el propio gobierno; además, los sectores que proclamaban su adhesión al batllismo tenían en el partido un peso menor respecto del pasado. El papel activo de varios de sus dirigentes en la lucha por la vuelta al régimen constitucional, la renovación de parte de su liderazgo, una formulación programática más “opositora” volcada al centro del espectro político, al igual que el papel jugado en la transición por los doctores Tarigo y Sanguinetti, le devolvieron la credibilidad; fenómeno que lo transformó nuevamente en opción del gobierno, como luego se confirmó con las elecciones.

A esos factores se sumaron una revitalización de los órganos colectivos de decisión — como la Convención y el Comité Ejecutivo— y la mayor centralización o unificación de todos los sectores del Batllismo Unido. Los hechos posteriores mostraron que una parte de esos nuevos atributos tendrían una vida relativamente breve. Pero cabe anotar algo que, en su momento, casi no fue advertido por los analistas y por la propia ciudadanía: el sector de Pacheco no solo consiguió mantener su lugar dentro del lema, sino que constituyó un aporte decisivo a la victoria del Partido Colorado a

nivel nacional y de varios departamentos, en particular en Montevideo.

Con el paso del tiempo, y ya en ejercicio del poder, se fueron modificando sensiblemente algunas de esas características. En primer lugar, en el ámbito programático, el Partido Colorado transformó sustancialmente su discurso respecto de las Fuerzas Armadas, su eventual transformación interna y su papel en el sistema político. Lo mismo sucedió en materia de política económica y social, por lo que es posible afirmar que más allá de las razones y fundamentos esgrimidos, la política impulsada casi sin fisuras por todos los sectores colorados fue básicamente contraria a lo prometido durante la transición. En gran medida mantuvo los ejes estratégicos aplicados por los ministerios de la dictadura, aunque cambió el uso de algunos instrumentos. En segundo lugar, el propio estilo unificado y, en buena parte, vertical del partido durante tres años, poco a poco se fue debilitando. Aparecieron cada vez más tendencias internas de lo más diversas, incluso dentro del Batllismo Unido y aún de la propia Lista 15.

La postura casi opositora del pachequismo se ha ido agudizando, al tiempo que ha manifestado una tendencia a crecer dentro del coloradismo. La controversia al interior del Batllismo Unido, entre los llamados julistas y jorgistas,

está llegando a extremos inimaginables, hace uno o dos años atrás.

Apenas señalamos estos hechos conocidos. Lo importante es saber que, para la mayoría de los analistas, estos cambios en la estructura interna del partido, junto con el hermetismo de los órganos colectivos de decisión y el desgaste de la gestión gubernamental, han modificado considerablemente las perspectivas electorales del coloradismo. Además, puesto que el partido no cuenta con un sector numeroso que apoye la derogación de la ley de Caducidad, la tendencia previsible es que, en noviembre de 1989, el voto colorado se incline más homogéneamente a la derecha del espectro político. En particular, si se mantienen las tendencias al crecimiento del jorgismo y del pachequismo, y no se perfila con nitidez algún sector que postule en forma creíble una propuesta netamente centrista o centroizquierdista, como sucedió en el contexto de la transición.

PARTIDO NACIONAL

La evolución de la fisonomía del Partido Nacional tuvo características diferentes. Emergió de la dictadura con un perfil mucho más radical que el Partido Colorado y que su propia expresión histórica, aunque también mostró una tendencia mayoritaria de tono liberal-progresista en lo político e, incluso, en materia social y

económica. Aún más netamente que lo sucedido con el Batllismo Unido al comienzo del régimen constitucional, Por la Patria y el Movimiento de Rocha estuvieron al borde de la unificación orgánica, lo que amenazaba con aislar y minimizar al herrerismo. A su vez, en ese período, la Convención pareció adquirir un real protagonismo, para luego irse apagando y decayendo.

De manera paulatina, varios dirigentes fueron suavizando su perfil político, lo que provocó tensiones internas y un redespiegue gradual de las tres vertientes que precedieron al golpe de Estado. Desde hace más de dos años, esto se ha manifestado al votar de forma separada en múltiples instancias parlamentarias. El apoyo crítico a importantes iniciativas coloradas en nombre de la gobernabilidad, el cambio de postura frontal del wilsonismo en materia de juicio a los delitos militares, y la propia campaña por el Referéndum, fueron ahondando las diferencias y debilitaron, en parte, al sector de Por la Patria, sobre todo luego del fallecimiento de su líder Wilson Ferreira. Esos hechos han terminado por perfilar tres sectores bien distinguibles, con un peso propio relativamente equivalente hasta el momento.

De mantenerse esta situación, es probable que en 1989 el Partido Nacional pueda

recuperar parte del electorado más conservador, que votó al Partido Colorado en 1984; acaso pueda, también, retener una proporción importante de los votantes más o menos radicalizados, que no acompañaron el giro del wilsonismo en materia de derechos humanos y en ciertos temas económicos. En ese sentido, su “rastrillo” electoral es más amplio que el del Partido Colorado. Si bien la triple candidatura presidencial podría considerarse un hándicap contrario en el clima político posdictadura, desde el punto de vista de la aritmética electoral, ello aumenta sus posibilidades de ganar las elecciones, sobre todo si se consolida la fractura del Frente Amplio. Esto podría llevar a una parte del electorado próximo a Batalla a dar un voto “útil” al Partido Nacional, con la expectativa de que Carlos Julio Pereira pueda ser mayoría en él. De todos modos, no se puede minimizar a priori el posible efecto de desestabilización interna del electorado nacionalista, que pueda provocar el Referéndum, así como la confusión de imagen recurrente de la convivencia de un discurso conservador neoliberal en lo económico, como el de Lacalle, junto con la prédica hacia el centroizquierda, durante un período de Zumarán y, posteriormente, de Carlos Julio Pereira.

FRENTE AMPLIO

Respecto del Frente Amplio (FA) quizá pueda decirse que, en este período, es la fuerza política mayor variación experimentó en su situación interna e imagen pública, aunque es posible que este juicio esté demasiado teñido por el efecto externo de las determinaciones de la “ley de lemas”, y la forma como cada fuerza política se sitúa frente a ella. En efecto, tanto el estudio de las bases sociales de los partidos Colorado y Blanco, como los cambios de orientación política de varias de sus fracciones, en estos años, podrían haber llevado también a su fractura, si la cultura política de sus élites fuera similar a la de los grupos del Frente Amplio; es decir, menos atada a la lógica actual de la llamada ley de lemas. De todos modos, es evidente que en 1984 casi nadie se hubiera atrevido a pronosticar que cuatro años después el Frente Amplio se iría a fracturar política y electoralmente, tal como ha sucedido.

Luego de once años de dictadura, en 1985, el FA había conseguido sobrevivir y parecía estar en condiciones de seguir creciendo tanto en el plano electoral, como en influencia política. La reincorporación del Partido Demócrata Cristiano, al precio de una fractura, así como el ingreso del Partido por la Victoria del Pueblo y la reinscripción del grueso de la izquierda en el

sistema político, parecían estabilizar un sistema tripolar de “partidos”, con todas las modificaciones que ello suponía para el funcionamiento tradicional del sistema político y electoral.

Esta sensación se vio reforzada por el comportamiento político parlamentario unificado de la coalición —salvo rarísimas excepciones—, a lo que se agregó un hecho en principio altamente significativo: en 1986, todos los grupos del FA, por unanimidad, habían reformulado y aprobado un nuevo estatuto de funcionamiento, lo que hacía poco previsible una crisis, como la surgida pocos meses después. Incluso la reacomodación de sus fuerzas internas, que produjo el resultado electoral de 1984, parecía crear mejores condiciones para el desarrollo futuro, a pesar de que estos resultados sorprendieron, en primer lugar, a los propios sectores favorecidos. Por otra parte, en esos momentos, ninguna de las fuerzas que luego impulsaron la crisis de la coalición sostuvo públicamente un discurso que hiciera presagiar la futura ruptura.

El conjunto de esas circunstancias no impidió, sin embargo, que una discusión en parte organizativa y programática, pero fundamentalmente de estrategia política, llevara a un proceso de crisis creciente. Más allá del significado político inmediato que la división implica para el FA —menores chances de ganar

la Intendencia de Montevideo, y de ser opción de gobierno nacional a corto plazo—, si los hechos futuros ahondan la crisis actual, ello, sin duda, supondría un freno más duradero para el proceso de crecimiento del FA, tal como se perfilaba luego de la transición.

Por encima de las declaraciones de los distintos actores acerca de la polémica interna, un análisis desde la sociología política y la ciencia política permite sostener que la disputa sobre programa y candidaturas, así como el grado de flexibilidad en los lazos que unen a los miembros de la coalición, están ligadas con las diferencias sobre cómo vincular las propuestas de cambios sociales y económicos con la estrategia político electoral. De un lado, se sitúan quienes sostienen que es posible y deseable que el FA siga creciendo como tal, y busque perfilarse como una opción propia de gobierno, aun siendo minoría en el parlamento —tal como siempre ocurrió en el país—. Esto no excluye alianzas programáticas con otros sectores. Del otro lado, están quienes aseguran que el carácter de las reformas impulsadas por la tradición del FA provocaría tal reacción de los partidos tradicionales y de las Fuerzas Armadas, que si el FA llegara a ganar las elecciones, ello provocaría una crisis política grave y culminaría probablemente en un nuevo golpe de Estado.

Dicho en otras palabras, para los primeros, el carácter de las transformaciones que el país exige parece reclamar la conformación de una fuerza política y electoral que sea capaz de ganar democráticamente la mayoría relativa, para, desde una posición de control mayoritario del gobierno, negociar acuerdos programáticos y legislativos con los sectores más afines de los otros partidos. La probable conquista del gobierno de Montevideo sería para ellos un paso significativo en esa estrategia. Para los segundos, las posibilidades de cambios efectivamente realizables en la actual situación política posdictatorial exigirían, al contrario, flexibilizar el esquema tripolar existente desde 1971, y abrirse a acuerdos programáticos y, sobre todo, electorales cambiantes, según las circunstancias.

Las diferencias planteadas en este eje estratégico parecen haber atravesado todos los debates centrados en los temas organizativos, en los de la reforma constitucional, la doble candidatura y la conveniencia de crear formalmente un polo de centroizquierda, que incluya sectores del Frente Amplio.

CONCLUSIONES

En el ámbito político institucional, las líneas fundamentales que pueden señalarse son:

- a) Una vez asumidas sus funciones de gobierno, el Partido Colorado dejó de lado la voluntad de concertación, y se negó a negociar los aspectos sustantivos de su política económica, social y salarial, manteniendo en lo fundamental las grandes líneas de la estrategia económica heredada del período de la Dictadura. El gobierno —contradiendo sus compromisos previos— dirigió directamente el movimiento orientado a una amnistía total para los militares comprometidos en el Terrorismo de Estado durante la Dictadura. Esta decisión fue apoyada por la mayoría del Partido Nacional. Próximamente, con la realización del Referéndum promovido por el 25% de los ciudadanos, se decidirá en definitiva sobre este punto. Sus efectos serán determinantes sobre el tipo de democracia que existirá en el país.
- b) Si bien se restauró la Constitución de 1967 y un clima general de respeto a los derechos humanos y cívicos, al mismo tiempo se mantuvieron la mayoría de las normas administrativas definidas durante la Dictadura. Se utilizó la Constitución de manera que maximice la concentración de poderes decisorios en el Ejecutivo, debilite el papel del Parlamento y acote algunas atribuciones del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

- c) Se ha tolerado, de hecho, una mayor presencia política de las Fuerzas Armadas. Estas mantienen una función semitutelar sobre las instituciones, tareas de “inteligencia” sobre sectores políticos y sociales opositores, una ideología centrada en la Doctrina de Seguridad Nacional, y, también, el 40% de los gastos corrientes del Presupuesto Nacional.

El sistema político y de partidos tuvo, en este período, las siguientes características:

- a) Recomposición formal de la situación previa al golpe militar, con tres polos políticos dominantes: Partido Colorado, Partido Nacional y Frente Amplio, aunque este último vive una fase de crisis interna que puede llevar a cristalizar su división en forma estable.
- b) Existe un gobierno con minoría parlamentaria (41,2% de los votos, en un régimen electoral de representación proporcional). A través de una política constante de vetos, unida a la naturaleza del sistema constitucional, se ha creado un cierto bloqueo político, aunque parte de la oposición haya otorgado al gobierno un apoyo más o menos abierto.
- c) Hasta ahora fracasaron importantes negociaciones conducentes a una posible refor-

ma constitucional, que refleje los poderes del Parlamento y acote los del Ejecutivo. De acuerdo con la realidad político partidaria existente, el Ejecutivo será aún, por bastante tiempo, de carácter minoritario, cualquiera sea el partido que gane las elecciones.

- d) A pesar del relativo marasmo parlamentario, existió en estos años una evidente voluntad de todos los partidos para favorecer la estabilización del proceso democrático. Bajó, en general, el tono de sus reivindicaciones; situación que lentamente parece ir terminando, con la proximidad de las nuevas elecciones nacionales.

En el plano político ideológico, se han producido cambios significativos en relación con el pasado histórico:

- a) Se constata un amplio consenso en cuanto a valorizar el sistema político democrático —incluyendo la extrema izquierda de origen guerrillero—, y un acuerdo menor en relación con los pasos para consolidar y profundizar la democracia en reconstrucción.
- b) El Partido Colorado —y también la mayoría del Partido Nacional— abandonan en su

discurso la tradición estatista y populista, así como el énfasis por buscar su legitimación en principios jurídicos, políticos, igualitarios y humanistas. Se centraron en una lógica eficientista y tecnocrática.

- c) La referencia a la Nación y las manifestaciones nacionalistas han perdido fuerza en el discurso estatal y de los partidos mayoritarios. Ello ha provocado, paralelamente, una relativa crisis de identidad nacional y una cierta resignación respecto de las limitaciones impuestas por las determinantes externas para el futuro del país.

Resumiendo, se puede sostener que luego de cuatro años de retomo a la democracia:

- a) La estructura del Estado parece estar acompañando la concentración de poder económico y social producido durante veinticinco años, lo que estaría gestando un Estado democrático capitalista, con componentes autoritarios de nuevo tipo, en el cual coexisten un estado de derecho y un cierto vaciamiento de los controles democráticos efectivos: exacerbación del presidencialismo, mayor opacidad en la toma de decisiones claves, debilitamiento del papel del Parlamento y

los partidos políticos, despolitización de lo social, cierta apatía pública, etcétera.

- b) El problema militar sigue sin resolverse satisfactoriamente. Con ello, las FFAA juegan un papel político mayor; se mantienen, de alguna manera, sus funciones tutelares ligadas con la Doctrina de la Seguridad Nacional; y en el presupuesto público, su peso económico es desmedido. Todo ello contribuye a modificar negativamente la recomposición integral del sistema político democrático, tal como se lo conocía en el país en las décadas previas al golpe de Estado de 1973.
- c) El sistema político se inclina hacia un *impasse* estructural de las relaciones entre los partidos y los poderes del Estado, al tiempo que los movimientos sociales populares sufren un cierto descaecimiento y despolitización. Este fenómeno se extiende poco a poco a toda la sociedad civil y la ciudadanía, en particular entre los jóvenes.
- d) La crisis económica regional mundial parece empujar a los sectores claves del empresariado y del poder hacia la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación a largo plazo, más abierto e integrado al exterior. Esto choca con la tradición del país, empuja a una mayor polarización social, y pone en

el horizonte un proyecto de “país-servicio” con énfasis exportador. En ese sentido, se advierten profundas consecuencias sobre la estructura social e, indirectamente, sobre el sistema político.

- e) El destino final del sistema político y el tipo de democracia que puede consolidarse en el país —más allá de los aspectos jurídicos formales— es aún un tema abierto, cuya resolución estriba en que las fuerzas políticas y sociales decisivas logren revertir en forma durable los procesos en curso. De ello dependerá, en definitiva, que el Uruguay pueda acercarse sólidamente a una realidad donde la democracia plena, sin tutorías ni paréntesis más o menos implícitos, pueda ir de la mano de una igualdad fundamental entre los ciudadanos y la vigencia estable de las libertades cívicas y políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. 1987 “La transición uruguaya. Balance y perspectivas en el campo teórico”, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, mimeo.
- Amarillo, M. H. 1986 “El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas” en *Cuadernos de Paz y Justicia* (Montevideo) N.º 1.
- CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay) 1984 *Siete enfoques sobre la Concertación* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Cocchi, A. (comp.) 1988 *Reforma electoral y voluntad política* (Montevideo: Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- de Sierra, G. (comp.) 1987 *¿Hacia dónde va el estado uruguayo? Concentración de poder y democracia* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- de Sierra, G. y Castagnola, J. L. 1988 “Uruguay: los actores socio-políticos ante la democratización y la modernización del Estado” en *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores sociopolíticos* (Buenos Aires: CLACSO) Vol. 2.
- de Sierra, G. y Longhi, A. 1989. “Transformaciones de Estado y concentración de poder en régimen democrático (1985-1988)”, Informe de Investigación, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo.
- González, L. E. 1985 “Transición y restauración democrática”, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, mimeo.

- Nun, J. 1987 “La teoría política y la transición democrática” en Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (Buenos Aires: Punto Sur).
- Panizza, F. y Pérez Piera, A. 1988 *Estado y sociedad* en Colección Uruguay 2000 (Montevideo: Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Rial, J. 1986 *Las Fuerzas Armadas: ¿Soldados-políticos garantes de la democracia?* (Montevideo: CIESU-CLADE-EBO).
- Stepan, A. 1988 *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado* en Colección Política y Sociedad (Buenos Aires: Planeta).

TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO: BÚSQUEDA DE NUEVA HEGEMONÍA*

A pesar de que en los años recientes se produjo una importante literatura dedicada a explorar las interrelaciones y determinaciones mutuas entre los procesos de transformación estructural de las economías latinoamericanas —en lo que más nos interesa ahora, en el Cono Sur— y los procesos de crisis político-institucional y del Estado ocurridos en estos países, pensamos que el tema está aún lejos de obtener un consenso entre los cientistas sociales.

Esto, no solo porque los presupuestos teóricos que orientan el trabajo de investigación son diferentes, sino también por la misma “opacidad” y complejidad del objeto de estudio.

A ello debe agregarse el hecho, aparentemente paradójico, de que fueron los países que, en décadas previas, habían alcanzado mayor grado de desarrollo relativo, modernización

social y política, y, en algunos casos, democratización efectiva, social y política, los que sufrieron luego una transformación más radical en dichas esferas.

En el caso del Uruguay es quizá donde más extrema fue la ruptura con las hipótesis modernizadoras —al menos aquellas que incluían la profundización democrática en su modelo prospectivo—. Sin embargo, a pesar de las diferencias notorias entre los distintos países, pensamos que las crisis políticas y del Estado, ligadas con sus blanqueamientos económicos estructurales, tanto en Chile como en Argentina, se enmarcan dentro de un movimiento más general que les es común. Movimiento que, en buena medida, radica en las manifestaciones propiamente políticas que asumen los conflictos socioeconómicos que debía enfrentar la sociedad y gestionar el Estado.

En ese sentido, compartimos la hipótesis de F. H. Cardoso, cuando sostiene:

* Publicado en Calderón, F. y Dos Santos, M. R. (comps.) 1987 *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis* (Buenos Aires: CLACSO).

En cuanto a la reflexión de por qué Brasil y México, y otros países, realizan los nuevos saltos económicos y otros no, yo diría que precisamente la base de la forma de organización capitalista anterior en Argentina, en Chile y en Uruguay, son trabas a la nueva etapa. Puede superarse o no, pero se constituyeron como trabas [...] Lo que fue un factor favorable al progreso en algún momento, se vuelve dialécticamente obstáculo en otro en el caso de esos tres países (1982: 91).

Asimismo, este autor agrega el determinante específicamente político —“la fuerza de la nueva lucha de clases” (1982: 80)— que lleva a que ese bloqueo se traduzca en regímenes de dictadura terrorista; variante no necesariamente ligada con las formas oligopólicas de acumulación, como sucede en los Estados Unidos y parte de Europa, en otras etapas. Como dice Cardoso, el factor desencadenante de la ruptura fue “que se le escapaba [al Estado] la situación política” (1982: 101).

Analizar las relaciones entre sociedad, política y Estado, en la actual etapa posmilitarista en el Uruguay, exige no solo tomar en cuenta los determinantes generales de la crisis regional y de la estructura capitalista mundial, sino también la estructuración específica de la crisis del Estado, que llevó a la ruptura institucional previa.

Es, en ese sentido, que ambas proposiciones de Cardoso nos parecen relevantes para un adecuado análisis del presente.

En primer lugar, el tipo de acumulación capitalista uruguayo previo al golpe —a diferencia de lo sucedido en la crisis de 1929— constituyó una limitante para una remodelación rápida y viable de la estructura económica, que le permitiera insertarse en forma dinámica en una nueva fase de capitalismo dependiente, de tipo asociado con los centros transnacionales.

Este obstáculo tuvo una base propiamente económica, derivada de la pequeñez del mercado interno, con sus efectos sobre la escala técnica y financiera de las empresas, en particular industriales, así como del desestimulo que ello significaba para las empresas transnacionales (Trajtemberg, 1979; Quijano, 1978; Melgar, 1979).

A ello cabe agregar la disminución paulatina de las ventajas comparativas de la producción agropecuaria y su carácter básicamente extensivo; el carácter sustitutivo y protegido de la producción industrial —orientada casi totalmente hacia el mercado interno—; y el carácter poco dinámico de los servicios que, sin embargo, tenían gran peso en el producto bruto y en la generación del empleo (CINVE, 1984; Notaro, 1984).

Pero, como acertadamente plantea Cardoso, los regímenes del Cono Sur —incluyendo al uruguayo— adoptaron ese carácter en extremo represivo “no por el avance del capitalismo”, sino porque “la situación política se le escapaba [al Estado]”, dada la forma que adoptó la nueva lucha de clases (Cardoso, 1982: 163).

De modo que el análisis del Estado y su crisis no debe tratar a la ruptura política como un efecto mecánico de los avatares de la acumulación, ni como un proceso autosustentado y centrado sobre su propia lógica.

Por el contrario, es el mismo Estado el que debe ser pensado y analizado rescatando la naturaleza específica de su conexión con la crisis política; o sea que no debe soslayarse el análisis concreto de la lucha de clases en la etapa histórica de la crisis.

Pero examinar la forma de esta lucha y sus “efectos” demanda abordar la naturaleza específica del “bloque en el poder”, para poder efectivamente analizar el objeto “forma de Estado” y su propia unidad interna en el marco de su autonomía relativa.

Caben aquí las pertinentes reflexiones de Liliana De Riz, cuando formula una crítica de algunas formas de abordaje del Estado y su crisis en América Latina:

[...] cuando el concepto de Estado se vacía de toda referencia a los modos de articulación entre la economía y la política en una sociedad [...] se desemboca en dos concepciones reduccionistas del problema del Estado, ambas incapaces de explicar los procesos históricos, es decir, la modificación en la forma de Estado (1985:420).

O bien el Estado tiende a ser concebido como un agente puro y simple de la clase dominante y su estudio resulta superfluo; o bien el Estado —y las formas concretas que reviste— se puede caracterizar por el solo estudio de las organizaciones y agentes que lo componen, sin referencia a las bases estructurales que los sustentan. Por esta vía el estudio del Estado se autonomiza completamente del estudio de la sociedad y se convierte en un *deus ex machina* que ordena el total social (De Riz, 1985: 427-442).

Volviendo al inicio de nuestro razonamiento, entendemos que para encarar la estructura de relaciones y los nudos conflictivos de la tríada Estado-sociedad-política en esta etapa, es necesario tener presente que la crisis de régimen de la cual se sale era ya, en sí misma, consecuencia de una crisis aguda de hegemonía y de una transformación del bloque de poder que, sin grandes alteraciones internas, había marcado la estructura estatal uruguayana durante varias décadas (Aguiar, 1980; de Sierra, 1985).

Esta consideración sobre las condiciones que llevaron, en el caso uruguayo, a la forma concreta de crisis política e institucional es importante, porque da pautas para analizar los nuevos problemas que hoy enfrenta el país, al salir de la dictadura militar.

La estructura del bloque de poder histórico entró en crisis antes del golpe de Estado de 1973. Frente al bloqueo prolongado de la forma histórica de acumulación, y estando el país sometido a las presiones de reforma venidas del sistema internacional, los movimientos reestructuradores de los sectores empresariales más monopolizados y más vinculados con el capital transnacional, no podían hacerse efectivas a corto plazo, debido a una fuerte resistencia. Esta reacción venía simultáneamente de los sectores menos dinámicos del empresariado, de los sectores asalariados, de la numerosa pequeña burguesía, y de las formas políticas e ideológicas a través de las cuales se expresaban estos sectores, en la escena política y en el mismo aparato estatal (IE, 1968; Aguiar, 1980; de Sierra, 1974).

El llamado “Estado de bienestar” y, más en general, “todo el modelo populista” uruguayo, entró, así, en un proceso circular de crisis autoalimentada que, naturalmente, se expresó también en el sistema político en su conjunto (Filgueira, 1984; de Sierra, 1974 y 1984).

Amplios sectores de las capas medias y de la pequeña burguesía en sentido estricto, abandonan su lugar de clases aliadas y de apoyo del bloque de poder. Por su accionar en la escena política —y por su discurso ideológico político— estos pasan a jugar un papel “opositor” y contribuyen objetivamente a consolidar la crisis de hegemonía, en su dimensión referida a los sectores subordinados de la sociedad.

Este proceso —alimentado en gran medida por el cierre estructural del horizonte de movilidad ascendente de esos sectores— reforzó un proceso más general de constitución política de un polo popular menos heterónimo, expresado a través de diversas manifestaciones sociales, políticas y político-militares (de Sierra, 1985), con un componente obrero y asalariado específico.

Los sectores del “gran capital modernizador” y más asociados a la lógica transnacional debieron enfrentar no solamente el obstáculo de las otras fracciones del empresariado —que carecían de un proyecto alternativo viable—, sino también la inadecuación del sistema de partidos y sus mecanismos históricos de representación.

Sus propuestas de reformas en el ámbito económico no tenían viabilidad dentro del sistema político e ideológico que funcionaba en el Uruguay antes del golpe.

Tendieron así, naturalmente, a apoyar, o por lo menos a tolerar, a los sectores civiles y militares, que expresaban la crisis hegemónica mediante comportamientos políticos e ideológicos que jerarquizaban el “orden” y la coerción.

Este movimiento no solo se expresó a nivel político. Bajo formas más sutiles y menos explícitas, tomó forma en una transformación propiamente jurídica del Estado, concretada en la reforma constitucional de 1966 (Real de Azúa, 1972).

En ese sentido, se ha dicho con razón, que la transformación del Estado en un sentido autoritario y de exacerbación de los poderes del Ejecutivo, precedió al avance militar y al golpe de Estado. La reforma constitucional antedicha, así como su aplicación exacerbada y abusiva por parte de Pacheco Areco y Bordaberry, desde 1967 hasta 1973, constituyen un movimiento que atendía parcialmente las necesidades estratégicas ligadas con los sectores y fracciones que comenzaban a liderar la reestructuración del bloque de poder. En la medida en que la situación política se le iba de las manos al gobierno, la “necesidad de orden” se hizo más general.

Esta pérdida relativa de control político por parte del Estado incluye un aspecto fundamental, y no siempre jerarquizado en los análisis

sobre el tema. En efecto, no se trata únicamente de las dificultades generadas por la ya citada crisis de representación, de las trabas impuestas incluso por el sistema de partidos y propiamente electoral (González, 1985; Rial, 1985; Aguiar, 1985), sino por las formas de contestación que rompen abiertamente con el sistema político, como la guerrilla urbana (de Sierra, 1985).

Un elemento importante del bloqueo político —en el marco de la crisis del modelo de acumulación y de distribución— surgió por el desplazamiento paulatino, pero continuo, de los espacios mismos en los cuales se procesaba “la política”. En buena medida, esta dejó de manifestarse por los canales tradicionales e institucionalizados de los partidos, el Parlamento, las elecciones, etcétera.

Todos estos niveles seguían funcionando, pero la lucha efectiva entre grupos sociales y proyectos nacionales pasaba cada vez menos por ellos. El conjunto de las actividades sociales y culturales fueron adoptando un carácter directamente político, que incluyó a los sectores subordinados de la sociedad y no solo a los grupos empresariales ya mencionados.

Este fenómeno tuvo una manifestación extrema en los conflictos entre sindicatos y empresarios, expresada en el creciente poder que

aquellos fueron adquiriendo en relación con el control efectivo en el proceso de trabajo de las empresas productivas y de servicios. O'Donnell (1981) es uno de los pocos autores que insistió adecuadamente en ese fenómeno, como acelerador de la crisis política para los casos de Argentina y Uruguay. Fuera del Parlamento y de la disputa legal por la propiedad de los medios de producción, la lucha política se centraba en la posesión efectiva del proceso productivo. Revertir ese proceso se hacía muy difícil en el marco legal existente. Como dice Lechner:

[...] si la formación (o crisis, agregamos nosotros) [...] del Estado de bienestar no es posible o es insuficiente, las reivindicaciones materiales penetran el ámbito político, donde suelen ser tratadas como un conflicto (intrasistema) sobre la distribución de la riqueza, no sobre su modo de producción. Cuando tales demandas sobrepasan las instituciones políticas y cuestionan las relaciones de producción, se denuncia una crisis de legitimidad no de la organización económica de la sociedad, sino de su institucionalidad jurídico-política. Se denuncia la crisis de la democracia (1981: 316).

Como veremos, uno de los ejes conflictivos fundamentales en el período actual es la voluntad del Poder Ejecutivo de impedir, en lo posible,

que la política escape a los canales clásicos de los partidos, y sus relaciones con los aparatos políticos del Estado. El hecho de que también durante la dictadura la sociedad civil y los movimientos sociales se vieran obligados a “hacer política” fuera de estos marcos, representa una dificultad adicional a la voluntad del gobierno.

Otro aspecto de esta misma problemática que llevó a la crisis institucional —y constituye aún hoy una dificultad para recomponer la forma tradicional de funcionamiento del Estado capitalista uruguayo— fue que la politización de la lucha de clases había penetrado en el mismo aparato de Estado y sus funcionarios. Este hecho agregó dificultades adicionales para que el Estado pudiera cumplir las tareas de reproducción del sistema en su conjunto. A su vez, determinaba estructuralmente —en tanto variable contextual o “de mediación” (Wright, 1983)— las relaciones entre la estructura del Estado y sus intervenciones específicas, a través de políticas consistentes y duraderas hacia la sociedad.

Las condiciones particulares de la nueva etapa capitalista internacional, combinadas con la forma histórica concreta que había asumido el sistema político en las etapas anteriores, se constituyeron en un obstáculo decisivo para una reestructuración sin traumas.

Se había configurado, de esta manera, la crisis orgánica más profunda de las clases dirigentes del Uruguay contemporáneo. La instauración de un Estado de excepción, con predominio político de las Fuerzas Armadas y con características altamente represivas, tendió a resolver algunos de los problemas propiamente políticos e ideológicos de la crisis. Para ello, los sectores empresariales y la experimentada élite política prefirieron, más o menos explícitamente, según los casos, delegar el poder político por un período que ellos mismos esperaron fuera breve. Después, la dinámica de los hechos fue diferente, pero ese es otro tema y merece un tratamiento particular que no cabe en este trabajo.

Es decir que algunas de las transformaciones económicas y sociales que sufrió el Uruguay en el período dictatorial responden a un movimiento de más largo alcance, y poseen una importante autonomía respecto del régimen político en cuanto tal. Esto no significa, naturalmente, cuestionar el carácter de variable interviniente decisiva que tuvo la dictadura para hacer posible la aceleración y la consolidación de algunas de esas transformaciones; pero hay que tener presente que el proceso de reconstrucción del tejido democrático y de consolidación del sistema político enfrenta dificultades

estructurales, que no solo vienen de larga data, sino que, en buena medida, se han agravado aún más que antes del golpe de Estado.

Luego veremos con cierto detalle algunas de estas transformaciones. Digamos ahora simplemente que, en los últimos quince años:

- se redujo el peso específico de la clase obrera industrial y cambió su estructura interna;
- disminuyó sustancialmente el nivel de vida de las capas asalariadas, así como la masa de salarios en el conjunto de las retribuciones; emigró al exterior por lo menos el 15% de población económicamente activa;
- aumentó radicalmente el sector informal y semimarginal de la economía productiva y de servicios no modernos;
- se aceleró considerablemente el proceso de crisis de los empresarios ligados con el mercado interno, en casi todas las ramas de la economía, en particular los sectores de la pequeña y mediana empresa;
- el sector financiero privado asumió un papel decisivo en la economía y en la fijación de las políticas públicas, al tiempo que pasaba en su casi totalidad a manos de bancos extranjeros;
- las grandes empresas aumentaron su carácter oligopólico en varios sectores y, junto

con la concentración y centralización de capital, tendieron a crearse grupos económicos con un poder estratégico frente al Estado y la fijación de su política económica;

- la política de endeudamiento público y privado en dólares dejó una deuda externa que impone restricciones muy duras a cualquier política de reactivación que no pase, al mismo tiempo, por redefinir sustancialmente las condiciones de pago;
- el estancamiento de la economía agropecuaria se mantuvo y hasta se acentuó en términos estratégicos, salvo en los sectores vinculados con la agroindustria de gran escala;
- se creó una estructura legal y organizacional adaptada a las necesidades —al menos formales— de una plaza financiera de tipo *offshore*, en particular orientada a los mercados de capital flotantes de la Argentina y Brasil;
- pasado el primer momento del impacto emigratorio y la consecuente movilidad estructural ascendente de la fuerza de trabajo residente, volvió a profundizarse el desequilibrio entre la calificación técnica y cultural de los egresados del sistema educativo y las oportunidades ocupacionales que genera al sistema económico.

Una vez terminado el período de dictadura militar, mediante una combinación entre movilización cívica de masas y negociación entre las FFAA y parte de las direcciones partidarias, la recomposición del sistema político se encuentra con una sociedad y un sistema económico que no resolvió los bloqueos básicos que tenía hace ya veinte años. Y no solo no los resolvió sino que, en buena medida, estos se vieron agravados.

El modelo de acumulación se modificó, sí; pero en un sentido socialmente más excluyente que en el pasado, más dependiente del exterior, y sin haber promovido nuevas áreas de producción o servicios capaces de garantizar un crecimiento continuado, y por un período prolongado.

La reestructura producida en algunos sectores industriales está lejos de poder dinamizar al conjunto de la economía. Las actividades financieras —incluyendo las de carácter especulativo— pasaron a dominar la lógica general del proceso económico (Astori, 1982; Notaro, 1984).

En la medida en que la retirada de los militares del gobierno y la recomposición del sistema político —formalmente similar al anterior en lo constitucional, y en la legislación partidaria y electoral— se produjo a través de una alianza

muy amplia de fuerzas sociales —que tuvo una hegemonía política de las capas dominantes con base social burguesa, pero que contó con una importante presencia popular—, el proceso de transición fue portador de una notable contradicción en su seno.

Por un lado, al no haber habido un gobierno de transición y al realizarse elecciones bajo la administración militar, todos los partidos vieron desplazado su discurso al centro y la izquierda (de Sierra, 1984). Todos eran “oposición”. Al competir por el voto ciudadano en una fase de recesión y luego de muchos años de baja del nivel de vida popular, los partidos debieron incluir en su discurso —incluso la derecha— una cuota importante de promesas populistas, bajo el argumento de que la recesión y la crisis salarial eran consecuencia de la dictadura militar. Aunque no siempre en forma explícita, predominó en el discurso de la derecha la afirmación de que la política económica, impulsada durante el gobierno militar, no tenía vínculos más o menos necesarios con las transformaciones estructurales que estaban sucediendo en el modelo de acumulación y en la nueva forma de vinculación con el capital extranjero.

Dado el importante papel jugado por los sectores populares para posibilitar la retirada militar del gobierno, todos los discursos

electorales incorporaron demandas provenientes ese sector. En esa coyuntura, estos sectores contaron con una capacidad provisoria de negociación política, algo mayor que la que realmente podía ejercer en un análisis más general de la relación de fuerzas entre las clases sociales, en el conjunto de la etapa.

En ese sentido, el carácter traumático para la sociedad y para el sistema normativo histórico del país, que había revestido la dictadura, postergó un sinceramiento mayor de los proyectos de los sectores predominantes del bloque de poder emergente. Todo este período fue dominado por lo que se llamó la Concertación en sus distintas fases.

De esa manera, no solo la izquierda política recuperó su sistema, sino que el resultado electoral eligió un Parlamento que, como los hechos posteriores mostraron, tenía un relativo desfase respecto de los factores de poder socioeconómicos realmente decisivos.

Ese desfase se produce, en primer lugar, por el acceso al Parlamento, en proporción significativa, de diputados y senadores que representaban a las fracciones de clase y capas que en veinte años habían perdido buena parte de su peso socioeconómico. En particular, sectores de la pequeña burguesía urbana y rural, así como de medianos y pequeños comerciantes.

En segundo lugar, las condiciones políticas de la transición y de las elecciones hicieron que las cúpulas de ambos partidos tradicionales colocaran en lugares privilegiados de sus listas a varios candidatos, que se habían distinguido por una clara actitud de militancia contra la dictadura, incluyendo su política económica. Si a este hecho agregamos la recuperación y consolidación de la presencia electoral de la izquierda —Frente Amplio—, no son sorprendentes ni inexplicables los sucesivos enfrentamientos del actual Poder Ejecutivo con resoluciones tomadas por las cámaras o sus comisiones, desde su reapertura en febrero de 1985.

En una breve enumeración podemos, desde ya, distinguir algunos de los principales enfrentamientos producidos. Varios de ellos motivaron al gobierno a ejercer su poder de veto previsto en la Constitución; es decir, lo obligaron a recurrir al instrumento límite y de máximo costo político.

- reforma de la ley de alquileres de inmuebles en un sentido más favorable a los inquilinos;
- refinanciación de la deuda interna de las empresas y creación de la Corporación para el Desarrollo;
- ley presupuestaria para todo el quinquenio con sentido reactivador de la economía y

de recuperación salarial, así como limitante del papel de los organismos militares y de seguridad;

- censura al ministro del Interior (Policía) y al de Economía y Finanzas;
- reapertura bajo control estatal de algunas grandes empresas productivas, paralizadas por sus propietarios; remuneraciones a ser pagadas a los jubilados y pensionistas dependientes de la Seguridad Social;
- ley que atribuye facultades extraordinarias a las comisiones parlamentarias de investigación, en particular a las que atienden los delitos cometidos por civiles y militares durante la dictadura.

Los conflictos entre poderes se ven favorecidos por la naturaleza del sistema político, consolidado por la reforma constitucional de 1966 que, como vimos, sobrevivió a la dictadura militar. En particular, el sistema electoral permite que la primera minoría —en este caso, el Partido Colorado— elija al Presidente de la República, quien es, a su vez, el jefe de gobierno. Ello se complementa con el hecho de que, para levantar un veto presidencial, el Parlamento necesita contar con una mayoría de tres quintos de votos.

Este aspecto de la estructura del Estado ya ha sido visualizado, por buena parte de la oposición, como una seria traba a la consolidación del sistema político en las condiciones concretas en las que el país emerge de la dictadura. Nuestra hipótesis sostiene que ese factor está lejos de ser el único aspecto de la estructura del Estado y del sistema político, que crea elementos de inadecuación o de bloqueo. De todas maneras, dado que el gobierno está llevando adelante una política económica ortodoxa en cuanto al pago de la deuda externa, más preocupada por el equilibrio fiscal y de pagos, que de reactivar a corto plazo el mercado interno y aumentar la producción, le resulta sumamente difícil conseguir apoyo o consenso de los partidos de oposición y del movimiento sindical para su programa. Por lo tanto, los puntos de choque político y parlamentario tienden a multiplicarse, y eso transforma a esta variable de tipo constitucional en un factor altamente sensible y, en buena medida, desestabilizador.

A pesar de ser minoría política, el Ejecutivo utiliza con decisión el factor de concentración de poder que resulta de instituto del veto, ejerciendo o amenazando con hacerlo. Al mismo tiempo, lo combina con los mecanismos de poder de iniciativa y de decisión que, tanto la ley cuanto la herencia de métodos de la época

militar, le permiten concentrar en el Poder Ejecutivo una suma de decisiones mucho mayor que la que tenían los gobiernos constitucionales previos al golpe de Estado. Esa práctica se hace posible porque responde a la concentración de poder habida en el seno de los sectores de burguesía dominante en el nuevo bloque de poder.

En otros trabajos analizamos con cierto detenimiento las transformaciones en el Estado y el régimen político concomitantes con la irrupción de las Fuerzas Armadas, luego del golpe de Estado de 1973. Para el objetivo de este trabajo, interesa más detenerse en las “sobrevivencias” que deja en ese nivel el período de la dictadura.

Existen algunos estudios muy exploratorios sobre el tema (de Sierra, 1985; Amarillo, 1986; Rial, 1986), pero pensamos que la trascendencia del mismo debe merecer una investigación en profundidad y un tratamiento que escapa del objetivo de este artículo.

Con un carácter provisional y como guía de avance en sus análisis, se puede sostener que el papel político efectivo que han de jugar las FFAA en la estructura del Estado emergente y en el juego político, es una variable altamente relevante para el conjunto del proceso político. No tanto en los planos jurídico y constitucional, donde es difícil que se les asigne un papel

formal diferente del que tenían históricamente, sino en su papel efectivo en el aparato estatal, y en su capacidad de impregnar la esfera ideológico-política del sistema emergente.

Empecemos por este último aspecto. Es evidente que la Doctrina de la Seguridad Nacional, en la forma pura e integral, tal como rigió hasta 1984, no tiene posibilidades de perpetuarse en esta etapa. De todas maneras, no debe minimizarse el hecho de que las fuerzas políticas aún no han podido o no han querido, según los casos, modificar las leyes orgánicas que rigen internamente a las FFAA. En ellas siguen explícitamente rigiendo sus fundamentos y sus implicaciones programáticas. Esto viola la Constitución y la ideología política hoy predominante en el país. En la práctica, no solo se legitima implícitamente lo actuado desde 1973 por las FFAA, sino que se mantiene el mismo modelo de formación de los nuevos oficiales, que alimenta el accionar cada vez más visible de los oficiales quienes tratan de mantener a las FFAA como reaseguro y tutoras de la soberanía popular que rige constitucionalmente.

Quizás más importante que este aspecto es el hecho de que, en la medida que el nuevo gobierno y las fracciones dominantes, en esta etapa histórica, son su sustento, tienen conciencia de las dificultades que implica recomponer su

hegemonía y reinstaurar la vida política en los carriles tradicionales previos a la crisis. Se ven empujados a considerar con un máximo de “realismo” la contribución que un cuerpo militar de ese tipo puede dar a la eventual consolidación de los elementos centralizadores, y hasta autoritarios del nuevo Estado.

Esta contribución no debe considerarse necesariamente como algo activo o explícito, sino también como un elemento estratégico y contextual que debe ser manejado en la gestión estatal de la política, en particular hacia la oposición sindical y política. Concretamente, este factor ya ha actuado en las negociaciones reservadas. Aunque es conducido por el gobierno, tiene cierto efecto aparente en sectores de la oposición.

La otra dimensión que anotábamos hace referencia, no a los aspectos ideológicos y su transmutación posible en el discurso implícito de sectores gubernamentales, sino a la misma estructura del Estado.

La forma como se produjo la transición en el Uruguay hizo que el repliegue militar no implicara ni su derrota explícita ni el desmantelamiento de su estructura y servicios de control político de la población. Por otra parte, al estar radicalmente acotada la función clásica de las FFAA, dadas las condiciones geopolíticas

generales del país, su sobredimensionamiento actual y la experiencia de gestión general del Estado que realizaron, tiende a presionar hacia el mantenimiento de una función política tutelar y con iniciativas generales, que incluye la función del veto en aspectos significativos para su concepción de la seguridad nacional y de la estabilidad del Estado (Amarillo, 1986). Estos factores suelen ser reforzados por el hecho de que el Partido Colorado ha evolucionado cada vez más nítidamente hacia un tratamiento del “factor militar”, que confía más en la habilidad del presidente que en una política clara de transformación de las FFAA heredadas de la dictadura.

A ello debe agregarse el hecho —altamente significativo para la opinión pública mayoritaria, como lo muestran encuestas recientes— de que el gobierno está tratando por diversos medios de impedir que la justicia ordinaria tome cuenta los delitos comunes y contra los derechos humanos cometidos por los militares. Al mantener un presupuesto y un personal militar y de seguridad claramente desproporcionado respecto de las necesidades razonablemente estimables para el país —para lo cual tuvo que ejercer el derecho de veto— el gobierno parece inclinarse al desarrollo simultáneo de una búsqueda de reconstrucción de la ideología

política liberal tradicional, y a otorgar a las FFAA un papel distinto del clásico. De consolidarse este movimiento, es muy posible que el Estado uruguayo vea fundarse un “cuarto poder” de facto, similar a lo que sucedió en otros países latinoamericanos.

Como, al mismo tiempo, las FFAA carecen por el momento de toda inserción significativa en el sistema productivo y de gestión pública, su accionar se enfoca básicamente en el área política e ideológica. Acontecimientos recientes indican con claridad que existe cierto grado de “deliberación”, y que mantienen en plena actividad sus actividades autogeneradas de espionaje político y control de la oposición, entendida en su más amplio sentido político, social y cultural. Sería aventurado hipotetizar que pueda entablarse en el Uruguay un proceso de intervencionismo militar recurrente, como el acaecido en la Argentina en las últimas décadas. Pero no debe descartarse, si se tiene en cuenta el conjunto de factores que obstaculizan la recomposición hegemónica, gravemente afectada antes del golpe.

Es razonable pensar que la mayor o menor consolidación de esa tendencia —un cuarto poder político activo estratégicamente y en ciertas coyunturas— va a depender en alto grado de que el discurso y la práctica del gobierno

consigan generar un proyecto que pueda manejar expectativas diferidas, de fuerte atractivo para sectores clave de las clases subordinadas e importantes sectores empresariales en crisis (Przeworsky, 1981).

En otras palabras, la variable clave —política y socioeconómica— con la que cuenta el nuevo bloque de poder es conseguir la credibilidad para un pacto o acuerdo de clases, que le permita al gobierno construir una nueva hegemonía. Esto facilitaría la estabilidad política y la constitución de una nueva democracia capitalista, en el marco de la nueva estructura estatal en construcción.

Pero como recuerda muy bien Przeworski (1981), ello supone —o por lo menos supuso en los casos históricos conocidos— que los trabajadores y los capitalistas estén organizados como clases y unificados en su representación político-social; que sus relaciones mutuas estén altamente institucionalizadas; que el riesgo inherente a la inversión no sea excesivo; y que la economía se caracterice por una eficiencia relativamente alta de dicha inversión.

No cabe duda que las condiciones estructurales de la sociedad y, más específicamente, de la economía uruguaya pospopulismo y posdictadura, están bastante lejos de conseguir esas condiciones.

Evidentemente el gobierno tiene una conciencia bastante clara de estas dificultades en el plano estructural y en lo concerniente a sus efectos sobre el sistema político, tal como está configurado. Por eso, al tiempo que mantiene una alta rigidez en su programa económico propio, desde un inicio intenta obtener cierto aval de las fuerzas de oposición y del movimiento sindical. De manera paralela, el gobierno ha desplegado una intensa actividad en lo que respecta al debate de ideas y a la disputa por el predominio ideológico, en el seno de la opinión pública, entre los intelectuales y los “hacedores de opinión” de las distintas fuerzas sociales y políticas.

En materia de búsqueda de acuerdos programáticos, las iniciativas se canalizaron, en una primera etapa, a través del espacio de la Concertación, y posteriormente, mediante la convocatoria a diversos encuentros para un diálogo nacional. En lo medular, esos esfuerzos tuvieron resultados muy limitados y pueden considerarse fracasados, a pesar de que tanto el Partido Nacional como el Frente Amplio no rechazaron el espacio de discusión que se les ofrecía. Ambos eran conscientes del bloqueo de la situación y, en cierto modo, del sentimiento generalizado en la opinión pública sobre la fragilidad de la situación.

Pensamos que la razón de fondo que explica ese fracaso —al menos hasta el momento— guarda relación directa con los análisis que hemos desarrollado en páginas anteriores. En primer lugar, la propuesta de “modernización” que formula el gobierno, si bien busca racionalizar las políticas, se inscribe orgánicamente en la búsqueda de una profundización capitalista rígida, en lo fundamental, por las “leyes de mercado” —nacional e internacional—. En sus líneas básicas, la iniciativa gubernamental es muy compatible con el programa de reconversión económica que provocó la crisis de 1973, así como con la inspiración del equipo económico que actuó durante el período dictatorial.

Dichas propuestas de modernización se rigen por la lógica de apoyar las actividades productivas ligadas con la exportación, para cumplir, en primer lugar, con el pago de los intereses de la deuda externa. En general, se trata de actividades con un efecto limitado sobre la generación de empleo.

Un segundo capítulo significativo lo constituye el apoyo a diversas actividades de servicio, básicamente vinculadas con el turismo, los transportes, las comunicaciones, los servicios portuarios, y, por supuesto, una plaza financiera o bancaria totalmente abierta y casi sin controles, en cuanto al movimiento de capitales.

En una sociedad que mantiene una alta tasa de desocupación (aproximadamente el 12%), que sufrió la emigración de más del 15% de su fuerza de trabajo (Petruccelli y de Sierra, 1978; Aguiar, 1982), y que vio descender radicalmente los niveles de vida de los asalariados (Notaro y Canzani, 1974; Melgar, 1979; Melgar y Villalobos, 1986), ninguna de estas propuestas contiene bases de negociación atractivas para los sectores populares.

Asimismo, puesto que las tasas de inversión en bienes de capital siguen siendo bajas o negativas —como sucedió el año pasado— y el producto bruto es estacionario o retrocede en la industria, ni la actividad general ni el empleo ni los niveles salariales aparecen con un dinamismo ascendente, capaz de generar expectativas de negociación, aunque sean diferidas.

El gobierno y los sectores del empresariado ligados con él no adelantan ninguna propuesta de cambios socioeconómicos que habiliten una verdadera negociación con los sectores populares, en su dimensión clasista. Tampoco, con el amplísimo sector de empresarios pequeños y medianos —del campo y de las ciudades—, que paulatinamente ha visto reducirse sus posibilidades de reproducción.

El gobierno mantiene una línea rígida en cuanto a no cambiar el creciente retiro del Es-

tado de su papel de redistribuidor de ingresos hacia los sectores populares, en materia de subvenciones al consumo, prestaciones sociales, etcétera. Los actores advierten que dicha política está claramente atada con el período de gobierno militar. Esa actitud gubernamental se expresó, de manera notoria, en los vetos interpuestos a la ley de alquileres de inmuebles de habitación, a la ley de retribuciones jubilatorias, y a capítulos importantes de la ley presupuestal para el quinquenio. Es probable que lo mismo suceda con la ley de subvenciones a los artículos de consumo de la canasta familiar básica, actualmente en trámite parlamentario.

Estos elementos propiamente económicos, y ligados con el proyecto del gobierno de acumulación y distribución del ingreso, explican el rechazo de los sindicatos y de una parte de la oposición, a las propuestas concertantes y de acuerdo nacional adelantadas.

La situación lleva a que las variables políticas e ideológicas pasen a jugar un papel relevante en la determinación de los escenarios posibles en la actual situación.

El gobierno, el Partido Colorado, y, más en general, el conjunto de sectores sociales y políticos que aspiran a definir y formar parte del nuevo bloque de poder, otorgaron, en este año y medio, gran importancia a estos factores po-

lítico-ideológicos. Quizás no sea erróneo decir que es en ese terreno donde más intensamente se desplegaron las distintas formas de lucha-conflicto entre capas, fracciones, clases y grupos políticamente relevantes.

Un análisis detallado de ese nivel rebasa el objetivo de este trabajo. Por eso nos detendremos en algunos de los actores de mayor relevancia.

En primer lugar, el gobierno, apoyado en algunos temas por las principales agremiaciones principales. No sin razón, Aguiar (1985: 42) sostuvo que en la elección de noviembre de 1984 se votó “por lo que podríamos llamar bienes políticos” y se postergó relativamente las propuestas de “salarios o empleo”. Sin entrar a discutir si ese comportamiento electoral en un momento muy traumático, como el esperado retiro militar del gobierno, corresponde, como postula Aguiar, a un movimiento general en América Latina, es evidente que desde que asume el Poder Ejecutivo, en marzo de 1985, el Partido Colorado realiza un sistemático esfuerzo por consolidar hacia el futuro una “problemática” que se despegue lo menos posible de esos “bienes políticos”. Es decir, desplazar el debate y la normatividad política hacia la sola dicotomía democracia-autoritarismo, y relegar al terreno de las “utopías” y lo “vetusto”, los planteos clasistas y socioeconómicos en general.

El gobierno, como ya dijimos, trata al mismo tiempo de confinar la política al mundo exclusivo de los partidos y del sistema político *stricto sensu*.

Esa dicotomía está siendo acompañada, paulatinamente, por el par liberalismo-marxismo. Así, trata de crear la asociación entre las reivindicaciones salariales y “corporativas” con la “visión marxista” y, en general, con toda conflictividad clasista, en especial, la plantea por los sectores subordinados. Se trata, pues, de poner en contradicción el campo de los valores democráticos con toda reivindicación redistributiva y, en términos globales, con todo planteo de incluir, entre las condiciones de afirmación democrática, una participación clara y regulada de la oposición —en particular de los sindicatos— en la definición del modelo general de acumulación y del uso del excedente generado.

Se puede sostener que este movimiento es relativamente universal entre las clases dirigentes, en la actual situación latinoamericana. Pero es indiscutible que dicho planteo representa una importante ruptura con el discurso ideológico predominante en el Uruguay, anterior a la dictadura, que, además, en esta etapa parece ser aceptada por algunos sectores intelectuales y de capas medias que no la

compartían en décadas anteriores. Es asimismo importante jerarquizar el hecho de que este movimiento, en el nivel ideológico general, se realiza al mismo tiempo que, desde el Estado, y muy especialmente desde el Poder Ejecutivo— se está formulando un proyecto de “modernización” que implica, sin la menor duda, efectos relevantes para los intereses de capas sociales mucho más amplias que las que impulsan ese proyecto, sobre todo para los sectores asalariados.

Dadas las tradiciones políticas del país, los niveles y la forma que históricamente adoptaron las luchas de tipo clasista —en lo económico y, más tardíamente, en lo ideológico— y la recomposición parcial de la identidad y organización de los sectores subordinados, se puede afirmar que este proyecto de tabicamiento entre lo “corporativo” y las luchas ideológicas y políticas por la consolidación democrática, introduce un elemento de inestabilidad complementaria, que puede llegar a tener efectos muy profundos. En todo caso, crea un espacio de convergencia objetiva entre quienes lideran ese movimiento económico e ideológico desde posiciones democrático-liberales puras y quienes sostienen posiciones similares, a partir de una visión claramente autoritaria. En ese sentido, las posiciones autoritarias están lejos de

haber desaparecido del espectro político y del aparato estatal, heredado de la era militar.

Existe una contradicción formal importante en el discurso elaborado “desde el poder”. Dicho discurso debe compatibilizar, por un lado, el proyecto social de las fracciones de clase que impulsan una modernización o profundización capitalista, que puede llamarse clásica (el gobierno la llama economía social de mercado), y por otro, la necesaria atención de demandas populares muy urgentes en la realidad uruguaya, que políticamente no pueden ignorarse totalmente. Esta exigencia lleva a complementar el discurso democrático-liberal puro con una referencia constante y explícita a los planteos y discursos clásicos de la socialdemocracia orgánica. En la medida en que el discurso no plantea la ejecución de prácticas concretas del Estado, es posible pensar que pueden entrar, a mediano plazo, en contradicción política y no solo “lógica”; además, se puede inferir que dichas proposiciones juegan un papel de recubrimiento ideológico, cuyo objeto es ganar tiempo, para intentar consolidar el nuevo modelo de Estado, antes de que puedan desplegarse políticamente los conflictos implícitos en la sociedad.

También parece razonable la hipótesis complementaria de que dichas contradicciones corresponden a la heterogeneidad del bloque de

poder en la etapa de transición actual, y, por supuesto, a la heterogeneidad aún mayor de las representaciones políticas de dichas capas y fracciones.

En cualquier caso, este claro desplazamiento de la estructura del discurso democrático —en el contexto uruguayo clásico— por parte de los dirigentes políticos y nuevos ideólogos emergentes del bloque de poder, contrasta con las transformaciones regresivas estructurales que se han producido en la sociedad y que tienden a aumentar la brecha entre democracia política y democracia social. Desde hace aproximadamente treinta años, el funcionamiento capitalista en el Uruguay, lejos de disminuir las desigualdades, las reprodujo e incrementó. Ese deterioro incluso creó zonas nuevas y extensísimas de pobreza absoluta, desconocidas en el país y solo parcialmente ocultas, debido a la importantísima emigración (Melgar y Villalobos, 1986).

En el caso uruguayo, este elemento es capital pues, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, esta realidad implica un retroceso histórico y significa, para amplias capas de población, una movilidad descendente —en lo cultural, lo económico y lo social—, que las coloca en condiciones nuevas cada vez más distantes de la clásica representación

jurídico-política igualitaria, que había constituido el elemento ideológico eje de la larga estabilidad política del país. Es más, se puede afirmar que esta situación coloca a esos sectores ante muy relativas posibilidades de participación en las instituciones de la democracia política.

El problema señalado nos parece central y creemos que está directamente ligado con otro movimiento institucional y el discurso que legitima desde y sobre el Estado. Nos referimos al avance creciente del poder de la techno-burocracia estatal, así como al paulatino abandono del discurso jurídico y su sustitución por uno de corte técnico-burocrático, como elemento legitimador de la política estatal. No se trata, por supuesto, de un cambio de hombres y de su formación profesional —aunque dicho cambio también se está concretando—, sino del contenido mismo del discurso con el cual se interpela al ciudadano y se trata de fundar la nueva hegemonía.

Este discurso, cada vez más tecnocrático, de las élites dirigentes se sitúa en el marco de los rígidos límites estructurales del actual capitalismo uruguayo y de su contexto externo, y se refiere implícitamente a las consecuencias socioeconómicas marginadoras que señalamos. No es, por lo tanto, arbitrario analizarlo en sus implicaciones estratégicas de inflexión “autori-

taria”. Más aún cuando, por encima de los cambios de régimen político, es la misma estructura del Estado la que se ha ido transformando con esa orientación, en los últimos veinte años. No se trata aquí de lo “autoritario” solamente en cuanto a la eventual presencia explícita de formas de excepción —con o sin predominio militar—, sino también en relación con la hipertrofia tendencial del Poder Ejecutivo y sus aparatos tecnoburocráticos —no solo políticos en el sentido clásico—, que tienden a restringir las bases posibles de alianzas sociales y, por supuesto, las formas de participación y de control de la ciudadanía en los actos del gobierno.

Que los componentes de tipo autoritario del Estado lleguen o no a asumir formas represivas exacerbadas depende sobre todo del proceso propiamente político.

En 1978, Poulantzas reflexionaba con gran agudeza sobre este tipo de transformación del Estado en la fase de capitalismo monopolista, y acuñó el concepto de “estatismo autoritario” y sus implicaciones amenazantes para la democracia en Europa (Poulantzas, 1981).

Posteriormente, F. H. Cardoso (1982) planteaba una reflexión similar como una de las guías para comprender los problemas del tránsito de “la dictadura a la democracia” en el Brasil. Permítasenos citarlo con cierta

extensión. Volvamos un poco a la cotidianeidad de la “transición” brasileña. ¿Cuál es su característica esencial? En mi opinión, se trata de un proceso de liberalización política orientado a ajustar la propuesta posible de dominación (¿Hegemonía?) burguesa. En lo que tiene de más significativo, esa liberación pretende crear “espacios controlados” para el ejercicio de la crítica, sin ceder, en el plano de la estructura de poder, a presiones democratizadoras. Sin embargo, este proceso posee cierta maleabilidad. Lleva sobreentendido un “código hegemónico nuevo”: es el Estado, y no el partido independiente del empresariado, el que totaliza. El “partido hegemónico” del capitalismo oligopólico, especialmente en las situaciones de dependencia, es el Estado como burocracia, como productor asociado con las multinacionales o con las empresas locales, y como gobierno en *última instancia* de base militar. Lo inesperado en la etapa brasileña actual es la separación formal entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas y la propuesta de “armisticio”, que los dueños del poder hacen a la sociedad. ¿En qué consiste este armisticio?

En que la sociedad acepte como legítimo un orden que separa radicalmente la esfera de lo político de la esfera de lo social (el sindicato no es

para “hacer política”; el Parlamento no es para hacer leyes que se refieran a la administración de la vida: presupuesto, gastos sociales etc., la iglesia es para rezar; las universidades para estudiar, etc.), un orden que deja lo económico libre del control social pero anexo al Estado, y que divide, incluso en la cúpula, el poder real (el gobierno y la administración) del área de expansión política, que es dejada a la sociedad, esto es, a los partidos y al Parlamento” (Cardoso, 1982: 295-296).

Es cierto que el resultado tan diferente de ambas economías, en los últimos lustros, priva a los impulsores del modelo de transformación estatal en curso, en nuestro país, de la “legitimidad práctica” con la que cuentan los grupos dirigentes brasileños.

A ello se agrega que, en el caso uruguayo, el proceso de transformación de la estructura del Estado y sus relaciones con los partidos políticos y los movimientos sociales aún no ha avanzado tanto como en Brasil. Pero el movimiento parece inscribirse en la misma dirección, tras haber tenido un impulso importante en el período dictatorial.

El hecho —diferencial y significativo— de que, desde 1973, los partidos en el Uruguay nunca funcionaron legalmente y que no existió un ámbito parlamentario —aunque acotado y tutelado— provocó que, a la salida del régimen

militar, se produjera una recomposición formal del sistema partidario, que oscurece el fenómeno de desplazamiento de las funciones de decisión real, así como del nuevo papel del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del Estado y en los procesos de intermediación entre este y la sociedad.

De todas maneras, un análisis detallado de los principales nudos de decisión estatal habidos en estos dieciocho meses, y de la manera en que el discurso y la práctica estatales se han dirigido al movimiento sindical, a ciertos movimientos sociales de nuevo tipo, y a los mismos partidos de oposición —y también al de gobierno— parece confirmar esta tendencia.

También un examen del comportamiento de los partidos y del movimiento sindical muestra las dificultades que encuentran para articular su discurso y su acción en este nuevo escenario en gestación, solo en apariencia similar al anterior al golpe.

Todo parece indicar la existencia de un período —de duración difícil de pronosticar— en el que los actores sociales y políticos están a la búsqueda de sus nuevos principios de identidad —ideológica y cooperativa— y las formas más eficaces de relacionarse con el Estado tal como este se está reestructurando.

En el ínterin, es el Estado —y una parte de la cúpula del Partido Colorado— el que mejor

totaliza y expresa a los grupos empresariales estratégicos la iniciativa ideológica y política. En ese proceso, se sucedieron múltiples choques y fricciones no solo con el Poder Legislativo, —como vimos— sino con la justicia, los gobiernos municipales, algunos entes autónomos, el movimiento sindical, etcétera.

El Ejecutivo tuvo que pagar altos costos para hacer efectiva su voluntad de que las decisiones principales y más significativas se tomen en su nivel, y nada más que en su nivel. No solo nos referimos al presidente, sino también a las capas superiores de la administración tecnoburocrática y a un pequeño círculo de dirigentes políticos que se vinculan con esas decisiones, no por ser parlamentarios, sino por sus conexiones con el poder de la administración del Estado.

Las principales empresas y sus representantes son plenamente conscientes de esta nueva realidad; además, ya habían estructurado sus conexiones directas con el aparato del Estado, desde el período dictatorial. Ellos gestionan sus demandas y regulan su conducta —económica y también social— en directa negociación con los centros reales de decisión, y conceden una atención mucho menor a los viejos espacios de poder, como el Parlamento— y a las negociaciones sociopolíticas directas con el conjunto de actores organizados, que se ven

afectados por sus decisiones específicas en el nivel económico.

En cuanto al discurso del Estado sobre el Estado —que, a su vez, es retomado intensamente por los ideólogos y políticos más ligados con el gobierno— se ha centrado, no en estos problemas clave de su metamorfosis, sino en lo que llama la necesaria “modernización”. Dicha modernización se ha enfocado más bien en los aspectos técnico-organizativos, y, sobre todo, en la propuesta de reducir, ya sea el tamaño, ya sea las áreas de intervención económica tradicionales del Estado uruguayo.

Si bien esa propuesta es todavía bastante vaga, y a veces contradictoria, parece orientarse, por un lado, a permitir el ingreso de capital privado en áreas rentables atendidas por el Estado, y, por otro, a mejorar el funcionamiento del conjunto de aparatos administrativos y de toma de decisiones, como respuesta a las nuevas realidades del bloque de poder.

Se sostiene que lo que está en juego es evitar el ahogo estatal a la empresa privada, como si ese hubiera sido un problema real en las últimas décadas. El debate apunta al aspecto empresarial y administrativo del Estado, y deja de lado todas sus otras dimensiones políticas, jurídicas, coercitivas (CIEDUR, 1986; Buxedas, 1986).

Este eje de propuestas de modernización-privatización con vistas a liberar el dinamismo de los empresarios privados nacionales y extranjeros —que se supone han estado cohibidos por la actividad estatal— ya estuvo presente durante todo el período dictatorial y fue un tema recurrente por parte del Estado y de los grandes empresarios. Sin embargo, la evidencia empírica indica que, a pesar de la capacidad de decisión que tuvo el gobierno militar, la intervención y el espacio del Estado en el área económica no se redujeron en absoluto en esos años (Elías y Pérez, 1980; CINVE, 1984).

Incluso se advierte la paradoja aparente — como indica Buxedas— de que:

quienes administran el Estado, y aun quienes obtienen de él los mayores beneficios, parecen ser sus mayores detractores, o por lo menos quienes menos confían en él. Pero es una paradoja solo aparente pues hay ciertos aspectos del Estado que se quisieran reducir y en cambio no se somete a crítica adecuada a otros. [...] Las organizaciones empresariales demandan la reducción del gasto público y el equilibrio fiscal, pero lo que realmente les preocupa, es reducir el gasto en algunos de sus componentes, No en el de defensa, sobre lo que no hay demandas específicas, tampoco los gastos emergentes de decisiones que tomaron los grandes empresarios y que luego no

podieron asumir, o de los subsidios encubiertos en las devoluciones impositivas. Tratan de reducir el resto de los gastos, o sea, educación, salud, servicios comunales y sociales, etc. (1985).

Como sucede en cada período histórico, el principio que rige la lógica “modernizadora”, aplicada o impulsada desde el Estado, tiende a hacer coincidir las exigencias de los grupos o alianzas de grupos empresariales que dominan en la etapa, con la lógica y la racionalidad “necesaria” del conjunto de la sociedad.

Las relaciones más o menos estrechas de dichos grupos con las empresas y capitales transnacionales predominantes en la etapa, están en directa vinculación con sus posibilidades de éxito práctico. Sin embargo, los factores propiamente políticos introducen un elemento complementario que puede llegar a ser determinante, como ya sucedió antes en el país.

Por otra parte, debe jerarquizarse el hecho de que la propuesta modernizadora incluye —a veces con una coherencia formal claramente discutible— aspectos de la gestión social y cultural por parte del Estado, que tienen en rigor una alta autonomía relativa. La gestión estatal de áreas de política social, de la estructura educativa, y, en general, de los intentos de gestión social autónoma por los actores sociales, parece

entrar en contradicción con demandas centrales en la etapa democrática. El hecho de que se los incluya en un discurso único responde más a los determinantes de la transformación global de la relación Estado-sociedad, que a las exigencias económicas del modelo.

En todo caso, su vinculación tiene un carácter sobre todo estratégico y aparece ligada con la búsqueda de una nueva forma hegemónica para un largo período.

Resumiendo, vemos que en el caso uruguayo los condicionantes estructurales y los aspectos político-sociales que determinaron en gran medida el proceso de ruptura institucional en 1973, se mantienen en un grado considerable. Incluso en algunos aspectos tendieron a agravarse.

Los determinantes de la crisis general que afecta a América Latina —provenientes en alto porcentaje de la reestructura general en curso en los países capitalistas dominantes en el sistema mundial— ejercen sobre la sociedad, la economía y el Estado uruguayo efectos que, en algunos de sus aspectos, son más perversos que en otros países.

La economía sigue careciendo de dinamismo en sus sectores reales y está más subordinada que hace veinte años a la lógica del capital financiero, en particular el de propiedad extranjera.

Las exigencias del pago de la deuda externa siguen imponiendo muy fuertes restricciones a una recuperación del producto, cuyo comportamiento es estacionario —salvo breves períodos— desde hace varias décadas.

La estructura del capital ha sufrido un proceso creciente de concentración y oligopolización, lo que explica un peso mayor de los grandes grupos económicos sobre las decisiones del Estado. En general, se trata de los grupos más ligados —de una u otra forma— con el capital transnacional.

La estructura del bloque de poder continuó, durante la dictadura, el proceso de cambio y se modificó sustancialmente respecto a su composición previa al golpe de Estado. Se estrecharon sobre todo las bases de acuerdo, y las alianzas de clases y fracciones de clase, que habían regido durante décadas en el país.

El grado de dependencia del exterior, o sea, la restricción de los grados de libertad en las decisiones estratégicas del Estado y de los principales actores económicos y sociales, aumentó considerablemente. El fenómeno se agravó por el tamaño del país y su capacidad limitada de incidir en dichas variables externas.

El sistema económico sigue sin poder generar actividades que absorban el desempleo

estructural y la emigración, a pesar del bajísimo índice de crecimiento poblacional.

Los niveles generales de satisfacción de las necesidades básicas —culturales, sanitarias, habitacionales y alimenticias— descendieron fuertemente en relación con los patrones históricos, y tienden a moverse muy lentamente a partir de ese nivel.

La estructura misma del Estado sufrió modificaciones. Los mecanismos de toma de decisiones clave se desplazaron hacia el Poder Ejecutivo y la alta administración estatal. Los principales grupos económicos parecen haber reforzado sus conexiones y su influencia sobre ese centro de poder real.

Concomitantemente, descendió el poder y la incidencia del Parlamento y de otras esferas estatales. La excepción la constituyen las Fuerzas Armadas que, de hecho, aumentaron su peso político e ideológico de facto en el Estado y la sociedad.

En general, el hecho de que la transformación de la estructura estatal —que responde a transformaciones en la esfera económica y social— se haya procesado bajo regímenes de excepción, parece haberle dado a la alta administración características ideológicas y operativas que tienden a mantenerse en la etapa democrática, y que no solo pueden generar

tensiones específicas, sino que le facilitan al nuevo bloque de poder la aplicación de sus políticas.

La recomposición del sistema político y del juego partidario —formalmente similar al que existía antes del golpe— parece resentirse por esta disminución de la centralidad del Parlamento y por la separación creciente del poder efectivo, respecto del sistema de partidas y su capacidad de representación de la estructura social y sus clivajes plurales, en particular de tipo clasista.

La dificultad histórica del sistema político electoral —que además condensa la distribución de poder legítimo en todos los niveles y circunscripciones en elecciones cada cinco años— para representar adecuadamente a la sociedad y sus divisiones, en el caso uruguayo, parece haber aumentado, dado el conjunto de circunstancias mencionadas.

La existencia de un movimiento social —sobre todo sindical— con un alto grado de unificación y de movilización, y la presencia de una importante fuerza política de izquierda, agudizan las resistencias previsibles a la política de reestructuración económica y sus efectos sobre las demandas de los sectores subordinados, que impulsan el gobierno y de los grupos empresariales más importantes.

Los conflictos entre poderes del Estado tienden a agravarse, a causa de la estructura del sistema político y la existencia de un juego político a tres polos, donde uno de ellos es la izquierda y donde ningún partido ha podido obtener a corto plazo una mayoría absoluta en el plano electoral.

En ese contexto general, el sostenido esfuerzo del gobierno, y de los grupos sociales que le dan sustento estratégico, por confinar la problemática de debate en el plano de los “bienes políticos”, parece encontrar serias dificultades, a pesar del amplio consenso existente entre los actores para tratar de “preservar la democracia”. Resolver el escollo de la relación entre democracia política y democracia social deberá convertirse en uno de los ejes del esfuerzo del bloque dominante por constituir una nueva hegemonía.

La morosidad estructural en cuanto a las exigencias de reactivación económica con carácter sostenido, y los componentes “autoritarios” implícitos en la reestructura del Estado, muestran como especialmente problemática la posibilidad de éxito de esa búsqueda de nueva hegemonía.

A pesar del efecto despolitizador general del período dictatorial, la tradición de participación generalizada de la sociedad uruguaya, la unificación sindical de los asalariados y las

presiones del sistema de relaciones políticas, hacen razonable hipotetizar que la situación antes descrita difícilmente dejará de expresarse en el nivel político.

La forma en la que el gobierno y la nueva realidad estatal llegan a procesar la gestión de esa tensión se transforma, así, en una variable clave para cualquier pronóstico sobre la dinámica general del país en un futuro próximo. La mayoría absoluta de los científicos sociales se inclinan por un pronóstico “reservado”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. 1980 *¿Estado aislado, sociedad inmóvil?* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1982 *Uruguay, país de emigración* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- 1985 “Las elecciones vistas por un sociólogo”, entrevista periodística publicada en el semanario *Las bases* (Montevideo).
- Astori, D. 1982 *Neoliberalismo: Crítica y alternativa* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Buxedas, M. 1986 “El mito del Estado batllista” en *Brecha* (Montevideo).
- Cardoso, F. H. 1982 “Régimen político y cambio social” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- CINVE 1984 *La crisis uruguaya y el problema nacional* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- De Riz, L. “Formas de Estado y desarrollo del capitalismo en América Latina” en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) Vol. 39, N. 2.
- de Sierra, Gerónimo 1974 *Nouvelle conjoncture imperialista et crise politique dans l’Uruguay contemporain* (París: Centre d’Etudes des Mouvements Sociaux).
- 1984 *Dependencia, democracia representativa y dictadura en el Uruguay* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1985a *Sociedad y política en el Uruguay de la crisis* (Montevideo: Libros Sur).
- 1985b *Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Elías A. y Pérez, W. 1980 *La evolución de las empresas públicas* (México DF)

- IE (Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República) 1968 *El proceso económico del Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Filgueira, C. 1984 “El Estado y las clases: tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid: ICI) N.º 6, julio-diciembre.
- Lechner, N. 1981 “Epílogo” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Melgar, A. 1979 *Inversión extranjera en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- *Distribución del ingreso en el Uruguay*, en Serie de Investigaciones (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana) N.º 18.
- Melgar A. y Villalobos, F. *La desigualdad como estrategia* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana – Ediciones de la Banda Oriental).
- Notaro, J. 1984 *La política económica en el Uruguay (1968-1984)* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Real de Azúa, C. 1972 “Política, poder y partidos en el Uruguay”, en *Uruguay hoy* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- O’Donnell, G. 1981 “Las Fuerzas Armadas y el Estado utilitario del Cono Sur de América Latina” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Petrucelli, J. L. y de Sierra, G. 1978 “Proceso de las migraciones internacionales de uruguayos (1960-1975)”, Informe de Investigación, Programa de Investigaciones Sociales sobre población en América Latina.
- Przeworsky, A. 1981 “Compromiso de clases y Estado: Europa occidental y América Latina” en *Estado y política en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- Quijano, J. M. “Uruguay: balance de un modelo friedmaniano” en *Comercio Exterior* (México DF).
- Trajtemberg, R. 1979 *Movimiento sindical y empresas transnacionales* (México DF: Nueva Imagen).
- Wright, E. O. 1983 *Clase, crisis y Estado* (México DF: Siglo XXI).

LOS ACTORES SOCIOPOLÍTICOS ANTE LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO*

JUSTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES ANALIZADAS

Este informe de investigación está redactado en el marco de un estudio comparativo del tema, para el conjunto de los países latinoamericanos, delimitado al período histórico reciente.

En nuestro caso, la problemática común de estudio fue abordada jerarquizando los aspectos específicos del proceso uruguayo, así como las particularidades de la estructura social y el sistema político en el cual se despliegan las políticas estatales analizadas.

Como es sabido, al producirse la ruptura del sistema político e implantarse la dictadura militar en 1973, el Uruguay formaba parte de aquellos pocos países latinoamericanos que poseían, al mismo tiempo, una larga tradición

de democracia política y un rango muy elevado en todas las tipologías que combinaban indicadores de niveles de vida, grados de modernización y de participación/movilización a nivel socio-político.

Varios autores (de Sierra, 1977; De Riz, 1985; Real de Azúa, 1972; Filgueira, 1985), han estudiado la particularidad de ese proceso de ruptura institucional, que contradujo toda una vertiente de previsiones de la sociología y la ciencia política para la región. Como sostiene Filgueira:

[...] las consecuencias de este proceso de expansión diferencial del orden social sobre pautas modernas y de la rigidez de la estructura de poder económico incapaz de dar continuidad a un crecimiento capitalista sostenido, se manifestaron en la tensión estructural creciente, característica de las crisis reiteradas de los modelos de modernización conservadora. En tanto los sectores populares movilizados a través de diferentes movimientos sociales desarrollados alrededor del trabajo,

* Publicado en Calderón, F, y Dos Santos, M. R. (comps.) 1988 *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?* (Buenos Aires: CLACSO) Vol. 2.

el consumo, la prestación de servicios del Estado, la seguridad social, el sistema educativo, la política de viviendas, etc., presionan sobre el aparato estatal y los gobiernos de turno con nuevas demandas, desde el Estado se apela a políticas de corto plazo de escaso grado de racionalidad económica tendientes a resolver emergencias y sostener la legitimidad (1985: 21).

A ello debemos agregar que, en la década previa al golpe, la crisis del Estado se vio en gran parte agravada por la polarización propiamente político-ideológica, dado que por primera vez en el Uruguay moderno se articulaba un polo alternativo al duradero cuasi monopolio de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado).

Los sectores dominantes perciben con agudeza que a los bloqueos estructurales se les agrega *ese potencial amenazante*, de signo popular y con componentes socializantes, (de Sierra, 1986).

Es decir que, en el caso uruguayo, la transición que lleva al retiro de los militares del gobierno —el 1 de marzo de 1985— y las características de proceso democrático actual, deben ser analizadas a la luz de ese pasado histórico concreto. Sin ello, es inexplicable la derrota sufrida por el régimen militar en el plebiscito de 1980 (González, 1984; de Sierra,

1985; Aguiar, 1985), el carácter *democrático populista* de los programas electorales que levantaron todos los partidos en la elección de noviembre de 1984 (Perelli, 1984; de Sierra, 1985; Rial, 1985); y la importancia que adquirió el fenómeno de la *concertación* política y socioeconómica, tanto en la transición como en los primeros años del nuevo régimen democrático (CIESU, 1984; de Sierra, 1987; Astori, 1984; Stolovich, Rodríguez y Bértola, 1987).

Son esas mismas circunstancias las que dieron un fuerte tinte restaurador al sistema político posdictadura (Filgueira, 1984; González, 1985). Pero para entender el sentido de las políticas en curso por parte del Estado —y las reacciones de los diferentes actores implicados—, es necesario tener presente que esa sociedad compleja y *mesocrática*, con larga tradición democrática y con actores sociales y políticos en buena medida constituidos de larga data, sufrió una importante transformación en los once años de dictadura.

Las dificultades estructurales para el crecimiento económico sostenido siguieron presentes en gran medida (Notaro, 1984; CDM-VE, 1984; Astori, 1982), pero al mismo tiempo los niveles de vida de los jubilados, de los asalariados y de las capas medias instruidas sufrieron un fuerte deterioro (Melgar y Villalobos, 1986;

Notaro y Canzani, 1984), y se mantuvieron tasas de desempleo muy importantes. El flujo emigratorio hacia el exterior (de Sierra, 1977; Aguiar, 1982; Wonsewer y Teja, 1985) continuó siendo un fenómeno de alta relevancia. En los ámbitos financiero, productivo y comercial, el país profundizó sus lazos de dependencia con los centros de decisión extranjero (Couriel, 1984).

Junto con ese fenómeno, debe tenerse presente que, desde el año 1982 hasta 1985, la economía volvió a atravesar por una profunda depresión. Esto parecía mostrar que, a pesar del altísimo costo social —con sus efectos duraderos sobre la estructura de la sociedad—, el proceso de crecimiento del PBI del período dictatorial no tenía un carácter duradero, y que la sociedad y el Estado estaban nuevamente enfrentados al grave problema del estancamiento económico de larga duración, que había precedido al golpe.

A la salida de la dictadura, el desafío enfrentado por el sistema político y por el Estado no solo consistía en recuperar la confianza en los bienes políticos deteriorados, en particular las libertades y derechos políticos, el pluralismo, el Estado de derecho, y las tradiciones de canalización pacífica de los conflictos de intereses.

A su vez, estaba en juego el problema del crecimiento económico y la recuperación de la democratización social tan deteriorada en los once años de dictadura. La grave recesión del final del proceso militar —que ponía en duda la viabilidad del neoliberalismo aplicado hasta entonces— y la recomposición esperada de las demandas sociales por recuperar los niveles de vida perdidos de la mayoría de la población, condujeron a que casi todos los actores sociales y políticos asumieran, en primera instancia, un discurso y una práctica de tipo concertante. Esta actitud de concertación se derivaba, más o menos explícitamente, de la percepción de la fragilidad política de la transición y la gravedad de la situación económica, en vistas a una eventual etapa de recuperación económica duradera.

En medio de las altas expectativas y esperanzas generalizadas que abriera, en toda la sociedad, la recuperación de la democracia, el tema de fondo que inquietaba a los actores era la posible inestabilidad de ese proceso político y, en especial, el efecto que sobre el mismo podría tener la dificultad de retomar el crecimiento económico y, por lo tanto, la posible satisfacción de las demandas redistributivas de los sectores subordinados.

A esto se sumaba la incertidumbre sobre el papel que desempeñarían unas Fuerzas Armadas que habían sido políticamente empujadas a un retiro negociado, pero que no habían sido derrotadas en sentido estricto (de Sierra, 1986; Rial, 1986; Amarillo, 1986; Aguiar, 1987) y mantenían casi intactos su ideología y sus aparatos de represión política.

Un análisis de las políticas impulsadas por el Estado y las respuestas de los actores en el período posdictadura, exige tener presente que las elecciones llevaron al gobierno al Partido Colorado, el cual se constituyó en la primera minoría, pero sin mayoría parlamentaria. Al mismo tiempo, las cúpulas de dicho partido, a pesar de tener en su seno distintas tendencias, representaban la orientación de políticas socioeconómicas más coherentemente conservadora que en ese momento se presentaba a las elecciones (de Sierra, 1985). Esto no contradujo la afirmación de que el electorado optó en ese momento por el centro y la moderación (Rial, 1985).

En efecto, los cuadros medios y superiores del Partido Colorado —más allá de diferencias y matices— representaban globalmente el equipo político y tecnoburocrático con mayor identificación tanto con los principales grupos económicos consolidados durante la

dictadura, como con las orientaciones de política económica que fueron aplicadas en ese período. Es cierto también —y ello es muy importante para este análisis de sus políticas— que el Partido Colorado tenía una larga tradición de gobierno y pretendía construir un nuevo proceso de hegemonía, bajo formas de democracia representativa.

A partir de ese marco general, consideramos pertinente jerarquizar, en esta primera parte, el análisis de cuatro áreas en las cuales las políticas definidas desde el gobierno parecen revestir importancia, para el estudio de los escenarios posibles en materia de democratización y modernización del Estado, la sociedad y sus relaciones mutuas. Dichas áreas son: la concertación y los intentos de generar acuerdos nacionales; las relaciones entre poderes del Estado, en particular entre el Ejecutivo y el Parlamento; las relaciones con las Fuerzas Armadas; y las propuestas de modernización del Estado y la sociedad.

CONCERTACIÓN Y ACUERDOS NACIONALES

Es necesario, entonces, analizar la política de concertación y de acuerdos, canalizada inicialmente a través del espacio semi-institucionalizado de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), y luego, en

diversas instancias de diálogo político de alto nivel.¹³

El antecedente inmediato de esta política de concertación fue el proceso negociador realizado en el tramo final de la transición democrática. Lo excepcional fue que en ese momento todos los actores participantes, sociales y políticos, estaban en la oposición, pues aún no se conocía qué partido ocuparía el gobierno a través de las elecciones de noviembre de 1984 (aunque el cambio de mando recién se produjo en marzo de 1985).

En rigor, el trabajo de la CONAPRO más que una política propulsada por el partido que ocuparía el gobierno, fue un escenario al que todos los actores se vieron obligados a concurrir, ante la percepción ya mencionada de la fragilidad del proceso que se abría.

Lo cierto es que allí se produjo una amplia negociación entre los actores sociales (corporativos y movimientos sociales diversos) y todos los partidos políticos, donde solo fueron excluidas las Fuerzas Armadas y la Asociación de Bancos, ambas percibidas como culpables

principales de los males que se querían superar. Todo parece indicar que allí el gobierno ya electo —pero que aún no había asumido— trató de transmitir un mensaje de negociación y unidad nacional, pero dando simultáneamente un tratamiento diferencial a los distintos temas presentes en la agenda.

Los temas referidos a la reconstitución política y jurídica de la democracia fueron objeto de acuerdos relativamente fáciles y que en lo sustancial fueron cumplidos posteriormente por el gobierno y sus parlamentarios. Como veremos una gran excepción fue el tema de los aparatos represivos y el tratamiento a dar a las violaciones de los derechos humanos.

En los temas de carácter social (educación, salud, vivienda, seguridad social, y en general de recuperación de niveles de vida) el partido electo buscó acuerdos amplios y en general coherentes con su discurso electoral de tono populista (Pereira, 1985; Perelli, 1984). A diferencia de los temas anteriores, en este plano, la política gubernamental posterior no llevó adelante lo concertado, en general argumentando que no existían las condiciones económicas y financieras que lo hicieron posible.

Finalmente, en el plano del proyecto macroeconómico y las políticas e instrumentos ligados a él, el Partido Colorado no se avino a

13 Ver documentos presentados al seminario sobre concertación organizado por C1NVE, CLAEH, CIESU, C1EDUR y CLACSO en Montevideo en 1984 y las actas del segundo seminario organizado en 1985.

firmar acuerdos que le limitaran concretamente su gestión posterior. Los temas básicos de desacuerdo fueron el problema de la abultada deuda externa, la relación entre sectores productivos y financieros, los eventuales controles de precios, el papel del mercado interno para la reactivación y, consecuentemente, el problema del papel de los salarios y su nivel de recuperación a corto y mediano plazo. En todos estos temas el Partido Colorado puso como condición para un acuerdo que este se limitara a un grado de generalidad tal que no le creara obligaciones muy precisas para el futuro.

Cabe tratar por separado el tema de las Fuerzas Armadas, los derechos humanos y el futuro del Poder Judicial. Presionados por el clima de la transición y la sensibilidad de la población sobre el tema, en la CONAPRO se acordó devolver la autonomía a la justicia civil —lo que se cumplió a nivel formal—, pero también que esta actuaría en plenitud en la investigación y castigo a los violadores de los derechos humanos durante la dictadura, que eran básicamente militares y policías. También se acordó una reforma a fondo de las leyes orgánicas militares y el desmantelamiento de sus aparatos represivos. En lo fundamental, ninguno de estos puntos fue impulsado posteriormente por el gobierno. Por el

contrario, fue por su iniciativa que se legisló en sentido contrario a fines de 1986.

Cerrada la etapa formal de la CONAPRO —de la cual rápidamente varios sectores ligados al gobierno renegaron o la consideraron superada—, de todos modos, el gobierno llevó adelante una activa política orientada a buscar acuerdos interpartidarios amplios e incluso intentando formar un gobierno de coalición, tratando de incluir ministros del Partido Nacional y del Frente Amplio.

Los fundamentos eran los mismos que había sustentado la CONPRO, es decir, la necesidad de un gran acuerdo nacional para salir de la crisis política y económica que se vivía. Luego veremos que esto no prosperó a pesar del amplio espíritu cooperador de todos los partidos, dado que la política del gobierno estaba orientada a comprometer a la oposición, pero sin estar dispuesto a negociar nada sustancial de sus orientaciones en materia de política económica y subsidiariamente de sus implicaciones, al menos a corto plazo, de los temas sociales que habían sido concertados en la CONAPRO. El gobierno mantuvo rígidamente su política de pago total y puntual de la deuda externa, la búsqueda absolutamente prioritaria del equilibrio fiscal, la apertura total del mercado financiero (caso único en América del Sur), la

eliminación de casi todo tipo de subsidio eventual al consumo popular, la recaudación impositiva en un 90% indirecta y una política de incentivo productivo básicamente centrada en las exportaciones. Amén de una negativa firme a cualquier desarrollo de un papel directo del Estado en la regulación del mercado —salvo salarial— y la actividad productiva (Melgar y Villalobos, 1986; Notaro y Cancela, 1987; Couriel, 1987).

CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL EJECUTIVO

Puesto que el Partido Colorado accede al gobierno como primera minoría (41,2% de votos), la Constitución y las leyes electorales uruguayas le permiten al presidente nombrar a todo el gabinete sin negociar su programa. Sin embargo, el sistema proporcional integral lo deja en minoría en las Cámaras legislativas.

Evidentemente, esta situación influyó en su política de búsqueda de acuerdos políticos de la primera etapa; pero al mismo tiempo, dados sus compromisos bien definidos en materia de modelo económico —que tiene pocas variantes de fondo en comparación con el aplicado por la dictadura— el Ejecutivo desarrolló un estilo de conducción política tendiente a maximizar sus ámbitos exclusivos de decisión, con el correspondiente relegamiento de las funciones del Parlamento,

de las autonomías de las empresas públicas y de otras formas legales y políticas de control ciudadano de sus decisiones fundamentales.

Hay importante consenso sobre que dicho proceso centralizador en el Ejecutivo tiene raíces previas al golpe de Estado, que se ve facilitado por la propia reforma constitucional de 1967, aún vigente (Pérez, 1987), y que se ve reforzado por el hecho político surgido en 1971 y reproducido en las elecciones de 1984, es decir, la división del electorado en tres tercios desiguales pero que tienden a bloquearse mutuamente.¹⁴

Sin anular la división formal de poderes del Estado y sin negar el principio de la soberanía popular, el Ejecutivo desplegó una multiplicidad de procedimientos —a veces legales, otras de dudosa legalidad y en ocasiones francamente ilegales— que permiten al gobierno imponer de hecho los capítulos fundamentales de su política económica y social.

Hay aspectos de esa concentración que se expresan en el simple ejercicio por el Ejecutivo

14 El Frente Amplio obtuvo el 21,3% de los votos y el Partido Nacional, 35,0%. Importa señalar que en la capital —Montevideo— el Frente Amplio obtuvo casi paridad de votos con el Partido Colorado (33,18% y 35,46%, respectivamente).

de atribuciones previstas en el marco constitucional (iniciativas reservadas, leyes de urgencia, vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento, etcétera). Pero hay otros casos en que dicha tendencia se expresa en una cierta manera de usar esas atribuciones —y su propia frecuencia— o en la extralimitación del espacio legal por medidas de hecho no siempre claramente percibidas por todos los actores (imposición de puntos de vista a directores de entes autónomos o descentralizados, *sugerencias* al Parlamento de cómo redactar una ley vetada, decisiones por decreto cuando correspondería una decisión parlamentaria).

En otros casos dicha tendencia se ve reflejada en la creación por parte del Ejecutivo de obstáculos formales o de hecho a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno sin la cual se hace casi imposible que otros poderes y la opinión pública puedan ejercer efectivamente sus atribuciones de control democrático (forma de presentar el presupuesto nacional o las rendiciones de cuentas anuales, en lo referente al Parlamento; forma de estar redactada la Ley de Caducidad —equivale a una amnistía para militares y policías— en lo referente a las atribuciones del Poder Judicial; obtención de recursos fiscales por vías que eluden la intervención parlamentaria, etcétera).

Existen otras manifestaciones de esa tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo que se expresan en formas más sutiles pero no menos reales y efectivas, como son, por ejemplo, el recurso reiterado a la amenaza de vetos antes de que una ley sea aprobada contra la voluntad del gobierno¹⁵ o también por el uso de mecanismos jurídicos o políticos que tienden a facilitar al Ejecutivo el eludir sus responsabilidades políticas ante la mayoría parlamentaria.

Esta política centralizadora se ve además favorecida por el hecho de que contrariamente a lo concertado en la CONAPRO, el gobierno mantiene la vigencia de un número importante de decretos-leyes y reglamentos de la época dictatorial que aumentan su margen de manobra. Una de las más significativas y también más usadas es el decreto-ley que le autoriza a fijar por decisión administrativa los salarios públicos y privados cuando no comparte los acuerdos a que llegan empresarios y trabajadores en los consejos de salarios. El uso alternativo o combinado de todos esos mecanismos

15 Una investigación en curso (de Sierra y Longhi, 1987) muestra que de veinte proyectos de ley importantes, esa amenaza fue usada en dieciocho casos en los dos primeros años de gestión del gobierno.

le ha permitido al gobierno imponer de hecho su política presupuestal, monetaria, financiera, fiscal, de alquileres de vivienda, de derechos humanos (amnistía a militares), así como impedir la reforma a fondo de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas, la subvención a la canasta de consumo popular y el aumento indexado previsto por ley a los jubilados, entre otras.

Como mecanismo complementario para favorecer este fenómeno, el Ejecutivo transforma, de hecho, el funcionamiento del partido de gobierno. Los ministros y un pequeño grupo de barones políticos definen los proyectos de ley, y el resto de la bancada opera como si fuera una simple correa de transmisión hacia el Parlamento, lo que agrava su descaecimiento.¹⁶ Ello ha desencadenado protestas crecientes; incluso, significativas renunciadas de parlamentarios del Partido Colorado a comisiones relevantes. (*Búsqueda*, números 386 y 387 de 1987).

Otro aspecto significativo de la política gubernamental, en este aspecto, consistió en mantener en sus puestos a una parte considerable de los altos funcionarios del período

dictatorial, sobre todo en las oficinas de planeamiento y gestión de las políticas y decisiones económicas. Junto con ellos se conservaron buena parte de los reglamentos internos y demás directivas administrativas altamente centralizadoras, forjadas durante la dictadura (Couriel, 1987; Astori, 1987; de Sierra y Longhi, 1987; Pérez, 1987).

TRATAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Como dijimos anteriormente, en el caso uruguayo, el repliegue militar del gobierno se hizo en forma negociada. Y si bien las Fuerzas Armadas vieron derrotado en plebiscito su proyecto político, en 1980, lograron administrar ellas la transición y preservar todas sus estructuras y cuadros, aun los más implicados en el terrorismo de Estado.

Esta ambigüedad se vio directamente reflejada en el hecho de que la negociación final antes de las elecciones —el llamado Acuerdo del Club Naval— no solo creó un marco constitucional provisorio vigente hasta un año después del nuevo gobierno, sino que el tema capital de cómo actuaría la justicia civil respecto a las violaciones de los derechos humanos fue soslayado explícitamente por todos los negociadores. Es cierto que los militares no lograron retacear formalmente el espacio de la justicia civil,

16 Esto se refleja a nivel de opinión pública en una pérdida creciente de prestigio del Parlamento, tendencia que se vio acelerada desde mediados de 1986, como lo muestran diversas encuestas de opinión.

pero a su vez, los partidos no lograron ningún compromiso de depuración eventual ni de desmantelamiento de los aparatos represivos. Tampoco se obtuvo un compromiso de que los culpables aceptarían someterse a una investigación autónoma de la justicia civil. Luego de once años de dictadura, estas lagunas asumieron naturalmente una importancia relevante en el escenario político a partir de 1985.

Desde el inicio del nuevo gobierno, este se niega a realizar ninguna depuración militar, contrario a lo sucedido, por ejemplo, en la Argentina. Ni siquiera con un carácter simbólico, en el caso de aquellos oficiales más quemados ante la opinión pública y sus propios pares. El Ejecutivo tampoco permite que el Parlamento realizara investigaciones realmente efectivas sobre esos temas.

Presionado por la opinión pública, solo acepta —y lo promete públicamente— que la justicia civil actúe ante denuncias concretas que se presenten.

Paralelamente, el presidente declara asumir en plenitud el carácter de Comandante en Jefe (que le otorga la Constitución),¹⁷ e impulsa una

reforma parcial del mecanismo de designación de generales, lo que amplía un poco el margen civil y limita la cooptación castrense.

Sin embargo, nombra un como ministro de Defensa al Dr. Chiarino, quien por su trayectoria política y su estilo aparece rápidamente como un simple administrador burocrático, y no como un conductor intermediario de las fuerzas militares. Lo mismo sucede con el primer ministro del Interior designado.

En la CONAPRO se había acordado la restitución a sus cargos de todos los militares destituidos durante la dictadura. El gobierno maniobró activamente imposibilitar esa medida; incluso amenazó con el veto. Finalmente, la rehabilitación solo se produjo para una minoría de oficiales.

En materia presupuestal, el gobierno impuso —mediante el veto— un presupuesto quinquenal que mantiene en un 40% los gastos corrientes para defensa, lo cual es evidentemente desproporcionado frente a la situación geopolítica del país y la estrictez de la política de gastos en las otras áreas de la administración. A su vez, vetó la devolución al ámbito civil de varios servicios militarizados durante la dictadura (Aeronáutica Civil, Telecomunicaciones y Meteorología), así como de numerosos bienes inmuebles públicos expropiados por los militares durante el proceso.

17 Aunque esta es formalmente ambigua pues habla de que la comandancia la ejerce el Poder Ejecutivo que es plural y no el Presidente (Amarillo 1986).

Pero indudablemente el ámbito más significativo —para el contexto uruguayo—, en el cual la política de gobierno expresa su visión del proceso de democratización en lo referente a las Fuerzas Armadas, fue el de los derechos humanos y el juicio a los militares que lo habían violado.

Rápidamente fue dejado de lado el compromiso público del Partido Colorado y del presidente Sanguinetti para que no haya juicios políticos y la justicia ordinaria se encargue de realizar su trabajo.

Primero amenazó con vetar la llamada ley Zumarán-Batalla,¹⁸ que ofrecía garantías especiales en los juicios a los militares acusados. Luego obstaculizó, a través de sus parlamentarios colorados —y la amenaza de veto—, las investigaciones parlamentarias, y ordenó al ministro del Interior que no detuviera a los militares que, convocados por la justicia, se negaron a comparecer.

Por último, propuso una ley de Amnistía para todos los militares que, si bien fue rechazada

en el Parlamento, abrió el camino político para la votación, en diciembre de 1986, de la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, tiene el mismo efecto que la Amnistía y limita la autonomía del Poder Judicial.

En este terreno, lo importante no es solo el resultado final, sino el hecho de que el gobierno jugara toda su fuerza y su prestigio para obtener la sanción de la ley. De hecho, su prédica se centró, por un lado, en el peligro de que los militares no aceptaran los juicios de acuerdo con la ley vigente y la Constitución. Y, por otro, en acusar a la oposición de poner en peligro la democracia, si insistía en hacer cumplir lo acordado en la CONAPRO. Además, en los momentos claves de las negociaciones políticas y parlamentarias, siempre amenazó con vetar cualquier ley que no significara, en los hechos, la Amnistía total e irrestricta para los militares y policías.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD

La temática de la modernización del Estado ocupó un cierto lugar en el discurso gubernamental durante el período dictatorial. La conjunción excepcional de una alta concentración de la toma de decisiones, con la presencia de una nueva capa de tecnoburócratas asociados

18 Del nombre de sus autores, siendo estos dos políticos de gran peso en la oposición. Zumarán es senador y fue candidato a la Presidencia en 1984, por el Partido Nacional. Batalla también es senador del Frente Amplio, y obtuvo una altísima votación dentro de esta coalición.

con el poder y ocupando lugares importantes en él, explica parcialmente ese hecho. El predominio de una ideología económica neoliberal, muy fuertemente ligada con las corrientes similares de Europa y Estados Unidos, también contribuyó fuertemente a dicho fenómeno.

Ya en ese período, el término modernización fue manejado como sinónimo de privatización de sectores estatales, adaptación a la competitividad internacional en el área pública y privada de la economía, fundamentación eficientista y tecnocrática de las políticas públicas —incluyendo el área social y educativa— y necesidad de absorber los avances técnicos de las empresas de punta mundiales, abriendo los mercados a su producción bajo reglas de libertad absoluta de competencia.

En el caso uruguayo, dichas propuestas teóricas y sus efectos sobre las políticas públicas significaron una ruptura radical con el comportamiento del Estado, en todo el siglo XX que, como se sabe, siempre cumplió un papel decisivo en la creación de condiciones políticas para la acumulación local de capital, en el área productiva y en las políticas sociales de redistribución.

Existe un importante consenso, a partir de la evidencia empírica, para afirmar que, desde 1973 hasta 1984 —último año de gobierno

militar—, dicha política modernizadora tuvo efectos muy limitados, tanto sobre la estructura de la gestión pública (Irisity, 1986), como sobre el tamaño económico del Estado (Elias y Pérez, 1980; Buxedas, 1987; Sayagués, 1986), y sobre el número y la eficiencia del funcionariado (Aguiar 1985).

La excepción quizás sea la lógica: las técnicas de gestión del aparato financiero, en buena medida ligado con la radical extranjerización del sistema bancario en el período (Quijano, 1987). Sin embargo, más allá de las innovaciones propiamente tecnológicas que introdujo esa *modernización*, ella no impidió una serie de graves crisis financieras anteriores y posteriores a la transición democrática. En los últimos meses, dicha crisis se ha agudizado aún más y provocó la quiebra de los dos últimos bancos nacionales que restaban.

Lo realmente significativo del período democrático es que el gobierno —incluyendo sus voceros políticos e ideológico-culturales— transformó al tema de la modernización en uno de los ejes de su discurso político, junto con el tema de la reconstrucción democrática. Tanto el presidente, como los ministros y principales voceros del Partido Colorado, han transmitido el mensaje de que el único futuro del país y de su democracia reconquistada pasa por abrazar

el camino de la modernización política, técnico-científica, cultural e ideológica, siguiendo el modelo de los países centrales y su transformación, que es puesta como el modelo necesario.

Dicho camino se presenta, al mismo tiempo, como un retomar de la tradición de principio de siglo —aunque sobre nuevas bases— y como una ruptura con el estilo y las políticas de las últimas décadas (Barrán y Nahum, 1980-1987).

No parece exagerado sostener que actualmente el discurso de la modernización es el discurso central sobre el Estado y desde el Estado, y que está dirigido no solo a los aspectos técnicos y de gestión que este implica, sino que se constituye en uno de los ejes de legitimación de sus políticas, en ámbitos muy diversos y heterogéneos. En ese sentido, ese tema ha ido desplazando los principios clásicos de tipo jurídico-político del discurso legitimador del bloque dominante uruguayo, en este siglo.

Lo particular de este discurso modernizador, en el caso uruguayo, es que abarca el ámbito técnico y de gestión estatal, e incluye un principio dicotómico en los ámbitos del estilo político y las relaciones entre actores sociales. En una descripción muy resumida, podemos señalar, como sus principales componentes, los siguientes:

- a) modernización política en el sentido de superar viejos antagonismos entre clases y grupos corporativos, los que deberían orientarse a la concertación y la cooperación, a riesgo de volver a caer en los conflictos que propiciaron el golpe de Estado. Es decir, modernización como armonía sociopolítica, como despolitización de los antagonismos. Todo otro planteo es considerado vetusto, anticuado, etcétera;
- b) modernización estatal en el plano de la transformación de la gestión y promoción de personal y, simultáneamente, en la privatización máxima del espacio productivo y de servicios cumplidos, en la actualidad, por el gobierno central y los municipios. Esto incluye introducir las leyes del mercado en la contabilidad y políticas de desarrollo de las actividades públicas;
- c) modernización como apertura al mundo exterior en el campo de los modelos culturales y de la economía (finanzas/producción y servicios).

En este plano, debe tenerse presente que en el caso uruguayo, al día de hoy, muy pocos sectores económicos controlados nacionalmente puedan considerarse competitivos con las empresas extranjeras, tanto regionales como del área central.

Más concretamente, el gobierno en estos dos años tradujo sus propuestas modernizadas, por un lado, a través de una amplia prédica político-ideológica que tiende a hacer coincidir sus propuestas de progreso con la imagen misma del partido de gobierno, y a este, con la estabilidad democrática. Por el otro, presentando varias leyes e iniciativas políticas y administrativas dirigidas a privatizar ciertos sectores del Estado (líneas aéreas, sectores de telecomunicaciones, producción de azúcar, etcétera);¹⁹ iniciativas para crear *zonas francas* con totales exoneraciones fiscales y la no vigencia de los servicios monopólicos del Estado (agua, energía, seguros, etc.), así como la más total libertad de entrada o salida de valores, monedas o metales preciosos.

En otro plano, se han iniciado, por primera vez, cursos para altos ejecutivos del Estado y se proyecta crear una Escuela de Administradores Públicos. Se elaboran, también, planes globales de redistribución de funcionarios públicos por parte de la oficina de Servicio Civil, dependiente directamente del presidente de la República.

19 Para un análisis reciente de los fundamentos de estas propuestas y sus limitaciones en el caso uruguayo puede verse Buxedas, 1987.

DESCRIPCIÓN DE LAS RESPUESTAS DE LOS ACTORES Y DEMANDAS DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS

CONCERTACIÓN Y ACUERDOS NACIONALES

Luego de la polarización social y política de los años previos al golpe de Estado y tras once años de dictadura militar, las iniciativas concertantes y la búsqueda de los llamados *acuerdos nacionales* se transformó en uno de los nudos políticos para todos los actores implicados, y no solo para el gobierno. Todos los partidos de oposición —y el movimiento sindical— aceptaron, durante casi un año y medio, trasladar sus demandas a una escena negociadora global cargada de *esperanzas y promesas*. Tanto los analistas como la oposición consideran que se actuó con ese espíritu hasta el límite de las posibilidades compatibles con el mantenimiento de la identidad mínima de los actores no estatales.

Los primeros que tomaron distancia con ese espacio fueron los sindicatos. Acusaron al gobierno de no cumplir con sus promesas y de mantener su política económica —y en parte laboral— como algo inmodificable en sus líneas maestras (el tema de la reactivación interna, el ritmo de la recuperación salarial, la política hacia la deuda externa y el gasto público,

entre otras). Se abrieron polémicas públicas y el alejamiento fue teorizado con la expresión de que para ellos la “concertación era una táctica y no una estrategia”. En parte, por los magros resultados obtenidos y presionado por los debates internos, el movimiento sindical acusó al gobierno de violar abiertamente los acuerdos de la CONAPRO, por lo que pasó a desplegar una política más directamente opositora.

En cuanto a los partidos políticos, debe diferenciarse la lógica de acción del Partido Nacional y del Frente Amplio. El primero es uno de los partidos tradicionales de gobierno, frustrado por la clara derrota en las elecciones de 1984, y definió su estrategia básicamente en función de las expectativas de ser gobierno en 1989. Es decir, contribuir a estabilizar el régimen para que haya elecciones —lo llamó “contribuir a la gobernabilidad”— y al mismo tiempo no aparecer como totalmente subordinado a las iniciativas del Ejecutivo. De todos modos, al carecer hasta el momento de una política económica y social sustantivamente distinta a proponer, vio acotados sus espacios de discrepancias en ese plano.

Esa situación ambigua en el espectro político lo hizo fluctuar en su táctica negociadora. Sin embargo, al no coincidir las aperturas políticas del gobierno con una actitud similar en lo sustantivo de las políticas negociadoras,

el Partido Nacional decidió distanciarse del discurso acuerdista en lo global, prefiriendo combinar un tono político más opositor (que incluyó negarse a nombrar oficialmente ministros propios) con acuerdos puntuales en los temas económicos de fondo (refinanciación interna, compra de bancos quebrados, zonas franca, apoyo a grupos exportadores, apertura financiera total, pago de la deuda externa). Con el paso del tiempo, el Partido Nacional prefirió ir desplazando el tema de los acuerdos posibles al terreno de la estructura del sistema político y —como luego veremos— pasó a tomar algunas iniciativas de reforma constitucional orientadas a que los acuerdos políticos fueran refrendados por gabinetes de mayoría parlamentaria explícita y ligados a un programa de gobierno (*Cuadernos de Marcha*, 1987).

El Frente Amplio estaba presionado por una lógica distinta. Como conglomerado de izquierda muy perseguido durante la dictadura, aún buscaba la legitimación en el sistema, y trató de utilizar su actitud negociadora como un instrumento de penetración en nuevos sectores sociales también en vistas a las elecciones de 1989. Sin embargo, el carácter de sus bases sociales y de su programa le dejaba un margen de negociación mucho más estrecho y desde el principio descartó la invitación a integrarse al gabinete.

Siguió concurriendo a las convocatorias, pero, presionado por el desgaste que le producía la rigidez del Ejecutivo, terminó tomando una distancia mucho más neta con su política. Tanto en cuanto al fondo, como en el tono de su discurso, el que poco a poco fue retomando un tono claramente opositor.

Como luego veremos, la negativa del Ejecutivo a incluir el tema de las violaciones a los derechos humanos en la agenda en discusión aceleró esta toma de distancia del Frente Amplio, la que culminó en el último trimestre de 1986 al votarse la ley que daba amnistía de hecho para los militares. El distanciamiento se expresó además en duras controversias sobre la política económica y social, incluidas algunas interpelaciones parlamentarias.

El gobierno se vio así llevado a asumir todos los réditos y los costos de sus propias iniciativas y eso lo obligó, como vimos, a extremar el uso de los mecanismos legales y políticos para imponer su voluntad al Parlamento, a pesar de no tener allí mayoría. En el transcurso del año 1986 y parte de 1987, aumentó la sensación, por parte de los actores, de un cierto bloqueo político-institucional, llegándose incluso a especular con la disolución de las cámaras y el llamado a nuevas elecciones.

CONCENTRACIÓN DE PODERES EN EL EJECUTIVO

En medio de un clima ampliamente concertante, como fue el de la transición democrática uruguaya, el gobierno desde el inicio trató de hacer el mínimo de concesiones a la mayoría opositora neta existente en las Cámaras. La primera ley aprobada en marzo de 1985 fue la Amnistía para los centenares de presos políticos aún en prisión.

En ese momento existía un fuerte consenso nacional para que esa Amnistía fuera total e irrestricta, dado el número de años que los presos habían pasado en reclusión, la brutalidad del régimen carcelario y la irregularidad de los procedimientos de la justicia militar que los había condenado. Sin embargo, el gobierno amenazó con vetar toda la ley si la Amnistía era general.²⁰ Ante el dramatismo del momento, y para no prolongar las prisiones, el Partido Nacional y el Frente Amplio aceptaron restringir parcialmente el alcance de la ley. Pero, de manera simultánea, criticaron frontalmente la conducta del gobierno, pues advirtieron en ese

20 Como ya vimos, según la Constitución el Presidente puede vetar total o parcialmente las leyes votadas por el Parlamento y se necesitan tres quintos de votos para levantar el veto.

hecho —a pocos días del retorno de la democracia— un uso abusivo del principio constitucional y un mal precedente para las relaciones entre poderes.

En los dos años de gobierno constitucional, la oposición política —así como la central sindical PIT-CNT— reaccionó muy duramente en varias ocasiones, cuando por diversos mecanismos el Poder Ejecutivo impuso su punto de vista en situación minoritaria. Unas veces, lo hizo por la vía administrativa, pero si el tema era de obligado trámite parlamentario recurrió a la amenaza de veto con fines disuasorios, o al propio veto.

Más allá del Parlamento, esta conducta del Ejecutivo produjo fuertes conflictos con varios organismos públicos y privados. En el ámbito judicial, ello motivó declaraciones públicas de la Corte de Justicia, que defendió su autonomía administrativa y su idoneidad jurisdiccional. Reacciones similares tuvieron el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, amenazando los jefes de estos últimos con presentar renuncia a sus cargos. En estos casos, el enfrentamiento y la protesta estuvo fundado en que tanto estos organismos, como la mayoría parlamentaria y varios juristas eminentes, consideraban que el ejecutivo estaba violando la Constitución al ejercer el derecho de veto sobre los

artículos presupuestales elevados por esas autoridades y refrendados por el Parlamento.

Esta tendencia a concentrar la forma de decisiones significativas en la esfera del Ejecutivo y la alta administración directamente dependiente ya vimos que fue impulsada utilizando una serie de mecanismos alternativos. Un tema que provocó sucesivos enfrentamientos con la oposición fue la modificación de precios a la gasolina sin consultar al Parlamento, en particular el hecho de retener directamente para Rentas Generales las ganancias adicionales así obtenidas por el organismo público respectivo (ANCAP). La oposición acusó al gobierno de aplicar un impuesto camuflado sin el derecho a hacerlo y provocó una interpelación parlamentaria.

Pero, quizás, lo que más motivó la reacción opositora en este tema fue el hecho de que, al igual que en muchos casos, quedó de manifiesto en esta ocasión que el Ejecutivo estaba imponiendo de hecho esta resolución al Directorio de ANCAP, violando así la autonomía que le reconoce la Constitución a este tipo de empresa pública. En efecto, imposición de facto de resoluciones sobre temas diversos se dieron por lo menos respecto a los directorios autónomos de las empresas estatales de energía, telecomunicaciones, ferrocarriles, aguas corrientes y el Banco de la República (Couriel, 1987).

En todos estos casos, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto —dependiente del presidente— fue puesta en el banquillo de los acusados como el verdadero centro de decisiones y, sobre todo, porque, dado su estatuto legal, es incontrolable por el Parlamento y no puede ser sancionada políticamente. Su director fue catalogado en esos duros debates como un “superministro [...] impune”.

En la última rendición de cuentas anual de carácter presupuestario, el Ejecutivo fue acusado de presionar a diversos entes autónomos para que no presentaran su propio presupuesto por programa, de manera de impedir al Parlamento el que pudiera usar el recurso constitucional de apoyar ese proyecto y no el del Ejecutivo.

Otra área donde se produjeron significativos enfrentamientos fue en materia de construcciones de vivienda por el régimen de “cooperativas de ayuda mutua”. Importa señalar este caso pues se trata de un sector que moviliza muchos miles de trabajadores organizados y fuertemente movilizados desde hace muchos años (FUCVAM). Y porque además es una temática que está regulada por la ley, la que, sin embargo, no es cumplida por el Ejecutivo. Los cooperativistas y la oposición acusan al Gobierno no solo de violar la ley retaceando

los fondos, sino de querer destruir por esa vía un movimiento social que escapa a su control (Nahúm, 1984).

El gobierno se ha mantenido incólume y mantiene su política —en parte ilegal— mediante las órdenes que imparte al Directorio del Banco Hipotecario, de propiedad estatal, quien es el ejecutor en esta materia.

Este estilo político expansivo de sus atribuciones impulsado por el Ejecutivo —luego de la dictadura y en pleno clima de transición—, no solo produjo confrontaciones políticas con la oposición partidaria y crítica de muchos movimientos sociales. También generó un amplio debate sobre la propia estructura del sistema político y diversas iniciativas de la oposición tendientes a su eventual modificación mediante una reforma constitucional. El debate y las propuestas se centraron por lo menos en dos áreas principales.

Primero en las atribuciones respectivas del Ejecutivo y del Parlamento, según las define la Constitución y según se aplican actualmente. Segundo sobre cómo en ese marco, la actual estructura de partidos —que es percibida por los actores y analistas como relativamente estable a mediano plazo— tiende a hacer aún más difícil la resolución de los conflictos entre poderes que se manifestaron.

En cuanto a la relación formal entre poderes, se esbozaron propuestas de reforma que buscan limitar al Poder Ejecutivo en varios puntos. Entre otros varios, jerarquizamos los siguientes:

- a) restringir sus iniciativas exclusivas y bajar los porcentajes para el levantamiento de los vetos;
- b) explicitar la necesidad de un apoyo parlamentario explícito del gabinete y facilitar los mecanismos de censura a los ministros, en particular en cuanto a hacer posible su caída.

Respecto del sistema de partidos y su efecto sobre los poderes, giró en torno de una necesaria reforma del sistema electoral que facilite la constitución de gobiernos mayoritarios de coalición —con garantías reales para los grupos participantes—. Por otro lado, se señaló la importancia de incorporar reformas que coadyuven al presidente a obtener la mayoría absoluta de votos, en especial mediante el sistema del balotaje o reformas en el sistema de hojas de votación para el cargo de presidente.²¹

21 En particular, permitiendo cruzar las hojas de votación entre distintos lemas o agrupamientos políticos hoy reconocidos por la ley electoral.

Estas propuestas han involucrado a sectores importantes tanto del Partido Nacional como del Frente Amplio. Sin embargo, la lógica y las motivaciones de ambos son diferenciadas, al menos parcialmente. El Partido Nacional —o al menos sus sectores mayoritarios— ya vimos que, si bien no tiene al día de hoy propuestas socioeconómicas netamente alternativas a las del gobierno en los temas más sustantivos, aspira a ser gobierno en 1989, y para ello necesita el refuerzo de eventuales votos frenteamplistas para el candidato presidencial. De ahí su propuesta de balotaje o fórmulas alternativas que tuvieran el mismo efecto, incluso si en rigor ello pudiera debilitar la demanda de más parlamentarismo. Además, para el Partido Nacional, es redituable toda reforma que tienda a frenar el eventual crecimiento del Frente Amplio.

En cuanto a este —que difícilmente puede aspirar a ser gobierno en 1989—, pretende limitar al máximo el poder de un Ejecutivo que, a corto plazo, no estará en sus manos y, al mismo tiempo, abrir la puerta de eventuales coaliciones que le permitieran negociar parte de su programa y, quizás, participar en el gabinete haciendo valer sus votos como fiel de la balanza entre los tres tercios desiguales.

Ambos partidos están lejos aún de tener una posición definitiva sobre estos temas y el he-

cho de que sus bases electorales tienen una zona secante crea dificultades adicionales para una convergencia efectiva entre ellos en este terreno.

LOS ACTORES FRENTE AL TEMA DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el contexto de la transición uruguaya, era imposible encarar el tema de la democratización —y las políticas que la afectan— sin analizar el papel de las Fuerzas Armadas. En la medida que en el plano del discurso y de las prácticas, el gobierno modificó poco a poco sus planteos, ello motivó a su vez un despliegue paulatino, y por etapas, de las reacciones opositoras a su política. Esta política, en lo sustancial, estuvo orientada a dar por resuelto el problema militar, con el acuerdo que llevó a las elecciones; y, además, consideró negativo, desestabilizador y políticamente inadecuado, intentar cualquier intervención directa del poder político en el interior de las Fuerzas Armadas, así como un tratamiento judicial de los actos ilegales cometidos por militares y policías durante el período dictatorial.

Con matices en sus planteos, los movimientos sociales y la oposición política —salvo la mayoría del Partido Nacional, desde el último trimestre de 1986— consideran que esa política

del gobierno no solo es ineficaz, sino que además es peligrosa para consolidar la democracia, puesto que deja en la impunidad total a oficiales que mantienen sus ideas antidemocráticas, y que además mantienen sus cargos y responsabilidades a todos los niveles. Y, por lo tanto, porque impide desmantelar efectivamente los aparatos de represión política desarrollados en el seno de las Fuerzas Armadas y la policía.

Dichas fuerzas consideran que, en cierto modo, hay una ruptura del pacto político que hizo posible la transición, salvo que en secreto la cúpula del Partido Colorado hubiera hecho ese acuerdo con los militares, en las negociaciones de 1984; asunto que este siempre negó.

Por otra parte, el malestar de la oposición se vio agravado por el hecho de que oficiales superiores del Ejército, con mando de tropa o altas responsabilidades, realizaron en reiteradas ocasiones en actos oficiales, declaraciones públicas que indudablemente suponen intervenciones políticas (Perelli, 1987).

Además, trascendieron a la opinión pública órdenes y documentos secretos emanados del ámbito de inteligencia castrense, que claramente indican la permanencia de orientaciones ligadas a la doctrina de la seguridad nacional y la guerra interna.

Los enfrentamientos sobre la política a adoptar respecto a las Fuerzas Armadas se dieron en reiteradas ocasiones, tanto con las fuerzas políticas de oposición como con los movimientos sociales que han jugado un papel significativo sobre el tema. Estos enfrentamientos se fueron agravando a partir del trámite de la ley de “caducidad de la pretensión punitiva del Estado”, forma que asumió la amnistía general para los militares y policías, como condición que hiciera posible el voto de la mayoría del Partido Nacional. Presentamos sintéticamente el desglose de lo actuado por cada uno de los actores principales respecto del tema.

Movimientos por los derechos humanos. Aunque varios movimientos sociales de base corporativa o profesional integraban e integran comisiones de derechos humanos que organizan el trabajo por “Verdad y Justicia”, en el ámbito específico se destaca el Movimiento de Familiares, en especial de los desaparecidos. Existe, a su vez, un nucleamiento de juristas que se ocupa directamente del tema (IELSUR). Ambos se han mantenido muy activos hasta el día de hoy, y a su alrededor se movilizaron, por un tiempo, numerosos activistas sociales. Durante un largo período, ellos lograron movilizar *per se* a importantes sectores de opinión, y obtuvieron una fuerte legitimidad moral en

amplios sectores de opinión y en los partidos y demás movimientos sociales, sobre todo en los sindicatos y en los gremios estudiantiles.

Poco a poco la capacidad de movilización de masas sobre el tema se fue desplazando a otros ámbitos, pero el Movimiento de Familiares mantiene su peso moral, insustituible para todos los actores. Esto explica que luego de la ley de Caducidad fueran ellos los primeros en convocar a un Referéndum para anular la ley, y que tres de sus dirigentes presidan la Comisión Nacional pro Referéndum para anular la ley, encargada de recoger las firmas necesarias para hacer posible la consulta popular.

Previamente organizaron actos, mítines, declaraciones y huelgas de hambre, que obtuvieron un importante eco social y político.

Por su propio carácter suprasectorial, los *Familiars* han sido punta de lanza en la polémica contra la tesis gubernamental de que insistir con este tema es “*tener los ojos en la nuca*”.²²

Otros movimientos sociales. En el caso uruguayo, el movimiento cooperativo de viviendas (FUCVAM), los movimientos y grupos feministas, el movimiento estudiantil (ASCEEP-

22 Expresión usada por el presidente de la República y luego retomada por voceros del Partido Colorado.

FEUU), y el movimiento sindical unificado (PIT-CNT), han jugado un papel activo en la polémica y la movilización, desde antes del repliegue militar. Hasta hoy mantuvieron el tema del militarismo como una de sus consignas importantes, pero en el último año, sin duda, el PIT-CNT mantuvo mayor dinamismo y capacidad de movilización sobre el tema, al menos en cuanto a eco de masas y peso propio. Con altibajos, han aportado su aparato organizativo y su influencia social a la realización de mítines, actos y, más adelante, desempeñaron un papel destacado en la engorrosa tarea de recolección de firmas.

En 1985 y 1986, organizaron jornadas nacionales por Verdad y Justicia e incluyeron siempre en su plataforma central el tema militar, sobre todo el de los juicios civiles a los responsables de violar los derechos humanos. En los actos de masas sobre el tema, su participación activa ha contribuido a garantizar la presencia de decenas de miles de trabajadores organizados. Eso ha provocado reiterados ataques del gobierno que los acusa de politizar sus plataformas y desviarse de sus fines específicos.

El Partido Nacional. Durante la transición y hasta fines de 1985, el Partido Nacional adoptó una posición clara y *radical* sobre el tema de las Fuerzas Armadas. Reclamó la reforma de

las leyes orgánicas de las fuerzas y justicia civil para quienes hubieran cometido delitos durante la dictadura. Poco a poco, la cúpula del Partido Nacional fue cambiando de posición, pero con prudencia, pues la sensibilidad de sus bases y la presión por la izquierda del Frente Amplio le acotaba el espacio de maniobra.

Durante meses el partido apoyó a las comisiones investigadoras parlamentarias y a los movimientos por los derechos humanos. Cuando el gobierno propuso directamente la Amnistía, se opuso a ella y presentó un proyecto propio que incluía juicios, pero delimitaba el alcance de las responsabilidades por grado y por temas. Sin embargo, ya en ese momento parecía que su cúpula había resuelto un cambio de estrategia, que finalmente llevó a que la mayoría de sus legisladores votara la ley de Caducidad, pagando por ello un serio precio político.²³

El argumento central desplegado fue que, según los datos proporcionados por el presidente, de aplicarse la ley se corría un alto riesgo de desacato y, en consecuencia, de poner en grave crisis al poder constitucional. En ese momento descartaron la táctica de promover la

23 Divisiones internas, baja de popularidad de algunos líderes, mayor distanciamiento con el Frente Amplio, etcétera.

movilización popular concertada con otras fuerzas opositoras, a diferencia de lo que fue su táctica en el período de transición, y los meses subsiguientes. De manera explícita, indicaron que votaban la ley a contra gusto, pero obligados por la “relación de fuerzas objetivas”; es decir, por el veto de las Fuerzas Armadas y el veto que el gobierno ya había anunciado si se votaba cualquier ley que restringiera la amnistía total. También manejaron el argumento de que no deseaban ganarse un veto permanente de los militares a su aspiración de acceder al gobierno, como le había sucedido anteriormente al APRA en el Perú (Cuadernos de Marcha, Año I, N° 14 1986; Búsqueda, 20 y 27/XL de 1986).

El Frente Amplio. Desde la etapa de la transición, el Frente Amplio había adoptado la táctica de exigir una reforma de las leyes orgánicas militares, de eliminar la autonomía de la justicia militar, y exigir que la justicia civil hiciera su trabajo con objetividad e independencia.

Durante un largo período —seguramente con la convicción de que el Ejecutivo cumpliría sus promesas— no hizo de este tema un eje político polarizado. Eso produjo varias tensiones en el seno de la coalición, en la medida que algunas fuerzas tenían planteos más radicales al respecto, particularmente en el aspecto táctico.

Cuando el gobierno cambió de posición, se opuso a la amnistía, pero negoció hasta último momento con el Partido Nacional una salida realista, que al mismo tiempo asegurara la acción independiente de la justicia civil.

Finalmente, votó en contra de la ley de caducidad junto con el sector minoritario del Partido Nacional, y a la vez desarrolló una prédica mucho más crítica y dura hacia el gobierno, las Fuerzas Armadas y los peligros para la democracia de lo que llamó “*ley de impunidad*” para los crímenes cometidos. De forma paralela, se negó a votar en el Parlamento las venias de ascenso para oficiales acusados de haber participado directamente en la represión.

Convocó también a sus bases a varios actos de masas, y asumió un papel decisivo en la recolección de firmas para el Referéndum. A este lo definió como el tema estratégico y uno de los grandes divisores de aguas del escenario político nacional. Esto le valió duros ataques del Partido Colorado y de la mayoría del Partido Nacional, además de un supuesto creciente recelo de parte de las Fuerzas Armadas.

Referéndum. Como surge de lo anterior, el conjunto de debates y enfrentamientos referidos a la política hacia las Fuerzas Armadas se condensó, a partir de enero de 1987, en la convocatoria a un Referéndum para derogar la ley

de Caducidad. El mecanismo está previsto en la Constitución, aunque nunca había sido utilizado. Para hacerlo efectivo, es necesario que se recojan firmas del veinticinco por ciento de los habilitados para votar, lo que representa un porcentaje altísimo en el derecho comparado. Al comienzo, el gobierno reaccionó en forma muy dura y agresiva, pero luego reconoció la legitimidad democrática del procedimiento, y pasó a alertar sobre las gravísimas consecuencias de una eventual anulación de la ley. En efecto, una vez efectuada la recolección, y dada la polarización de posiciones que la precedió, una revisión de lo actuado no solo desautorizaría a los parlamentarios que la votaron, sino que abriría una seria confrontación política.

Es indudable que este enfrentamiento adquiere una importancia decisiva para todo el juego político, pues en caso de triunfar reabría un tema de difícil solución y porque en la marcha, el tema del Referéndum ha agrupado fuerzas no solo del Frente Amplio, sino de sectores importantes del Partido Nacional (los que votaron contra la ley), así como significativas personalidades jurídicas e intelectuales, que incluso votaron al Partido Colorado. La Comisión Nacional pro Referéndum logró convocar un espectro amplio y significativo y ha creado contradicciones en todos los sectores políticos.

A pesar de la intensa prédica en contra del gobierno, su partido, una parte del Partido Nacional y la mayoría de los medios de prensa escrita, la Comisión Pro Referéndum logró reunir un número de firmas tal, que es muy posible que el Plebiscito se realice en 1988.

EL ESPACIO DE LA MODERNIZACIÓN

La idea de que el conjunto de la sociedad y el Estado afrontan el desafío de superar el estancamiento y la desestructuración del *Uruguay de las vacas gordas*, es patrimonio de una parte sustancial de las élites políticas y sociales del país. Lo que es mucho menos consensual es la manera o los métodos en que dicha superación puede ser encarada en esta etapa histórica. Es en el espacio de ese debate que se inscribe la iniciativa *modernizadora* del gobierno y de los intelectuales que le son afines.

En una primera etapa, dicho enfoque no fue acompañado por los sectores sociales y políticos de la oposición. Solo pequeños núcleos de grandes empresarios adhirieron al mismo. Por su lado, un grupo de intelectuales y científicos independientes aceptaron tratar el tema en ese terreno desde el comienzo, aunque con un enfoque solo aparentemente similar.

Para entender este fenómeno, debe señalarse que la mayoría de la oposición social y política

—sobre todo los sectores de izquierda— comenzó atacando al discurso modernizador por encubrir intereses sectoriales más que nacionales o societales. En primer lugar, señaló las conexiones —ignoradas por el gobierno— entre la modernización técnica, científica y de gestión, y los intereses de ciertos grupos altamente concentrados y extranjerizados de empresarios.

En segundo lugar, subrayó que, desde un punto de vista nacional y democratizador, en un país pequeño y dependiente como el Uruguay, ese progreso o modernización debía tener como eje la intervención reguladora y promocional del propio Estado; dimensión que el gobierno se negaba explícitamente a incluir en su planteo.

En tercer lugar, la oposición —sobre todo de izquierda— criticó el hecho de que más allá de ciertos planteos políticos más abarcativos, las propuestas concretas de modernización impulsadas por el gobierno y ciertos sectores empresariales, pasaban casi todas por una metodología privatizadora, y por la creación de instrumentos jurídicos tendientes a la apertura del mercado nacional a los sectores financieros y productivos trasnacionales.

Y finalmente —sobre todo, los sindicalistas— acusaron al gobierno de impulsar, bajo el manto de la modernización, una revisión

profunda de los derechos de organización y negociación tradicionales en el ámbito social. En concreto, lo acusaron de querer debilitar a los sindicatos y prohibirles toda vinculación entre sus reclamos materiales y los problemas políticos globales, incluyendo el ámbito de la política económica.

Por su parte, determinados sectores científicos y académicos reprocharon al gobierno no impulsar una política efectiva de apoyo a la investigación y la aplicación tecnológica realizada por los centros científicos nacionales, sobre todo de aquellos sectores donde la masa crítica existente permitiría esperar resultados efectivos en un plazo razonable. La crítica iba dirigida tanto a la política de asignación de recursos, como al diseño institucional donde enmarcar las áreas potencialmente dinámicas.

No sería adecuado pensar que este primer clivaje es homogéneo y el único que se presenta. Con el correr del tiempo, se fue haciendo visible que, en el propio seno del partido de gobierno, y entre los empresarios, el tema de la modernización enfrentaba serias dificultades para ser aceptado —al menos en esos términos— o era comprendido de otra manera.

Es más, algunos estudios recientes (Vizcardi, 1987) muestran que probablemente uno de los primeros objetivos de la intensa campaña

por la modernización de ciertos líderes colorados, es vencer las serias resistencias entre sus propios correligionarios.

Por otra parte, es evidente que una parte sustancial del discurso en términos de modernización —sobre todo en su referencia a los estilos políticos— encubre un debate sobre conflictos de intereses clasistas y de modelos societales que, en rigor, escapan parcialmente a esa problemática.

Quizás la jerarquización de esa dimensión del tema explica que, poco a poco, los opositores fueron aceptando el terreno del debate, pero al mismo tiempo tendiendo a desplazar su significado sustantivo. En especial, sectores de izquierda comenzaron a proponer —aún en forma imprecisa— una modernización sobre bases culturales y políticas diferentes.

Dicho de otra forma, se fue esbozando un discurso que acusa al gobierno de impulsar una modernización que significaría, a mediano y largo plazo, que el país perdiera toda posibilidad de producir ciencia y tecnología propia en áreas específicas, para las cuales tiene algunas ventajas comparativas (Sutz, 1987 a y b; Taller Nacional de Biotecnología, 1987). Una modernización que apostaría casi exclusivamente a la importación de paquetes tecnológicos, de gestión y de servicios.

En el plano más político e ideológico, se fue desarrollando una crítica al procedimiento de igualar modernización con extranjerización y privatización, así como modernización con despolitización de lo social y centralización tecnoburocrática de las decisiones del Estado.

Hasta el momento, puede ser que este plano de crítica al contenido político ideológico del discurso modernizador ha sido el más desplegado para enfrentar las iniciativas del gobierno. Pero la lógica de ese discurso opositor opera más a la ofensiva contra el gobierno que incluyendo un análisis de los aspectos a modernizar, tanto en el Estado como en el discurso y las prácticas políticas de la oposición.

Cabe, sin embargo, señalar que hay otras inflexiones dentro de las respuestas de la oposición política de izquierda al desafío modernizador del gobierno. Nos referimos a un significativo sector del Frente Amplio que, dentro de un discurso socialista, ubicó como eje de su propuesta de acumulación la idea de *izquierda moderna* y superadora de los viejos esquemas, en general adjudicados a los partidos marxistas de la coalición. Pensamos que es posible sostener que, más allá de los aspectos de fondo que están implicados en ese debate, su canalización en tomo del eje *modernizar* o no la izquierda responde, en cierta medida, a la

penetración que el discurso gubernamental ha tenido en capas importantes de la población.

Una mención aparte merecen las reacciones del Partido Nacional, dada su centralidad en el sistema político y su perfil relativamente bajo en este tema. Se trata de un partido que aún obtiene una parte importante de su cohesión interna por el recurso a símbolos y mensajes de tipo ideológico y emocional, fuertemente ligados con un pasado histórico remoto. Eso lo lleva a eludir una parte de este debate, probablemente porque ello obligaría a revisar con mayor profundidad su estilo de hacer política. Sin embargo, dada su heterogeneidad interna, en estos dos años se fue produciendo una diferenciación creciente en referencia con el tema. Su ala más conservadora y por lo menos un sector de su ala más moderna coincidieron cada vez más con algunas de las dimensiones de la propuesta modernizadora del gobierno; en particular, con el impulso sin limitaciones a la política de privatización de empresas y servicios estatales, así como las reformas legales que permitan una mayor apertura a las empresas transnacionales, tanto de servicios como productivas. Más globalmente, esos sectores del Partido Nacional —aún sin verbalizarlo de esa manera— parecen coincidir con uno de los objetivos centrales de la modernización, impul-

sada en esta etapa por el Partido Colorado: la orientación global de la economía nacional hacia un eje que transforme al Uruguay en un país de servicios,²⁴ y solo subsidiariamente exportador de productos primarios o industrializados.

LOS ESCENARIOS POSIBLES

De acuerdo con el esquema de análisis elegido, abordaremos en este capítulo el estudio de los escenarios posibles en el ámbito de las diversas políticas escogidas como significativas.

Sin perjuicio de lo anterior, parece pertinente comenzar con un estudio globalizador de los futuros escenarios, y en tomo de aquellos ejes que nos parecen fundamentales en el proceso emprendido y las relaciones de fuerzas globales, determinadas por los distintos actores considerados.

Existe una limitación para este análisis y ella debe ser explicitada. Dada la existencia de un informe específico sobre las políticas económicas en curso o demandadas, y las relaciones de los actores sociales y políticos con las mismas (Notaro y Cancela, 1987), en este trabajo hemos minimizado al máximo la referencia explícita a esa dimensión. Naturalmente ello no

24 Servicios financieros, portuarios, carreteros, zonas francas, etcétera.

significa que no hayan sido tenidas en cuenta, pero supone que una evaluación global de los escenarios potenciales debería integrar más explícitamente los análisis de la dimensión propiamente socioeconómica. Dicha tarea será encarada en una segunda etapa del trabajo en el marco del proyecto global coordinado por CLACSO.

Dentro del marco general de la crisis regional en sus diversas dimensiones, pensamos que, en el caso uruguayo, predominaron tres aspectos:

1. el larguísimo estancamiento económico previo al golpe de 1973, ligado con los obstáculos específicos que la estructura sociopolítica significó en cuanto a una reestructura del modelo económico y su adecuación a las nuevas formas de integración subordinada-asociada con el mercado capitalista mundial;
2. la radicalidad de la ruptura del sistema político y la larga duración del régimen militar, en un país de prolongada tradición democrática, con el cúmulo de efectos traumáticos que ello implicó para la conciencia política de la población y de las élites políticas;
3. la particularidad de los efectos de un régimen dictatorial que no solo desestructura

el sistema político, sino que reestructura la sociedad hacia formas de mayor pobreza de masas y mucho menos igualitarismo social, que aquel que se había adquirido en un proceso de largos años.

A diferencia de otros procesos de transición democrática, en el Uruguay, al producirse el retiro de los militares del gobierno se asistió a un alto grado de restauración del sistema político, y tratándose de una sociedad con poquísima renovación poblacional, era casi inevitable que las expectativas desde la sociedad estuvieran fuertemente marcadas no solo por el deseo de recuperar las libertades políticas, sino también de recomponer los grados de participación popular y de igualitarismo en la distribución del excedente.

Eso significa que las expectativas hacia el nuevo gobierno —en buena medida alimentadas por su discurso explícito en la campaña electoral— estaban centradas en la demanda de un cambio neto y visible tanto en sus políticas económicas y sociales, como en aquellas referidas a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Ello implica, en primer lugar, una demanda de modificación sustancial en la política de articulación entre las formas financieras y

productivas del capital, así como en la asignación de fondos públicos para el área social, en un sentido amplio. Nada de esto se produjo, sino todo lo contrario (Notaro y Cancela 1987).

En segundo lugar, el papel altamente significativo jugado en la transición por los movimientos sociales (Filgueira 1985), así como el gran desarrollo que en los años finales de la dictadura tuvieron las formas asociativas de base en ámbitos extremadamente diversificados, generaron una elevada expectativa en que el nuevo régimen no solo restauraría la Constitución y el sistema político, sino que cumpliría sus promesas de fomentar las diversas formas de democratización de la sociedad que habían ido emergiendo. Como surge de los capítulos anteriores y de la segunda parte de este trabajo, el movimiento impulsado desde el Estado tuvo, en lo fundamental, un sentido contrario.

Lo mismo puede decirse en cuanto a las fuertes expectativas en la concertación social y política, y en lo referente a la superación efectiva del fenómeno militarista. Las políticas impulsadas —en lo sustantivo— tuvieron una dirección diferente de la esperada por la mayoría de la población.

Es, pues, en ese contexto específico de frustración de expectativas que debe enmarcarse el análisis de los escenarios posibles

para cada una de las políticas seleccionadas como más significativas.

CONCERTACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Estos dos años vieron fracasar los espacios relativamente amplios y semiinstitucionalizados de concertación con los cuales se abrió el período democrático. También en este plano lo que predomina en todos los actores —aunque quizás por razones distintas y con intenciones asimismo diferentes— es la sensación de frustración y de que ese período es quizás irrepetible a corto y mediano plazo.

Deben, sin duda, considerarse con cierta autonomía los aspectos sociales y políticos de ese espacio concertante hoy descaecido.

En el plano social, asistimos a una desconfianza y desencanto bastante radical de parte de los sindicatos y demás movimientos sociales de base corporativa. Por un lado, se hizo explícito para ellos que no solo la intención, sino la política efectiva del gobierno, excluía a corto plazo toda atención consistente de los reclamos de dichos sectores. En materia de salarios, política impositiva, gasto estatal en salud, educación, vivienda, etc., el gobierno privilegió en forma rígida las exigencias de un modelo económico centrado en la lógica financiera —básicamente transnacional— y sus efectos en

materia de gasto público, déficit fiscal y promoción del mercado interno.

Eso llevó a estos actores sociales a definir un nuevo perfil más netamente opositor y a negociar medidas tácticas, en función de eventuales acuerdos estratégicos que el interlocutor gubernamental no parece dispuesto a poner efectivamente en la mesa de negociación.

Esta nueva actitud del movimiento social — en particular del movimiento sindical— no ha tenido ningún efecto significativo sobre la estrategia del gobierno. Por el contrario, este ha mantenido y profundizado el ritmo de aplicación de su política económica global que, como vimos, es en lo fundamental muy similar a la aplicada durante el período dictatorial.

Está pues planteado un escenario de creciente confrontación en este plano. Y se trata de una confrontación que, si bien en esta etapa no es previsible que adopte formas críticas concentradas y globales, es altamente probable que signifique un largo proceso de desgaste y confrontaciones parciales, pero con efectos acumulativos sobre el sistema político y la estructura de las expectativas de resolución de las mismas en la opinión pública.

Esta hipótesis creemos que se funda en la fuerza respectiva de cada uno de los actores en pugna y, también, en el hecho de que los

actores más poderosos del empresariado —el otro interlocutor presente de hecho en esta pugna— no solo apoyan la política del gobierno, sino que en estos años han fortalecido significativamente sus vínculos con el aparato estatal (Buxedas, 1987; Couriel, 1987; Stolovich y Rodríguez, 1987; Elízalde et al., 1986; de Sierra, 1986). Por un lado, el gobierno parece apostar por un desgaste de los sindicalistas, tratando de crear la sensación de que en esta etapa histórica no lograrán ninguna victoria significativa. Para ello trata de maximizar los efectos de su análisis de la inviabilidad de los reclamos, y el efecto profundo que sobre las estructuras de afiliación y organizativas de los sindicatos tuvo el largo período de represión dictatorial.

Pero, por otro lado, la central sindical ha ido recomponiendo sus cuadros y restaurando su legitimidad, al menos en los sectores formales del sistema económico y donde existe cobertura sindical global (González, 1986; Equipos Consultores, 1986). Si bien hasta el momento el movimiento sindical no ha obtenido victorias significativas, mantiene su actividad sectorial y global y al menos logró detener el ritmo histórico del descenso de los niveles salariales promedio de la mayoría de los sectores sindicalizados.

En el plano político, ya vimos que desde mediados de 1986 las fuerzas de oposición tomaron distancia de los espacios formalizados orientados a cualquier tipo de acuerdo nacional de tipo general. A partir de ese momento el gobierno decidió seguir avanzando, y llevar la polarización, a menudo, al borde de la crisis política global. La propia oposición en varias oportunidades estuvo a punto de aceptar el reto y provocar un tipo de censura ministerial que abriera el camino a la disolución de las Cámaras y el llamado a nuevas elecciones parlamentarias. Finalmente retrocedió, entre otras razones, porque ello significa dejar al país sin Parlamento durante cuatro meses y, especialmente, porque según declaraciones públicas de los dirigentes, la elección eventual no ponía en juego el cargo de presidente.

Cabe, una vez más, distinguir la situación del Partido Nacional y la del Frente Amplio. El primero, si bien tomó distancia de la concertación, ha aceptado recorrer un cierto camino de negociación bilateral sobre diversos proyectos de ley. Con ello parece querer mantener un cierto espacio de entente con el gobierno y, al mismo tiempo, provocar el máximo aislamiento del Frente Amplio.

Por su parte, este fue siendo empujado a un terreno de oposición más neta y dura, y reco-

rrió un primer tramo de lo que parece ser una nueva estrategia de acumulación. Ello se ha traducido en varias propuestas de interpelación a ministros y un ataque más frontal, tanto al gobierno como a los sectores mayoritarios del Partido Nacional, a los que acusa ahora explícitamente de coincidir en el fondo con las políticas claves del Partido Colorado, más allá de que en temas puntuales se oponga para luego negociar en posiciones de mayor fuerza. Aparentemente, el Partido Colorado ha decidido aceptar ese planteo, y ha optado por impulsar una política de duros ataques al Frente Amplio, retomando en parte, y poco a poco, el lenguaje y los temas que marcaron los debates contra la izquierda previos al golpe de Estado de 1973.

En resumen, parece haberse cerrado por un largo período la posibilidad de acuerdos tripartitos concertados y desarrollarse un juego donde cada vez más se perfila un bloque de dos contra el tercero, aunque permanecen áreas de posibles alianzas de la oposición contra el gobierno, en temas puntuales que sean percibidos como dando un rédito electoral en vistas a las elecciones de 1989, en particular para el Partido Nacional.

CONCENTRACIÓN DE PODERES Y SISTEMA POLÍTICO

La continuidad y consistencia del movimiento concentrador de poderes que ha impulsado el gobierno parece mostrar una política directamente vinculada con una estrategia de largo plazo. De hecho, voceros del Partido Colorado han declarado públicamente su voluntad de mantener un gobierno colorado hasta el año 2000, es decir por tres períodos electorales más.

Pero, más allá de las declaraciones, dicho movimiento concentrador de poderes de decisión en el Ejecutivo parece ser ampliamente compatible con las transformaciones en la estructura social y de poder en curso en el país (de Sierra, 1987). De manera que salvo que se produzca un acuerdo consistente de la oposición para reformar la Constitución de 1967 y se transforme el régimen en parlamentario, es altamente probable que se mantenga la tendencia actual.

Ello implicaría que probablemente se reproduzcan con frecuencia los choques de poderes y la amenaza constante de bloqueos políticos, como los que ya se han producido en estos años de gobierno democrático; no obstante, es posible que ello no provoque crisis catastróficas de régimen.

Al mismo tiempo, ello supondría que se acentuara la práctica de un Ejecutivo fuerte, que tiende a imponer su voluntad a pesar de ser minoría en el Parlamento, con todos los efectos que ello genera para el estilo de hacer política y el acotamiento de los aspectos sustantivos de la democracia política, tal como existió antes de 1967 en el país.

Ya vimos que el apoyo del Partido Nacional —a través de un cambio brusco de sus posiciones— a la ley de caducidad para los delitos militares significó un fuerte distanciamiento con aquellos sectores del Frente Amplio que impulsaban activamente el acuerdo para el cambio de la Constitución. Los puentes no se rompieron del todo, pero por lo menos hasta que se conozca el destino del referéndum sobre esta ley, es altamente improbable que se pueda predecir la suerte final de una eventual reforma constitucional.

Estas circunstancias, por otra parte, han fortalecido a los sectores políticos menos entusiastas de una reforma inmediata de la Constitución —en particular— en sus aspectos electorales y, por lo tanto, hacen aún más difícil un acuerdo opositor a corto plazo, es decir, con posibilidades de hacer plebiscitar la reforma en las elecciones de 1989 y lograr su implantación por la vía de las urnas.

A ese elemento se agrega la voluntad firme del Partido Colorado de impedir, en la medida de sus posibilidades, una reforma constitucional que se anuncia como limitante de los poderes de la primera minoría y, por lo tanto, del Ejecutivo y que eventualmente le puede hacer perder el acceso al Ejecutivo. Esta estrategia se apoya en la expectativa de poder ganar nuevamente las elecciones de 1989 a pesar del desgaste producido por la actual política de gobierno. Y en el hecho de que, hasta el momento, la acción del gobierno y del Partido Colorado, si bien genera áreas de neta oposición, al mismo tiempo muestra ser poseedora de un proyecto claro y que cuenta con una capacidad de gestión política eficiente dentro de las opciones socio-económicas definidas. Además, porque el Partido Colorado es plenamente consciente de contar con el apoyo decidido de los centros de poder económico nacionales y transnacionalizados, y de los actuales mandos de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, de acuerdo a la tradición, es muy probable que, al menos el Partido Nacional, no esté en definitiva de acuerdo con propiciar una reforma constitucional que cuente con la oposición neta y decidida del Partido Colorado. Eso lo obligaría —en caso de llegar a un primer acuerdo firme con el Frente Amplio— a

tentar una negociación más amplia con el gobierno. Sobre todo, si tenemos en cuenta que ambos partidos tradicionales parecen estar ya decididos a impedir en lo posible que el Frente Amplio se transforme en el fiel de la balanza, y a mediano plazo en una opción electoral de gobierno.

Este entrecruzamiento de intereses crea una situación paradójica. En efecto, el Partido Nacional propone en su proyecto de reforma una variante electoral que, si bien podría darle la victoria —como primera minoría—, al mismo tiempo fortalecería la fuerza del Presidente, lo que aparece, en principio, contradictorio con la voluntad de fortalecer al Parlamento (Nohlen y Rial, 1986).

Además, el Partido Colorado ya ha insinuado a través de algunos de sus voceros que, si se viera obligado a negociar una reforma de la Constitución, y en especial una mayor parlamentarización, probablemente propondría otras reformas en el sistema electoral, las que eliminarían la representación proporcional actual, ya que se acercaría a un sistema mayoritario por circunscripción para todos los cargos elegibles y no solo para la presidencia. En este caso está claro para todos los partidos que el más directamente perjudicado en esta etapa histórica sería el Frente Amplio.

A estas trabas a un tipo de reforma institucional que atacara a dicho nivel el acelerado proceso de acentuación del Poder Ejecutivo y la alta administración en el sistema político, debe agregarse la determinación convergente que ejercen los principales grupos económicos y sociales que apoyan el proyecto privatizador y de creación acelerada del modelo de país servicio. Esto es así dado que dichos grupos son plenamente conscientes de que una reforma de esa magnitud se vería fuertemente retardada —si no impedida— de tener que ser procesada a través de un régimen más parlamentario y toda la dinámica representacional de los intereses diversificados y complejos que el mismo implica.

Incluso es posible hipotetizar que tanto los principales grupos económicos, así como el Partido Colorado y una parte sustancial del Partido Nacional, deben temer que una reforma del sistema político de esa naturaleza pueda —por otra vía— aumentar los bloqueos políticos actuales al multiplicar los factores de incertidumbre en cuanto a la capacidad gubernamental de definir políticas económicas y sociales de larga duración. De ese razonamiento hay solo un paso a considerar la actual situación —más allá de lo que se diga públicamente— como un mal menor frente a posibles riesgos, ya sea de

desestabilización del sistema, ya sea de aumentar el peso político del Frente Amplio.

En particular, porque, a corto plazo, un régimen más parlamentario aumenta el peso táctico del Frente Amplio y obliga a ambos partidos tradicionales a optar frente a una alianza entre sí o con el Frente, ya sea en bloque o con algunos de sus partidos integrantes. No en balde uno de los temas hoy día más debatidos en la coalición de izquierda es la estimación de hacia dónde se inclinaría —si estuviera realmente en juego un acuerdo programático de gobierno— la mayoría del Partido Nacional. Dado el desempeño reciente de amplios sectores en este partido y las profundas diferencias programáticas que separan a ambas fuerzas, es fácil acordar sobre la trascendencia que ha de tener la resolución final del debate en curso, tanto en la coalición de izquierda como en el Partido Nacional.

Resumiendo, pensamos que es razonable hipotetizar que habrá muchas dificultades para que a corto plazo pueda revertirse al actual proceso de descaecimiento paulatino de los mecanismos de control público —no solo parlamentario— de las principales políticas definidas a nivel del Ejecutivo y su implementación práctica. Indudablemente que un acentuado agravamiento de la coyuntura

internacional y el retroceso de ciertos indicadores socioeconómicos globales hoy privilegiados por la política gubernamental pueden acentuar la confrontación social y política y disminuir la legitimidad del gobierno y, por esa vía, modificar en forma significativa esta hipótesis.

De todos modos, con los datos disponibles hasta la fecha, ese curso de acción parece de difícil concreción a corto plazo. No así a mediano y largo plazo, donde sigue siendo incierto que la política económica y social del gobierno actual —y futuro— logre una modificación sustancial de las trabas estructurales que enfrente el desarrollo nacional, en particular teniendo en cuenta el panorama económico regional y mundial.

Parece, pues, razonable pensar que el gobierno y el Partido Colorado han de seguir utilizando los mismos mecanismos concentradores de poder para implementar desde el Ejecutivo las políticas en curso, al menos mientras los conflictos sociales no se modifiquen en calidad y cantidad y mientras la oposición política —en particular el Partido Nacional— no lo enfrenten de forma tal que los costos previsibles le parezcan mayores que los beneficios globales que obtuvo hasta el momento.

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Sin duda, no es posible evaluar con cierta precisión el futuro papel de las Fuerzas Armadas en el sistema político, sin incluir en el análisis el resultado del actual proceso de contralor de las firmas reunidas, con el objetivo convocar a plebiscito por la ley de Caducidad; y naturalmente sin conocer el resultado del propio Referéndum, en caso de que este se realice.

No hay dudas de que el movimiento de recolección de firmas obtuvo ya un éxito significativo, pero al mismo tiempo es evidente que algunos sectores de población, más allá de su posición sobre el fondo del tema, han sido reacios en firmar debido al temor de quedar registrados en vistas a un eventual uso represivo de esa información, ya sea por vías administrativas, en el caso de los funcionarios públicos, como de todos los firmantes eventuales, en caso de un retorno a épocas de represión abierta; experiencia aún muy fresca en la población.

Al respecto, algunos sectores pro Referéndum estiman que, una vez validadas las firmas, muchas más voluntades se pronunciarán a través del voto secreto en contra de la impunidad para los militares que delinquieron, aunque por supuesto hay opiniones contrarias, en particular entre quienes se oponen a reabrir la discusión sobre el tema.

Es posible sostener que si las firmas recogidas son validadas por la Corte Electoral,²⁵ muy probablemente la campaña en contra de la acumulación de la ley de Caducidad por parte del gobierno, los militares y la mayoría del Partido Nacional, cobrará mucha más virulencia, dada la tremenda significación de un posible resultado adverso. Ello sin duda crearía dificultades adicionales a la potencial mayoría anulatoria de la ley. No hay que descartar la creación política de climas de alta tensión, e inclusive de pronunciamientos explícitamente amenazantes del personal militar en actividad. En ese caso, no debe desecharse la idea de que muchos votantes potenciales a favor de la anulación de la ley puedan privilegiar el mal menor ante el peligro de un nuevo golpe de Estado.

En cualquier caso, a esta altura, parece claro que cualquiera sea el resultado final, ya las Fuerzas Armadas han consolidado un papel político decisivo, al menos en su capacidad de vetar ciertas políticas. En ese sentido —y más

allá de lo que dice la Constitución—, el juego de factores de poder se ha modificado en el país respecto a la situación previa al golpe.

Revertir esa situación supondría no solamente el éxito del Referéndum, sino una voluntad política de parte sustancial de la oposición de llevar la confrontación democrática a un grado muy superior al actual. Ello exigiría desarrollar una intensa movilización política y social que inevitablemente encontraría no solo una fortísima oposición del Partido Colorado y el gobierno, sino que aumentaría la tentación interventora de las Fuerzas Armadas. A ello debería agregarse, muy probablemente, la acción directa o indirecta de grupos sociales y económicos muy poderosos, que verían en la dilucidación de ese enfrentamiento político no solo un problema de régimen, sino la eventual puesta en cuestión de toda la estrategia socioeconómica en curso. Y, además, un cambio sustancial del equilibrio de fuerzas políticas, que aumente el espacio del Frente Amplio y su peso en la eventual alianza de recambio al actual gobierno.

Sea o no cierto que la actual amnistía fue pactada en secreto entre las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, lo cierto es que a esa altura de los acontecimientos ambos han pagado suficiente precio político para llegar

25 En el primer tramo del control de firmas, la Corte adoptó criterios de exclusión que han sido acusados de ilegales y sobre todo de expresar la voluntad política de impedir el Plebiscito, mediante la anulación por distintas vías, de más del 15% de las firmas recogidas (633.000).

legalmente a ella, como para que de ahora en adelante actúen en forma muy enérgica y mancomunada para evitar un retroceso sobre el punto. Como al mismo tiempo hay muy importantes sectores políticos y de opinión que consideran que la actual solución afecta gravemente el futuro democrático del país, el enfrentamiento —cualquiera sea su resultado— deja seriamente dañado el consenso en cuanto a la legitimidad del régimen posdictatorial, tal como se ha configurado. La gravedad de las acusaciones mutuas parece muy difícil que no deje trazas duraderas sobre las actitudes y el comportamiento de todos los actores. Y, por lo tanto, que agregue nuevas dificultades políticas a las trabas estructurales ya existentes para una efectiva y duradera redemocratización de la sociedad y el sistema político.

Por otra parte —y más allá de la voluntad consciente de los actores políticos— el sobredimensionamiento de las Fuerzas Armadas y su papel más o menos irrelevante en la hipótesis clásica de un conflicto internacional (J. Rico, 1987), propende estructuralmente al desarrollo tanto de sus funciones políticas internas, como de sus tendencias intervencionistas y tutelares sobre la sociedad, el Estado y el sistema político.

EL FUTURO DE LAS PROPUESTAS MODERNIZADORAS

Como lo hicimos en los capítulos A y B de este informe, es necesario considerar de manera separada por lo menos las tres dimensiones que este tema ha adquirido en el caso uruguayo.

En primer lugar, la modernización como operación propiamente política, que tiende a redefinir los clivajes del debate político-ideológico entre lo antiguo y lo moderno, y trata de que el mismo coincida con las polarizaciones, gobierno por un lado y oposición política y sindical por el otro. En este nivel, el objetivo es la despolitización de los conflictos y antagonismos, y su superación por la armonía, la cooperación y la concertación a sus distintos niveles posibles.

Por la misma amplitud del planteo y por implicar un plano de modelos ideológicos y concepciones políticas de los actores involucrados, el resultado de esta iniciativa gubernamental no puede ser evaluado sino a través de un período prolongado de tiempo. Asimismo, sus efectos están necesariamente mediados por el desarrollo que adquieran otros procesos sociales que operan a niveles distintos de la realidad.

Al nivel de la pareja modernización-concertación, los acontecimientos han producido un

descaecimiento y descalificación de esa propuesta como algo viable, al menos a corto y mediano plazo. Visto en tanto una propuesta de estilo político y como un método innovador en el tratamiento de la diversidad de demandas de los actores sociales y políticos, el tema de la concertación —y más en general la resolución de conflictos por el acuerdo entre las partes— pensamos que fue descalificado, en gran medida, porque en la práctica no fue acompañado por el gobierno por una voluntad efectiva de negociar el contenido de ninguna de las políticas sustantivas llevadas a la discusión.

En cuanto a la dimensión referida a modificar aquello que el gobierno denominó formas vetustas y destructivas de plantear los movimientos sociales sus reclamos, tanto en su contenido como en los métodos utilizados, es realmente difícil evaluar sus posibles efectos futuros. Por el momento los sindicatos han rechazado ese análisis por considerar que se trata de una operación ideológica destinada a culpabilizarlos como desestabilizadores de la democracia, cuando en lo fundamental ellos no hacen más que utilizar los derechos políticos y legales propios de todo sistema democrático, ya sea en los países centrales como en la tradición del país, al menos desde comienzo de siglo.

Tanto en lo referido al derecho de huelga, como en cuanto a las formas internas de organizarse la vida sindical —temas ambos en que la propuesta modernizadora del gobierno trató de producir cambios— el debate ha movido a todos los partidos y sindicatos. Este no se limita al plano ideológico, sino que asume forma de querellas jurídicas, que incluye invocaciones a los convenios internacionales de la OIT. El tema sigue planteado y abierto, pero es previsible que no tenga demasiados efectos prácticos a corto plazo, salvo que el Partido Nacional cambiara sustancialmente su posición sobre el tema e hiciera posibles las reformas legales que impulsa el gobierno en el Parlamento.

El segundo capítulo de las propuestas modernizadoras vimos que hacía referencia a dos dimensiones: por un lado, la reforma de la gestión de la administración pública, incluyendo la gestión de personal; por otro, la privatización del máximo posible de actividades actualmente a cargo del Estado.

En el primer aspecto, aún no se han producido cambios de significación y es probable que el actual gobierno encuentre en ese plano importantes trabas sociológicas y políticas, tal como le sucedió a la administración de los militares. Sobre todo, si no se toman medidas en un plazo corto, es decir antes de que la

proximidad de las elecciones multiplique dichos obstáculos. La estrechez del propio mercado de trabajo hace que si esas reformas — tecnológicas y cuantitativas— han de producir una reducción de personal, y no solo una mayor calificación del mismo, los sindicatos y la propia oposición política han de dificultar aún más esas propuestas gubernamentales.

En cuanto a la política de privatización, encontrará en parte los mismos obstáculos —en cuanto pueda afectar el número de empleos públicos—, pero principalmente se ha de enfrentar con el interés relativo que puedan despertar en el sector empresarial privado muchas de las áreas hoy atendidas por el Estado. Por otra parte, en sectores claves como la producción de energía, es muy probable que el actual equilibrio político haga difícil avanzar mucho en la vía privatizadora.

Sin embargo, el gobierno parece otorgarle una importancia estratégica a poder avanzar rápidamente en la privatización de algunas áreas que podríamos llamar ejemplificadoras. Sistemáticamente está impulsando ese proceso en ciertos servicios municipales, en el transporte por Ferrocarril; intenta hacerlo con la línea de aviación estatal, ciertas áreas de seguros —aunque en este tema encontró obstáculos en sus propias filas—; la pesca, las activi-

dades portuarias, la venta de ciertos servicios de telecomunicaciones sofisticados, y algunos servicios de intermediación financiera relativa a prestaciones públicas.

Creemos que es posible prever un cierto éxito en esta vía, ya que importantes sectores del Partido Nacional comenzaron a explicitar su apoyo a estas propuestas, y que parecen ser tomados por el gobierno como experiencias piloto para luego tratar de avanzar en otras áreas.

Sin embargo, repetimos que en el Uruguay la participación del Estado en la generación del PBI, y más en particular en el sector no financiero, no tiene la significación de otros países, y que por otra parte el propio tamaño del mercado local no parece ofrecer un atractivo muy grande para los capitales privados, en particular extranjeros (Buxedas, 1987).

Donde sí es más probable que logre imponerse la política modernizadora, tal como la define el gobierno, es en la creación de los instrumentos legales que hagan posible no solo la actuación de bancos extranjeros de inversión —en particular ligado con el canje de deuda externa por activos nacionales—, sino en cuanto a la creación de las zonas francas, habiéndose ya aprobado en ambas cámaras un proyecto de ley al respecto. Aunque debe tenerse en cuenta que no solo la izquierda se opuso en general,

sino que la propia Cámara de Industrias ha manifestado su protesta por algunos capítulos del proyecto de ley, en particular aquellos que dan ventajas a las empresas —probablemente extranjeras— que han de instalarse en esas áreas. De todos modos, las zonas francas parecen estar destinadas también a la instalación de empresas que operarían para toda la región, en un régimen netamente más favorable que en los otros países del área.

En todo caso en varias negociaciones con países europeos y los Estados Unidos, el gobierno parece estar comprometiéndose en firme a consolidar dichos instrumentos legales durante su gestión.

REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LOS ESCENARIOS CONFIGURADOS EN TORNO DE LAS PROBLEMÁTICAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN

Como lo señalamos en los capítulos anteriores, en un país social y políticamente poseedor de una fuerte tradición democrática, al retirarse los militares del poder, la sociedad y el Estado se ven sometidos a una fuerte tensión, organizada alrededor de una doble problemática.

Por un lado, las demandas de restauración o recomposición de las formas políticas y de organización social que la mayoría de los

actores sociales constituidos —y la propia opinión pública— tienen incorporadas como algo *natural*, independientemente de las causas que concurren a provocar la crisis.

Por otro lado, las demandas orientadas a gestar un nuevo horizonte del futuro nacional, que permita avanzar hacia nuevas metas de crecimiento y de profundización democrática, en este caso sí fuertemente teñidas por las incertidumbres sobre su viabilidad y solidez.

Es en ese marco que asumen toda su significación las disputas prácticas y de proyectos alternativos que los distintos actores sociales y políticos entablan en vista a la consecución de dichos objetivos.

Una hipótesis central de nuestro análisis es que en el caso uruguayo los factores políticos y estructurales que confluyeron a la crisis global del sistema están muy lejos de haber sido superados. Nos referimos a que, en lo fundamental, aún permanecen las condicionantes negativas para el país, de la nueva etapa capitalista internacional, que combinadas con la forma histórica concreta que había asumido la estructura social y el sistema político en las etapas anteriores, se habían constituido en un obstáculo casi insalvable para la reestructuración del sistema global y sus condiciones de reproducción. Por ello, importa señalar que algunas de

las transformaciones económicas y sociales ocurridas en el país en el período dictatorial responden a un movimiento de adaptación impulsado por el bloque en el poder emergente, que tiene más largo alcance y posee una importante autonomía respecto del régimen político en cuanto tal.

Para evaluar en qué medida los escenarios analizados —y las políticas en tomo de las cuales ellos se configuran— pueden desembocar en soluciones duraderas a los problemas planteados, debe responderse a la interrogante sustantiva sobre si las políticas planteadas son capaces de resolver los bloqueos que llevan a su propia formulación.

En primer lugar, sobre su capacidad de garantizar las condiciones de acumulación y de generación de excedentes capaces de sustentar las demandas de mayor democratización política y social, dado que esa es una de las variables básicas del proceso que se bloqueó antes del golpe de Estado. Como vimos anteriormente, los actores implicados tienen posiciones muy encontradas al respecto. Además, el grado de estructuración de los sectores sociales subordinados y su representación a nivel político hacen pensar que, independientemente del resultado final, poseen suficiente fuerza como para cuestionar en forma significativa y

por un período prolongado las políticas impulsadas por el gobierno. A ello se agrega que, por el momento, no parecen existir condiciones para que, a corto plazo, un bloque alternativo pueda hegemonizar el proceso con su propio proyecto.

Las determinantes del escenario internacional y el poco peso relativo del país en el mismo hacen pensar que la política del actual gobierno difícilmente pueda modificar sustancialmente el comportamiento de los indicadores de largo plazo de la economía nacional.

La sociedad está hoy más polarizada y si bien los conflictos corporativos no han adquirido por el momento un despliegue crítico, su permanencia restringe aún más los grados de libertad a corto plazo.

Las propuestas modernizadoras concretas que hace el gobierno no parecen, en ese marco, poder resolver la ecuación que implica la compatibilización del espacio interno y las condiciones internacionales negativas.

En segundo lugar, las políticas de democratización y modernización, tal como las entiende e impulsa el gobierno, deben pasar por la mediación del sistema político y de partidos, tal como él está constituido hoy día, incluyendo las variaciones plausibles a corto plazo. En ese sentido, adquieren importancia relevante

los bloqueos crecientes que se manifiestan, así como las dificultades para encontrarles una solución a corto plazo. El propio fracaso de los intentos de concertación y la política cada vez más concentradora de poder del Ejecutivo, los intentos de acotar y desmovilizar a los movimientos sociales, y la propia actitud hacia las Fuerzas Armadas, parecerían indicar que la hipótesis básica con que trabaja el gobierno incluye un fuerte pesimismo sobre la superación de dichos bloqueos. Al menos mediante el juego pleno de la combinación entre democratización política y social.

En la medida en que dicho proceso debe enfrentar la oposición de importantes fuerzas políticas y sociales —amén de la división o desestructuración que provoca en otras—, uno de los escenarios posibles es que el conjunto del sistema político tienda a ver dificultada su estabilización, incluso más allá de la voluntad de los actores a ese respecto.

Tampoco parece previsible que las fuerzas que se oponen a las iniciativas analizadas del gobierno acepten la invocación de deponer sus demandas, tal como lo solicita el bloque hoy dominante y sus representantes en la escena política.

El fuerte papel tutelar que posiblemente han de preservar las Fuerzas Armadas, con el apo-

yo de importantes fuerzas políticas, hace aún más difícil que quienes ven en ello un grave perjuicio para consolidar y profundizar la democracia acepten la idea de que las propuestas del gobierno sobre este tema capital sean el único camino posible para el país.

El conjunto del proceso parece pues apuntar hacia un sistema democrático que poco a poco va incorporando componentes de tipo autoritario, sin que ello implique necesariamente una ruptura institucional abierta. Por el momento, ese proceso afecta en lo fundamental la estructura del aparato estatal, pero no es descartable que poco a poco pueda tender a manifestarse en la propia estructura del sistema político.

Agotada en lo fundamental la dinámica concertante, apareciendo como difícil que se logre acotar por la vía de las reformas institucionales el crecimiento del poder del Ejecutivo, y estando pendiente el resultado del movimiento plebiscitario sobre la problemática militar —con todas las graves interrogantes que ello significa—, es posible sostener que una parte importante de la incertidumbre del proceso global se desplaza hacia el mayor o menor éxito que a mediano plazo pueda tener la política de transformación global del modelo de desarrollo y acumulación que impulsa el gobierno y los grupos sociales que le dan apoyo.

Quizás esté en juego en ese plano —mucho más directamente que en otras circunstancias— el grado de legitimidad que pueda alcanzar el gobierno. Y, con ello, sus posibilidades de imponer su estrategia sin provocar o acelerar los factores de inestabilidad propiamente política del sistema. Es cierto que un análisis detallado de dicho escenario escapa a los cometidos de este trabajo, y por lo tanto no lo abordaremos aquí.

Podemos sí decir que en el caso uruguayo la estructuración de la sociedad y del sistema político hacen previsible un mantenimiento de las resistencias a la actual política de reestructuración económica y sus efectos sobre las demandas de los sectores subordinados, tal como la impulsa el gobierno y los grupos empresariales más importantes que le dan sustento. En ese marco, el intento por centrar aún hoy la problemática en debate casi exclusivamente en los bienes políticos, difícilmente encontrará un consenso suficiente a pesar de su efectiva valorización por la mayoría de los actores.

Por ello puede afirmarse que resolver el escollo de la relación entre democracia política y democracia social, puede constituirse en el nudo estratégico de la posible constitución de una nueva hegemonía que supere la profunda crisis en ese plano que precedió al golpe de

Estado (de Sierra, 1987). Sin embargo, pensamos que la morosidad en satisfacer con la actual política las exigencias de reactivación económica de carácter sostenido, y los componentes autoritarios implícitos en la actual reestructura del Estado, hacen muy problemático el éxito de ese intento, con todas las consecuencias que ello implica para el sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. 1982 *Uruguay, país de emigración* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- 1985 “Perspectivas de democratización en el Uruguay actual” en *Apertura y concertación* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
 - 1987 *La transición uruguaya: balance y perspectivas en el campo teórico*, Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, Montevideo, mimeo.
- Astori, D. 1982 *Neoliberalismo: crítica y alternativa* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- 1984 “Emergencia económica y concertación”, Ponencia presentada al Seminario sobre Concertación y Democracia, Montevideo.

- Amarillo, M. H. 1986 “El ascenso al poder de las Fuerzas Armadas” en *Cuadernos de Paz y Justicia* (Montevideo) N.º 21.
- Barrán, J. P. y Nahum, B. 1980-1987 *Battle, los estancieros y el Imperio británico* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Buxedas, M. 1987 “El tamaño del aparato económico del Estado: datos e hipótesis” en de Sierra, G. (comp.) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- CINVE 1984 *La crisis uruguaya y el problema nacional* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- CIESU 1984 *Siete enfoques sobre la concertación* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Couriel, A. 1984 *Concertación y relaciones de dependencia: el caso uruguayo* (Montevideo: Índice).
- 1987 “La toma de decisiones económicas en el Estado actual” en de Sierra, G. (comp.) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Cuadernos de Marcha* 1987 (Montevideo) Año II, N.º 16.
- De Riz, L. 1985 “Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada” en *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomo III.
- de Sierra, G. 1977 “Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo” en *Revista Mexicana de Sociología* N.º 2.
- 1985 “Sociedad y política en el Uruguay de la crisis”, Montevideo.
- 1986 “Sistemas y partidos políticos en el Uruguay de la crisis” en *Revista de Ciencias Sociales* (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales – Fundación Cultura Universitaria) N.º 1.
- 1987 “Transformaciones de la sociedad y el Estado; búsqueda de nueva hegemonía” en Calderón, F. y Dos Santos, M. (comps.) *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis* (Buenos Aires: CLACSO).
- de Sierra, G. y Longhi, A. 1987 “Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia” en de Sierra, G. (comp.) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).

- de Sierra, G. y Petruccelli, J. L. 1977b “Proceso de las migraciones internacionales de uruguayos: 1960-1975”, Informe de Investigación, Programa de Investigaciones Sociales sobre población en América Latina, mimeo.
- Elias, A. y Pérez, W. 1980 “La evolución de las empresas públicas. Las empresas del dominio industrial y de servicios del Estado en Uruguay” en *Uruguay: dictadura y realidad nacional* (México DF: UILA, ERESU).
- EQUIPOS 1986 “Opinión pública nacional y movimiento sindical”, Montevideo, mimeo.
- Filgueira, C. 1984 “Restauración o cambio: el dilema de la democratización en el Uruguay”, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, mimeo.
- 1985 “Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay” en *Movimientos Sociales en el Uruguay de hoy* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Franco, C. A. R. (comp.) 1986. *El sistema electoral uruguayo* (Montevideo: Fundación Hanss Seidel) Vols. I y II.
- González, L. E. 1984 “Uruguay: una apertura inesperada”, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, mimeo.
- 1985 “Transición y restauración democrática”, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Montevideo, mimeo.
- 1986 “Los sindicatos en la arena política” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Año II, N.º 9, julio.
- Irisity, J. 1986 “Retos al papel y la gestión de las empresas estatales para la reactivación”, Trabajo presentado al “Seminario sobre la empresa pública y la reforma democrática del Estado”, mimeo (Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Melgar, A. y Villalobos, F. 1986 *La desigualdad como estrategia* (Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana – Ediciones de la Banda Oriental).
- Nahum, B. 1984 FUCVAM, una historia de participación popular. Montevideo.
- Notaro, J. 1984 *La política económica en el Uruguay* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Notaro, J. y Cancela, W. 1987 “Innovaciones en políticas socioeconómicas; el caso uruguayo”, Seminario, julio (México DF: CIEDUR-CLAEH-CLACSO).
- Notaro, J. y Canzani, A. 1984 *Los asalariados, condiciones de vida y trabajo*, Fascículo N.º 22 (Montevideo: CIEDUR).

- Nohlen, D. y Rial, J (comps.) 1986 *Reforma electoral, ¿posible, deseable?* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Pérez, A. 1987 “La constitución de 1967 y la transformación del Estado” en de Sierra, G. (comp.) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo)
- Pereira, M. 1986 *Operación Sanguinetti* (Montevideo: Centro Uruguay Independiente).
- Perelli, C. 1984 “Los programas partidarios; análisis y comparación”, *Cuaderno de Historia y Política* (Montevideo: CIEP) N.º 4.
- 1987 *Someter o convencer: el discurso militar* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Quijano, J. 1987 “Sobre extranjerización de la banca” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Año II, N.º 19, mayo.
- Real de Azúa, C. 1972 *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy. Uruguay hoy* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Rial, J. 1985 *Uruguay: elecciones de 1984; un triunfo del centro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- 1986 “Militares y redemocratización” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Tercera Época, Año II, N.º 2, 8, junio.
- Sayagués, A. 1986 “Algunas reflexiones sobre la empresa pública uruguaya y el retomo a la democracia”, Trabajo presentado al “Seminario sobre la empresa pública y la reforma democrática del Estado”, mimeo (Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Stolovich, L.; Rodríguez, J. M. y Bértola, L. 1987 *Poder económico en el Uruguay actual* (Montevideo: Centro Uruguay Independiente).
- Stolovich, L.; Rodríguez, J. M. 1987 “Gobierno y empresarios: sus vínculos personales” en de Sierra (comp.) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Sutz, J. 1987a “La batalla de Punta del Este: reunión del Gatt” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Año II, N.º 2, 10, agosto.
- 1987b “Innovación: ¿término de moda o imperativo legal?” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Año II, N.º 20, junio.

- Wonsewer, I. y Teja, A. M. 1983 *La emigración en Uruguay* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Centro de Investigaciones Económicas).
- Vizcardi, R. 1987 “El discurso sobre el Estado desde el Estado” en de Sierra, G. (comp.) *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).

DICTADURA Y RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL URUGUAY CONTEMPORÁNEO. LÍMITES Y DESAFÍOS*

INTRODUCCIÓN

Hablar de los avatares y perspectivas de la democracia en el Uruguay del último tercio del siglo exige tener en cuenta que, a diferencia de muchos países de América Latina, en este caso tanto el proceso social como el político-ideológico han estado efectivamente atravesados o teñidos en la práctica por esa problemática. Y no solo en la práctica o el discurso de las élites, sino también de sectores muy importantes de las grandes masas o de la ciudadanía. Y decimos bien de la ciudadanía, porque es sabido que efectivamente en el caso uruguayo, el proceso de democratización política y social había creado —en un ciclo de muchas décadas— las condiciones para la inclusión mayoritaria de los sectores populares en el sistema político.

* Publicado en González Casanova, P. y Roitman, M. (comps.) 1989 *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas* (Madrid: Universidad Nacional Autónoma de México – Universidad Complutense).

Con esto queremos decir que, hasta la crisis aguda que se abrió en los años sesenta y sobre todo en los setenta, lo que el lenguaje clásico de la sociología política de inspiración marxista llamaba “las tareas de la revolución burguesa”, en el Uruguay hacía tiempo que, en lo fundamental, se habían hecho efectivas. Con ese enfoque teórico o con otro, con ese lenguaje o con otro, sobre este punto existe un amplísimo consenso entre los analistas de las ciencias sociales nacionales o extranjeros. En ese sentido, puede sostenerse que el caso uruguayo nos mostraba —hasta los años sesenta— un ejemplo paradigmático de desarrollo capitalista dependiente, bajo hegemonía indiscutida de un bloque en el poder burgués, y con formas políticas de amplia base democrática.

De manera que si aceptamos este punto de partida del análisis socio-histórico, nos parece fuertemente consistente —teórica y empíricamente— sostener, como hilo rector de todo nuestro análisis, la hipótesis de que la crisis

grave y profunda de la sociedad y el sistema político uruguayo contemporáneo (posterior al fin de la guerra de Corea), son el fruto de las contradicciones y límites que surgieron en el propio proceso de capitalismo democrático dependiente.²⁶ En ese sentido, tanto el agotamiento de la capacidad dirigente de la clase dominante uruguaya (en realidad, un bloque complejo con hegemonía interna), como el agudo ciclo de conflictos y confrontaciones político-sociales que lo acompañó, pusieron al desnudo los límites de una democracia política y social enfrentada a la necesidad de profundizarse o retroceder.

En cierto modo, esa disyuntiva era y es la misma que más o menos desde esa época enfrentaron las democracias capitalistas centrales, con la diferencia radical de que la burguesía y el Estado uruguayos poseían muchos menos recursos para poder reconvertirse, sin fracturar el proceso propiamente político de democratización en curso de larga data. En la clásica disyuntiva de la democracia liberal, entre ampliación de la ciudadanía y acceso

creciente de las masas a los bienes del desarrollo, en Uruguay, la crisis posdesarrollista y pospopulista debió procesarse con un sistema de actores políticos y sociales fuertemente estructurado en el marco del agotamiento de un “régimen social de acumulación”,²⁷ lo que llevó a un verdadero empate y bloqueo de proyectos societales.

En ese marco el nuevo proyecto conservador emergente —liderado por los sectores empresariales neoliberales *avant la lettre*, no encontró en el Uruguay de los sesenta y los setenta los mediadores políticos suficientemente arraigados como para efectuar la reconversión, y mantuvo en funcionamiento el sistema de libertades civiles y políticas existentes en el país. Constatar esto no significa sostener que todos estos empresarios y todas las fracciones políticas más afines a ellos, hayan explícita y deliberadamente decidido impulsar el golpe de Estado y la implantación de la dictadura militar, tal como ella funcionó a posteriori. Pero, al menos, limita la pretensión de los analistas que han tratado de independizar totalmente ambos fenómenos; no solo desde el punto de

26 Esta caracterización la planteamos por primera vez en 1976, en un Seminario comparativo organizado en México por Pablo González Casanova (de Sierra, 1977a).

27 Este concepto lo tomamos del sugerente trabajo de José Nun: “La teoría política y la transición democrática” (Nun y Portantiero, 1987: 36-43).

vista del proyecto de los actores, sino incluso en lo que se refiere a las determinantes estructurales (económicas, sociales y propiamente políticas) que llevaron, bajo el gobierno militar implantado en 1973, a ese dramático retroceso en el proceso democratizador uruguayo, tanto en el plano de la participación política como en la propia estructura de la sociedad.

Esta consideración nos parece relevante — sobre todo al intentar un balance del proceso democratizador en el largo plazo, “pues revela” al menos en el caso uruguayo— las debilidades del razonamiento de aquellos científicos sociales y actores político-ideológicos que interpelan en bloque a los actores sociales y políticos populares y progresistas, y, por un lado, les responsabiliza en alto grado de la crisis que llevó al golpe de Estado y, por otro, les exigen, en la transición y restauración del régimen constitucional democrático, que prácticamente renuncien a su proyecto de transformaciones socio-económicas y culturales profundas, pues suponen que ellas harían imposible, una vez más, la construcción de una democracia política estable. Con lo cual se vicia en sus propios fundamentos la lógica democrática que supuestamente se quiere defender. Sobre todo, porque al cerrar el círculo que algunos de esos analistas negaban que existiese, ahora incluyen

justamente al “factor militar” y su tutela de hecho, como el agente actual que impondría esa limitación al libre juego democrático de proyectos-de país y de actores que los sustentan.

Retomando en otros términos el razonamiento inicial, podemos sostener como tesis general que siendo el Uruguay uno de los países capitalistas más democráticos social y políticamente de América Latina, fueron, por un lado, las determinantes de su posición altamente dependiente y subordinada en la estructura económica y política mundial, y por otro, la agudeza de los conflictos de clase, sociales y de proyectos societales globales que la propia democracia hizo posibles. Ello generó las circunstancias para que la crisis orgánica de hegemonía de los sectores históricamente dominantes encontrara espacio político para la tolerancia y convergencia crecientes de estos sectores, con el intento de solución, autoritaria primero y luego militar, de ese bloqueo.

Sin duda, la fuerza de la cultura política democrática en amplias masas del país contribuyó decisivamente a la restauración democrática posdictadura. Pero, en la medida en que los bloqueos estructurales anotados siguen sin ser resueltos en lo fundamental, que la renovación de las élites políticas conservadoras está lejos de haberse efectuado, y que una cierta presencia

tutelar de las Fuerzas Armadas parece ser una herencia indiscutible de la época de la dictadura, el horizonte de la consolidación democrática y su profundización (social y política) tienen considerables grados de incertidumbre, más allá de algunas apariencias superficiales de sentido contrario. Tanto más si tenemos en cuenta que, por una parte, los últimos dos gobiernos de orientación democrático-conservadora han impulsado una reconversión de corte neoliberal en lo económico, lo que ha agravado considerablemente el horizonte para los sectores populares. Y, por otra lado, que los partidos y movimientos sociales progresistas no solo han mantenido parte considerable de su estructura, sino que además han seguido aumentando —coalicados— su incidencia electoral, al punto de representar actualmente una posible alternativa de gobierno nacional para las próximas elecciones nacionales.²⁸

Cuando el conjunto de América Latina pierde peso en el sistema de fuerzas que están redefiniendo radicalmente la anterior estructura internacional, y cuando aspectos sustanciales de la soberanía —sobre todo de los Estados

nación de la periferia capitalista— amenazan con desaparecer, el Uruguay se ve enfrentado a los desafíos quizás más graves desde el siglo XIX. Sin duda, de aquí al fin de siglo, se habrá de definir si dicho desafío podrá ser superado sin afectar en forma decisiva el proceso de “democratización del liberalismo”, que fue uno de los atributos más específicos de la sociedad uruguaya durante décadas. Y concomitantemente, si los proyectos societales de signo popular y progresista que en el Uruguay contribuyeron a formar el país moderno y sobrevivieron a la dictadura militar, podrán constituirse en alternativa hegemónica para el conjunto de la Nación.

SOCIEDAD, CLASES Y NACIÓN ANTE LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA

El Uruguay, como país jurídicamente independiente, nació fuertemente determinado no solo por los conflictos entre España e Inglaterra, sino también por las largas disputas de fronteras entre España y Portugal primero, y luego, entre el centralismo “porteño” triunfante en la Argentina y el expansionismo del Brasil independiente. A ello se agregó desde fines del siglo XIX, la creciente penetración de los Estados Unidos en América Latina.

28 Amén de haber obtenido en 1989 el gobierno municipal de Montevideo, departamento que aloja a la capital del país.

Puerto (Montevideo), pradera (ganadera y casi despoblada) y frontera (siempre “viva” y en disputa) fueron, desde el inicio, factores decisivos que marcaron su debilidad y su fuerza como Nación y como Estado. El carácter laico y liberal de las fracciones burguesas modernizadoras que fueron hegemonizando el bloque en el poder, desde el comienzo de este siglo, y el gran excedente agropecuario exportable, fueron factores decisivos para que pudiera estabilizarse un proyecto de crecimiento capitalista dependiente, pero capaz de integrar tempranamente a las capas medias y populares urbanas (de origen abrumadoramente inmigrante de Europa) al sistema político y a un mercado capitalista nacional.

Durante casi cincuenta años —que corresponden a lo que quizás un poco abusivamente se ha designado como los períodos “batillista” y “neobatillista”— el bloque en el poder logra asegurar con altibajos no siempre menores, un proceso de crecimiento económico, formas no deseñables de industrialización sustitutiva, una especie de *welfare state* muy expansivo sobre la sociedad, y una separación bastante consistente entre las luchas propiamente clasistas y el juego de los partidos (incluyendo el Socialista y el Comunista), en un sistema político dominado por los dos grandes agrupamientos tradicionales (colorados y blancos o nacionalistas).

En una mirada comparativa respecto de América Latina —incluso si se la limitara a los países del Cono Sur— hacia finales de los años cincuenta, cuando se van cerrando los llamados ciclos populistas,²⁹ es indudable que el Uruguay es el país que tiene la estructura social menos polarizada, la más equitativa distribución del ingreso y el porcentaje menor de sectores marginales o confinados, en lo que en los últimos años se ha denominado la extrema pobreza. No solo en el contexto urbano de la capital o las principales ciudades (como en la Argentina), sino en el conjunto de la población urbana (casi el 85% ya en 1950), e inclusive considerando la totalidad del país.³⁰

La ausencia de importantes núcleos de población de origen esclavo e indígena facilitó, sin duda, ese proceso integracionista y relativamente igualador y democratizante. Junto con la temprana ampliación de la ciudadanía, esta

29 Concebidos como “fenómeno multidimensional (económico, social, político e ideológico) expresado en un modo particular de articulación-estado-sociedad y de acumulación” (De Riz, 1980).

30 De esta afirmación no debe deducirse que no existieran importantes clivajes campo-ciudad o evidentes diferencias de niveles de vida entre las distintas clases y fracciones.

circunstancia disminuyó los efectos políticos y culturales que tuvieron en Chile, y sobre todo en la Argentina y Brasil, las fuertes migraciones campo-ciudad ligadas con el aceleramiento de la industrialización en las décadas del cuarenta y del cincuenta. Y minimizó los efectos específicos de los factores étnicos, tal como se dieron y se siguen dando en gran parte de los otros países latinoamericanos.

Sin embargo, nada más lejos de la realidad sería pensar que esa sociedad relativamente igualitaria carecía —más allá de sus consistentes estructuras democráticas en lo político-electoral— de conflictos y, en especial, de conflictos de clase y sindicales. Particularmente los movimientos sociales de base sindical, y sobre todo el movimiento obrero, desempeñaron un papel muy significativo para hacer posible esa realidad. En particular, la década del cincuenta fue escenario de grandes y extendidas luchas obreras (Turiansky, 1973; Rodríguez, 1965; Cores, 1988) que, a pesar de desarrollarse en pleno régimen de democracia política, fueron a menudo duramente reprimidas y mostraron el sobresalto de la burguesía —incluso de sus sectores más progresistas—, ante la irrupción masiva de los reclamos de profundización democrática, social y política, de los sectores subordinados. Ya en el marco del agotamiento

del modelo de acumulación neobatllista, esas luchas económicas de clase fueron desbordando sus límites y alimentaron el reforzamiento paulatino del peso de los partidos y movimientos políticos progresistas y de orientación socialista.

Es importante señalar que, a diferencia de Brasil y Argentina, en el Uruguay el sindicalismo mantuvo y desarrolló —sobreviviendo esta característica al populismo neobatllista— una fuerte autonomía organizativa y política respecto de los empresarios y del propio Estado. Cierta convergencia objetiva con los sectores estatistas e industrializadores del bloque en el poder nunca llegó a eliminar o mediatizar la autonomía sindical y la afiliación abrumadoramente mayoritaria, de los dirigentes sindicales a los partidos y movimientos de izquierda y de orientación netamente socialista (comunista, socialista, anarquista, etcétera).

De modo que ya en el período de estancamiento y posterior crisis, la sociedad y el sistema político contenían en su seno una fuerte organización sindical de tipo clasista, unificada orgánicamente y con una sólida legitimidad entre la masa de sus afiliados, inclusive entre los trabajadores, que en las elecciones nacionales votaban a los dos partidos tradicionales. De esa manera se da la paradoja aparente de que

el movimiento obrero —y las fuerzas políticas de izquierda— consolidan su presencia en la sociedad y el sistema político, cuando el proceso de industrialización está estancado y cuando la clase dirigente se encuentra debilitada, y prácticamente sin un modelo alternativo de desarrollo para el país. En ese marco las luchas obreras, estudiantiles y populares, al tiempo que critican cada vez más la visión idílica sobre “la democracia uruguaya” del discurso oficial, defienden machaconamente los espacios de libertades civiles y políticas que el régimen jurídico democrático garantizaba, pero que iban siendo limitadas —en el discurso o en la práctica— por sectores crecientes del bloque en el poder, y más específicamente del gobierno.

Es un tema clásico en los estudios y debates de las ciencias sociales uruguayas el papel que, en la problemática de la democracia y sus avatares, jugaron en todo este siglo las capas o clases medias. A pesar de la heterogeneidad de las categorías con que las definen los diversos analistas, es indudable que cualquiera sea su delimitación, ellas ocuparon un espacio muy importante en la estructura de la sociedad y, particularmente, en la configuración del sistema político y la cultura política predominante en el país en este siglo. Por eso debe jerarquizarse su papel en la etapa en que converge el

estancamiento productivo con la agudización de las luchas políticas, sociales y culturales, que exigen la profundización de la democracia existente.

Durante décadas, la forma de dominación política hegemónica por el bloque burgués había articulado a las clases medias como fracciones aliadas o de apoyo (según los casos) y el sistema político reclutaba parte considerable de su personal dirigente entre ellas. La temprana expansión del sistema educativo y el claro papel de canal de ascenso social que este jugó en el país, fue sin duda un factor clave para explicar ese fenómeno. Cuando se agota en lo fundamental el dinamismo del modelo de crecimiento y sus posibilidades de movilidad social, estos sectores —particularmente los que estaban ligados con el aparato estatal y la extensa red cultural y educativa— se van alejando del bloque en el poder y se constituyen en actores cuestionadores de la “democracia realmente existente”. Retomando la propia lógica legitimadora del sistema —fuertemente basada en principios igualitarios, mesocráticos y vinculada con la ideología y práctica de un Estado intervencionista de “bienestar”— pasan no solo a defender sus expectativas bloqueadas por la crisis económica, sino a señalar los bolsones de miseria creciente en el campo y las ciudades.

Recibiendo el fuerte y prolongado impacto de la revolución cubana —que había sido muy extenso en toda la sociedad uruguaya—, los sectores medios, y especialmente los “intelectuales”, redescubren y difunden las formas diversas de explotación existente en el país. Con esto convergen las crecientes luchas obreras que enfrentaban el aumento de la desocupación, el retaceo de los salarios y una política crecientemente represiva. En un país de arraigadas tradiciones de libertades públicas y políticas, se va construyendo un nuevo clima cultural, en el marco de las luchas sociales y políticas. Clima donde buena parte de los intelectuales y dirigentes sociales y políticos de la oposición pasan a considerar esas libertades como un dato casi natural (y se apegan a ellas contra los avances autoritarios crecientes), pero centran sus reclamos en criticar las desigualdades crecientes que el discurso oficial sobre la democracia desestima o minimiza, considerándolos inevitables.

Junto con esas críticas va apareciendo la crítica global al proyecto hegemónico, al que lo denuncian como incapaz de garantizar el propio desarrollo del país. Estas críticas tienen tanto más eco, cuanto se evidencia que sectores cada vez más numerosos de la élite política y del gobierno están dispuestos a recurrir a los

métodos autoritarios para sustituir su falta de dinamismo y de proyectos viables, para relanzar el crecimiento en el marco capitalista dependiente. En cierto modo, podría decirse que los aspectos sociales de la democracia pasan a predominar en el discurso opositor frente a los aspectos “formales” del sistema político, que se consideraban casi como obvios. A pesar de las denuncias contra el creciente vaciamiento de la democracia política y de las garantías constitucionales por parte de la propia clase dirigente —en crisis de proyecto y en sus propios instrumentos político-partidarios—, puede sostenerse que casi ninguno de los actores claves de la oposición pensaba que las conquistas democráticas históricas pudieran llegar a revertirse en la forma tan radical y duradera que efectivamente sucedió.

Entender este punto es crucial frente a los análisis que, más o menos, explícitamente sostienen que el movimiento obrero y las fuerzas políticas de izquierda fueron los responsables principales del posterior retroceso de la democracia política, pues habrían minimizado la importancia de las libertades, las elecciones, etcétera. Y por esa vía habrían contribuido decisivamente a crear la cultura política que llevó a mayores confrontaciones sociales y clasistas. En realidad, el eje de la nueva problemática

consistía en que la crisis del período populista neobatllista ponía en cuestión, para amplias masas populares y capas medias, la capacidad de la democracia, tal como ella existía, para resolver el desarrollo del país en la nueva etapa histórica. Si bien es cierto que la estructura del discurso de orientación socialista y progresista de los años sesenta y setenta hacía hincapié en los cambios socioeconómicos y en las debilidades y limitaciones de la democracia capitalista y dependiente existente en el país, es en la propia crisis y descomposición del bloque de poder donde deben buscarse las circunstancias que propiciaron la vía autoritaria, para resolver las contradicciones crecientes de la democracia uruguaya.

A esta interpretación se le ha opuesto, por parte de otros analistas, la afirmación de que la presencia del importante movimiento de guerrilla urbana,³¹ desarrollado paralelamente a la intensificación de conflictos sociales de tipo clasista y la llamada insurrección estudiantil, fueron los factores decisivos para el advenimiento del golpe militar y la posterior dictadura. Sin

desconocer en absoluto la importancia de estos movimientos, no puede minimizarse la circunstancia empírica de que el golpe de Estado fue dado cuando la guerrilla ya había sido privada, en lo fundamental, de su capacidad operativa ofensiva y propagandística. Y, sin embargo, el gobierno militar duró once largos años y marginó de la legalidad absolutamente a todos los partidos políticos, así como a los movimientos sociales de base clasista preexistentes.

En realidad, lo esencial es que la estructura de poder histórica entró en crisis antes del golpe de Estado de 1973, porque frente al bloqueo prolongado de la forma histórica del régimen social de acumulación, y estando el país sometido a las presiones de corte neoliberal venidas del sistema capitalista internacional, los movimientos de reestructuración conservadora, impulsados por los sectores empresariales más monopolizados y con más vínculos con el capital transnacional, no podían hacerse efectivos a corto plazo al encontrar fuerte resistencia. Esta resistencia venía de ciertas fracciones del propio aparato estatal; de amplios sectores del empresariado muy vinculados con el mercado interno y el proteccionismo del Estado; de los sectores asalariados y de la numerosa pequeña burguesía y de las formas políticas e ideológicas a través de las cuales se expresaban estos

31 Principalmente el Movimiento de Liberación Nacional (tupamaros), pero también actuaron la Organización Popular Revolucionaria (OPR 33) y el Movimiento Revolucionario Oriental (MNR), entre otros.

sectores en la escena política y en los diversos segmentos del aparato estatal (Aguar, 1980; de Sierra, 1985 y 1989). Los sectores del gran capital “modernizador”, y más asociados a la lógica transnacional, luchaban por modificar el equilibrio interno del bloque en el poder, y por lo tanto, debieron enfrentar en primer lugar a las otras fracciones del empresariado y su compleja red de mediaciones políticas con el Estado, tal como él funcionaba de larga data (más allá de las reformas introducidas en los años sesenta). La irrupción creciente del polo popular en el plano social y cultural, así como en el plano propiamente político, eran a la vez una expresión de esa crisis a nivel del bloque de poder, como sin duda también un factor de su agravamiento. Como luego veremos más en detalle, era casi inevitable que esta convergencia de factores profundizara la crisis específica del ya debilitado sistema político.

Digamos ahora que la implantación de la dictadura no solo operó como un intento de resolver algunos de los problemas específicamente políticos e ideológicos que enfrentaba el sistema, sino que en la práctica contribuyó a acelerar los ajustes y modificaciones en el bloque en el poder, en la estructura estatal y en el conjunto de la estructura de clases del país. Y que estas transformaciones, que habían comenzado

antes del golpe de Estado, se proyectaron en forma durable sobre el período posdictadura. Si bien es cierto que el carácter traumático de esa experiencia, para una sociedad y un sistema político como el uruguayo, generó luego una fuerte revalorización de las formas de dominación históricas de tipo liberal-democrático, es indudable que las nuevas luchas contra las formas de explotación —agravadas en lo jurídico y en sus efectos materiales y culturales sobre los sectores populares y medios— deben enfrentar en la conciencia de dichos sectores la amenaza latente de un retorno a las formas represivas y dictatoriales de dirimir dichos conflictos por parte de los sectores dominantes. En ese sentido, puede sostenerse que el proceso de profundización democrática enfrenta hoy día nuevos obstáculos. Sobre todo, si se tienen en cuenta las tensiones creadas por los efectos fuertemente regresivos y excluyentes que provocan, desde 1985, la aplicación de políticas económicas y de reestructura estatal de corte neoliberal.

La ejecución de esta política —que había empezado durante la dictadura militar— por parte de los dos gobiernos civiles posteriores a 1985, debe entenderse como formando parte de las tendencias anotadas a la transformación del bloque en el poder. Transformación

que incluye el peso creciente de los sectores bancarios transnacionales; la conformación de grupos económicos con mayor concentración y centralización de capital (Stolovich, Rodríguez y Bértola, 1987), y con vínculos tendencialmente crecientes con los grupos transnacionales (Stolovich, 1989); un mayor peso de los sectores empresariales ligados con las exportaciones agroindustriales; y, finalmente, un retroceso permanente de numerosos sectores empresariales medios y pequeños, tanto del campo como la ciudad. Estas tendencias van de par —operando como causas y efectos, al mismo tiempo— con una profundización de la “ocupación” del gobierno y los aparatos estatales más relacionados con el área de política e intervención económica, por parte de representantes directos de los empresarios y sus cámaras corporativas. La reciente aceleración del proceso integrador subregional, impulsado por Brasil y Argentina —al cual el Uruguay se incorpora en condiciones muy precarias y casi sin discusión pública previa—, parece ser una expresión más, pero muy significativa, de estas transformaciones. La reducción sistemática y acelerada de los gastos sociales y de las subvenciones al consumo popular, por parte del Estado, son también síntomas del mismo proceso.

Sería, sin duda, una simplificación errónea, por lo esquemática, sostener que los empresarios medios y pequeños —orientados casi exclusivamente al mercado interno— hayan dejado de ejercer todo peso económico o político, o que hubieran dejado de integrar el bloque de poder. Pero es indudable que han perdido posiciones y deben someterse básicamente a la hegemonía de los grandes grupos en desarrollo, que son, al mismo tiempo, tendencialmente líderes del sector exportador agroindustrial; y, al mismo tiempo, los más interrelacionados con el capital transnacional y su estrategia económica, tanto en lo financiero como en lo productivo. Ello implica una fuerte coherencia con la política de remodelación de la lógica del modelo de acumulación que se impulsa desde el Estado, la que hace al empresariado de punta, sin duda, más dependiente que en el pasado de la lógica transnacional. Esto genera tensión y controversia mucho más agudas en el tema Nación-Dependencia y los proyectos de país que se confrontan en la sociedad y la escena política.

Abordar esta última dimensión es, indudablemente, clave para un análisis global de los altos y bajos del proceso democratizador en el Uruguay contemporáneo. En primer lugar, porque la redefinición de los lazos estructurales

del país con el “centro” capitalista —más allá de la estructura compleja y también cambiante de ese centro— y los procesos decisionales implicados han jugado un papel capital en las políticas macroeconómicas de los últimos veinticinco años, y consecuentemente en el comportamiento de los actores sociales y políticos. Y en segundo lugar, porque si bien obviamente el Uruguay moderno ocupó siempre un lugar dependiente y subordinado en la estructura internacional del área capitalista, es incuestionable que el importante avance histórico que mostraba el país en el proceso de democratización social y política, estuvo fuertemente correlacionado con la defensa de importantes espacios de soberanía en la toma de decisiones económicas y políticas, por parte de la élite política que dirigió los destinos del país durante muchas décadas.

En ese sentido, nos parece válida la siguiente proposición de carácter general: en los últimos veinte o veinticinco años, las políticas impulsadas desde los gobiernos sucesivos —civiles o militares— han debilitado los grados de autonomía decisional del Estado y la sociedad uruguaya frente al exterior. O, dicho de otra manera, han contribuido a aumentar el grado de dependencia frente a países, empresas e instituciones cuyo centro decisor, y la lógica

de sus políticas operan con una autonomía casi total de los intereses y equilibrios sociales y políticos internos al Uruguay. En su casi totalidad, esos países, empresas e instituciones integran el área central del capitalismo “avanzado”.

Sería una simplificación sostener que ese fenómeno se produjo únicamente por la imposición inevitable venida del exterior. En realidad, se trata de un movimiento combinado, en el cual han jugado un papel activo algunos sectores del empresariado local, articulados por la élite política y tecnocrática que controló en estas décadas los centros de decisión estatal. El proceso ha estado lejos de ser unilineal, pero la orientación general se ha ido imponiendo prácticamente sin solución de continuidad. Mirado desde el punto de vista macroeconómico, este sometimiento a políticas transnacionales está muy lejos, hasta el momento, de haber superado el estancamiento económico del país, o de haber consolidado un nuevo régimen social de acumulación, así fuera capitalista y dependiente, pero dinámico y modernizador.³²

32 Esto no excluye naturalmente la reconversión y el dinamismo de algunos sectores productivos específicos, en particular en ciertos rubros agroindustriales orientados a la exportación en buena medida.

Como contrapartida, la lógica del capital financiero internacional se ha ido imponiendo a toda la economía, lo que ha multiplicado el endeudamiento externo, las prácticas especulativas, la fuga de capitales y la adopción de una estructura del gasto público cada vez más restringida, en lo referente a los gastos sociales y el apoyo a los sectores productivos, en particular de aquellos más generadores de empleo. Al igual que en muchos otros países de América Latina, este proceso agudo de pérdida de soberanía produjo ese fenómeno cuasi colonial por el cual —más allá, o además, de los efectos específicos del mercado internacional y sus estructuras asimétricas— el gobierno ha debido aceptar como algo normal que funcionarios de organismos extranjeros se instalen en su seno, para supervisar y controlar las cuentas públicas, con un nivel de transparencia y precisión al que no tienen derecho los ciudadanos del país y ni siquiera los propios parlamentarios de la oposición. Se ha llegado al extremo, en más de una ocasión, que capítulos enteros del presupuesto general de gastos del Estado hayan sido acordados con los funcionarios del FMI o el Banco Mundial, mucho antes de que lo conociera el Parlamento. La primera información sobre lo acordado llegó por la traducción de noticias aparecidas en el exterior.

Esta situación afecta al proceso de democratización por lo menos en dos dimensiones básicas. En primer lugar, restringe el acceso de los ciudadanos y sus representantes electos a la información que alimenta decisiones de fondo, con efectos duraderos sobre el conjunto de la sociedad. Y, por supuesto, limita en extremo su posibilidad de incidir en las mismas. Ello genera amplias zonas de opacidad en los asuntos públicos y, como luego veremos con más detalle, limita de hecho en forma sustancial las atribuciones del Parlamento, en tanto poder autónomo del Estado.

En segundo lugar, dado el contenido sustantivo de las áreas en que esos centros de decisión extranjera logran incidir casi compulsivamente,³³ el resultado en un largo período de aplicación de esas políticas ha sido la polarización de la estructura social, el empobrecimiento sistemático de amplios sectores de la población y el deterioro de los servicios públicos de contenido social, con sus inevitables efectos, no solo sobre la equidad, sino también sobre el propio tejido orgánico de la sociedad uruguaya.

33 El tamaño y las forma de operar el Estado; la estructura del gasto público en inversiones o salarios; la política fiscal, arancelaria, financiera y cambiaria; la forma de encarar el tema de la deuda externa.

En ese contexto, se ven favorecidas en la población las tendencias al descreimiento en la política y en los políticos; al retroceso de las tradiciones participativas en los movimientos sociales; al aumento de las situaciones anémicas en los sectores populares; y, más globalmente, a la incredulidad generalizada en el propio destino del país. Factores todos que debilitan —aunque no los anulen mecánicamente— los prerequisites para consolidar y profundizar las conquistas democráticas históricas. Este último aspecto se ve aún más agravado por la combinación, por un lado, del descreimiento —alimentado desde buena parte de la élite política y militar— en la capacidad del país de enfrentar con éxito la fuerza expansiva del discurso ideológico y las presiones económicas provenientes del centro capitalista (en especial los EEUU); por otro lado, por el funcionamiento, en las últimas décadas, de una verdadera internacional de los ejércitos bajo la égida de los Estados Unidos,³⁴ fenómeno que está muy lejos de haber sido revertido con el fin de la dictadura militar en 1985.

34 Ver al respecto el contenido de las actas textuales de la Conferencia de Ejércitos Americanos, realizada en Buenos Aires en 1987.

ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO EN LA ENCRUCIJADA

Para considerar las implicaciones que tiene para la democracia, su consolidación y su profundización, el tipo de régimen político —y, en particular, las relaciones y funcionamiento de los distintos poderes del Estado—, el caso uruguayo configura un ejemplo de alto interés, dada las características históricas del proceso democratizador, la ruptura prolongada del régimen político, y la particularidad de que, luego de la llamada transición, se produjo, en lo fundamental, una clara restauración del régimen anterior al golpe.

A partir de un análisis muy abstracto, y a veces muy “desde lejos”, algunos analistas extranjeros han considerado la transición democrática uruguaya como básicamente exitosa, e incluso la más exitosa del Cono Sur. Debe reconocerse que, en varios aspectos, les asiste razón, al menos en una perspectiva comparativa, aunque quizás demasiado estática. Es cierto que las tendencias autoritarias expresadas en forma de “estados de excepción” —primero por el gobierno de Pacheco Areco, y luego en la dictadura militar— no lograron consolidar una parte considerable de sus objetivos políticos manifiestos o latentes. Es cierto también que las luchas multiformes contra la dictadura

permitieron no solo reimplantar la Constitución de 1967, sus garantías civiles y políticas y el principio de la soberanía popular para la elección de autoridades; y, concomitantemente, revitalizar en los actores políticos y sociales la fuerte tradición de cultura política democrática existente en el país. Todo esto no es, por cierto, poca cosa, tanto si se considera el ámbito puramente nacional, como en una perspectiva comparativa.

Sin embargo, esto es solo un aspecto o un nivel del problema. En primer lugar —aunque esto no es un problema de régimen político—, porque una parte fundamental de los bloqueos del modo de acumulación y de los conflictos entre actores que generaron las condiciones para la expansión autoritaria, siguen hoy día presentes y sin ser resueltos. En segundo lugar, porque la Constitución de 1967 y el régimen político restaurado en 1985 ya contenían en su seno (en parte en la letra jurídica, y en parte por el uso político que de ella se podía y se puede hacer), modificaciones que implicaban limitaciones importantes en las formas de funcionamiento democrático tradicionalmente existente en el país.

La mayoría de los analistas coinciden en caracterizar el régimen político uruguayo como semiparlamentario, con las tensiones inevita-

bles entre poderes que conlleva al hecho de la doble legitimidad conferidas por los electores al presidente y al Parlamento; esta última, una institución que representa intereses diversos y abriga en su seno mayorías y minorías. La particularidad del caso uruguayo radica en que ese conflicto se ve agravado por las características del sistema electoral, que permite acumular —dentro del mismo “lema-partido”— los votos a distintos candidatos a presidente. Ello ha generado, y genera aún hoy, el acceso a la presidencia del país de candidatos minoritarios en el electorado, y que carecen de mayoría parlamentaria.

Dado ese marco general, se constata que la crisis general del modelo de acumulación, las tensiones sociales y políticas que ella generó, y el intento de reformular la forma de inserción internacional de la economía del país, llevaron a los sectores hegemónicos de ese proceso a iniciar una política de largo plazo, orientada a concentrar en el Poder Ejecutivo muchos más poderes que anteriormente. Dicho proceso comenzó antes de la dictadura militar (Reforma constitucional de 1967), se agravó durante el régimen castrense, y ha continuado en los dos gobiernos conservadores posteriores a 1985 (Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle). Se trata, por lo tanto, de una transformación

de largo plazo del tipo de Estado y sus estructuras de funcionamiento, que aparece mucho más ligada con los cambios operados en la estructura de clases y el bloque en el poder, que a las modificaciones en el régimen político (de Sierra, 1987). A pesar de ello, nos importa ahora jerarquizar cómo inciden en ese proceso específicamente los tipos de régimen político que se sucedieron desde la agudización de la crisis democrática a mediados de la década del sesenta, hasta hoy día en que se transita el segundo gobierno, posdictadura. Este análisis es importante, pues permite ir especificando las limitaciones de nuevo tipo que enfrenta el proceso democratizador el Uruguay actual y futuro.

En particular, el desarrollo embrionario de una forma específica de lo que podríamos llamar Estado de nuevo tipo, que puede llegar a convivir con formas de régimen político variadas y, por cierto, diferentes de la dictadura militar o cívico-militar explícita. Sin excluir la posibilidad de un retorno a mediano plazo de este tipo de régimen, nos interesa mostrar las tendencias que pueden culminar en la constitución de una nueva forma democrática de régimen. Un régimen que, manteniendo muchas de las libertades y derechos actuales, incluya en su seno una serie de dispositivos institucionales y de práctica

político-administrativas orientadas a prevenir el ascenso eventual de las luchas de los sectores subordinados, cada día más explotados y marginalizados por las nuevas exigencias del modelo de acumulación; en particular, las políticas de ajuste sin reconversión productiva, crecimiento económico y generación de empleo, como es el caso en Uruguay y otros países de América Latina en la actualidad.

Se trata de conceptualizar un fenómeno nuevo, cuál es la posibilidad de un Estado en muchos aspectos democráticos, pero con un régimen político que incluye cada vez más concreciones institucionales y prácticas de gobierno que recubren y expresan tendencias al autoritarismo. Posibilidad tanto más real cuanto esas tendencias coinciden con la nueva estrategia de los EEUU, con las nuevas formas de tutela militar *aggiornadas* y con la propia lógica del nuevo tipo de Estado capitalista dependiente, en la fase actual de reestructura del capitalismo central.

Desde 1968 hasta el golpe de Estado de 1973, los gobiernos de Pacheco Areco y Bordaberry, si bien fueron designados por elecciones, en la práctica no solo extremaron los recursos de concentración del poder que les facultaba la nueva Constitución, sino que, de hecho, instauraron una “dictadura constitucional” y gobernaron prácticamente siempre bajo “Medidas

prontas de seguridad”, extralimitando el sentido de ese instrumento previsto en la Constitución para otros fines. Lo cierto es que durante seis años profundizaron la concentración de poder en el Ejecutivo, lo que violento reiteradas veces las atribuciones del Poder Judicial y del Parlamento (este último ya disminuido en sus atribuciones por la reforma constitucional de 1967). De modo que, ya en ese período, las tensiones entre poderes fueron resueltas a favor del Ejecutivo (con el pretexto de las amenazas del movimiento popular y de la izquierda), aunque se mantenían ciertos aspectos, cada vez más formales, del régimen político y se evitaba la instauración lisa y llana de una dictadura militar. Hay amplio consenso en considerar que todo ese período representó un retroceso fundamental y significativo del anterior funcionamiento democrático del sistema político.

Fue en ese clima de deterioro democrático que los militares dieron el golpe de Estado, mediante el cual mantuvieron durante los primeros cinco años la ficción de un presidente civil, pero ejercieron ellos un poder absoluto en todos los planos.

Naturalmente, durante los once años de gobierno castrense se profundizaron las tendencias autocríticas en el manejo del Estado que había iniciado Pacheco, lo que agudizó en lo

sustantivo el uso de ese poder, no solo para reprimir, sino para acentuar la reestructura del modelo económico y del bloque en el poder.

Pero, en el tema que ahora nos ocupa, importa señalar que durante ese largo período se consolidó un estilo vertical de gobernar y una serie de leyes y decretos administrativos que sobrevivieron en gran medida al régimen militar.

Y, al sobrevivir, marcaron un sentido concentrador en el Ejecutivo y la alta administración designada por él, a los dos gobiernos civiles electos que lo sucedieron.

Al asumir Sanguinetti, se da la circunstancia particular de que luego de dieciséis años de regímenes de excepción claramente antidemocráticos, recién convergieron las condiciones políticas y jurídicas para el pleno funcionamiento del régimen político previsto en la Constitución de 1967. Con la salvedad de que en el ínterin la sociedad se había transformado en un sentido regresivo,³⁵ se había modificado

35 Resumidamente, puede señalarse: 1) Se redujo el peso específico de la clase obrera industrial y cambió su estructura interna; 2) disminuyó sustancialmente el nivel de vida de las capas asalariadas, así como la masa de salarios en el conjunto de las retribuciones; 3) emigró al exterior por lo menos el 15% de población económicamente activa; 4) aumentó radicalmente el sector informal y semimarginal de la economía productiva de servicios no modernos; 5)

el sistema de partidos para el cual dicha reforma constitucional fue pensada,³⁶ y bajo regí-

se aceleró considerablemente el proceso de crisis de los empresarios ligados con el mercado interno en casi todas las ramas de la economía, en particular los sectores de la pequeña y mediana empresa; 6) el sector financiero privado pasó a jugar un papel decisivo en la economía y en la fijación de las políticas públicas, al tiempo que pasaba en su casi totalidad a manos de bancos extranjeros; 7) las grandes empresas aumentaron su carácter oligopólico en varios sectores y, junto con la concentración y centralización de capital, tendieron a crearse grupos económicos con un poder estratégico frente al Estado y la fijación de su política económica; 8) la política de endeudamiento público y privado en dólares dejó una deuda externa que impone restricciones muy duras a cualquier política de reactivación que no pase, al mismo tiempo, por definir sustancialmente las condiciones de pago; 9) el estancamiento de la economía agropecuaria se mantuvo y hasta se acentuó en términos estratégicos, salvo en los sectores vinculados con la agroindustria de gran escala; 10) se creó una estructura legal y organización adaptada a las necesidades —al menos formales— de una plaza financiera de tipo *offshore*, en particular orientada a los mercados de capital flotante de la Argentina y Brasil; 11) pasado el primer momento del impacto emigratorio y la consecuente movilidad estructural ascendente de la fuera de trabajo residual, volvió a profundizarse el desequilibrio entre la calificación técnica y cultural de los egresados del sistema educativo y las oportunidades ocupacionales que genera el sistema económico.

36 Como luego veremos, de un sistema históricamente

menes de excepción se habían procesado una parte considerable de las transformaciones en el equilibrio de fuerzas del bloque de poder, que supuestamente ella debía contribuir a favorecer.

A partir de 1985, nos encontramos en un régimen político legal y no de facto —es decir, un régimen legitimado por la vigencia del Estado de Derecho, la elección de autoridades por voto popular y el reconocimiento formal de la división de Poderes—. Por eso, es importante percibir que la continuidad del movimiento señalado, de traslación creciente al Ejecutivo (en sentido amplio) de la toma de decisiones en rubros cada vez más amplios y numerosos, adopta ahora especificaciones y caminos operativos diferentes a los del período dictatorial. En la nueva situación, para mantener la mencionada tendencia centralizadora del poder, el Ejecutivo se vio obligado a desplegar una serie de procedimientos que lo hacen operar con frecuencia en el “filo de la navaja” del orden jurídico, procurando utilizar al máximo las atribuciones que le otorga la Constitución de 1967, para hacer valer sus puntos de vista, y a

dominado por los dos partidos tradicionales, se pasó a un sistema pluripartidario, por el nacimiento y consolidación del Frente Amplio (coalición de las izquierdas) y el posterior desgajamiento del Nuevo Espacio.

veces interpretando a su manera las lagunas o ambigüedades del texto constitucional. En todo caso, esos procedimientos tienden, indudablemente, a menoscabar en forma creciente la independencia de poderes y a multiplicar el grado de opacidad en la toma de decisiones estratégicas para el país, lo que afecta a grandes sectores de la población. Por eso, especialmente durante la administración de Sanguinetti, se produjeron numerosas confrontaciones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, en las cuales estos últimos manifestaron públicamente que se vulneraban sus derechos y prerrogativas constitucionales.

Lo cierto es que, desde 1985, sin anular la división formal de poderes del Estado y sin negar el principio de la soberanía popular, el Ejecutivo desplegó una multiplicidad de procedimientos —a veces legales, otras de dudosa legalidad y en ocasiones francamente ilegales— que permitieron al gobierno imponer de hecho los capítulos fundamentales de su política económica y social.

Hay aspectos de esa concentración que se expresaron en el simple ejercicio por el Ejecutivo de atribuciones previstas en el marco constitucional: iniciativas reservadas; leyes de urgencia; vetos totales o parciales a leyes votadas por el Parlamento; etcétera. Pero hay otros

casos en que dicha tendencia se expresó por una cierta manera de usar esas atribuciones y su propia frecuencia, o en la extralimitación del espacio legal por medidas de hecho no siempre claramente percibidas por todos los actores, como, por ejemplo: imposición de puntos de vista a directores de entes autónomos o descentralizados; sugerencias al parlamento sobre como redactar una ley vetada; decisiones por decreto cuando correspondería una decisión parlamentaria; entre otras.

En otros casos, dicha tendencia se vio reflejada en la creación por parte del Ejecutivo de obstáculos formales o de hecho a la transparencia de los actos administrativos y de gobierno, sin la cual se hace casi imposible que otros Poderes y la opinión pública puedan ejercer efectivamente sus atribuciones de control democrático. Así, en ocasiones, se ha presentado en forma oscura el presupuesto nacional o las rendiciones de cuentas anuales en lo que hace al Parlamento; se ha dado una redacción igualmente confusa al capítulo de la ley de caducidad³⁷ —que tiene que ver con las atribuciones del Poder Judicial—; se ha procurado la obtención de recursos fiscales

37 Ley de amnistía a los militares por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.

por vías que eluden ilegalmente la intervención parlamentaria; etcétera.

Existen otras manifestaciones de esa tendencia a la concentración de poder en el Ejecutivo que se expresan en formas más sutiles pero no menos reales y efectivas, como son, por ejemplo: el recurso reiterado a la amenaza de vetos antes de que una ley sea aprobada contra la voluntad del gobierno o el uso de mecanismos jurídicos o políticos a efectos de eludir sus responsabilidades ante la mayoría parlamentaria.

Esta política centralizadora se vio además favorecida en tanto se mantuvo vigente, como ya se ha mencionado, un número importante de decretos-leyes y reglamentos de la época dictatorial que aumentan el margen de maniobra del Ejecutivo. El uso alternativo o combinado de todos esos mecanismos le ha permitido al gobierno imponer su política presupuestal monetaria, financiera, impositiva, de alquileres, de jubilaciones o de manejo del tema militar.

Cabe señalar, por último, que esta centralización en la toma de decisiones se adecúa a la conveniencia para los dirigentes de los grandes grupos económicos y empresas líderes, de negociar sus intereses específicos directamente con el Ejecutivo. Las orientaciones económicas generales de este lo vuelven particularmen-

te afín a los planteos empresariales y, además, se evita así pasar por el ámbito legislativo, mucho más heterogéneo y diversificado y que podría suponer una publicidad inconveniente. En estos años, han sido cada vez más frecuentes las tratativas de este tipo entre el Ejecutivo y los centros de poder económico y militar; de este modo se fueron reservando atribuciones crecientes para la toma de decisiones, ajenas al control del Parlamento y la opinión pública. Solo varió esta situación en los casos en que la Constitución obliga muy taxativamente a pasar por el trámite parlamentario. En varios de estos casos, el Parlamento se vio obligado a votar lo que ya estaba elaborado en sus grandes líneas o someterse una vez más al veto.

La combinación de todos estos factores de tipo estructural y de prácticas políticas ha configurado una situación de creciente conflicto entre poderes, con tendencia al bloqueo del sistema político. Ella fue más fuerte durante el gobierno de Sanguinetti, pero ha vuelto a manifestarse en la actual administración. El saldo es un relativo decaimiento del Parlamento y del Poder Judicial, así como un debilitamiento de los controles democráticos que deberían ejercer la ciudadanía y los partidos políticos. En particular, estos últimos han tendido nuevamente a verticalizarse (contrariando la

tendencia fugaz esbozada durante la transición). Con ello, perdieron parte de su papel de mediadores y fortalecieron su función de “co-rrera de transmisión” de la voluntad del Ejecutivo (nos referimos, obviamente, a los dos partidos tradicionales que se han rotado en el poder en 1985 y 1989).

En lo que ha sido dado en llamar el “problema militar” en los regímenes posdictatoriales del Cono Sur, la situación actual en el Uruguay también presenta algunas particularidades, si bien los aspectos centrales que hacen al futuro democrático pensamos que son comunes a todos ellos. Las particularidades consisten en: a) desde el punto de vista constitucional, desde 1985 se volvió estrictamente a las reglas vigentes antes del golpe, a diferencia de los otros países de la región; b) la transición fue directa y formalmente negociada entre parte sustancial de los dirigentes políticos —incluyendo los de izquierda— y los mandos militares.

Más allá de que en estos años ha habido reiteradas declaraciones de oficiales en actividad, o recientemente retirados, que muestran la permanencia de un pensamiento mesiánico y ligado más o menos directamente con la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, no se han producido hechos manifiestos de rebeldía armada. Sin embargo, este aparente contexto

de normalidad se ve desmentido por varios hechos relevantes.

En primer lugar, la permanencia en sus puestos, y las reiteradas promociones por el Ejecutivo o el Parlamento de oficiales sumamente comprometidos con la conducción o la ejecución táctica durante la época de la dictadura. Es decir que, en la práctica, los gobiernos civiles se han negado a enfrentar cualquier proceso de depuración basado en una política de democratización de los mandos y los cuadros de inteligencia. En segundo lugar, los gastos para defensa y seguridad en el presupuesto público siguen absorbiendo casi el 40% del total. En tercer lugar, los mandos militares amenazaron directamente con desobedecer y sublevarse si el Parlamento no votaba una amnistía total para todos los responsables de delitos en materia de derechos humanos. Esto, con el agravante de que las mayorías de ambos partidos tradicionales aceptaron el chantaje y el Poder Judicial vio desconocidos sus mandatos de arresto en el período de discusión de la ley. Se desconoció, así, el principio básico de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, con todos los efectos que ello implica no solo desde el punto de vista jurídico y político, sino como mensaje implícito para eventuales futuras intervenciones castrenses.

Además, debe tenerse en cuenta que más allá del marco constitucional, desde el punto de vista legal aún hoy las Fuerzas Armadas siguen rigiéndose por una Ley Orgánica elaborada por ellas mismas durante la dictadura. Y que, a pesar de las promesas electorales, ninguno de los dos gobiernos civiles ha impulsado realmente su revisión hasta el momento.

En lo global, parece claro a esta altura que los militares han retenido un papel político y una real capacidad de vetar ciertas decisiones gubernamentales. En ese sentido, y más allá de lo que dice la Constitución y la ley, el juego de factores de poder efectivo se ha modificado respecto de la situación histórica previa al golpe de Estado. La aceptación por el gobierno del sobredimensionamiento de las Fuerzas Armadas y el papel relativamente menor de estas en la hipótesis de un conflicto internacional, tiende estructuralmente al desarrollo de sus tendencias intervencionistas y tutelares sobre la sociedad, el Estado y el sistema político.

Junto con una serie de otras iniciativas (u omisiones), es indudable que el primer gobierno civil facilitó esta situación al nombrar un ministro de Defensa que fue más un administrador burocrático que un conductor democrático de las Fuerzas Armadas. Más tarde, lo substituyó por el Gral. (r) Medina —último jefe

del Ejército de la dictadura—, comprometiendo aún más el papel del poder político en la conducción efectiva de la integración militar a la vida democrática. Por su parte, el actual gobierno nombró en el cargo a un civil, pero hasta ahora no ha modificado sustancialmente la situación que enumeramos.

Respecto del nuevo tipo de Estado que se va consolidando —y en buena medida, respecto al sistema político real y no solo jurídico—, el significado más importante del problema militar lo constituye, por un lado, el carácter netamente de “soldados políticos” que las Fuerzas Armadas siguen reivindicando para sí. Se incluye en ello la consideración como enemigos del “orden” y el “proyecto nacional” (tal como ellos lo definen) al marxismo como ideología y a los partidos de izquierda como fuerza. Cabe destacar también su capacidad y voluntad —tolerada o impulsada según los casos por varias fuerzas políticas— de tutelar y vetar ciertas áreas de decisión del gobierno y de los otros poderes del Estado.

Como muy bien señala el politólogo norteamericano Alfred Stepan en su última obra sobre los problemas político-militares en el Cono Sur (1988), en lo referente a la doble dimensión de “cuestionamiento militar del poder civil” y la “sobrevivencia de prerrogativas militares”, Uruguay se encuentra en una posición intermedia

entre Brasil y Argentina, aunque claramente alejado de lo que puede considerarse una situación normal y estable en cuanto a sus implicancias para la consolidación de una democracia bajo control civil en sentido estricto.

Finalmente, queremos considerar otro ángulo de las disfuncionalidades de la actual situación democrática, mediante el análisis de algunos aspectos de la relación, por un lado, entre el sistema electoral y de partidos, y por otro, de los mecanismos de toma de decisiones estatales y de los impactos de ambas dimensiones sobre el problema de la representación ciudadana. La mayoría de los problemas aquí señalados están presentes desde mucho antes del golpe militar de 1973, e incluso hay cierto consenso en considerar que ellos contribuyeron parcialmente a la crisis del sistema político que lo precedió. Sin embargo, en la actualidad, dichas disfuncionalidades han cobrado tal magnitud que buena parte de la élite política de todos los partidos debate sobre la necesidad de la reforma del sistema electoral vigente.

En función del tema que nos ocupa en este trabajo, los aspectos más destacados a tener en cuenta serían: a) la estructura de la llamada Ley de Lemas (en realidad, una articulación compleja de retazos jurídicos acumulados durante décadas); b) el mecanismo

del Doble Voto Simultáneo para los cargos ejecutivos (presidente de la República e intendentes departamentales).

El sistema de los Lemas fue siendo elaborado paulatinamente por los dos grandes conglomerados políticos tradicionales (colorados y blancos o nacionalistas) para minimizar el efecto centrífugo de sus abigarradas tendencias internas, premiando electoralmente a quienes de una u otra forma se sometían o se articulaban a los caudillos principales de cada colectividad. El núcleo duro del sistema consiste en que tanto las listas, como los votos emitidos por ellas, solo pueden sumarse si se presentan dentro de uno de los Lemas Permanentes y, a su vez, estos son otorgados o fiscalizados por la Corte Electoral (hasta ahora, siempre controlada por ambos grupos tradicionales).³⁸ Esto rige para todos los cargos y todos los niveles. El resultado sobre el sistema ha sido, por un lado, fomentar aún más la fragmentación interna dentro de los “Lemas-partidos” tradicionales, donde conviven tendencias claramente contradictorias en lo programático; y, por otro,

³⁸ Inclusive en la actual administración, cuando según los resultados de la elección de noviembre de 1989, más del 30% de los votos válidos fueron emitidos por el Frente Amplio y el Nuevo Espacio.

dificultar tanto la aparición de nuevos Lemas permanentes, como hacer especialmente opaca la relación entre el voto emitido en la urna por el ciudadano individual y el resultado final de la elección. Este último aspecto se explica por el hecho de que existe una creciente cantidad de listas en cada Lema para cada cargo en disputa, mientras que luego de la suma de votos al Lema, son proclamados los candidatos y las listas con más votos sobre la base del sistema Halty, de proporcionalidad integral.

Es ese mecanismo el que hizo posible desde hace décadas, que, por ejemplo, el Presidente nunca tenga mayoría de votos en el país, aunque sí dentro de su Lema. Para ser proclamado, ha debido sumar votos emitidos a favor de candidatos y programas que muchas veces tienen más afinidad con sectores de otro Lema que con los del suyo propio. Algo similar, en su plano, sucede con los candidatos al Parlamento, quienes obtienen sus bancas cada vez con menos votos “propios”. Para los cargos ejecutivos, la mecánica funciona gracias al Doble Voto Simultáneo, que consiste en que primero se vota al “Lema-partido” y solo en segunda instancia al candidato dentro del Lema (siempre, más de uno en los partidos tradicionales). La eventual existencia pre-electoral de un vago “programa único” que pocas veces se cumple, tiende a disimular la violencia

electoral que permite acceder a la Presidencia a candidatos que, o no son los más votados individualmente (Bordaberry frente a Wilson Ferreira, en 1971), o apenas se distancian del resto (Lacalle frente a Seregni, en 1989). En cualquier caso, nunca pasan de ser una minoría mayor, y carecen de mayoría parlamentaria para aplicar en forma consistente programas de gobierno.

Por otra parte, como lo habían mostrado los gobiernos de Pacheco Areco y Juan María Bordaberry antes del golpe de Estado, y como se manifiesta en los recientes gobiernos de Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle, estas situaciones agudizan las tensiones entre el Ejecutivo y el Parlamento, y refuerzan las tendencias concentradoras de poder de facto en aquel. Sobre todo, ahora que el sistema de partido se hizo más plural y existen cuatro Lemas con peso electoral efectivo,³⁹ lo que tensiona al máximo los mecanismos institucionales

39 Resultados electorales por Lema, de noviembre de 1989 (en porcentajes)

| Partido Nacional | Partido Colorado | Frente Amplio | Nuevo Espacio |
|------------------|------------------|---------------|---------------|
| 38,80 | 30,12 | 1,49 | 8,00 |
| 26,60 | 25,30 | 34,80 | 13,30 |
| 49,60 | 34,80 | 10,00 | 5,50 |

definidos por la Constitución de 1967, prevista en realidad para la competencia solo entre dos Lemas claramente dominantes.

Ello explica también la innovación política introducida por el gobierno actual que trata de constituir una especie de coalición de gobierno con su rival tradicional (denominada por razones tácticas “coincidencia nacional”, a fin de no herir las fuertes tradiciones propias existentes en las élites políticas de ambos partidos tradicionales). Esta innovación tiene serias dificultades para funcionar en tanto contraría no solo la tradición política nacional, sino la propia lógica del sistema electoral y sus efectos sobre la competencia interpartidos para acceder al gobierno; tanto más que la agresividad de las políticas de ajuste fiscal y de desregulación y privatización estatal descargan sobre el Partido Colorado todo el desgaste del propio partido de gobierno. Esta “disfuncionalidad” de una coalición de facto, en un régimen cuasi presidencial como el uruguayo, se ve agravada por el crecimiento de la credibilidad electoral del Frente Amplio y el Nuevo Espacio (fuerzas claramente de izquierda y centroizquierda), y su capacidad creciente de atracción de los descontentos, que se ve reforzada al ser casi la única opción de oposición neta claramente disponible para el elector.

PROYECTOS DOMINANTES Y ALTERNATIVOS EN LA CRISIS Y RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

A fines de los años sesenta y comienzo de los setenta —cuando el viejo y agotado “Uruguay batllista” se descomponía en la incertidumbre, y cuando la búsqueda de nuevos horizontes galvanizaba a los sectores más dinámicos de la sociedad—, planteamos una tesis que fue polémica, pero que entendemos sigue siendo válida en lo fundamental (de Sierra et al., 1972). La tesis central y de mayor nivel de generalidad que allí planteábamos, combatía el discurso dominante que sostenía, por un lado, que la democracia uruguaya había superado la lucha de clases y era no solo avanzada sino inatacable, salvo por enemigos (más o menos infiltrados desde el exterior) que, enquistados en la defensa egoísta de sus intereses inmediatos, terminaban por convertirse en sus sepultureros al menospreciarla en su valor intrínseco o universal. Y, por otro lado, que el proceso de democratización histórico se debía básicamente al batllismo, que habría sido, además, la expresión política del dominio de las clases medias durante décadas.

En un doble razonamiento sosteníamos que todo el largo período del llamado Uruguay batllista representaba un exitoso proyecto de

desarrollo nacional-dependiente, bajo hegemonía de fracciones burguesas modernizadoras y políticamente liberales, y donde los sectores medios tenían peso, pero como clase aliada o de apoyo, según el período. Y, por otro lado, afirmábamos que la democratización era también el resultado de largas luchas populares desde el llano. A partir de esa relectura del proceso histórico, junto con un equipo de colaboradores y el aporte decisivo de la renovación investigativa económica en el país, fuimos desarrollando académicamente la tesis inicial, que sostenía que, desde la década de los sesenta, se había “desencadenado una nueva y profunda crisis hegemónica entre las fracciones de la burguesía; crisis que conduce el estancamiento general del capitalismo nacional ante la nueva coyuntura del imperialismo. Esa crisis de la burguesía es económica, política e ideológica —decíamos allí— y se acompaña por una “rebelión” de la pequeña burguesía y de los sectores medios, así como por un desarrollo creciente de la organización de la clase obrera. El “parlamentarismo” y el Estado de Derecho dejan de funcionar en su eficacia propia al servicio de las clases dominantes, los partidos políticos “molestan” al gran capital y al imperialismo, y se desarrolla la lucha armada contra el régimen. Un nuevo período de excepción se

abre y aún es difícil prever la forma que puede tomar (cesarismo, dictadura militar, bonapartismo, fascismo).

Han pasado veinte años desde entonces, y los acontecimientos fueron desplegando y mostrando las singularidades de esa crisis estructural y del comportamiento de los actores implicados. Más allá de un análisis detallado de esos procesos —que hemos abordado en otros trabajos—, hay algunas líneas rectoras que queremos ahora destacar.

Por un lado, esa crisis global del bloque dominante y sus contradicciones internas —que por primera vez en este siglo lo había privado de un proyecto nacional viable— aún hoy no se ha revertido neta y consistentemente, aunque sea menos aguda que antes de la dictadura militar. En primer lugar porque, si bien los sectores del gran capital nacional y extranjerizado han ganado posiciones en el control del Estado, el proceso de relativo estancamiento macroeconómico aún continúa. En segundo lugar porque, a pesar de la superación del gran descrédito que los partidos tradicionales tenían en aquella época, tanto los efectos de la dictadura sobre ellos como la dificultad de renovación efectiva de su accionar han disminuido su influencia ideológica y electoral sobre la población, y aún no han podido constituir un instrumento político capaz de

vehicular con coherencia interna la nueva relación de fuerzas configurada en el sector burgués de la sociedad civil. En tercer lugar porque, a pesar del interregno militarista, ni el proyecto popular ni los principales actores sociales y políticos que lo impulsaban pudieron ser aniquilados o marginalizados del sistema político.

Por otro lado, aunque en estos veinte años no se ha producido todavía la consolidación de un nuevo proyecto hegemónico, es indudable que ciertas características centrales del proyecto históricamente dominante en el Uruguay han perdido peso sobre todo en el seno del gran empresariado y buena parte de sus representantes políticos (en ambos partidos tradicionales). Entre otros aspectos, podemos señalar: la confianza en el papel del Estado como organizador y promotor del desarrollo nacional, y como instrumento redistribuidor del ingreso en los sectores medios y populares de la población; la centralidad en términos de legitimación y factor de gobernabilidad, de los principios de solidaridad y de acceso generalizado a una amplia gama de derechos sociales, como salud, educación, vivienda, etcétera; la centralidad, no solo en términos de territorio, sino de autonomía nacional, de la defensa de la soberanía, en la definición de los objetivos y los medios para el desarrollo del país.

De todos modos, debe señalarse una bifurcación importante en el núcleo del proyecto dominante. Dicha bifurcación tiene, por lo menos, dos niveles: uno más político y otro de modelo de crecimiento. En lo político, el período dictatorial decantó un sector decidido a recomponer las vías democráticas de una nueva hegemonía, que trató de efectuar la reconversión del modelo de crecimiento y de inserción internacional, con la pausa necesaria para evitar nuevas confrontaciones catastróficas con los sectores populares y la eventual nueva recurrencia a los estados de excepción formalizados. Por otro lado, sigue presente un sector que, sin reivindicar explícitamente el período y los métodos dictatoriales y autoritarios (en lo represivo), mantiene de hecho la voluntad de ese recurso, si las fuerzas que impulsan un proyecto alternativo —que ellas denominan “Nacional, popular y democrático”— consiguen plantearse ante la ciudadanía como efectiva opción de gobierno por la vía electoral. En relación con los actores políticos, estas tendencias atraviesan ambos partidos tradicionales, aunque en proporciones distintas.

En términos de modelo de crecimiento, la división no se refiere únicamente a la mayor o menor radicalidad del paso a una economía pura de mercado en lo interno y lo internacional,

sino también al papel que el Estado y los sectores productivos (agrarios e industriales) deben jugar en esa reconversión, en contraposición con la priorización radical del sector servicios y, en especial, el sector financiero. Sin que la relación sea mecánica o unilineal, es evidente que ambas tendencias también difieren en el papel del mercado interno y en la consideración de los costos sociales de la reconversión; y, por lo tanto, del grado de centralidad de las exigencias de democratización social implicadas.

Por su parte, el principal proyecto alternativo surgido antes del golpe, si bien ha mantenido globalmente sus grandes líneas de definición, ha registrado modificaciones en varios planos. Para comenzar, los importantes cambios ocurridos en el clima y la metodología de las luchas populares, así como en el contexto internacional, produjeron una asunción mucho más explícita y radical de la referencia a los aspectos políticos de la democracia, como objetivos propios y no solo como un contexto a defender o utilizar para los cambios socioeconómicos impulsados.

Además, si bien casi todas las fuerzas que animan ese proyecto mantuvieron la referencia a la construcción de una sociedad socialista, fueron abandonando poco a poco la tradición puramente estatista y centralizadora, en la

concepción de la economía y las estructuras socio-políticas. A su vez, esas fuerzas asumieron en forma generalizada que, en esta etapa del país, el proyecto de gobierno debe aceptar su carácter nacional-popular en forma explícita y no solo como referente táctico.

La otra novedad importante es que, a medida que aumentan su influencia en la ciudadanía —y más concretamente se aproximan a la posibilidad de ejercer el gobierno—, la mayoría de las fuerzas de izquierda van asumiendo como propia la bandera de la lucha contra el estancamiento y por la reconversión productiva. Más que un problema de programa, se trata de un recentramiento de los ejes con el que se interpela a la ciudadanía. Frente al modelo neoliberal —en sus dos vertientes—, que pretende resolver ese problema destruyendo gran parte de los logros históricos de la sociedad uruguaya, las fuerzas progresistas van tomando conciencia de que, sin desarrollo, sin acumulación y desarrollo de las fuerzas productivas, todas las vías de profundización de la democracia política y social pierden, de manera paulatina, su viabilidad histórica; y que sin ello, la propia identidad nacional está gravemente amenazada.

En lo global y resumiendo, puede decirse que al día de hoy —y en perspectiva—, en el

caso uruguayo se enfrentan dos modelos y dos estrategias para encarar la superación del prolongado estancamiento y el deterioro democrático —político y social—, abiertos con la crisis pospopulista. La existencia de esos dos modelos no significa que las fuerzas propiamente político-partidarias actuales no estén sometidas a tensiones y ambigüedades en su seno. Más bien lo que está planteado es un complejo proceso de redefiniciones y acomodamientos que pueden culminar en alianzas de nuevo tipo, polarizadas en un sentido o en otro, pero complejas y dinámicas. El resultado histórico concreto de esas transformaciones no dependerá solo de las determinantes estructurales (socioeconómicas y políticas) sino, en definitiva, del comportamiento de los actores y la evolución de la correlación de fuerzas, a nivel nacional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguar, C. 1980 *¿Estado aislado, sociedad inmóvil?*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Montevideo, mimeo.
- 1984 *Elecciones y partidos en el Uruguay*, en Serie Uruguay Hoy (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Castagnola 1989 *La democratización y el debate sobre la modernización* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo – Centro Latinoamericano de Economía Humana),
- De Riz, L. 1980 “El fin de la sociedad populista y la estrategia de las fuerzas populistas y la estrategia de las fuerzas populares en el Cono Sur” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N.º 47.
- de Sierra, G. 1972 “El batllismo: su naturaleza y su función de clase” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (Montevideo: Instituto de Ciencias Sociales) N.º 2.
- 1985 *Sociedad y política en el Uruguay de la crisis* (Montevideo: Libro Sur).
- (comp.) 1987 *¿Hacia dónde va el estado uruguayo?* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1987 *Concentración de poder y democracia* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1989 “Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis” en Meyer, L. y Reyna, J. L. (comps.) *Los sistemas políticos de América Latina* (México DF: Siglo XXI – UNU).

- FESUR (Fundación Friedrich Ebert en Uruguay) 1988-1990 *Uruguay 2000* (Montevideo).
- Gillespie et ál. (comps.) 1984-1985 *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Vols. I, II y III.
- Instituto de Ciencia Política 1989 *Los partidos políticos de cara al 90* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Lerin, F. y Torres, C. 1987 *Historia política de la dictadura uruguaya* (Montevideo: Ediciones del Nuevo Mundo).
- Nohlen, D. y Rial, J. (comps.) 1986 *Reforma electoral; ¿posible, deseable?* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Notaro, J. 1984 *La política económica en el Uruguay; 1967-1984* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Nun, J. 1987 “Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia” en Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (Buenos Aires: Punto Sur).
- Real de Azúa, C. 1990 *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy* (Montevideo: Arca).
- Stepan, A. 1988 *Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparado* (Buenos Aires: Planeta).
- Stolovich, L; Rodríguez, J. M. y Bertola, L. 1987 *Poder económico en el Uruguay actual* (Montevideo: Centro Uruguay Independiente).
- 1989 *Poder económico en el Uruguay actual* (Montevideo: Centro Uruguay Independiente).

LOS SINDICATOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA * ****

Más allá de su aparente simplicidad enunciativa, examinar el papel del sindicalismo en los procesos de democratización ocurridos en varios países de América del Sur en la década del ochenta, presenta ciertas complejidades teóricas y analíticas que conviene al menos señalar de manera breve, pues ellas inciden inevitablemente sobre el análisis histórico concreto de los procesos en cuestión. Más aún cuando se trata de situar los análisis nacionales en una perspectiva comparativa.

* Publicado en Campero, G. y Cuevas, A. (comps.) 1991 *Sindicatos y transición democrática en América Latina* (Santiago de Chile: Planeta-CLACSO).

** Agradecemos la colaboración de Yamandú González en la recopilación del material documental necesario para la redacción de este trabajo, así como sus útiles comentarios y sugerencias a la versión preliminar.

*** Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre el Rol del Sindicalismo en la Democratización, Comisión de Movimientos Laborales de CLACSO, Santiago de Chile, 30 de agosto a 1.º de Setiembre de 1989.

Al estudiar el papel del sindicalismo en el proceso de democratización, se está confrontando —al menos en principio— un actor sin duda político-social, pero cuya base de definición parte de su carácter corporativo y su referencia clasista (sujetos definidos claramente en el polo subordinado de la estructura social y las relaciones de trabajo de países capitalistas latinoamericanos), con un proceso de redefinición del régimen propiamente político, sus reglas de juego y sus principios de legitimación. Por lo tanto, el análisis de esa relación pone inmediatamente en juego no solo la interacción posible o deseable entre actores corporativos-clasistas, con los partidos y el sistema político, sino los modelos mismos de mediación y representación entre los intereses socioeconómicos heterogéneos que emergen de la sociedad y el nivel político-estatal de cada país.

De esa ecuación surgen una serie de tensiones —sin duda bastante diferentes en los procesos históricos de cada país analizado— entre

los procesos de democratización propiamente políticos y los reclamos de democratización de la estructura social (distribución del ingreso y heterogeneidades en la calidad de vida, perspectivas de movilidad social, estructura de la propiedad, entre otros).

Estas distintas dimensiones de la problemática y una acentuación diferente sobre la relevancia de cada una de ellas en la propia definición del objeto de análisis (“las consecuencias del comportamiento sindical en la transición o debilitamiento de la consolidación democrática”), llevan lógicamente a jerarquizar diferentes tipos de acciones o procesos, así como a evaluaciones también diferentes de sus resultados.

Veamos un ejemplo, entre otros, pero sin duda altamente significativo: las fuerzas políticas y sociales que impulsaron o apoyaron los golpes militares trataron de legitimarlos —entre otros argumentos—, al definir a los sindicatos como portadores de un tipo de reivindicaciones y de relacionamiento con los partidos de orientación socialista y comunista, que serían en sí mismos desestabilizadores y en el límite subversivos del orden político vigente.

A partir de dicha lógica y ya en la fase de transición o de consolidación democrática, se tiende a considerar que una reconstitución

de sindicatos con un papel político global (modelo institucional, modelo de desarrollo, política de inversiones, etcétera), y no solo corporativo (niveles salariales, condiciones de trabajo, etcétera), lejos de ayudar a reconstruir una democracia estable, solo crea tal ilusión durante la primera fase, pero luego ha de volver a distorsionar el proceso. Debe tenerse en cuenta, además, que en los años ochenta, hay algunas fuerzas democráticas en lo político, pero claramente afiliadas a las tesis neoliberales y de mercado puro (incluso en las relaciones no económicas), que tienen un papel activo en el proceso de transición; a menudo, un papel estratégico. Las rigideces agregadas por la crisis económica y las dificultades de un crecimiento significativo y estable del producto refuerzan aún más, en ese marco de análisis, la hipótesis del peligro que para la estabilidad política implicaría un sindicalismo fuerte en lo reivindicativo, y con un horizonte político general en su accionar estratégico.

En contraste con dicha perspectiva, otras fuerzas sociopolíticas —obviamente más próximas en su pensamiento de los enfoques teóricos más clásicos sobre la relación clase-sindicato-partido, o incluso de los defensores de algunas de las variantes llamadas neocorporativas—, consideran que la reconstruc-

ción de sindicatos fuertes, eventualmente independientes de los partidos, pero con un papel y objetivos políticos globales, son una condición que contribuye significativamente a garantizar la transición democrática. Transición que, amén de estable, se la concibe como debiendo ser capaz de consolidar un sistema político que, en efecto, pueda procesar una re-democratización de la sociedad; sobre todo en el marco de una crisis económica tan aguda como la que enfrentan los países latinoamericanos en esta década.

Naturalmente que el análisis exhaustivo de esta problemática exigiría incluir en el sistema de relaciones consideradas otras variables, tales como el grado de desarrollo histórico concreto de dichos actores colectivos, el grado de maduración del desarrollo capitalista en cada país, la solidez de su cultura política democrática, y, por supuesto, las estructuras concretas del aparato estatal y su funcionamiento. De todos modos, para el estudio del proceso uruguayo, entendemos que la problemática teórica aquí esbozada tiene suficiente pertinencia para considerar, al menos como parcialmente inadecuada, la pregunta sobre si “el sindicalismo jugó un papel consolidador o contestatario”. De lo expuesto hasta aquí, pensamos que se puede deducir, sin violencia lógica, que

—al menos para el caso uruguayo— el carácter contestatario asumido por los sindicatos, tanto en la transición como en lo posterior, no solo contribuyó de forma considerable al retomo de la democracia, sino que se constituyó en un componente importante de su posible consolidación; en términos de estabilidad, pero al mismo tiempo en cuanto a su capacidad para recoger y profundizar los avances históricos del proceso democratizador, previo al golpe de Estado de 1973.

Analizar, pues, el papel del sindicalismo uruguayo en la transición democrática que se abrió en 1980, tiene un interés especial —en una perspectiva comparativa—, al menos por dos características de su pasado histórico:

a) por tratarse de un sindicalismo inserto en uno de los sistemas políticos más democráticos y estables de América Latina, con un amplio reconocimiento político y cultural a su acción con anterioridad al golpe militar de 1973 (paradójicamente acompañado de gran vacío legal y reglamentario).

b) por la larga tradición en el país del sindicalismo autónomo (de las empresas y del Estado), y por el hecho de que los sindicatos poseían en el momento del golpe una fuerte legitimidad y penetración entre los asalariados de todo tipo. A su vez, en el plano orgánico, entre

1964-1966, el movimiento sindical estaba unificado en la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), donde convergían todos los sindicatos y todas las tendencias político-ideológicas de los dirigentes.

Para el análisis de la función de los sindicatos en la transición y en lo posterior, se debe tener presente que, en el caso uruguayo, la CNT jugó un papel relevante en el desarrollo del proceso sociopolítico que culminó con el golpe de Estado (1968-1973), así como en el enfrentamiento a este, en una huelga general de quince días que se transformó en el eje de la resistencia en ese período inicial del régimen militar.

Tanto por esas razones político-ideológicas, como por la propia lógica macro-económica impulsada por el gobierno militar, este instrumentó no solo una política orientada con rigor y sistematicidad a la destrucción orgánica e ideológica del movimiento obrero y toda forma de agremiación popular, sino que, al mismo tiempo, su política económica y social tuvo como efecto la rebaja del salario real en casi 50%; el aumento significativo de la desocupación y la emigración al exterior; un fuerte aumento de la tasa de actividad juvenil y femenina; la casi imposibilidad, por muchos años, de entablar negociaciones colectivas por empresas o por rama; así como el desarrollo de un

tipo de acción sindical básicamente clandestina y sometida a alto riesgo, tanto en términos de represión física, como de pérdida del empleo por los activistas sindicales. Junto con ello, esa política tuvo el efecto —como en otros casos de gobiernos dictatoriales del Cono Sur— de desarticular el mercado de trabajo y generar la aparición de un amplio sector de trabajadores informales, desligados de las experiencias de trabajo colectivo, así como de asociación sindical y reivindicativa. En ese marco de ofensiva desestructuradora de los viejos sindicatos y de retroceso radical de derechos sociopolíticos y conquistas materiales históricas, el Ministerio de Trabajo del gobierno militar intentó, en más de una ocasión, crear un espacio tutelado para un nuevo sindicalismo, entre otras causas por el enorme vacío que se había creado en el área de las relaciones laborales a nivel de las empresas. Las negativas sistemáticas de los trabajadores de aceptar esas reglas de juego inviabilizaron totalmente ese intento oficial.

Como veremos, luego del plebiscito constitucional de 1980, y desde el nuevo clima político generado por la derrota militar en él, el gobierno elabora un nuevo marco jurídico para la sindicalización, que ahora sí sería utilizado por los trabajadores para organizarse autónomamente en los resquicios que dejaba abiertos.

De hecho, desde 1975 y hasta que el resultado del plebiscito inaugura en forma neta e indiscutible la transición propiamente dicha, puede considerarse que los sindicatos, tal como se los conocía de larga data en el Uruguay, no existían o no podían desarrollar sus actividades específicas sino muy esporádicamente, con la excepción de algunos de ellos que lograron conservar parte de sus bienes y de su estructura, así como algunos de sus activistas de niveles medios e inferiores.

Para la mayoría de los trabajadores de las otras ramas, fue prácticamente imposible no solo afiliarse a un gremio, sino incluso formular reivindicaciones colectivas sobre salarios o condiciones de trabajo. Hasta por lo menos un año después de la victoria opositora en el plebiscito de 1980, el movimiento sindical se movía en la clandestinidad casi total y estaba fuertemente desarticulado e imposibilitado de expresarse por vías legales, tanto en el plano sociopolítico como de las reivindicaciones corporativas.⁴⁰ Los nuevos dirigentes carecían de

visibilidad pública y no conseguían detener la rebaja del salario real, o recuperar una larga serie de derechos y retribuciones no salariales perdidas en el período de ofensiva del gobierno dictatorial y de los empresarios. Sin embargo, existieron siempre núcleos de activistas —casi todos ligados con partidos clandestinos—, que creaban redes organizativas también clandestinas, pero cuya incidencia era necesariamente menor, en cuanto a los resultados reivindicativos. Este hecho tuvo efectos positivos indudables sobre la posterior reconstrucción acelerada de las asociaciones laborales de primer grado y luego del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), en 1983.

Cabe señalar que ya en los años previos a la transición, parte de la dirección histórica de la CNT, que se encontraba en el exilio (en contacto activo con la CIOLS, FSM y CMT), operó sistemáticamente con bastante eficacia sobre la OIT y otros organismos internacionales, en una labor de denuncia que tuvo efectos indudables —aunque difíciles de cuantificar—, sobre el conjunto de factores que presionaron para hacer posible el inicio de la transición y el reconocimiento de espacios jurídicos para los sindicatos, en un momento posterior.

En términos generales, puede afirmarse que, si bien existía una intensa y difusa actividad

40 A pesar de esas circunstancias, se produjeron en esos años algunos conflictos por empresa, así como diversas actividades sociales organizadas por algunos sindicatos para sus afiliados, en forma camuflada para evitar la represión.

social de base y poco articulada entre sí, la acción del movimiento sindical, como tal, tuvo una incidencia menor en las circunstancias que llevaron a que los militares plebiscitaran su proyecto de Constitución continuista y antidemocrática en noviembre de 1980. Empresarios y Estado habían actuado hasta ese momento unidos y con muy pocas fisuras, para bloquear la recomposición sindical, incluso a nivel de empresa, mientras que todos los partidos se vieron imposibilitados de actuar legal y públicamente. De todos modos, es indudable que gran cantidad de trabajadores y casi todos los activistas sindicales clandestinos —casi todos ligados con los partidos de izquierda, en especial con el Partido Comunista, Socialista y Por la Victoria del Pueblo— jugaron un papel activo en la movilización política, que permitió la victoria opositora en el plebiscito.

A partir de ese momento y durante los cuatro años de transición que culminan con las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre de 1984, esta situación se fue modificando de manera sustancial. El movimiento sindical llegó a desempeñar un papel sociopolítico de primer orden en la definición del ritmo, las modalidades y el contenido que asumió finalmente la salida de la dictadura.

Para atender este cambio tan significativo, debe tenerse en cuenta al menos dos factores principales. En primer lugar, la fuerte contradicción que existía entre un discurso y una práctica fuertemente liberales en lo económico que, sin embargo, hacía una excepción con los salarios, que eran definidos por el gobierno de manera tal que su valor real descendió siempre desde 1973. Ello obligó al aumento de las horas de trabajo, el múltiple empleo, el trabajo femenino, la emigración y el cuentapropismo, como estrategia de sobrevivencia de los trabajadores asalariados. Ello, incluso en el período de mayor calentamiento de la economía y crecimiento del PBI acaecido entre 1978 y 1981.

Por otro lado, la larga y consistente tradición sindical en el país y su papel efectivo en la negociación y defensa de intereses corporativos —a pesar del interregno dictatorial—, constituía casi un patrón cultural para la mayoría de los trabajadores y contrarrestaba con bastante fuerza los efectos de la nueva ideología individualista pregonada por el gobierno militar y los empresarios. En un marco de grave deterioro de los niveles de vida populares, apenas abiertos ciertos resquicios jurídicos y modificado el clima político por el plebiscito, este factor ideológico específico de la historia uruguaya adquirió condiciones para ejercer una eficacia

efectiva sobre la conducta de los trabajadores, incluyendo entre las nuevas generaciones.

Ya en 1981, el gobierno trata de reglamentar el espacio de las relaciones laborales. Para ello, emite el decreto-ley N° 15.137, que autoriza la organización legal de los trabajadores en forma de asociaciones laborales por empresa (Asociaciones de primer grado), que luego podían agruparse en asociaciones de segundo y tercer grado, y llegar al nivel de Confederación.

Después de un período de incertidumbre y discusiones internas sobre la conveniencia o no de aceptar ese marco jurídico aún limitado —y que desconocía tanto la tradición organizativa histórica de los sindicatos como el viejo derecho a la autoorganización previo al golpe de Estado—, desde fines de 1981 y aceleradamente desde el primer semestre de 1982, se fueron constituyendo las asociaciones laborales (AL), a partir de asambleas por empresas, en donde se aprueban los estatutos y autoridades provisorias a ser presentadas al Ministerio de Trabajo, para obtener el registro. Este proceso se desarrolla en el marco político de las elecciones internas de los partidos, hasta ese momento autorizados por los militares (Colorado y Nacional) —realizados en noviembre de 1982—, y en un clima de creciente movilización difusa de la población y aumento del debate político en el país.

Desde el inicio de este proceso, los sindicalistas son conscientes del carácter ineludiblemente político del nuevo espacio de lucha y organización. En primer lugar, porque junto con la ley de AL, existía otra que regulaba el derecho de huelga y coartaba en gran medida la libertad de acción de los nuevos sindicatos. En segundo lugar, porque durante un largo período, muchos empresarios se negaron a aceptar las nuevas reglas de juego; incluso llegaron en muchísimos casos no solo a ignorar la AL, sino que despidieron del empleo a los trabajadores elegidos como dirigentes provisorios. De hecho, aún no existía ningún tipo de fuero sindical reconocido. Ya no se arriesgaba la vida o la prisión, pero sí el empleo, en un marco de altas tasas de desocupación (12 a 13%).

Y, en tercer lugar, porque los sindicalistas sabían que el gobierno y los empresarios no solo excluían del activismo a todos los viejos sindicalistas, sino que querían impedir la vuelta a un tipo de sindicalismo agregado por rama o federación, y, sobre todo, a un sindicalismo vinculado con los temas políticos generales del país. De manera complementaria, incidía el hecho de que la dictadura, y de facto, los dos partidos ya aceptados, querían consolidar una transición política que excluyera del sistema político al Frente Amplio, es decir, a todos los partidos de izquierda.

De hecho, los nuevos sindicatos utilizaron las AL por empresa como plataforma de protección legal, pero pronto desbordaron ese marco en el plano organizativo, y pasaron a actuar de hecho, en función de los agrupamientos tradicionales por rama o federación; en varias ocasiones, negociaron con el gobierno en ese carácter, durante 1983 y más aún en 1984. También sobrepasaron el marco de la ley en el plano político, pues desde el inicio incluyeron en su plataforma los reclamos de libertad y democracia, lo que condujo a un enfrentamiento global y directo con la dictadura. El espacio casi nulo para negociar exitosamente reclamos corporativos incentivó esa orientación, que de todos modos tenía bases más generales de tipo político-ideológico, como señalamos anteriormente.

Este doble desborde se expresó con claridad desde fines de abril de 1983, cuando cuarenta y siete Asociaciones Laborales se autodefinen como Plenario Intersindical de Trabajadores —fuera de todo marco legal—, y solicitan permiso para realizar, por primera vez desde 1973, la celebración pública del Primero de Mayo. Prácticamente sin publicidad previa, el acto se transformó en la primera gran concentración de masas contra la dictadura (200 mil personas), bajo consignas a la vez corporativas y políticas.

Con el apoyo tácito, para el acto, de casi todas las dirigencias políticas —legales y clandestinas—, desde ese momento, el movimiento sindical se constituye en uno de los actores importantes del equilibrio de fuerzas que va acorralando al gobierno de las Fuerzas Armadas y definiendo el perfil político de las sucesivas líneas de negociación entre civiles y militares. Su acción pública refuerza el peso de los sectores populares —ya en un marco de grave recesión económica—, en el proceso de transición, y aumenta las cartas negociadoras de las fuerzas políticas de izquierda, que pretenden recuperar toda su legitimidad como actores plenos en la transición y en el sistema político posdictadura. Esta irrupción inesperada del sindicalismo se vuelve aún más significativa si se tiene en cuenta que ya el 13 de mayo de 1983 empezaban nuevas negociaciones formales entre civiles y militares, para tratar de definir el marco político y jurídico concreto de la salida institucional.⁴¹ El fracaso de esas instancias

41 El llamado Diálogo del Parque Hotel, en el que solo participan dirigentes políticos de los partidos Colorado, Nacional y Cívico, excluyendo en ese momento a las fuerzas del Frente Amplio que recién serán aceptadas en la mesa negociadora en julio de 1984 (Diálogo del Club Naval). El primer intento negociador de los

negociadoras por el retiro de los políticos no puede considerarse ajeno a esta nueva situación.

De mayo a diciembre de 1983, varios sindicatos y el propio PIT lograron coordinar con otros actores sociales significativos y promover reclamos y manifestaciones —algunas duramente reprimidas— que, de hecho, constituyeron para el gobierno mensajes muy elocuentes de que la combinación del descontento material y político de los sectores populares se expresaba en un movimiento cada vez más organizado, y que se articulaba de hecho con la tarea más cular de las élites partidarias. Este papel político paulatinamente más significativo de los sindicatos —en especial, de su nueva central de facto, el PIT— se ve facilitado por la tradición democrática del país, para la cual las libertades y el derecho de ciudadanía aparecían como indisolublemente ligadas con la presencia del derecho de asociación gremial. Pero, además, el dinamismo y hasta la osadía de los jóvenes dirigentes del PIT, quienes incluso desafían en la calle la represión policial, es percibido por los dirigentes políticos opositores —incluyendo los conservadores— como un elemento de presión de masas sobre los militares, que ellos no

militares se realizó, sin resultados positivos, en los meses posteriores al plebiscito de 1980.

están en ese momento en condiciones de organizar. A su vez, esa confluencia objetiva de intereses se ve reforzada por la actitud sindical de apoyar el cada vez más amplio frente político democratizador. Incluso algunos dirigentes de la derecha democrática preferían interactuar con los sindicatos bajo dirección de izquierdistas, y no con los dirigentes políticos del Frente Amplio que aún permanecían proscritos y que los militares trataban, como dijimos, de eliminar del sistema político.

En todo caso, este papel político propio del sindicalismo emergente aceleró la decisión de la dictadura de abrir espacios crecientes a la oposición y, más adelante, convocar a las decisivas negociaciones del Club Naval, en julio de 1984. En particular, abrió espacio para que el 27 de noviembre de 1983 se reunieran figuras de todos los partidos y representantes sindicales, en un acto gigante de 500 mil personas,⁴² bajo la consigna de recuperación de todas las libertades y derechos, elecciones libres y sin exclusiones, y vuelta integral a la Constitución democrática de 1967. Este acto fue, sin duda,

42 Se considera que fue el mayor acto de masas de la historia del país y su escala debe medirse en función de una población de 3 millones de personas, de las cuales la capital abriga solo la mitad.

decisivo para cerrar políticamente el retroceso de la transición y jugó el papel de un nuevo plebiscito sui géneris, pero casi tan contundente como el de 1980.

Paralelamente, los sindicatos mantuvieron su autonomía de organización y de acción y se orientaban en una línea de enfrentamiento pacífico pero frontal a los militares, en coincidencia, en ese momento, con el Partido Nacional y el Frente Amplio. En parte, para medir públicamente sus fuerzas propias y, en parte, para presionar a favor de su estrategia, el PIT convoca con éxito el primer paro general desde 1973 (18 de enero de 1984), con consignas al mismo tiempo corporativas y políticas (Libertad, Trabajo, Salario, Amnistía). Esto le valió la ilegalización inmediata, pero no consiguió hacerse efectiva dada la nueva correlación de fuerzas en el país. Desde ese momento, hasta las elecciones nacionales de noviembre, el PIT se transformó en uno de los actores claves de las negociaciones políticas y de la presión democratizadora sobre los militares.

El paro general, en sus días previos, tuvo la oposición de muchos dirigentes políticos que lo consideraban inconveniente para el andamento de las negociaciones reservadas con los militares. Sin embargo, luego de su éxito

total, inmediatamente esos mismos dirigentes propusieron, por primera vez, la necesidad de crear un espacio formal y público de concertación con los sindicatos; demanda que se concretaría el 1 de abril. El reconocimiento del PIT, por parte de los dirigentes políticos democráticos —incluyendo los sectores de derecha y centro-derecha—, se puede apreciar, por ejemplo, en las declaraciones, en diciembre de 1983, del secretario general del Partido Colorado (Dr. Julio María Sanguinetti, futuro presidente de la República):

El sindicalismo ha adquirido una presencia indiscutible, especialmente a partir del 1° de mayo. Son hechos indiscutibles, que pese a tanto de negativo que tendríamos para mirar, nos dan un saldo positivo [...] El movimiento sindical ha renacido. El PIT, pese a su no reconocimiento formal, es una realidad.

La creación —junto con la mesa de coordinación multipartidaria— de la llamada Multi-sectorial, que aglutina a los partidos junto al PIT, la federación de estudiantes (ASCEEP) y otros movimientos sociales y de derechos humanos, expresa nítidamente ese reconocimiento, pero también las tensiones crecientes entre la mayoría de las cúpulas partidarias y el movimiento sindical.

Mientras avanzaba entre civiles y militares, la conciencia de que inevitablemente las Fuerzas Armadas deberían retirarse del gobierno y ceder en sus pretensiones de imponer una constitución con tutela militar formal y recortes a los derechos políticos y civiles, agudizó entre las fuerzas sociales y políticas opositoras la discusión sobre los costos y beneficios de las estrategias diferentes para alcanzar ese objetivo. Una, que finalmente predominó, creía más seguro y menos costoso negociar de inmediato con los militares, para asegurar las elecciones en noviembre de 1984. La otra, que sostenía que el gobierno ya no podía sino entregar el poder a los civiles, y que la amplia capacidad de movilización y la unidad de los opositores estaba en condiciones de paralizar efectivamente el país, y de obligar a los militares a una retirada casi sin condiciones. El éxito rotundo del paro cívico nacional convocado el 27 de junio por los partidos, el PIT y, por primera vez, por los empresarios, parecía abonar en ese sentido.

Ambas estrategias se enmarcaban explícitamente en una metodología de tácticas pacíficas, pero con distinta visión de los tiempos y del papel de la movilización cívica de masas, como contexto de la negociación con las Fuerzas Armadas. La discusión fue definida por los hechos consumados, cuando los dirigentes del

Partido Colorado, de la Unión Cívica⁴³ y de la mayoría del Frente Amplio comunicaron que comenzaban de inmediato la negociación formal con el gobierno militar (julio y agosto de 1984, en el Club Naval). El Partido Nacional⁴⁴ se opone frontalmente y no participa, mientras que el PIT, si bien manifiesta sus reticencias y mantiene una presión política y reivindicativa, no crea obstáculos decisivos al proceso de negociación, que duró más de un mes y definió el marco para las elecciones y el retiro de los militares del gobierno.

A partir de ese momento, el papel político del PIT, como actor de la transición, se mantiene, pero desplaza su campo de acción principal a lo que se llamó la Concertación Programática, que incluyó a todos los partidos, los empresarios y los movimientos sociales. Allí se definieron por consenso las orientaciones generales y particulares de una gama amplísima de temas que debería encarar el nuevo gobierno.

En el año y medio previo al Acuerdo del Club Naval, la actuación de los sindicatos fue,

43 Pequeño partido conservador de origen cristiano que había sido recreado por decreto de los militares.

44 Cuyo líder —Wilson Ferreira Aldunate— que estaba exilado quedará detenido en una prisión militar hasta después de las elecciones.

pues, un factor de aceleración del proceso de transición, que incrementó para los militares los costos potenciales de mantenerse en el poder o rigidizar en extremo sus exigencias políticas y constitucionales. Al mismo tiempo, contribuyó decisivamente a la reconstitución autónoma del sujeto popular, como actor pleno del nuevo régimen emergente, y facilitó el reconocimiento por los militares y los dos partidos tradicionales de la presencia en el sistema político de toda la izquierda, aún antes de que esta pudiera expresarse legalmente, e incluso hubiera podido reorganizarse. Sabiéndose cuánto los militares resistían este reconocimiento y que muchos dirigentes conservadores estaban dispuestos a aceptar ese veto para asegurar las elecciones de 1984, la negativa firme de toda exclusión política ya en el acuerdo del Club Naval aparece nítidamente condicionada —entre otros factores— por los reclamos y la capacidad creciente de movilización del sindicalismo, informalmente ligado en sus niveles dirigentes casi exclusivamente con el espacio cultural y político de la izquierda.

El otro tema en el cual el PIT jugó un fuerte papel condicionador —antes y después del Acuerdo del Club Naval— fue la exigencia de una amnistía general para los presos y perseguidos políticos, y la necesidad de que los mi-

litares que habían violado ostensiblemente los derechos humanos fueran juzgados caso por caso por la Justicia Civil, en nombre del principio republicano de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Si bien este último tema no fue negociado explícitamente en el Club Naval, ese principio tuvo que ser aceptado en esa etapa por la mayoría absoluta de la clase política. Eso se reflejó en los acuerdos alcanzados luego en la Concertación Programática, en la campaña electoral, e incluso en la primera ley votada por el Parlamento en marzo de 1985, que excluyó expresamente a los militares y policías de los beneficios de la amnistía.⁴⁵

En las transiciones del Cono Sur latinoamericano fue en el caso uruguayo donde se concretó, con mayor amplitud y formalización, el fenómeno de la concertación entre actores políticos y corporativos civiles. Para ello contribuyó el alto grado de legitimidad, organicidad y reconstitución de los propios actores implicados (partidos, sindicatos y empresarios), así como la existencia de una cierta tradición de

45 Como se sabe, posteriormente —en diciembre de 1986— el gobierno y la mayoría parlamentaria cambiaron de posición ante la presión de las Fuerzas Armadas y votaron una nueva ley de amnistía general para los militares y policías.

negociaciones tripartitas (Estado, empresarios, sindicatos), muy anterior al golpe de Estado. También presionó para la conformación del espacio de concertación multisectorial (partidos, corporaciones gremiales y movimientos sociales varios), la gravedad de los problemas económicos y políticos que debía asumir el nuevo gobierno, así como la conciencia generalizada de que solo una serie de acuerdos pactados podría garantizar un mínimo de estabilidad en el primer período constitucional. Fue ese clima —que incluía la aceptación de la fuerza específica del actor sindical y popular— lo que permitió introducir el principio del consenso y no de mayorías, para las resoluciones finales de la Concertación Programática que funcionó antes y después de las elecciones de noviembre de 1984.

Como dijimos, el papel de los representantes del PIT, entre setiembre de 1984 y marzo de 1985 (cuando asumen las nuevas autoridades nacionales), se expresó en forma privilegiada en la mesa de la Concertación.⁴⁶ Allí fueron abordados en subcomisiones los temas sociales,

culturales, humanitarios, institucionales y de política económica a enfrentar por el nuevo gobierno. La fuerte presión ciudadana, dirigida a implementar una política democrática, pero también orientada a reparar el costo social de la dictadura y redefinir el modelo económico vigente, de fuerte contenido especulativo, financiero y excluyente, aumentó el peso de los sindicatos en los consensos que se fueron buscando y alcanzando. La inminencia de una fuerte competencia por el electorado por parte de los dos partidos con chances reales de ganar las elecciones (Colorado y Nacional o Blanco), reforzó este hecho por la necesidad de ganar legitimidad en las propuestas electorales. Ello dio, además, a los principales dirigentes del PIT una visibilidad y protagonismo públicos sin parangón con lo sucedido en las otras transiciones latinoamericanas.

De todos modos, en los momentos culminantes de las negociaciones, las decisiones finales pasaron a las manos de una mesa de concertación propiamente política (solo integrada por los partidos), con lo cual se reconoció de facto la declinación del papel supletivo que habían jugado los sindicatos durante el período anterior.

Tanto la recuperación de los sindicatos de su perfil histórico vinculado con los grandes

46 Ello, sin perjuicio de que, entre las elecciones de noviembre y marzo, fecha en que asumen las nuevas autoridades, se hayan producido importantes luchas reivindicativas, en particular en sindicatos de las empresas estatales y de funcionarios públicos.

temas políticos nacionales, como el propio hecho de ser aceptados en la mesa de la concertación, fueron circunstancias que hicieron que el PIT se viera abocado a discutir, de igual a igual, con los partidos y empresarios los grandes temas sustantivos. Si bien sus dirigentes y su programa seguían postulando metas finalistas tales como “la supresión de toda forma de explotación”, sus propuestas para el período aceptaron desde el inicio el principio tácito de que lo que estaba en el debate inmediato era un plan de recuperación económica del país, que no cuestionaba las estructuras básicas de la propiedad, tal como ellas existían, ni el ordenamiento político-institucional vigente antes del golpe militar.

Las diferencias básicas con los empresarios y sobre todo con el Partido Colorado —que más adelante ganó las elecciones— estribaron en la forma de vincular la deuda externa e interna, el capital financiero y la producción de bienes (gravemente afectada desde 1982). Vinculado con ese tema, se discutió largamente el papel del mercado interno y la recuperación del empleo y los salarios en la política económica a llevar adelante por el futuro gobierno.

Todos los actores aceptaban, en teoría, la necesidad de una política económica que desplazara la lógica de acumulación del área financiera

a la productiva. Incluso, simbólicamente los representantes de la banca fueron los únicos no invitados a la negociación. Pero más allá de las fórmulas elípticas que se encontraron para evitar una ruptura formal de las negociaciones, el PIT, el Frente Amplio y algunos sectores de los Partido Colorado y Nacional defendieron una jerarquización de la combinación “redistribución/recuperación del ingreso y apoyo estratégico al mercado interno”, que chocaba no solo con la realidad de los últimos años, sino también con la orientación básicamente neoliberal (aunque heterodoxa) de los principales grupos empresariales y de la cúpula colorada.

Los argumentos del PIT se fundamentaban en el hecho contundente de que, durante once años de dictadura, la mayor apertura externa de la economía, el aumento de la productividad e, incluso, durante algunos años del producto, habían convivido (en realidad producido) con un aumento dramático de la tasa histórica de desempleo, y una rebaja permanente de los salarios reales promedio, amén de una intensa emigración de fuerza de trabajo. El pago integral de la deuda externa, sostenía el PIT, estaba relacionado con ese fenómeno y el aumento creciente del déficit público, y debía revisarse, en principio, a través de una moratoria unilateral de la deuda.

Las concesiones mutuas —en muchos temas más verbales que reales— permitieron presentar el resultado como un consenso, pero, en realidad, lo que se hizo fue postergar dichos temas para el momento en que se conociera el vencedor de las elecciones del 25 de noviembre de 1984. De todos modos, la publicidad de los debates, la clara voluntad de búsqueda de consensos y la imagen de que ya operaban mutuamente ligados los actores del nuevo régimen, y no el gobierno militar, otorgaron al último tramo de la transición un clima de pocas incertidumbres y de expectativas de estabilidad bastante altos. Pero la realidad era más compleja que las expectativas mayoritarias, y tanto el interregno entre las elecciones y la transferencia de poderes en marzo de 1985, como los primeros años del nuevo régimen, desplazaron, por un lado, algunos de los ejes claves de las relaciones entre el sindicalismo, los partidos y el sistema político, y por otro, la estabilidad y consolidación del proceso democratizador.

Al instalarse el nuevo régimen, los sindicatos emergieron relegitimados como agentes democratizadores y como representantes orgánicos de los asalariados. De hecho, su papel ante el Estado, los partidos y los empresarios, es superior en ese momento a su efectiva recomposición orgánica y al grado de afiliaciones. Al

mismo tiempo, el PIT reclama la continuidad con la CNT histórica, y luego la central pasa a denominarse PIT-CNT (1.5.1984), adoptando los mismos estatutos y recuperando los bienes de la CNT. Si bien el peso de las distintas corrientes ideológicas y políticas presentaba variantes respecto del pasado. Esas variantes acontecen básicamente en el espectro de las fuerzas de izquierda; la única excepción era un pequeño sector de dirigentes ligado con el Partido Nacional.

Bajo el gobierno constitucional, los sindicatos se vieron enfrentados a la doble tarea de recomponer su implantación efectiva —dificultada por la nueva realidad del mercado de trabajo—, y conseguir una recuperación de los salarios reales para los trabajadores del sector formal de la economía. Al mismo tiempo, en el plano político general, el PIT-CNT se constituyó en una fuerza de posición neta a la política económica del gobierno —de tipo neoliberal heterodoxa—, así como en un factor relevante en lo referido a la política a seguir frente a los militares y su responsabilidad en las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura. También en este aspecto, el PIT-CNT enfrentó al gobierno y a la mayoría del Parlamento, sin que ello haya llegado a crear situaciones de crisis política de tipo catastrófico.

Dentro de un contexto en el cual prácticamente todos los actores políticos y sociales relevantes (incluso la central sindical) daban señales claras de querer compatibilizar sus demandas con la grave situación económica y la delicadeza del momento político, se fueron desplegando más nítidamente los intereses y proyectos diferenciados de las diversas clases, categorías y grupos sociales. Similar a lo sucedido en otras transiciones de la región, el nivel de expectativas reparadoras en el plano socioeconómico —en particular de los sectores medios y populares—, se vio confrontado con las exigencias del proceso estructural de fondo, que estaba en curso en las economías capitalistas, en particular en el nivel de lo que José Nun ha denominado el modelo social de acumulación.

En forma similar a lo sucedido en Argentina, Brasil y Bolivia —y probablemente sucederá en Chile— la abrumadora voluntad de reconstituir un sistema político democrático se vio enfrentada a la crisis específica del Estado de Bienestar intervencionista y redistribuidor, tal como él se había configurado históricamente. En el caso uruguayo, como se sabe, ese tipo de Estado había constituido un pilar central del crecimiento económico, la ampliación de la ciudadanía y la estabilidad democrática. El pago de la

deuda y la larga crisis del modelo histórico de acumulación crearon espacio —antes, durante y después del gobierno militar—, para que predominaran las fuerzas económicas y políticas que privilegian políticas severas de ajuste y la transformación radical del papel del Estado en el nuevo modelo en gestación.

Eso llevó a que, durante el primer año y medio del nuevo gobierno, no solo gran parte de la oposición política, sino especialmente el movimiento sindical, desarrollaran duros enfrentamientos con la política económica del Poder Ejecutivo. Las principales áreas de confrontación fueron: la política salarial, el tratamiento de la deuda interna y externa, el destino de las inversiones públicas y el presupuesto de gastos corrientes (en particular, la proporción de gastos destinados a la educación, la salud pública, la vivienda popular, la seguridad).

Al igual que durante la Concertación Programática, el sindicalismo participó intensamente en las discusiones, solo que ahora en un nuevo marco político e institucional: la reconstitución de los partidos políticos, el Parlamento en funcionamiento, pero con un papel menos significativo, y un Poder Ejecutivo mucho más centralizado y verticalista que en el pasado predictorial. Además, ahora los sindicatos apoyaban sus reivindicaciones —sobre todo salariales

y de defensa de las empresas públicas—, a través de una serie bastante intensa de paros y huelgas. A ello debe agregarse el hecho de que el Poder Ejecutivo en ningún momento aceptó negociar el contenido de los grandes ejes de su política económica (ni con la oposición, mayoritaria en el Parlamento ni con el PIT-CNT), y se atribuyó el papel de fijar unilateralmente los techos posibles de la política de recuperación salarial, incluso en ocasiones contra la voluntad de algunos acuerdos empresarios-sindicatos de las ramas más dinámicas. De hecho, en el marco de una política económica neoliberal (las tasas de interés, las tarifas públicas y los salarios);⁴⁷ fueron casi los únicos precios estratégicos directamente regulados por el Estado, aunque en el marco de instancias formales de negociación tripartita, rama por rama.

Este nuevo escenario generó un período de intensa confrontación ideológica y política entre el movimiento sindical y el gobierno, inclusive con el presidente de la República, que participó activamente en los debates, y acusó a los dirigentes sindicales de “amenazar la

47 En el caso de los funcionarios públicos, a pesar de representar casi el 45% de los afiliados al PIT-CNT en 1985, el nuevo gobierno siempre definió los salarios por decreto, sin aceptar instancias reales de negociación.

estabilidad democrática, de hacer reivindicaciones exorbitadas y de tener propósitos eslogánicos o demagógicos”. Esta situación dificultó —entre otros factores— las tareas de reimplantación y extensión en las bases del nuevo sindicalismo, pero, en lo fundamental, no llegó a cuestionar efectivamente su legitimidad en la nueva realidad social y política creada. Así parecen indicarlo la alta tasa de afiliación conseguida⁴⁸, el alto porcentaje de trabajadores que participan en sus movimientos⁴⁹ y la evaluación positiva de los sindicatos⁵⁰ en encuestas de opinión pública, realizadas justamente en este período de mayor conflictividad. Incluso son positivos los juicios sobre su funcionamiento democrático interno,⁵¹ uno de los puntos más criticados por el gobierno en su polémica pública. En cuanto al grado en que los

48 Entre 52 y 59% de afiliación (según las distintas evaluaciones) en el sector manufacturero, y cerca del 75% entre los funcionarios públicos.

49 El 84% de asalariados de Montevideo declaran participar en algún grado de las mismas.

50 Casi el doble que los empresarios y similar a los partidos políticos, especialmente en Montevideo.

51 Solo 24% de todos los asalariados y alrededor de 10% de los afiliados dicen compartir las críticas del gobierno y otros sectores del espectro conservador.

paros y huelgas puedan afectar la estabilidad democrática, solo entre un cuarto y un quinto de la población piensa que la afectan mucho, mientras que apenas un décimo de los afiliados a los sindicatos comparte ese juicio.

El espacio disponible en este trabajo no nos permite analizar con más detalle la dinámica concreta de las difíciles relaciones establecidas en el período democrático, por un lado, entre las reivindicaciones generales y en especial corporativas del PIT-CNT, y por otro, los segmentos empresariales y políticos que impulsan la reconversión del modelo de acumulación dentro de la lógica privatista, aperturista y neoexportadora. Tampoco entra en el marco de este trabajo analizar los desafíos que la transformación tecnológica y las nuevas exigencias de desarrollo económico del país presentan a los sindicatos. De todos modos, en lo fundamental, en el caso uruguayo este proceso aún está poco avanzado y las etapas fundamentales de su desarrollo están por venir. Por otra parte, un análisis más abarcativo de la interacción aquí estudiada exigiría abordar, con una amplitud que rebasa el objetivo de este trabajo, la evolución específica de las relaciones entre el Estado, los partidos y el propio sistema político, en su fase de adaptación a la crisis global del horizonte histórico del país, su demografía y su economía.

Lo dicho hasta aquí, pensamos que de todos modos autoriza a sostener que, en las fases centrales de la transición y su etapa inmediata posterior, el papel específico del sindicalismo ha sido, sin duda, relevante para contribuir a que ella se realizara en un marco de recuperación sustancial de las reglas políticas democráticas. Ello fue posible en la medida que el sindicalismo adoptó una política claramente independiente y democrática, al tiempo que, sin rodeos, estaba vinculada con las demandas corporativas de por lo menos los sectores más significativos de su base de afiliados. Ello le ha permitido recuperar parte importante de su papel social y político, aunque la crisis general del modelo de desarrollo del país y la crisis más específica del mercado de trabajo, acotan su incidencia objetiva, si se lo compara con el pasado histórico.

Su presencia activa en el proceso de democratización política ha contribuido, por otra parte, a mantener abiertas las posibilidades de democratización de la sociedad, así como a ejercer presiones en la dirección profundizar el carácter plenamente democrático del nuevo régimen, objetivos aún inestables, e incompletamente realizados en algunos de sus capítulos fundamentales. En particular, en relación con el papel autónomo del Parlamento, como espacio

de mediación eficaz de los intereses de los sectores subordinados, así como en lo referido a una real integración de los militares a un sistema político bajo control efectivo del gobierno civil y la soberanía popular.

BIBLIOGRAFÍA

Convicción (semanario) Colección de 1984.

Equipos Consultores 1986 *Opinión pública nacional y movimiento sindical*, Montevideo, mimeo.

Gargiulo, M. 1985 “El movimiento sindical uruguayo, de la Reactivación a la Concertación” en Gillespie y otros (comps.) *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomo III.

González, L. E. 1985 “Los sindicatos en la arena Política”, *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Tercera Época, Año II.

González, Y. 1989 *Breve historia contemporánea del sindicalismo (1973-1984)* (Montevideo: CIEDUR-Dates).

IDES – Serie Sindical 1986 “Seminario sobre Movimiento Sindical, Democracia y Sociedad” Vols. I y II, Montevideo, mimeo.
III Congreso del PIT-CNT 1986 Recopilación Documental Vol. I, Fase Preparatoria, Montevideo.

Rial, J. 1988 “El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización” en *PREALC, Política Económica y Actores Sociales* (Santiago de Chile).

Stolovich, L. 1986 “Reflexiones en torno a la sindicalización en el Uruguay” mimeo (Montevideo: Centro Uruguay Independiente).

SOBRE LOS PROBLEMAS DE (IN)GOBERNABILIDAD EN EL URUGUAY NEOLIBERAL DE LA POSDICTADURA* **

UNA INTRODUCCIÓN NECESARIA

La primera versión de este trabajo —mucho más reducida— fue redactada para un seminario realizado en Uruguay y para un público altamente informado. Ella obviaba, por lo tanto, una serie de antecedentes, informaciones y análisis contextuales que, por el contrario, se hacen imprescindibles para su presentación ante un público de lectores extranjeros naturalmente menos conocedor de los detalles del proceso uruguayo. Si plantear que el país enfrenta reales problemas de gobernabilidad ya pareció para algunos un poco forzado en la primera instancia, hay aún más posibilidades —a priori— de que lo mismo pudieran pensar quienes, conociendo

menos el país, lo comparen con el panorama social y político mucho más crítico de varios países latinoamericanos. En forma breve, esta introducción pretende llenar ese vacío y enriquecer así la lectura del núcleo central de la ponencia.

Además, por razones metodológicas, creemos que para evaluar las limitaciones y desafíos del proceso de redemocratización uruguayo es imprescindible, sin duda, una mirada comparativa respecto del contexto regional; pero, aún más, hacia su propio pasado histórico, al menos en sus grandes líneas.⁵² Sin ello se hace difícil dar la debida jerarquía a las tendencias problematizadoras de la consolidación democrática y del “horizonte de gobernabilidad”, que están operando en el proceso sociopolítico de la posdictadura. En especial, cuando en el caso uruguayo esas tendencias se despliegan a menor ritmo y con menos dramatismo y

* Publicado en *Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo* 1994 (Montevideo: Trilce – Instituto Fernando Otorgues).

** Versión revisada y ampliada de la ponencia presentada al seminario Políticas de Estado de Mediano y Largo Plazo, IFO-IFIS-FESUR, Montevideo, 8 al 10 de septiembre de 1993.

52 Ver, entre otros, de Sierra (1987a, 1991).

visibilidad, en comparación con muchos otros países de la región, lo que no anula su impacto, pero sí exige un análisis más fino y minucioso.

Por ello, pensamos que debe reconocerse —como lo hemos planteado anteriormente en varios de nuestros trabajos⁵³— que el proceso de profundas transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales que han vivido los países latinoamericanos en los últimos veinte años, ha involucrado —aunque con sus modalidades específicas— también al Uruguay, tanto en sus estructuras como en la conducta de los principales actores sociales y políticos. En esa óptica, es pertinente afirmar que la supuesta antigua “Suiza de América” se va “latinoamericanizando” —en varios de sus sentidos posibles— en forma bastante radical y, sobre todo, duradera, y que el “inesperado”, pero muy largo, período de dictadura y fractura del entramado social, político e institucional, lejos de ser un “rayo insólito caído en un cielo despejado” tuvo raíces y causas que no solo siguen operando parcialmente, sino que bajo ciertas condiciones pueden volver a activarse, aunque muy probablemente con un “mix” de factores bastante diferente del de la crisis anterior.

⁵³ Ver, entre otras, nuestras publicaciones referidas en la bibliografía final.

El continuo proceso de deterioro de la calidad de vida de amplias capas sociales, la creciente informalización de la población económicamente activa, la expansión de los sectores de pobreza crítica, el deterioro de la cobertura y, en particular, la calidad de los servicios de salud, educación, vivienda y otras demandas vitales, son en el plano social fenómenos incontrovertibles y de difícil reversión a corto plazo (Davrieux, 1987; Terra y Haretche, 1991; Apezechea et al., 1983; de Sierra, 1987a).

Políticamente, la larga y profunda crisis del régimen y del sistema de partidos, que se extendió desde la llamada “dictadura constitucional” de Pacheco Areco (iniciada en 1968 hasta el fin de la dictadura militar en marzo de 1985), representó una ruptura importante y duradera con un proceso de avance de muchas décadas en la democratización política. La redemocratización en curso desde 1985 aún no ha logrado eliminar, por cierto, muchas de las debilidades y discrecionalidades del sistema político y de partidos, que ya se habían expresado en los años previos a la crisis mencionada. En algunos aspectos incluso la situación se ha visto agravada.

En el plano económico, el país no solo ha introyectado todas las fluctuaciones y nuevas determinantes del proceso de transformación de

las matrices de relación de América Latina con el mercado mundial (productivo, comercial y financiero), sino que continúa inmerso en un prolongadísimo proceso de crisis de acumulación (más de treinta años), expresado en bajas tasas brutas de inversión y de crecimiento del PBI, atraso tecnológico, altas tasas de inflación, fuga de capitales, etcétera (Notaro, 1986; Noya, 1984; Berreta, 1989; Arocena y Sutz, 1989).

Como lo han señalado recientemente varios autores (ver, entre otros, Panizza y Pérez Piera, 1988; de Sierra, 1987a y b; Ramos, 1991), estas transformaciones en varias dimensiones de la sociedad, la política y la economía del país, han producido y/o interactuado con otras modificaciones importantes. A veces, en la estructura concreta del Estado y otras en el contenido de los discursos teóricos, políticos e ideológicos que sobre el Estado —su pasado, su realidad actual, y sobre todo su futuro— pasaron a tener actores claves de la sociedad el sistema de partidos, y los integrantes de los equipos de gobierno de las administraciones de Sanguinetti y Lacalle, ambas posteriores al régimen militar.

En ese sentido, puede sostenerse que el tema de la reforma del Estado —y del sistema político— ocupa hoy día en el Uruguay una extrema centralidad. Tanto en sus aspectos

sustantivos, como en los efectos sobre la cultura y las prácticas políticas de los aspectos de metodología del debate público y de los mecanismos de decisiones puestos en juego. Si bien el debate sobre la reforma estatal ha estado fuertemente influenciado por las presiones e influencias de organismos y corrientes internacionales, es importante señalar que esa polémica centralidad del tema en el caso uruguayo se debe también a la prolongada y profunda crisis del Estado, tanto en su estructura y funcionamiento, como en la matriz histórica de sus relaciones con la sociedad y el sistema político en sentido estricto. Matriz habitualmente calificada de desarrollista y con varios componentes del llamado “Estado de Bienestar”, que se había formado y consolidado —junto con un cierto modelo de pacto social y político, implícito pero muy operante—, durante un largo ciclo, que habitualmente se considera comenzó con la primera presidencia de José Batlle y Ordóñez (1903), y que se bloquea a fines de los años cincuenta (Barrán y Naum, 1984; Noya, 1984; Panizza y Pérez Piera, 1988; de Sierra, 1991).

Dado el objetivo concreto de este trabajo, no efectuamos una descripción y aún menos un análisis detallado de ese proceso, el que, por otra parte, ya hemos realzado en otras

oportunidades.⁵⁴ Digamos simplemente que sería inadecuado pensar que la reimplantación posdictadura de la Constitución de 1967 haya significado que la totalidad del sistema político y de las estructuras estatales estén funcionando y operando en forma idéntica a como lo hacían antes del gobierno de Pacheco Areco (1969-1971), y del golpe de Estado de 1973. Junto con los marcos definidos por la Constitución y la propia ley, los procesos sociopolíticos tienen su propia consistencia y dinámica que debe ser analizada más allá del plano estrictamente jurídico. Importa, por lo tanto, tener presentes algunas de las transformaciones de hecho que el Estado y el sistema político han sufrido en estos años, y cómo ellas inciden sobre la conducta de los actores (ciudadanos, partidos y movimientos sociales), y sobre las relaciones entre las fuerzas políticas en presencia.

Una proposición que subyace en todo este trabajo sostiene que las relaciones de fuerzas propiamente políticas (incluyendo en ellas a las Fuerzas Armadas) y las características de la estructura social, tal como emergían de la

larga crisis y reestructuración comenzada en los años sesenta, dieron a luz un tipo de transición democrática que no por ser pacífica resolvió satisfactoriamente los grandes bloqueos y desafíos que el país enfrentaba antes de 1973.

Esta afirmación es válida no solo en el plano de las transformaciones sociales, económicas y culturales que importantes sectores de la sociedad impulsaban en aquel entonces; también lo es en el propio plano del sistema electoral y de partido, ya que la disfuncionalidad de su intermediación entre la sociedad y el Estado se mostró más resistente de lo que las expectativas y deseos ciudadanos imaginaron en el período preelectoral de 1984, así como durante los primeros meses de primer gobierno democrático que asumió en marzo de 1985. Más allá de lo que pareció insinuarse en los inicios del nuevo régimen, ni la voluntad de conciliación efectiva por parte del gobierno y los grupos de poder económico hoy decisivos, debía durar mucho tiempo; ni el Parlamento habría de recuperar su antiguo peso, en tanto espacio en que se dirimían los graves problemas nacionales; ni la sociedad civil —y en particular sus sectores populares— recuperaría o adquiriría un lugar duradero en las estructuras de poder donde

54 Ver un análisis *in extenso* de estos procesos en nuestro libro *Uruguay posdictadura: Estado, política, actores* (1992).

se deciden los problemas que más afectan su vida material y espiritual.⁵⁵

Ello fue así, entre otras causas, porque también en nuestro país, como dice José Nun (1987: 48), hablando de la transición argentina:

la actual fase de emergencia del nuevo régimen político coincide con una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista y de las estructuras las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios.

Es decir, que estos nueve años, si bien han dado lugar a una recuperación indiscutible de espacios democráticos que primero Pacheco, y luego los militares habían conculcado, al mismo tiempo han provocado un retroceso —dada la historia política y social del Uruguay—, respecto de lo que en el país se consideraban atributos de la democracia política. Así como las relaciones entre el poder civil y los militares han retrocedido, en ciertos aspectos, comparadas con el pasado nacional, también las relaciones entre poderes del Estado son menos equilibradas que antes del golpe, lo que favorece

claramente el papel del Ejecutivo. A su vez, se empobrecieron tanto las prácticas concretas que signan la función mediadora de los partidos políticos, como el conjunto de los hábitos tradicionales de participación ciudadana. Más globalmente, puede decirse que los grandes desafíos del futuro nacional —y el propio destino del país como nación— no han podido ser procesados por el Estado y los principales actores políticos, de cara a la ciudadanía y confrontando con claridad los distintos proyectos —explícitos o implícitos—, a fin de organizar adecuadamente el espacio donde pudiera articularse un nuevo sistema de lucha hegemónica entre los principales actores, amén de una adecuada y eficiente representación de los mismos.

Sin exagerar, puede sostenerse que en estos años —y más allá de ciertos síntomas superficiales, sobre todo, de imagen para el exterior—, se ha profundizado la crisis de identidad nacional: tiende a generalizarse una cierta resignación en cuanto a las limitaciones impuestas al futuro del país por las determinantes extremas. Esto último es particularmente cierto para las élites que gobiernan, pero en forma escalonada se va expandiendo hacia sectores de las élites opositoras, así como a amplios segmentos de la población. La reciente integración al Mercosur, a tambor batiente, y el arrastre difícil de

55 Ver al respecto el reciente trabajo de Torres Rivas (1993).

neutralizar o ignorar del acuerdo previo entre Brasil y Argentina han dinamizado, sin duda, el debate sobre el futuro nacional; sin embargo, todavía está muy lejos de superar el ya anotado agudo sentimiento de incertidumbre sobre el futuro del país y de sus grandes mayorías.

Eso es válido tanto para los empresarios y los trabajadores asalariados, como para gran parte de los técnicos y de las élites políticas.

Más concretamente, y resumiendo, se puede sostener que, luego de nueve años de retorno a la democracia, nos encontramos con que:

- a) La estructura del Estado parece estar acompañada de la concentración de poder económico y social producido durante más de veinticinco años, lo que estaría gestando un Estado democrático capitalista con componentes autoritarios de nuevo tipo, en el cual está presente un Estado de Derecho junto con un cierto vaciamiento de los controles democráticos efectivos: exacerbación del presidencialismo, mayor opacidad en la toma de decisiones claves, debilitamiento del papel del Parlamento y los partidos políticos, despolitización de lo social, cierta apatía pública, etcétera.
- b) El problema militar sigue sin resolverse satisfactoriamente, lo que propicia —tenden-
- cialmente— un mayor papel político de las Fuerzas Armadas, el mantenimiento de facto de alguna de sus funciones tutelares ligadas con la Doctrina de la Seguridad Nacional y un peso económico claramente desmedido en el presupuesto público. Todo ello contribuye a modificar negativamente la recomposición integral del sistema político democrático tal y como se lo conocía en el país en las décadas previas al golpe de Estado de 1973.
- c) El sistema político y el régimen de gobierno se inclinan hacia un *impasse* estructural de las relaciones entre los partidos y los poderes del Estado, y entre el Parlamento y el Ejecutivo, al tiempo que los movimientos sociales populares sufren un cierto descaecimiento y despolitización; fenómeno que se extiende poco a poco a toda la sociedad civil y la ciudadanía, en particular entre los jóvenes.
- d) La crisis económica nacional, regional y mundial parece empujar a sectores claves del empresariado y del poder político hacia la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación a largo plazo, con mucha menor intervención del Estado y más abierto e integrado al exterior. La forma en que se están aplicando los cambios choca con las condiciones

estructurales y políticas de un pequeño país como el Uruguay, empuja a una mayor polarización social, y pone en el horizonte un proyecto de “país-servicio” con profundas consecuencias sobre la estructura social e indirectamente sobre el sistema político.

BREVE APROXIMACIÓN AL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD

En un contexto de reflexión referido a las políticas estatales de mediano y largo plazo, dejaremos de lado los problemas específicos que se plantean respecto de la viabilidad, eficacia y eficiencia de las políticas de coyuntura, sean o no adoptadas en un marco de crisis económica o política. Centraremos, pues, nuestro razonamiento en algunos de los problemas ya clásicos para la sociología y la ciencia política en cuanto al tema de la gobernabilidad, y abordaremos luego algunos de los problemas que en este terreno debe enfrentar el actual proceso sociopolítico uruguayo.

Si bien todas las crisis de gobernabilidad terminan manifestándose siempre en una coyuntura, hay bastante consenso en considerar que aquellas solo pueden ser entendidas —y por lo tanto enfrentadas— si se analizan sus raíces estructurales en la sociedad; es decir, los factores derivados de las relaciones más o menos

estables entre distintos órdenes institucionales (economía, política, sistema normativo, cultura política, etcétera).

Aceptamos, además, la premisa teórico metodológica de que aquello que es gobernable o ingobernable es la propia sociedad, y que un determinado gobierno solo puede contribuir en mayor o menor medida a ese propósito. Esto plantea justamente la necesidad de enfrentar el problema como algo que atañe efectivamente a una “Política de Estado” en sentido fuerte y, por lo tanto, a estrategias de mediano y largo plazo, y no solo referidas a una instancia electoral o un período de gobierno.

La primera dificultad por superar es la doble tendencia simplificadora del problema de la gobernabilidad. Por un lado, los enfoques que propenden a reducirla a sus dimensiones “sistémicas” (determinadas básicamente por las exigencias de reproducción del proceso macroeconómico), y por el otro, los enfoques que la reducen a la (in)capacidad política de una forma de régimen y de gobierno para adoptar decisiones consistentes y aplicables efectivamente, cualquiera sea su contenido sustantivo. Si bien en las ciencias sociales no existe unanimidad sobre el objeto mismo que se designa con el concepto de gobernabilidad (a menudo confundida con legitimidad, eficacia, eficiencia,

orden, estabilidad, consenso, etcétera),⁵⁶ podemos partir desde un nivel alto de abstracción, y postular que los problemas estratégicos de gobernabilidad (en sociedades capitalistas como la uruguaya) derivan al tratar de resolver sus problemas de reproducción —en un marco inocultable de crisis—, enfrentar en forma disociada y hasta opuesta los problemas de integración sistémica y de integración social o progresiva.⁵⁷

Para ello, es necesario analizar de alguna manera las estructuras organizativas e institucionales del Estado, cuya “selectividad específica” se orienta a tratar de reconciliar y armonizar

56 Según Habermas (1973), en su formulación más compleja o abstracta, “la ingobernabilidad es la suma de una crisis de ‘entrada’ y de una crisis de ‘salida’”. Las crisis de salida tienen forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Las crisis de entrada tienen forma de crisis de legitimidad, el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico”.

57 Hay algunas excepciones, como el trabajo de Flisfisch, *Gobernabilidad y consolidación democrática* (1987) y especialmente el recién terminado proyecto comparativo de CLACSO *Estrategias de gobernabilidad en la crisis* (RLA 90/00).

las reglas del mercado capitalista privado, con los procesos de socialización y politización de lo económico, que esa misma actividad genera para superar sus crisis y bloqueos. En ese sentido, es imprescindible incluir el estudio de los “procesos de conversión” entre lo económico y lo político y normativo, de los que se ocupa la sociología política, de la organización y de administración, y no solo enfocar los ciclos críticos inherentes a la economía (Offe, 1990).

Sin poder desarrollar aquí en detalle esa problemática, podemos decir que el éxito o el fracaso en el intento por equilibrar dichos imperativos contradictorios dependerá de la vinculación organizativa o de la mutua exclusión de tres “subsistemas”: el sistema económico, el sistema político-administrativo y el sistema normativo (legitimación). De acuerdo con esa premisa, podemos aceptar un modelo bipolar de estrategias de gobernabilidad aplicables (Dos Santos, 1989: 25), donde un polo es el de la “gobernabilidad sistémica” y el otro el de la “gobernabilidad progresiva”.

En el primer polo (gobernabilidad sistémica) se privilegia la continuidad del régimen político y sus políticas económicas, lo cual lleva a un trato preferencial del gobierno con actores políticos y sociales —en particular los grandes empresarios

y los militares— que tienen capacidad inmediata de desestabilización política y/o económica. Las reformas emprendibles en el régimen o en el sistema político en su conjunto también estarán sujetas sobre todo a ese objetivo. En este caso el costo de la gobernabilidad puede ser un distanciamiento entre los políticos y lo social—al no ser el conflicto procesado políticamente— y la fragmentación de actores sociales para que no amenacen la orientación de las políticas decididas por el Estado (fundamentalmente las económicas) [...].

El segundo polo (gobernabilidad progresiva), refiere, siguiendo aquí parcialmente a Barrington Moore, a “recoger elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva”. El concepto sería próximo al de “incrementalismo democrático”, [...] pero sin llegar al límite de ruptura de la racionalidad estructural [...] Por supuesto, perseguir una gobernabilidad de este tipo exige no dejar de proveer las garantías de funcionamiento de la organización social, es decir, atender a la gobernabilidad sistémica. Una estrategia de gobernabilidad progresiva implicaría buscar la reversión de las tendencias más excluyente del sistema social en los planos económico y político-cultural, si bien se admitirían en ella efectos del tipo “túnel” (Albert Hirschman), o sea desfases temporales entre el logro de unas y otras reivindicaciones, sobre todo si fueran cons-

truyéndose garantías (entre los actores sociales y el Estado) de que tales reivindicaciones se verían satisfechas en un futuro predecible [...].

En el caso de la gobernabilidad democrática progresiva existe el propósito expreso de balancear integración social e integración sistémica [...] yendo las metas de integración más allá de las políticas sociales puramente compensatorias y de aquellas de control social. *Una gobernabilidad de este tipo demanda complejidad y eficiencia crecientes en la gestión estatal y en general en la interrelación Estado/sociedad/sistema político. Sólo con transformaciones combinadas y concurrentes, compatibles en su orientación democratizadora tanto del aparato del Estado, del comportamiento de actores socio-políticos del aprovechamiento de opciones de desarrollo nacional y regional puede prosperar una gobernabilidad progresiva* (destacado mío).

De modo que hablar de gobernabilidad implica reconocer la existencia de lo que podemos llamar un enfoque conservador y otro progresista. Para el enfoque conservador, los problemas de gobernabilidad nacen del exceso de demandas formuladas al Estado, lo que en definitiva sería el resultado del propio ensanchamiento del proceso democrático, y no habría otro remedio eficaz que limitar crecientemente dicho proceso (Huntington, 1975), al menos en períodos de crisis y reconversión de

los modelos de acumulación como el actual. De otro modo, sostienen, la dinámica de los hechos lleva a que los sistemas con tensiones de gobernabilidad se hagan cada vez más ingobernables. Para ello, proponen desmontar los mecanismos de intervención social del Estado, así como las posiciones de poder político-económico que puedan tener los sindicatos, confiando en resolver los problemas de “ingobernabilidad” a través de la profundización de los mecanismos de competencia en el mercado. Estos procesos combinados permitirían detener no solo la inflación en sentido estricto, sino especialmente lo que ellos llaman la “inflación de las exigencias” de los ciudadanos hacia el Estado, es decir, fuera del mercado.

Como dice Offe (1990:154), para estos enfoques:

la causa (de la ingobernabilidad económica o política) se localiza en demandas salariales y especialmente en exigencias sociales de consumo planteadas por la clase trabajadora y sus organizaciones; la cura, aunque en general menos claramente articulada, es alguna forma de fortalecimiento de las fuerzas de disciplina, moderación y auto restricción, y ello a través de un cambio en las instituciones y prácticas políticas (por ejemplo, políticas de ingresos) y por una alteración de las normas culturales tal como se transmiten a

través del sistema educativo y las comunicaciones de masas.

Todo ello, eligiendo como algo “natural” la disminución de las presiones sobre el Estado (y de paso “jibarizándolo”), al tiempo que minimizan la vía de potenciar y racionalizar su desempeño en relación con la situación previa.

Llegados a este punto, es interesante percibir que también desde los enfoques conservadores —y con independencia de los remedios propuestos— se reconoce que los problemas de gobernabilidad (incluso política) contienen notablemente un componente económico-social que potencia los factores de ruptura. Y ello —agregamos nosotros— es aún más cierto en el marco de regímenes democráticos, por los espacios que ellos habilitan para la expresión legal y legitimada de las demandas, que incluye a parte de los sectores que no están en condiciones de satisfacerlas por la vía del mercado. Para decirlo con palabras de Dos Santos (1969: 52): “Las circunstancias seculares de ingobernabilidad en la región no pueden entenderse, y mucho menos hoy, en relación con factores exclusivamente políticos [...]”, sin que ello signifique desconsiderar los factores actuantes en este plano, como son la autoridad y legalidad del poder político, la eficiencia y productividad de las instituciones, etcétera (Flisfisch, 1987).

ALGUNOS EJES DEL DEBATE LATINOAMERICANO ACTUAL

Como se sabe, las ciencias sociales latinoamericanas vienen discutiendo esta problemática con bastante intensidad, aunque generalmente lo hacen abordando el tema específico de la gobernabilidad en forma relativamente parcial,⁵⁸ y más bien centrandó el análisis en las posibilidades de sobrevivencia de los recientes procesos de democratización. Con ello, se tiende a limitar el problema de (in)gobernabilidad a la dicotomía democracia-dictadura (o fuertes grados de autoritarismo expreso), lo que no solo es restrictivo, sino que oscurece el problema, ya que es teórica y empíricamente posible ubicar sociedades latinoamericanas “gobernables” o “ingobernables” en ambas situaciones. No solo podemos encontrar democracias con cierta legitimación,

58 Al menos en el sentido definido por Coppedge, que jerarquiza el problema del “grado de gobierno”, es decir de la (in)eficacia decisional y la (in)capacidad de imponer políticas tanto en el plano macroeconómico como de construcción institucional e integración social. Lo que supone separar analíticamente la cuestión del grado de control gubernamental sobre ciertas variables y actores claves, del problema de la “forma de gobierno” (citado en Camou, 1993).

pero ingobernables,⁵⁹ sino dictaduras o autoritarismos con fuerte grado de gobernabilidad, al menos por ciertos períodos. La Argentina durante el gobierno de Alfonsín, y en menor grado el Uruguay posdictadura, por un lado, y México o el Brasil del período militar, por otro, pueden ser tomados como ejemplos de una y otra situación. Claro que en los dos últimos casos se trata de una gobernabilidad casi exclusivamente sistémica y por ende de tinte conservador.

La extensa y ya clásica literatura sobre la crisis no solo de legitimación sino también de gobernabilidad en los países capitalistas avanzados, muestra con elocuencia que la problemática de la ingobernabilidad no se reduce al problema de la amenaza o concreción de la ruptura formal del régimen democrático y la implantación de una dictadura. Hago esta referencia, pues me parece pertinente especialmente para un caso como el uruguayo. Dicho esto, sin menoscabo de reconocer que en muchos países de América Latina la débil legitimación de gobiernos y regímenes (muy ligada en

59 Dicho más teóricamente, ello significa que la gobernabilidad debe ser tratada como un problema político más específico que la legitimidad o la adhesión de los ciudadanos.

la última década con su pobre desempeño en el plano del crecimiento económico y la integración social) contribuye con frecuencia a que los problemas de gobernabilidad se expresen rápidamente en su forma de crisis del propio régimen institucional-democrático.⁶⁰

Por razones de espacio y oportunidad no reseñamos el intenso y fecundo debate que se ha desarrollado recientemente sobre este tema entre los científicos sociales latinoamericanos. Digamos que —simplificando— es posible señalar tres polos principales en el análisis de las relaciones entre las políticas económicas hoy dominantes (y sus efectos sociales) y las posibilidades de sobrevivencia de las democracias latinoamericanas.

Por un lado, los que jerarquizan o privilegian las relaciones entre ambos ámbitos institucionales y que, sin desconocer la lógica y las reglas propias del ámbito político, se inclinan a considerar que los efectos sociales segregacionistas y desestructuradores de las políticas de ajuste y reconversión neoliberales (tal como se están aplicando) empujan *tendencialmente* hacia posibles crisis del régimen político democrático;

y definen esa situación como un problema estructural de las actuales sociedades latinoamericanas. Para esta tendencia —a menudo en forma más tácita que explícita—, los problemas de gobernabilidad son jerarquizados, pero aparecen en general acotados a la dicotomía democracia/dictadura antes comentada (ver, por ejemplo, Weffort, 1992; Torres Rivas, 1991).

Por otro lado, aquellos autores que privilegian radicalmente en su análisis los problemas del ámbito político per se y que, sin desconocer la gravedad de los efectos sociales de las políticas económicas (pero no reconociendo una relación objetiva entre ambas), tienden a identificar una mayor desconexión entre ambos subsistemas institucionales (salvo en lo ético), y a considerar como laxas y difíciles de precisar las posibles relaciones causales entre ellos. De ahí que en sus análisis los problemas de la (in)estabilidad e (in) gobernabilidad son tratados con preferencia en su dimensión puramente político-institucional, con conclusiones bien blandas respecto del tema que nos ocupa (por ejemplo Garretón, 1991).

Finalmente, puede señalarse otra tendencia —en cierto modo, intermedia entre las anteriores— que introduce con énfasis el análisis de la rearticulación/desagregación del tejido social y cultural de amplias capas y variados actores,

60 Ver entre otros, González Casanova (1989; 1990); Calderón y Dos Santos (1991); así como los trabajos recientes de O'Donnell (1993).

a causa de las nuevas lógicas macroeconómicas (tomadas en cierto modo como un dato), y de sus efectos sobre la integración normativa y la legitimidad del sistema político y estatal. Y por esa vía —en forma no siempre explícita— colocan el problema de gobernabilidad en una perspectiva más compleja, menos coyuntural y no tanto ligada con el problema de la eventual ruptura institucional, cuanto con los problemas estables de reproducción de una sociedad crecientemente segmentada, desarticulada y con fuertes componentes anómicos y de desafección por la cosa pública (por ejemplo, Tironi, 1991; García Delgado, 1993).

Más allá de estas grandes orientaciones —y a menudo atravesándolas—, importa rescatar los esfuerzos que jerarquizan en el análisis el carácter más o menos democrático de Estado en sí mismo (en sentido amplio y no solo centrado en sus aparatos y burocracia), como un componente necesario de la estabilidad de la democracia y, en ese sentido, de la gobernabilidad.⁶¹ Esta dimensión es aún más significativa si se trata de estudiar el conjunto de dimensiones que hacen a la gobernabilidad, incluyendo los aspectos específicamente económicos de

la misma. Sobre todo, en esta etapa en la que las políticas de ajuste y estabilización, y la furia antiestatista de los gobiernos neoliberales van despojando al Estado de partes sustanciales de manejo de lo “público” y de sus atributos, en cuanto a la regulación “funcional” de las clases, etnias, sexos, y otras dimensiones de la ciudadanía. Y cuando asistimos en toda América Latina a una profunda redefinición de la vieja matriz “estadocéntrica” que puntualizó, durante décadas, sus relaciones con los actores sociales y políticos más significativos.⁶²

Aunque parece claro que esa vieja matriz es hoy día irreproducible en cuanto tal (en primer lugar, por el cambio irreversible en la lógica internacional de los procesos de acumulación y las crisis fiscales que ello implica para nuestros países), el papel de un Estado sólido, eficiente y democrático —lo que no es sinónimo de “grande”— sigue siendo capital para la gobernabilidad. Por un lado, en sus implicaciones

61 Ver al respecto Cavarozzi (1991, 1992); Garretón y Espinoza (1992).

62 Sobre estos aspectos ver —entre otros— la contundente crítica al llamado “consenso de Washington” que hacen Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1991), en su trabajo *Crecimiento y reforma estructural en América Latina*; el artículo de Mario Dos Santos (1993): “Democracia, gobernabilidad y políticas sociales en América Latina”; y también el libro póstumo de Vuskovic (1993): *Pobreza y desigualdad en América Latina*.

directas vinculadas con la tensión democracia-dictadura (y/o autoritarismo); y por otro, en los aspectos de eficacia en la reconversión económica con crecimiento y en un proceso de integración social progresiva.⁶³ Ello, a mediano y largo plazo también revierte sobre la gobernabilidad propiamente política, especialmente si se tiene en cuenta que los avances neoliberales han acelerado la desintegración de los principales actores sociales y políticos de la posguerra y han dejado un terreno desarticulado con una opinión pública muy desestructurada que —ya se ha visto en varios casos— puede abrir el paso a formas nefastas de neopopulismo caudillesco. Y esta situación que O'Donnell (1992) caracterizó como “Democracia Delegativa”, a decir de Touraine (1991:157) “aunque tenga el aspecto de una democracia electoral, de una libertad electoral, es exactamente lo contrario de la democracia”.

LOS HORIZONTES DE (IN)GOVERNABILIDAD DE URUGUAY

En gran medida, la combinatoria de la ola de dictaduras militares de “nuevo tipo” que asolaron América Latina, con la otra ola, la del

neoliberalismo radical, han tenido el horizonte de los científicos sociales y de los políticos con la preocupación por la ingobernabilidad y su dimensión de peligro para las nuevas democracias. Ya dijimos que el problema que enfrentan nuestras sociedades —y también las del capitalismo central— es más complejo y multifacético, y que incluye aspectos generales de legitimación, integración social y normativa, así como la capacidad misma de reproducción estable. Ahora bien, en ese panorama, el caso uruguayo es visto desde el exterior, en general, como menos crítico, como más estable en lo social y lo político.⁶⁴ Sin embargo, cuando reflexionamos “desde adentro” (del país y de su propia historia), es inevitable que nos sintamos desconcertados y necesitemos insertar muchas inflexiones y matizaciones a ese juicio. Salvo que concluyéramos que la creciente sensación de bloqueo histórico y de falta de perspectivas nacionales (económicas políticas y socioculturales) que siente buena parte de las élites dirigentes y la mayoría de la población, son fruto de la imaginación masoquista de un supuesto “modo de ser” uruguayo.

63 Ver, por ejemplo, Weffort (1992: 7) y O'Donnell (1992: 15 y 18).

64 Ver sobre esta doble dimensión del *accountability* los dos artículos ya citados de O'Donnell (1992, 1993).

¿Cuáles son los aspectos del proceso uruguayo contemporáneo que en unas perspectivas comparativas propenden a un diagnóstico “desde afuera” menos crítico sobre su situación? A mi entender son fundamentalmente tres. Primero, el hecho de que los dos gobiernos posdictadura hayan logrado atravesar la fase de transición —y luego, de recuperación democrática— (aunque con matices de orientación y de grado entre ambos gobiernos), sin que se haya producido el fenómeno de hiperinflación con todas sus implicaciones sobre la gobernabilidad económica y, sin duda, también política. Segundo, la mayor presencia —comparativa— de un sistema de partidos y de mecanismos de control democrático horizontal y vertical del poder gubernamental,⁶⁵ incluyendo aquí el ejercicio de formas de democracia

directa, como los plebiscitos sobre la amnistía a los militares y las privatizaciones. Tercero, la sobrevivencia —a pesar de los retrocesos desde 1968— de una fuerte tradición y cultura democráticas, tanto en las élites como en la mayoría de la población.

Se trata, sin duda, de hechos objetivos e importantes, pero que deben ser evaluados situándolos en la perspectiva de la evolución histórica y la realidad nacional de las últimas dos décadas.

En primer lugar, parece indudable que la crisis del modelo estadocéntrico —dada la importancia tan grande que tuvo entre nosotros— ha impactado y desarticulado en forma quizás mayor que en otros países la forma de configurarse y la orientación —el “mapa cognitivo”— de los actores sociales y políticos heredados del pasado. Ya mencionamos en la introducción el largo proceso de crisis y descaecimiento del modelo desarrollista y estatista, por lo menos desde los años sesenta. Desde entonces hasta hoy día, es indudable que esa matriz de relaciones Estado-sociedad ni ha terminado de morir totalmente ni ha sido sustituida por una globalmente nueva, cualquiera fuese su signo y su lógica de funcionamiento. En ese sentido, las crisis políticas, económicas y sociales que el Uruguay ha atravesado en los últimos

65 El Uruguay parecería ser, dentro de los países de América Latina, el que tendría mejores condiciones previas para potenciar y desarrollar esos requisitos. Sin embargo, las versiones simplificadoras (Devlin y Gueruil, 1991; Arias Peñate, 1992; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1991) del ajuste, la reforma estatal y la apertura que se han ensayado hasta la fecha, parecen más bien encaminarlo a enfrentar los desafíos de su reinserción internacional y de su desarrollo expuesto más a los límites que a las ventajas de su condición de pequeño país.

treinta años han interactuado intensamente con el proceso de crisis, bloqueo e intentos de transformación del propio Estado.

En segundo lugar —y dada la solidez de la herencia cultural e institucional—, ha aparecido para todos los actores como algo muy lento y difícil reestructurar sus propias relaciones mutuas; ello, en especial, ha conducido al sistema político y los mecanismos de construir decisiones a un creciente callejón sin salida.

En tercer lugar, los cambios rápidos y radicales en las reglas de la economía internacional —en un marco de “imposiciones” neoliberales para la periferia— impactan en forma diferencialmente más dramática una economía de “país pequeño” como la nuestra (de Sierra, 1993), y acortan sus grados de libertad en la inevitable reconversión de su inserción internacional.⁶⁶ Aun teniendo presente que buena

parte de los factores de crisis antecedieron a las políticas de ajuste y liberalización económico-financieras, no puede ocultarse que luego de veinte años de aplicación de las mismas, el saldo para el país está aún lleno de claroscuros. Si bien se han evitado las grandes crisis macroeconómicas, salvo durante la grave recesión de 1982-1984, tampoco se ha producido un proceso de capitalización, reconversión productiva y crecimiento —sostenido y sostenible—. Y aunque el producto “per cápita” aumentó (ayudado en parte por el bajo crecimiento demográfico y la fuerte emigración), aún el país sigue sin configurar un nuevo perfil productivo y de inserción internacional.

En buena medida, determinado por los tres puntos anteriores, el saldo objetivo en la larga duración del proceso económico nacional —sobre todo productivo— muestra una tendencia endémica al estancamiento. Junto con ello —y a pesar de la baja natalidad— los efectos de empobrecimiento material y cultural creciente de los sectores medios y bajos de la

66 Es sabido que, en el caso uruguayo, las políticas neoliberales “se abrieron paso” afectando las tradiciones y las instituciones de carácter democrático durante un largo período. Sin embargo, la posterior recuperación institucional —y el estudio comparado en América Latina— nos muestran que políticas económicas de ese tipo pueden ser impulsadas también en regímenes democráticos y con sistemas partidarios y elecciones “limpias” funcionando regularmente. De igual manera, sabemos que los efectos sobre la estruc-

tura social y sobre los actores de dichas políticas —sobre todo cuando se aplican dogmáticamente— tienen efectos polarizadores y marginales antes de que puedan llegar a tener incidencia en la consolidación o mantenimiento de dichas instituciones.

sociedad (paralelo al enriquecimiento de sectores minoritarios) al producirse sobre un pasado netamente más igualitario y solidario, generan una fuerte desarticulación de los consensos normativos y valorativos que habían sustentado los equilibrios sociales y políticos del pasado predictatorial, así como la propia legitimidad del régimen.⁶⁷ Deben, de todos modos, reconocerse algunas particularidades menos radicales en el proceso uruguayo; entre otras se pueden anotar las siguientes: en primer lugar, el ritmo más lento y zigzagueante en la aplicación de algunos de los instrumentos de política económica de tipo

67 La plétora de los movimientos sociales “de nuevo tipo” que había generado el modelo dictatorial de neoliberalismo en su primera fase (Filgueira, 1985), tendieron en la etapa democrática a perder peso relativo en la matriz sociopolítica emergente. O se vieron confinados a la atención de micro problemas específicos, con mayor dificultad para transformar su acción y sus reclamos en insumos políticos generales. En parte esto se debió al renacer del ámbito político partidario, pero también a la nueva configuración social que va plasmando la lógica neoliberal. Como ha sucedido en muchos otros países (Bailón, 1990; García Delgado, 1993), se fue expandiendo un *ethos* más individualista, con menor referencia a los mecanismos colectivos de promoción de necesidades, menos solidario y también más pesimista, en cuanto a las posibilidades de resolver problemas individuales en forma agregada.

neoliberal; en segundo lugar, una mayor dificultad para dismantelar las viejas estructuras estatales y su capacidad de intervención en la sociedad y la economía; en tercer lugar, un efecto final —comparativamente con varios otros países de la región— menos negativo en el balance macroeconómico e incluso social (aunque con altibajos internos a lo largo el periodo). Esto no desvanece el hecho —clave en el plano sociológico— de que para la sociedad uruguaya los efectos del ajuste neoliberal fueran vividos tanto o quizás más traumáticamente que en otros países de América Latina, justamente por su tradición más “mesocrática” e integrativa.

Es, sin duda, ese cuadro societal el que alimenta los constatados procesos de “desafección” política de los ciudadanos (hacia la cosa pública, los partidos y, en medida creciente, el propio Estado), así como el debilitamiento del tejido social, la voluntad —y capacidad práctica participativa de la gente⁶⁸— y, en definitiva,

68 A riesgo de ser reiterativos, debemos recordar que los dos últimos gobiernos, al adoptar políticas económicas de corte básicamente monetarista y fiscalista —siguiendo con casi nula creatividad las propuestas y presiones externas, si bien atendieron parcialmente las necesidades de reducir el déficit fiscal (y de la balanza de pagos, salvo los últimos tres años)—, no lograron hasta el momento ni racionalizar el aparato

la propia confianza en un destino nacional progresivo. De mantenerse las tendencias actuales, ello prefigura un cuerpo político cada vez más desmotivado y apático, con un amplio y peligroso distanciamiento entre representantes y representados.

Ante esa situación —y a pesar de que indudablemente el país no enfrenta en lo inmediato una coyuntura “catastrófica”—, parece indiscutible la alta pertinencia de reflexionar sobre los problemas de gobernabilidad a mediano y largo plazo. Cualquiera sea el color político de los gobiernos de aquí al fin de siglo, ninguno podrá eludir esos desafíos en varios planos simultáneamente. Sin tener en esta ocasión el espacio para analizarlos en profundidad, podemos sí enumerarlos brevemente.

del Estado ni potenciar un modelo neoexportador consistente, realmente competitivo y sustentable a largo plazo. Incluso la política de apertura de la economía, aunque paulatina, ha sido básicamente unilateral y ha minimizado la capacidad negociadora sobre la base de reciprocidades. Cediendo en este plano a la propuesta ideológica neoliberal más radical (“neoliberalismo para tercermundistas”, como ha sido llamado), según la cual, “ajuste más apertura” permitirían *per se* al país desarrollarse y además ser competitivo en el comercio internacional, incluyendo el ámbito manufacturero.

En el plano económico, es imprescindible salir del proceso de búsqueda de los duros equilibrios “macro” y casi exclusivamente fiscales o de balance de pagos, y definir políticas que permitan retomar un crecimiento durable y sostenido. Sin caer en ningún economicismo superficial o en una concepción puramente instrumental del balance del desempeño gubernamental, si este permanece sistemáticamente “por debajo de ciertos umbrales críticos” (Flisfisch, 1987), en cuanto a saldos netos para el PBI, el empleo estable y el nivel de vida de las mayorías, ello ha de afectar la gobernabilidad a mediano plazo, por el desencanto creciente en una institucionalidad democrática que no logra reencontrar un futuro de progreso para el conjunto de la nación.⁶⁹

69 Conviene señalar que los efectos de “empobrecimiento” e “informalización” de los sectores populares y de amplios sectores de las capas medias deben ser —más allá de sus valores cuantitativos— contextualizados en la realidad uruguaya. Nos referimos al hecho de que, en este caso (como también en Argentina, Costa Rica y en menor medida Chile), los efectos mencionados se producen en una sociedad que antes había alcanzado grados muy amplios de integración al mercado y niveles de vida y coeficientes de equidad bastantes altos en el panorama latinoamericano, que incluyen a los sectores medios y ciertas capas de asalariados fa-

En el plano de las políticas sociales, de consolidarse políticas de reducción del gasto y desmantelamiento de las instituciones de cobertura solidaria estructural y progresiva (limitándose a políticas sociales focalizadas a la extrema pobreza, confiando el resto al mercado), parece previsible —al menos en el contexto histórico de la sociedad uruguaya— que se verán afectados durablemente los factores de integración sociopolítica y valorativa que, durante décadas, sustentaron la estabilidad política del país. El hecho de que el proceso anotado tenga en Uruguay un ritmo más lento que en otros países, y de que aún las cifras comparativas lo sitúen en el quintil superior de calidad de vida en América Latina, no puede llevar a engaño. Más allá de los promedios, la polarización creciente y, sobre todo, la consolidación de las nuevas áreas de pobreza crítica van cambiando sustancialmente las características históricas, fuertemente mesocráticas de la estructura social del país.⁷⁰

briles y de servicios. De modo que el empobrecimiento es “vívido” en forma bastante traumática, y genera efectos negativos no solo sobre el nivel de vida en sentido estricto, sino también sobre los mecanismos sociales y simbólicos de integración social tradicionales.

70 La propia dinámica de confrontación social estimulada por las políticas neoliberales hace aún más crítica

En el plano del régimen y sistema político, parece difícil que no se afecte la gobernabilidad —incluso económica e instrumental—, sin realizar reformas que permitan superar el empantanamiento no solo de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, sino de la propia eficacia decisional del aparato estatal. Como vimos desde antes del golpe militar, pero agudizado en los dos gobiernos posdictadura, este problema se ha transformado en crítico para la estabilidad gubernamental y la definición y aplicabilidad de políticas. Incluso es en ese plano donde el problema de la “gobernabilidad” ha tomado en estos años centralidad pública, lo que ha dado lugar a múltiples y por ahora fracasados intentos de reforma política y electoral. La heterogeneidad programática de los dos partidos mayoritarios y la división en gobiernos minoritarios en el Parlamento (efecto de la acción combinada de los sistemas político y electoral), generan un grado de inestabilidad que —de

la capacidad de gobernar eficazmente (gobernanza), con lo cual refuerza la tendencia heredada de la época dictatorial a la concentración de poder en el Ejecutivo, y por lo tanto, también aumenta el descrédito en la eficacia del Parlamento; que era un espacio institucional clave en la tradición democrática del país.

continuar— difícilmente no culmine a mediano plazo en algún tipo de crisis institucional.

En relación con el Estado, parece insostenible pensar que, para sacarlo del *impasse* actual, su transformación debe pasar solamente por reducirlo y financiarlo “genuinamente”. La teoría social comparativa es bastante coincidente en que no se conocen casos de desarrollo sostenido sin proyecto nacional; y este no es imaginable sin el papel activo de un Estado eficiente y con sólidos apoyos en la diversidad de la propia sociedad (y no solo en los grupos poderosos), más aún en el caso de los “pequeños países periféricos”. Es difícil, en esta etapa histórica del país, imaginar un Estado y un nuevo proyecto nacional —único que puede propiciar una gobernabilidad a largo plazo—, si se desmantelan sus resortes históricos de intervención y si no se promueven algunos planos de concertación estratégica, al menos entre los principales grupos socioeconómicos de la sociedad. Como ya dijimos, es indudable que el tema de la reforma del Estado debe seguir siendo prioritario, pero modificando las orientaciones que dominan ese proceso hasta el momento. La matriz Estado-sociedad ha de ser renovada profundamente, pero el Estado por (re)construir deberá ser *fuerte, eficaz y también democrático*.

En cuanto al llamado “problema militar”, sin ser crítico a corto plazo, de ninguna manera puede dejarse fuera de la problemática concreta de la gobernabilidad. Tal como hemos analizado en trabajos anteriores (de Sierra, 1992) —y dijimos en la introducción— las relaciones de facto entre poder civil y Fuerzas Armadas están aún bastante lejos de haber recuperado la normalidad típica de democracias consolidadas (Stepan, 1988: 52). Los síntomas más visibles son los innumerables atentados impunes de grupos paramilitares, los “pronunciamientos” semivelados sobre temas diversos, las presiones sobre el presidente, las rupturas de disciplina interna, etcétera. Pero lo principal es la peligrosa aceptación de un cierto corporativismo militar y las circunstancias domésticas e internacionales que propenden a darles a los militares una vocación de “soldados políticos”.

Sería un error pensar que la lentitud (y menor estridencia) con que se procesa en el país —comparativamente con otros— el deterioro de las bases de legitimidad del Estado y del sistema institucional democrático, sea en sí misma una garantía para enfrentar los inevitables problemas de gobernabilidad a los que se ve enfrentado. Solo un gobierno que *defina y aplique* políticas oportunas de gobernabili-

dad progresiva —y no solo sistemáticas— encaradas hacia el mediano y largo plazo, podrá evitar unas crisis que no por previsibles serán menos graves para el país y su futuro de desarrollo en democracia y con equidad socioeconómica. Salvo que las tensiones anotadas sean resueltas “de facto”, sobre todo en el contexto del nuevo y acelerado proceso de integración subregional, por un paulatino debilitamiento y desintegración de las características básicas que definieron al país en el último siglo.

El destino final del sistema político y el tipo de democracia que puede consolidarse —más allá de los aspectos jurídicos formales— es aún un tema abierto, cuya resolución ha de depender de cómo las fuerzas políticas y sociales decisivas logren reorientar en forma durable los procesos en curso. De ello dependerá en definitiva que el Uruguay pueda acercarse sólidamente a una realidad donde la democracia plena, sin tutorías ni paréntesis más o menos implícitos, pueda ir de la mano de la retomada de un tipo de crecimiento y desarrollo que avance efectivamente hacia la igualdad fundamental entre los ciudadanos y la vigencia estable de las libertades cívicas y políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias Peñate, S. 1992 “El contexto regional y mundial, la estrategia alterativa de desarrollo del Istmo Centroamericano” en Stein y Arias Peñate (coords.) *Democracia sin pobreza* (San José: DELA-CADESCA-DEI).
- Arocena, R. y Sutz, J. 1989 *Los desafíos del cambio tecnológico* (Montevideo: Fundación –ultura Universitaria – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Ballon, E. 1990 “Movimientos sociales: itinerario de transformaciones y lecturas” en Balbi, C. R. et ál. *Movimientos sociales: elementos para una relectura* (Lima: DESCO).
- Barran, J. y Naum, B. 1984 “El problema nacional y el Estado: un marco histórico” en *La crisis uruguaya y el problema nacional* (Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas).
- Berreta, Nora 1989 *La política económica en debate* (Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas – Ediciones de la Banda Oriental).
- Calderón, F. y Dos Santos, M. (1991) *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina* (México DF: FCE-CLACSO).

- Camou, A. 1993 *Cuadernos de Nexo* (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México) N.º 59, mayo.
- Cavarozzi, M. 1991 “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina” en *Revista Paraguaya de Sociología* N.º 80, enero-abril.
- (1991) *La política: clave del largo plazo latinoamericano*, México DF, mimeo.
- Coppedge, M. 1993 *Institutions and Democratic Governance in Latin America*, University of North Carolina, mimeo.
- Davrioux, H. 1987 *Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984* (Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas – Ediciones de la Banda Oriental).
- de Sierra, G. 1987a “Transformaciones de la sociedad y el Estado; búsqueda de una nueva hegemonía” en Calderón, F. y Dos Santos, M. (comps.) *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis* (Buenos Aires: CLACSO).
- 1987b “Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia” en *¿Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1991 “Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo: límites y desafíos (1968-1991)” en González Casanova, P. y Roitman, M. (comps.) *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas* (Madrid: Universidad Nacional Autónoma de México – Universidad Complutense).
- 1992 *Uruguay postdictadura. Estado, políticas, actores* (Montevideo: FCU-FCS).
- 1993 “Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal”, Ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), Caracas.
- Devlin, R. y Guergil, M. (1991). “América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 43, abril.
- Dos Santos, M. 1989 “Estrategias de gobernabilidad en la crisis”, Proyecto de investigación de CLACSO, RLA 90/00, mimeo, Buenos Aires.
- 1993 “Democracia, gobernabilidad y políticas sociales en América Latina”, Ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), 30 de mayo al 4 de junio, Caracas.

- Fanelli, J. M.; Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. 1991 “Crecimiento y reforma estructural en América Latina” en *¿A dónde va América Latina? Balance de las reformas económicas* (Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica).
- Flisfisch, A. 1987 *Gobernabilidad y consolidación democrática* (Santiago de Chile: FLACSO).
- García Delgado, D. 1993 *Argentina: de la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales* (Buenos Aires: FLACSO-CONICET).
- Garretón, M. A. (1991) “Cultura, Política y Sociedad en la construcción democrática” en Barba, Barros y Hurtado (comps.) *Transiciones a la democracia en Europa y América latina* (México DF: Universidad de Guadalajara – Miguel Ángel Porrúa – FLACSO).
- Garretón, M. A. y Espinosa, M. 1992 *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica?*, Documento (Santiago de Chile: FLACSO) N.º 30.
- González Casanova, P. 1989 “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina” en *Nueva Sociedad* N.º 104.
- Habermas, J. 1975 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Huntington, S. 1975 “The United States” en Crozier et ál. (eds.) *The Crisis of Democracy* (Nueva York).
- 1990 “El Estado y la política” en González Casanova et ál. *América Latina hoy* (México DF: ONU – Siglo XXI – Universidad Nacional Autónoma de México).
- Notaro, J. 1986 *Política económica en el Uruguay: 1968-1984* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo – Ediciones de la Banda Oriental).
- Noya, N. 1984 “Política económica: 25 años de fracasos” en *La crisis uruguaya y el problema nacional* (Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas – Ediciones de la Banda Oriental).
- Nun, J. 1987 “La teoría política y la transición democrática” en Nun, J. y Portantiero, J. C. (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina* (Buenos Aires: Punto Sur).
- O'Donnell, G. 1992 “¿Democracia delegativa?” en *Cuadernos del CLAEH*, N.º 61, 1.
- 1993. “Estado, democratización y ciudadanía” en *Nueva Sociedad* N.º 128, nov.-dic.

- Offe, C. 1990 "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política" en *Contradicciones en el Estado de bienestar* (Madrid: Alianza).
- Panizza, F. y Pérez Piera, A. 1988 *Estado y sociedad*, Colección Uruguay 2000 (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Paramio, L. 1992 *Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo*, mimeo, Madrid.
- Ramos, C. 1991 "Estrategias de gobernabilidad en la crisis", Proyecto comparativo CLACSO-PNUD-UNESCO, Documento de Trabajo (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Tironi, E. 1991 *Autoritarismo, modernización y marginalidad* (Santiago de Chile: Sur).
- Torres Rivas, E. 1993 "América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis" en *Nueva Sociedad* N.º 128, nov.-dic.
- Touraine, A. 1991 "Particularismo y conciencia nacional" en Calderón, F. y Dos Santos, M. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina* (México DF: FCE-CLACSO).
- Vuskovic, P. 1993 *Pobreza y desigualdad en América Latina* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).
- Weffort, F. 1992 "Novas democracias. ¿Qué democracias?" en *Lua Nova* N.º 27.

PARTE IV

LOS PROCESOS ELECTORALES Y SU CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

En esta Parte IV hemos reunido algunos de los trabajos referidos más específicamente a la sociología política de los partidos, así como de los procesos electorales y sus respectivos contextos socioeconómicos a corto y mediano plazo.

Se hace un análisis particular del paulatino cambio del sistema bipartidista tradicional hasta llegar a la sustitución del partido mayoritario y el paso paulatino a la supremacía del Frente Amplio, luego integrante del Encuentro Progresista.

Se van pautando los periodos electorales tanto nacionales como departamentales y los

contextos socioeconómicos que los enmarcan. Se acompaña así el cierre de un largo ciclo histórico de gobiernos de los partidos tradicionales y un corrimiento significativo de las adhesiones políticas no solo de capas medias y obreros organizados, sino de los sectores de más bajos ingresos y de mayor precariedad.

En cierto modo, cierro allí la producción de sociología político electoral en un contexto donde ya se ha desarrollado en forma robusta e institucional la ciencia política académica.

URUGUAY: CULTURA POLÍTICA Y NUEVOS ESCENARIOS DEMOCRÁTICOS*

Quisiera, además de hacer algunas referencias generales a lo que hemos venido discutiendo, hacer una pequeña reflexión que tenga que ver con Uruguay específicamente, porque me parece un caso muy particular. Como uruguayo e intelectual, sociólogo político, siempre me siento muy incómodo cuando salgo al exterior y nos elogian lo que nosotros nos pasamos escribiendo para mostrar que está mal, que hay deficiencias respecto al proceso de los últimos veinte años en nuestro país. Pero se trata de un problema teórico y no del contexto de las personas presentes.

Estos últimos dos años estuve trabajando en dos niveles distintos referidos a estos temas y que fueron recogidos en dos libros. Uno, que se llama *Democracia emergente en América*

del Sur, donde traté de recoger reflexiones de análisis de los procesos de construcción de ciudadanía desde la sociedad, en este contexto de desestructuración de nuevo tipo de las sociedades latinoamericanas; o de problematización fuerte de las estructuras anteriores en un contexto de políticas económicas de cambio radical y de crisis de la matriz social anterior. El otro es un estudio más focalizado en los pequeños países, y ahí es donde entra Uruguay viendo cómo se mueven estos países en este contexto de grandes cambios de inserción internacional y de modelos de gestión política además de crisis económica.

A partir de estos trabajos, soy cautelosamente pesimista (o cautelosamente optimista) respecto al futuro de consolidación de estos procesos. No por mecanicismo, sino que, como cientista social, me da la impresión de que son tan fuertes los procesos de reestructuración que se están viviendo, que todavía no sabemos cómo puede articularse esta crisis social con

* Publicado en Pinto, C. R. J., y Guerrero, H. (orgs.) 1996 *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90* (Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

nuevas formas de participación política, nuevas formas de representación e —incluso— nuevas formas institucionales que recojan o rescaten algunas de las cosas más ricas y sólidas de lo que era la tradición de construcción democrática en América Latina.

En el caso de los pequeños países, como es el caso de Uruguay, el problema es más complejo todavía, porque en estos períodos de grandes transformaciones se supone que las llamadas habitualmente “variables blandas” deben de consolidarse o reconstruirse, para poder aprovechar las pocas ventajas que los países chicos tienen en los períodos de grandes cambios. Y esas “variables blandas”, que son la estructura institucional, la solidez del sistema de partidos, la cultura política democrática, la existencia de una élite de gobierno y de un gobierno y de un Estado. Un Estado realmente existente; grande, chico o mediano, pero con capacidad de gestión, de negociación, de propuesta de políticas; con la capacidad de definir pactos a mediano plazo, la capacidad de definir, acordando con los actores sociales, incluyendo los empresarios, políticas de desarrollo educativo y de investigación científico-técnica, sin las cuales los países chicos no tienen ni para empezar la reconversión. Los grandes pueden jugar con la “grosería” de su tamaño, en parte, pero los

chicos, mucho menos. Para entrar a los famosos nichos duros y de valor agregado y las exportaciones de tipo industrial, solo pueden hacerlo con un gran esfuerzo, y eso supone potenciar un conjunto de sinergias para lo cual los problemas institucionales, de tradición de cultura política y de densidad de la gestión estatal —me parece— son centrales.

Rápidamente, paso ahora a lo que quería reflexionar sobre Uruguay en términos de tradición, cultura política y nuevos escenarios políticos, incluso a partir de las últimas elecciones de noviembre de 1994.

El Uruguay —efectivamente— tiene tradición democrática, tiene una cultura política expandida en la ciudadanía y en las élites, no solo en los votantes, sino en los dirigentes políticos. A pesar de que se han debilitado, hay aún un lugar importante como mediadores para los partidos políticos. Es uno de los países donde todavía la ciudadanía sigue pasando a través de los partidos para vincularse con las políticas públicas, con el gobierno y con el Estado.

Y hay además una tradición bastante fuerte de respeto a las normas constitucionales y legales para dirimir los conflictos sociales y políticos. Eso genera una vinculación muy fuerte en Uruguay entre legalidad y legitimidad. No hay casi espacio para las propuestas tanto de

cambio como de continuidad o los conflictos políticos fuera de los marcos legales. Para ser legítimas, tienen que ser legales y respetar la Constitución o proponer continuamente reformas de la Constitución. Hay un entramado fuerte en cuanto que acota la acción política de los ciudadanos y de los partidos.

Y hay también —es verdad— algo bastante insólito: si se mira las últimas seis elecciones uruguayas, se aprecia que es el único país de América Latina donde en forma clara, neta, consistente y continua, sigue aumentando el porcentaje de población que política y electoralmente apoya soluciones de centroizquierda explícitas. Hay varios países donde esas fuerzas han crecido. Es más, se puede decir que, en las últimas elecciones de América Latina, el último año y medio, como nunca antes, las fuerzas de centroizquierda sumadas votaron tan bien. Pero el caso uruguayo tiene una particularidad. Como es hoy un sistema partidario de tres tercios —que elige gobierno por mayoría simple—, la minoría mayor lleva todo. El 30% de votos que tiene el Frente Amplio (o el Encuentro Progresista con sus ampliaciones) hace que prácticamente pueda ser gobierno, . Casi fue gobierno, ya que perdió por el 1%. Es decir, que se trata de una opción de gobierno partidaria, no solo de un liderazgo presidencial

de tipo personal o, como fue en el caso de Lula en el segundo turno, de elección anterior, donde tuvo entre el 46% y 48% de los votos, pero donde ese peso no corresponde a la suma de los votos, opiniones, actitudes y conductas políticas equivalentes en la sociedad brasileña, donde el PT y sus aliados próximos tenían mucho menos fuerza.

Esto, en Uruguay, genera contrapesos importantes y da la idea de una democracia que funciona. Sin embargo, hay que estar atentos a que ello no se transforme en un lugar común que oculte los problemas. Porque esta tradición institucional y de cultura política también genera bloqueos y rigideces que están empezando a ser significativas. No son problemas de gobernabilidad catastróficos, sino de densidad ciudadana y de capacidad de toma de decisiones políticas. Y este pluralismo genera, al mismo tiempo, un cierto empate y bloqueos crecientes. Pero sucede que (y por eso el caso uruguayo me parece interesante), ante este susto, ahora el nuevo gobierno hizo una coalición de facto entre blancos y colorados. Los dos partidos tradicionales están haciendo una coalición porque, si no, no pueden gobernar; asimismo, para contrarrestar la fuerza en el Parlamento y en la sociedad del Frente Amplio o Encuentro Progresista.

Creo que este tema de la tradición democrática y de la cultura política uruguaya tiene ciertos límites que hay que explorar. En Uruguay, jamás antes la tradición política efectiva de las élites y de la gente hubiera aceptado una coalición entre “blancos” y “colorados”, porque eran “enemigos”. Eran como radicales y peronistas en Argentina. Resulta que ahora, cuando la idea legitimada de la rotación —que siempre fue entre esos dos partidos— se presenta como posible hacia la izquierda o centroizquierda, que en Uruguay es extremadamente moderada, hay dos reflejos inmediatos del sistema político, y sobre todo de las élites y los partidos tradicionales: ahora, de golpe, cuando eso siempre fue rechazado antes, se está proponiendo por el Partido Colorado el balotaje para tratar de evitar que vaya a ganar el Frente Amplio. Por otro lado, se propone terminar con otra tradición que parecía tan consolidada en el país, como es la traducción de escaños por votos en forma proporcional absoluta proponiendo premiar a la primera minoría con mayorías absolutas muy fuertes. Se trata de un movimiento de ruptura fuerte de las tradiciones que significa un rompimiento de las reglas de juego, de la tradición democrática y de la cultura democrática tal como se daba en Uruguay, en función de una nueva situación de relación de fuerzas

y que hace un poco a los contenidos de cuál es la alternancia posible. Hay una búsqueda de alternativas de políticas económicas que articulan de otra manera la función del Estado, la relación entre equidad y democracia, entre equidad y legitimidad política en el caso uruguayo. Dada la intensa participación de la sociedad y los mecanismos legales de democracia directa (hay plebiscitos y referéndums previstos en las Constitución que se han aplicado), eso genera contrapesos que muestran que la sociedad quiere un tipo de transición y de nueva economía y de nuevo Estado que no es el mismo que el argentino. Entonces, un posible gobierno nuevo, distinto, incluso una élite de gobierno nueva, que podría ser la del Frente Amplio (tengo dudas hasta donde la cultura política uruguaya —y mucho más la latinoamericana— está en este momento madura para una verdadera alternancia de gobiernos de izquierda). Porque lo de Chile es distinto: allí gobierna la Democracia Cristiana con una coalición en un anclaje sobre ella. Más allá de ese razonamiento que hacemos sobre los sistemas políticos, tomando siempre la literatura y la experiencia europea, creo que en América Latina estamos lejos de que sea banal una rotación de ese tipo. Y en el caso uruguayo, que es el que quizás está más cerca de esa rotación, se están

esbozando alternativas de reforma política que rompen con la tradición nacional y que tienden a impedir que se cumplan democráticamente las tendencias de la sociedad actual uruguaya y del sistema político. Hay una crispación que no es por la polarización de los programas, sino que va más por el problema de la lógica de las élites y del tipo de desplazamiento de la articulación Estado-política que por el temor de grandes confrontaciones de otro tipo. Creo que esa limitación está bastante presente en las élites tradicionales del Uruguay. Dudo que haya en las élites de América Latina, incluso las más modernizadas, la madurez suficiente

para aceptar de veras un gobierno distinto, de izquierda o centroizquierda, electo legalmente, aunque no prometa construir ni el socialismo ni un cambio radical.

Termino diciendo que estamos ante un problema o un desafío importante para la sociología política latinoamericana. La solidez de un proceso de democratización se pone especialmente a prueba en sus casos límites. Y uno de ellos es, justamente, la capacidad o no de “digerir” rotaciones fuertes —en su contenido socioeconómico y sociocultural— en las élites y partidos de gobierno. El caso uruguayo nos da un laboratorio interesante para estudiar ese tema.

ELECCIONES URUGUAYAS: CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS Y BLOQUEOS EMERGENTES*

Tal como lo anunciaban las encuestas de intención de voto de las últimas semanas previas, la elección a nivel nacional se definió por escasísimo margen entre los tres partidos o lemas principales en presencia. Se podría decir que llegaron, prácticamente, a un triple empate. El Partido Colorado ganó con una ventaja mínima de 1,2% sobre el Partido Nacional (o Blanco), y de 1,5% sobre el Encuentro Progresista (Frente Amplio y aliados).

En una perspectiva comparada de la región latinoamericana, se concluye que de estas elecciones emergen dos elementos: uno, convergente con las tendencias en los demás países; el otro, claramente diferencial. Por un lado, parece consolidarse el proceso de transición y recuperación democrática en Uruguay debido a una tercera elección sucesiva posdictadura y a la segunda rotación del partido que

accede al Gobierno nacional (1984, Colorado; 1989, Nacional; 1994, Colorado). Por otro lado, aparece como el único caso latinoamericano reciente donde la fuerza más identificada con la izquierda obtiene, sin balotaje, prácticamente, la misma votación que sus contrincantes.¹ Equivalencia de votos que, dado el sistema proporcional integral de asignación de bancas, significa también una casi equivalencia de escaños en ambas cámaras parlamentarias. En la fase posdictadura, el Partido Colorado llega al Gobierno por segunda vez; aunque lo hace casi con el mismo porcentaje de votos que obtuvo en 1989, que fue el peor desempeño de dicho partido en toda su historia. Por ello, puede decirse que el otro “gran ganador” de estas elecciones fue la izquierda agrupada en el Frente Amplio y sus aliados (en adelante EP-FA).

* Publicado en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 1985 (Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela) N.º 2-3, abril-setiembre.

1 Nos referimos a los resultados «oficiales» no contestados, ya que muchos analistas y los partidos afectados cuestionaron la transparencia de los resultados en los casos de Venezuela y México.

En efecto este —por primera vez en la historia— le disputó—realmente— el Gobierno nacional a los “partidos tradicionales”: ganó por segunda vez consecutiva el Gobierno del departamento de Montevideo (45% de la población nacional); se implantó por primera vez sólidamente en el interior del país (casi duplicó allí la votación de 1989) y se consolidó como la tercera “pata” del sistema de partidos.

Cuadro 1. Distribución de votos en la elección del 27/11/1994 (principales partidos-lemas, en porcentajes)

| | Partido Nacional | Partido Colorado | Encuentro Progresista – Frente Amplio | Nuevo Espacio |
|--------------------------|------------------|------------------|---------------------------------------|---------------|
| Todo el país | 31,1 | 32,3 | 30,8 | 5,2 |
| Montevideo* | 21,1 | 26,6 | 44,0 | 7,0 |
| Canelones | 30,9 | 34,5 | 28,2 | 5,8 |
| Interior (con Canelones) | 39,4 | 37,1 | 19,7 | 3,4 |

* Los departamentos de Montevideo y Canelones son, de lejos, las dos mayores circunscripciones electorales del país. En conjunto, representan cerca del 60% de los votantes.

Aunque el proceso de crecimiento electoral de las fuerzas de izquierda y centroizquierda comenzó en 1971, es la primera vez que, agrupados en el mismo lema,² dichas fuerzas igualan a los dos partidos históricos y, sobre todo, que su crecimiento parece consolidar el fin del “bipartidismo electoral”, al menos en su formato tradicional en el país.³ Se afirma así el tripartidismo, pero no uno cualquiera, sino un triple empate de fuerzas con las implicaciones para el sistema político que luego analizaremos.

Pero cabe detenerse en otro ángulo relevante para el sistema político y de partidos de este crecimiento sorpresivo (por su magnitud) de EP-FA. Me refiero al hecho de que ese

2 Ver más adelante el significado del lema en la peculiar legislación electoral uruguaya. No abordaremos aquí el nutrido debate existente sobre la pertinencia de llamar «partidos» a dichas agrupaciones —debido a su alta fragmentación—, tema sobre el cual las opiniones académicas están muy divididas.

3 Quiero decir con esto que, sin excluir una eventual evolución del sistema hacia un «nuevo bipartidismo», los estudios de sociología política parecen mostrar que, si ello sucediera, ya no sería bajo el formato clásico «Blanco/Colorado», sino que uno de sus polos sería casi seguramente el EP-FA, más allá de las transformaciones que este pueda sufrir.

crecimiento se inscribe en un ya largo proceso paralelo de reducción de los votos —sumados— de ambos partidos tradicionales. Como se ve en el Cuadro 2, entre 1962 y 1994, ambos partidos reducen su peso (de cerca del 90% a los 63% actuales) sin solución de continuidad. Es decir que estamos ante una pérdida creciente y aparentemente irreversible de su hegemonía histórica.

Dicho fenómeno es más impactante a nivel del departamento de Montevideo donde el EP-FA obtuvo el 44% de los votos, creció un 35%, y casi igualó a los votos sumados de ambos partidos tradicionales (ver Cuadro 1). Pero es también muy significativo en Canelones (28,2%) y Paysandú (27,4%) donde el EP-FA quedó a muy pocos puntos porcentuales del ganador.

Esta modificación —que podríamos llamar formal— del sistema de partidos se dobla con el cambio político sustantivo que representa el hecho de que la nueva tercera fuerza se sitúa claramente a la “izquierda” del sistema partidario. O sea, que al agravamiento de los problemas de gobernabilidad “operativa” del gobierno, se agregan los provenientes de un horizonte de cambios que rompen el esquema tradicional de opciones en el país.

Sin desconocer que parte del crecimiento del EP-FA se debe a su corrimiento ideológico y programático hacia el “centro”, es inocultable que su cuasi victoria y sus fuertes posibilidades futuras de acceder al Gobierno nacional representan un horizonte de cambios muy fuertes en la cultura política y la rotación de élites de gobierno en la vida nacional.

No fue por casualidad —más allá de que su formulación tan explícita se debió quizás al carácter reservado de la reunión— que pocas semanas antes de la elección, el ministro del Interior, en una reunión con mandos policiales y dirigentes de ambos partidos tradicionales, se permitió afirmar, sin que ninguno de los presentes lo contradijera, que el destino del país estaba y debía seguir estando exclusivamente en manos de “blancos y colorados”.⁴ El posterior transcendido público de la grabación de lo dicho obligó a matizaciones varias, pero el hecho vale como indicador de un estado de espíritu “heredado” por gran parte de las élites tradicionales.

Este resultado tan equilibrado entre los tres partidos-lemas estaba lejos de ser previsible un año antes de las elecciones. En efecto,

4 Designación habitual de los adherentes a los partidos Nacional y Colorado, respectivamente.

en ese entonces los estudios de intención de voto señalaban como probable y fácil ganador el Partido Colorado, liderado por el Dr. Julio María Sanguinetti. Poco a poco, el Partido Nacional —en el Gobierno— fue recuperando posiciones, y el Frente Amplio y sus aliados sorprendieron con su ascenso en los últimos meses. Esta movilidad del electorado se dio en el contexto de un aumento de larga data del llamado “elector flotante” y, en especial, de aquellos que en las encuestas de opinión se autodefinen ideológicamente como “de centro”. Sin desconocer los límites de este tipo de información, es indudable que, como surge con claridad de las encuestas publicadas desde 1983 por una de las principales empresas de opinión pública (*El Observador Económico*, 1994b: 11), más que una izquierdización ideológica de la ciudadanía —grupo que se mantuvo relativamente constante—, lo sucedido fue que el EP-FA logró captar buena parte del electorado de centro.

Para ello incidió —sin duda— la propia evolución programática del EP-FA, la presencia de un candidato nuevo y muy carismático en la clase política (el Dr. Tabaré Vázquez, intendente de Montevideo desde 1989) y la mayor capacidad de penetración de este partido en el 10% de nuevos electores jóvenes. Amén de una insatisfacción

subjetiva de la mayoría de la población sobre su situación y la de país, que aumentó la volatilidad del electorado flotante. También parece haber influido el muy buen balance que—según las encuestas— hizo la ciudadanía del gobierno de Montevideo presidido por el Dr. Vázquez.

El Partido Colorado, aunque ganador, es el que más ha ido debilitando su caudal histórico, al punto que algún analista ha dicho que, de no haber ganado en esta ocasión, quizás hubiera visto declinar irreversiblemente ante sus chances de ser gobierno; en especial por su carencia de claros liderazgos de recambio y la pérdida, aparentemente muy difícil de revertir, de su anterior predominio neto en Montevideo y el área metropolitana. Si bien en esta elección, la fracción propia de Sanguinetti —quien ensayó hasta casi el final de la campaña un discurso volcado hacia el centro—, dentro del partido-lema, fue claramente mayoritaria. Los aportes de los sectores de Jorge Batlle, Jorge Pacheco Areco y Pablo Millor —netamente más conservadores— están muy lejos de ser desestimables en el equilibrio interno, sobre todo porque fueron decisivos para su victoria. En cualquier caso, como se ve en el Cuadro 3, la mayoría absoluta de los simpatizantes “colorados” se consideran a sí mismos de derecha o centroderecha.

Cuadro 2. Votos de los partidos Colorado y Nacional en las últimas seis elecciones nacionales (en porcentajes)

| | 1962 | 1966 | 1971 | 1984 | 1989 | 1994 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Partido Colorado | 44,5 | 49,3 | 41,0 | 41,2 | 30,0 | 32,3 |
| Partido Nacional | 46,5 | 40,4 | 40,2 | 35,0 | 38,7 | 31,1 |
| Total | 91,0 | 89,7 | 81,2 | 76,2 | 68,7 | 63,4 |

El Partido Nacional perdió el gobierno —que fue liderado por su sector más neoliberal—,⁵ pero además surgió de la elección muy polarizado internamente y con el liderazgo contestado del Dr. Luis Alberto Lacalle, lo que no era previsible pocos meses atrás. Igualmente, vio disputado su tradicional predominio en el interior del país por el inusitado crecimiento del Frente Amplio y sus aliados. Esto ensombrece —por lo menos— su posible recuperación futura.

Como en el caso anterior —aunque en grado un poco menor—, sus simpatizantes se

polarizan hacia el centroderecha y derecha, pero con mayor apertura hacia el centro del espectro ideológico.

El Nuevo Espacio —que se había desprendido del Frente Amplio en 1989— se dispersó en varias direcciones y vio disminuir su votación a la mitad, por lo que difícilmente pueda jugar un papel muy relevante durante esta administración. Sin embargo, el triple empate de las fuerzas principales puede transformar en decisivos sus votos en el Parlamento para ciertas leyes que exigen mayorías especiales.

El Frente Amplio renovó radicalmente su relación de fuerzas internas. Se debilitaron claramente los viejos partidos de la izquierda—sobre todo, el Partido Comunista, pero también porcentualmente el Partido Socialista y la extrema izquierda— y pasaron a predominar agrupamientos de tipo “movimientista”, como el del senador Danilo Astori (que obtuvo el 40% de los votos del EP-FA). Globalmente, el frente logra implantarse sólidamente en gran parte del país —la más moderna y poblada— y emergen en su seno nuevos líderes con fuerte arraigo electoral. Al mismo tiempo, donde más aumentó sus porcentajes de votos, fue en los sectores medios-bajos y bajos de la estructura social. En cuanto a la autoidenti-

⁵ Y además perdió —en valores absolutos— cerca del 25% de sus votos de 1989, a pesar del aumento de casi 10% del electorado entre ambas elecciones.

ficación ideológica, sus simpatizantes se ubican abrumadoramente en la centroizquierda e izquierda, sin ser despreciable el núcleo que se percibe como de centro.

El gobierno del Dr. Sanguinetti —como ya venía sucediendo desde 1985— no solo será minoritario en el Parlamento, sino que tendrá inevitablemente que negociar sus mayorías con todo o parte de los otros partidos. Tanto por la magnitud de sus fuerzas como por las características del régimen político (semi-presidencial o semiparlamentario, tema este ampliamente debatido) y el tipo de mayorías calificadas que para múltiples temas prevé una constitución diseñada en épocas de claro bipartidismo. Por ello, desde los primeros días poselectorales, el presidente, pero también las oposiciones, hablan de la necesidad de buscar alguna forma de gobierno compartido o de coalición. El problema —ya enfrentado con poco éxito en las dos últimas administraciones— es que el régimen político, el sistema electoral y las tradiciones partidarias dificultan seriamente dichas posibilidades. En esta ocasión el partido de gobierno no tiene votos propios ni siquiera para mantener los eventuales vetos del ejecutivo —mecanismo al que recurrió con frecuencia Sanguinetti en su anterior gobierno— amén de que el EP-FA

puede casi con sus solos votos decidir interpellar a los ministros.

Como sostienen varios estudiosos, un análisis sistémico sugiere claramente un escenario de gran pluralismo, pero de bloqueos entre poderes y fuerzas políticas, debilitamiento de la gobernabilidad operativa, y una dificultad creciente para impulsar políticas consistentes y sostenidas sobre los grandes desafíos que enfrenta el país en temas económicos, sociales y culturales. Más aún con el horizonte tan dinámico y desafiante que representa la inminente puesta en práctica del Mercosur y la necesaria reconversión del modelo de crecimiento y el propio pacto social.

Solo una creatividad política de corte netamente “voluntarista” de las élites podría superar esas trabas y desbloquear la situación. con una ingeniería política ad hoc durante esta administración y —quizás— mediante reformas al régimen de gobierno y electorales para el futuro. Este escenario podría llegar a concretarse, dado que toda la clase política ha explicitado su convencimiento de que el triple empate —probablemente duradero— lleva a su extremo las dificultades de gobiernos de minoría tal como se dieron en las dos últimas administraciones.

Cuadro 3. Autoidentificación ideológica según simpatía política (todo el país; en porcentajes; noviembre de 1994)*

| | Izquierda | Centroizquierda | Centroderecha | Centro | Derecha |
|--------------------------|-----------|-----------------|---------------|--------|---------|
| Partido Colorado | 0,0 | 1,0 | 26,0 | 26,0 | 33,0 |
| Partido Nacional | 0,0 | 2,0 | 32,0 | 25,0 | 24,0 |
| EP-FA | 23,0 | 43,0 | 21,0 | 3,0 | 2,0 |
| Nuevo Espacio | 2,0 | 22,0 | 51,0 | 13,0 | 4,0 |
| Indecisos y otros | 2,0 | 7,0 | 42,0 | 14,0 | 7,0 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de *El Observador Económico*, 1994a. I * No se reprodujeron aquí los datos sobre “no sabe, no contesta”, que se incluyen en la fuente original.

Sin embargo, no debe olvidarse que los intentos para efectivizar esas reformas están planteados ya desde 1985 y han fracasado dada la profunda heterogeneidad de las propuestas de reforma adelantadas por cada partido. Incluso pocos meses antes de las elecciones, la ciudadanía rechazó por plebiscito un tímido proyecto que había sido aprobado, luego de casi dos años de negociaciones, por los dirigentes

de los tres partidos mayoritarios. Ha habido matices al interior de las tres fuerzas, pero la mayor polarización se da entre una lógica de mayor presidencialismo impulsada por el Partido Colorado y algunos sectores “blancos” y la presión hacia más parlamentarismo que hace años proponen el Frente Amplio y sus actuales aliados. Con o sin reformas, lo cierto es que los datos políticos presionan muy fuertemente para que el nuevo gobierno incluya —de hecho, no hay impedimentos legales para ello— a buena parte de la oposición en la lógica programática, y quizás en el propio equipo de gobierno, o de lo contrario se vea totalmente trabado en su gestión. En ese sentido, es importante resaltar el punto de vista de uno de los principales constitucionalistas del país, el Dr. Horacio Casinelli Muñoz, quien sostiene que si hay voluntad política (lo que supone un fuerte cambio en los hábitos de la cultura política de las élites), aun con la actual Constitución es posible hacer funcionar el régimen como parlamentario:

Quando se dice [que] es imposible gobernar, ¿qué se quiere decir? [...] ¿que las ideas mías [del presidente] no las puedo llevar a la práctica? [...] Bueno, si es eso, lo que hay que contestarle es que nadie le pidió que llevara sus ideas [exclusivamente] a la práctica [...] La solución democrática [dado el resultado electoral] es que el Presidente

busque ministros que cuenten con el respaldo parlamentario, y que realicen ese programa que cuenta con respaldo parlamentario, [y] no el programa que le gusta individualmente al Presidente [su fracción o su partido-lema]? [...] No hay ninguna dificultad jurídica [constitucional] para eso. Hay sí una dificultad psicológica histórica: es que la gente piensa que el Presidente tiene que ser jefe de Gobierno (*Posdata*, 1985: 20-21).

Puede sostenerse —no sin razones— que este enfoque es demasiado jurídico y poco político; sin embargo, pensamos que paradójicamente pone el acento justamente en el verdadero núcleo político de dilema actual: con reforma o sin reforma, el único camino democrático duradero es reconocer y acatar los cambios ocurridos en la voluntad política del electorado.

Cabe a esta altura señalar —sobre todo para los lectores extranjeros— que los problemas de gobernabilidad operativa de este triple empate se ven agravados por otros dos factores: el carácter sui generis de las leyes electorales uruguayas y la naturaleza de los “partidos”, en buena medida influida por esas mismas leyes.

En el plano del sistema electoral, la primera particularidad es el llamado “doble voto simultáneo”, por el cual el ciudadano vota primero por el partido (“lema” para la ley electoral) y

recién después elige por los sublemas a la presidencia, senadores y diputados, siendo similar el mecanismo a nivel de los departamentos. De hecho —salvo el Frente Amplio para los cargos ejecutivos unipersonales (presidente de la República e intendentes departamentales)—, ambos partidos tradicionales casi siempre han presentado tres candidatos a la presidencia cada uno, con la segunda particularidad de que la llamada ley de lemas (en realidad son varias leyes) habilita la adición de sus votos, cuya suma es la victoria o la derrota en la elección. Además, se prohíbe el “voto cruzado” —fuera de lema— para los cargos parlamentarios, en cuyo caso se le anularía todo el voto.

Otra particularidad no siempre subrayada de este sistema electoral radica en que recubre simultáneamente una gran flexibilidad y una gran rigidez. Flexibilidad, porque permite a cada lema presentar muy distintas opciones en su seno y sumar luego todos esos votos en el cómputo global que define el acceso o no al cargo en juego. El candidato o sublema más votado es el que finalmente accede al cargo, ya sea ejecutivo o de representación.

Pero al mismo tiempo, hay una gran rigidez, dado que solo se pueden acumular votos si se forma parte de uno de los lemas “permanentes”, cuya creación no es libre, sino que depende

del Parlamento, históricamente dominado por los dos partidos tradicionales. Esta rigidez legal sumada a las fuertes tradiciones “partidistas” en la cultura política uruguaya explican en buena medida el hecho clásico de la extrema diversidad de propuestas programáticas en cada uno de ambos partidos tradicionales, que al final suman sus votos para otorgar el gobierno a uno de ellos. Con la contrapartida de que a menudo hay más afinidad entre fracciones (sublemas) de distintos partidos que en las del propio. Estas diferencias internas se recubren habitualmente con un difuso “programa único” que nunca llega a ser el programa efectivamente aplicado por la fracción ganadora dentro del lema ganador.

Como ya hemos señalado, un efecto por cierto nada menor de esta estructura político-electoral es la consagración de presidentes que no solo obtienen una mayoría relativa de votos a nivel global (una minoría mayor), sino que, considerados individualmente, pueden ser minorías absolutas frente a otros candidatos. Así sucedió, por ejemplo, en 1971, con Juan María Bordaberry respecto a Wilson Ferreira Aldunate y, en esta elección, con el Dr. Sanguinetti que, considerado aisladamente (había tres candidatos a la presidencia por el lema Partido Colorado), obtuvo cerca de 20%

menos de votos que el candidato único del Frente Amplio y sus aliados, el Dr. Vázquez. Se trata, pues, de un presidente mayoritario en su lema, pero minoritario en el electorado total y también en el Parlamento, dado el sistema proporcional vigente.

Se da así la paradoja de que el Dr. Sanguinetti ganó la presidencia sumando votos de otros dos candidatos “colorados” extremadamente alejados de su discurso electoral, pero ha de buscar los acuerdos de gobierno y parlamentarios con fracciones del Partido Nacional y, eventualmente, del Frente Amplio. Es indudable que ese tipo de combinatorias políticas —habitualmente hechas por reparto de cargos más que por la creación explícita de un gobierno de coalición programática— generan confusión entre los electores y tienden a restar legitimidad al conjunto del sistema político. El debatido tema de hacer las reformas electorales que habiliten a que “quienes piensan igual puedan votar juntos” se ha visto trabado hasta ahora por las leyes electorales y la fortísima inercia de las tradiciones políticas; sin embargo, la magnitud de los desafíos socioeconómicos que enfrenta el país y el cambio profundo de las relaciones de fuerzas entre lemas que introdujo el crecimiento explosivo del Frente Amplio es posible que

mejore las posibilidades de iniciativas innovadoras. De qué signo es difícil de prever por el momento.

En todo caso —y guardando todas las distancias de clima histórico y lejanía programática entre los actores implicados—, puede hacerse la comparación con el dilema que enfrentó el sistema político y la sociedad chilena en los años previos al golpe de Estado de Augusto Pinochet. Un sistema de tercios —en buena medida, producto artificial de la llamada ley de lemas y el doble voto simultáneo— que van profundizando el bloqueo a medida que todos avanzan hacia el poder. Como decía el politólogo Luis Eduardo González en su reciente libro *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*: “En el supuesto de que no haya cambios institucionales, el pronóstico más probable [para el futuro] es la misma configuración de riesgo de los años anteriores a los golpes de Estado de 1933 y 1973” (1993: 120).⁶

6 Algo similar señaló, después de conocidos los resultados, el presidente electo al sostener: “Nuestro sistema político hace que hayamos llegado a una gran fragmentación política y electoral. Nuestra situación ha ido reduciendo la capacidad de gobernabilidad; el gobierno anterior no tuvo mayoría en las cámaras, el

Parece una proposición fuerte cuando se han recuperado en el país los métodos democráticos de dirimir conflictos. Pero también es cierto que los bloqueos políticos de Uruguay solo parecen ser superables si, como decíamos más arriba, las élites políticas —y la opinión pública— asumen la necesidad de reformar al mismo tiempo el régimen de gobierno, el sistema electoral y la cultura política, para adaptarlos a la nueva configuración de fuerzas y a las nuevas tareas y desafíos que enfrenta el país. El problema es que ello supondría casi inevitablemente la superación voluntaria de esquemas muy arraigados de organización y cultura política —sobre todo, en los dos partidos tradicionales—, por lo que lo hace un proceso de difícil concreción. En cualquier caso, es posible decir que se asiste al probable fin —por una u otra vía— del funcionamiento tradicional del sistema de partidos y de gobierno en el país. La forma que podría asumir el nuevo esquema pensamos que es todavía muy difícil de predecir.

BIBLIOGRAFÍA

El Observador Económico 1994a
(Montevideo) 14 de diciembre.

actual no las posee y el próximo tampoco” (*La República*, 1994: 19).

— 1994b (Montevideo) 1.º de diciembre.

González, L. E. 1993 Estructuras políticas y democracia en el Uruguay (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencias Políticas).

La República 1994 (Montevideo) 29 de noviembre.

Posdata 1985 (Montevideo) N.º 19. Entrevista al Dr. Horacio Cassinelli Muñoz.

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL URUGUAY DE LA CRISIS*

En el proceso de crisis de los regímenes autoritarios en el Cono Sur, el caso uruguayo tiene características peculiares que lo diferencian tanto del caso argentino como del brasileño y —por supuesto— del chileno. Esto es así no solo por la forma del proceso de transición y la forma de presencia de los actores sociales y políticos, sino también por las características históricas del sistema político y la estructura de partidos.

Existe una literatura considerable que ha analizado los aspectos diferenciales del momento y la forma de instalación de los regímenes militares en estos países. Lo mismo sobre cómo se inscribe su irrupción en las diferentes tradiciones políticas nacionales. Solo recientemente se ha comenzado a estudiar, desde un punto de vista comparativo, los procesos de

salida de dichos regímenes autoritarios. Este trabajo y el propio seminario⁷ pretenden, justamente, contribuir a la estructuración y desarrollo de dicha tarea.

Por nuestra parte, nos centraremos fundamentalmente en la presentación y análisis del proceso uruguayo, del cual acaba de culminar una de las etapas fundamentales de la transición hacia la restauración del sistema republicano-representativo de gobierno.

Metodológicamente, trataremos al sistema político y de partidos vinculándolos con la evolución de las relaciones estructurales y políticas entre los principales actores sociales de la sociedad uruguaya.

Este enfoque nos parece significativo porque entendemos que la explicación de la crisis del

* Publicado en Reyna, J. L. y Meyer, L. (comps.) 1989 *Los sistemas políticos en América Latina* (México DF: Siglo XXI).

7 Seminario “Sistemas y partidos políticos en América Latina”, organizado por la Universidad de las Naciones Unidas en la Ciudad de México, del 12 al 15 de marzo de 1985.

sistema político uruguayo tradicional no puede pasar solamente a través del análisis del sistema de partidos y de las reglas de juego electorales. Lo mismo vale para una comprensión adecuada de las formas que adoptó el proceso de salida del régimen autoritario.

Es cierto que existe un considerable consenso sobre el papel desempeñado en su momento por el descaecimiento de las reglas de juego del sistema político y del funcionamiento de los partidos tradicionales⁸ en el advenimiento de la dictadura. Incluso, hay un cierto consenso, aunque menor, sobre el hecho de que esos elementos estuvieron acompañados por una crisis de representación y en articular sobre cómo ella se vincula a la reestructuración. Sin embargo, el acuerdo es más leve sobre las causas de esa crisis de representación y en particular sobre cómo ella se vincula a la reestructuración del bloque en el poder, a las nuevas formas que asumieron en el país las luchas de clases y las determinantes propias a la nueva fase de presencia imperialista en el Cono Sur.

Jerarquizar este aspecto nos parece imprescindible, porque solo su adecuada comprensión habilita un análisis consistente sobre la posible

estabilidad del nuevo régimen y sobre la adecuación de la estructura de partidos emergentes. Respecto a este tema, varios autores coinciden en ver las dificultades, pero divergen en cuanto a la su causa principal.

Dentro del espacio limitado de este trabajo, haremos una presentación del sistema político y de partidos vigente en el Uruguay antes del golpe de Estado; luego, un análisis del proceso de crisis que culmina con el cierre del Parlamento y la suspensión del funcionamiento legal de los partidos, la instauración de una dictadura regida por la doctrina de la seguridad nacional que bloquea el sistema político y genera formas sui géneris de relación entre la sociedad civil, el Estado, la actividad política clandestina y los espacios semilegales y legales de los movimientos sociales; después, las particularidades del proceso de transición y el papel de los diferentes grupos sociales y políticos en la caída del régimen. Finalmente, analizaremos el sistema político emergente, las modificaciones ocurridas en las principales fuerzas políticas y las perspectivas previsibles para el futuro próximo.

Como es conocido, en el Uruguay, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, se entra desde las primeras décadas del siglo en un sistema político de tipo represen-

8 Partido Blanco o Nacional y Partido Colorado, existentes desde el siglo XIX.

tativo, en el que los partidos desempeñan un importante papel y donde impera un sistema electoral con garantías instrumentales y con reconocimiento de la ciudadanía universal. La superación del régimen oligárquico no solo se hace tempranamente, sino que obtiene un importante elemento estabilizador en el desfase entre el predominio económico de las fracciones burguesas ligadas a la agroexportación y el paulatino proceso de hegemonización política por parte de un bloque liderado por la burguesía industrial y comercial vinculado al aparato estatal y al mercado interno de base fundamentalmente urbana.

A partir de esta determinación estructural y atendiendo a la clásica y radical exigencia de pluralismo político del Partido Nacional y a la creciente exigencia democratizadora de las fuerzas populares (particularmente del movimiento sindical), se va consolidando un sistema político de base bipartidista de facto encauzado por la ideología laica y democrático-progresista de los sectores más dinámicos del Partido Colorado en el gobierno, pero que reconoce el pluralismo absoluto de partidos incluyendo al Partido Socialista (1911) y al Partido Comunista (1921).

Ese sistema político inclusivo y cuya dinámica legitimadora tiene un pilar fundamental

en la constante recurrencia a elecciones donde votan todos los adultos consigue reproducirse durante varias décadas no solo por las condiciones estructurales que le son favorables, sino por el papel fundamental que desempeñan los dos partidos tradicionales.

Es un tema muy discutido si dichos partidos lo son realmente o configuran simples cooperativas electorales. De todos modos, es algo incontrovertible que tanto su base electoral de tipo policlasista como el reparto de facto del aparato estatal entre ambos constituyeron un factor estabilizador decisivo para el sistema político.

Naturalmente que la estabilidad del sistema, sobre esas bases, suponía profundizar y mantener la separación entre lucha económica y lucha política de clases y la heteronomía del movimiento obrero y popular en el plano electoral, y más en general en el plano de la representación política. Es importante recalcar este aspecto, pues el proceso de crisis que culmina en el golpe de Estado tiene una de sus determinantes fundamentales en la creciente autonomización política de los sectores subordinados de la sociedad con respecto a ambos partidos tradicionales.

Otro aspecto de relevancia para entender el funcionamiento concreto del sistema político y

de partidos en el Uruguay, antes y después del régimen autoritario, es la llamada ley de lemas. Dicha ley regula el funcionamiento de los partidos políticos en el marco de la escena electoral. Diseñada en sucesivas etapas por ambos partidos tradicionales, ella tiende, al mismo tiempo, a perpetuar la mayoría electoral de estos partidos frente a los de izquierda y a disminuir al máximo las fuerzas centrífugas muy intensas que los han atravesado desde su origen.

Dicha ley permite también la acumulación de sublemas electorales dentro de un solo partido tanto en el nivel de diputados y senadores como para la presidencia de la República y demás cargos ejecutivos de carácter electivo. Este sistema, al mismo tiempo que tiene un efecto indudable de aglutinamiento en el plano formal y de asignación de responsabilidades de gobierno, dificulta la consolidación de verdaderos partidos y, fundamentalmente, la formación de partidos de masas, pero con una cierta “transparencia” en cuanto a los proyectos socioeconómicos y los grupos sociales que los hegemonizan efectivamente.

Esta legislación tuvo durante décadas el efecto de permitir la convivencia electoral en el mismo “partido” de fracciones políticas con orientaciones muy divergentes y la presentación —dentro del mismo lema y acumulando

los votos en él— de una gran multiplicidad de candidatos para el mismo cargo, incluida la presidencia de la República. Combinado con los efectos del llamado “doble voto simultáneo”, estos procedimientos electorales llegaron a distorsionar significativamente la relación entre la voluntad del elector y el resultado final, luego de que su voto hubiera pasado por todos los escalones de la acumulación. Esto no solo dificultó la obtención de mayorías parlamentarias coherentes con la presidencia de la República, sino que llegó al absurdo de permitir la elección de presidentes cuya fracción solo había recogido menos de un cuarto de los votos efectivamente emitidos. Este fue el caso, entre otros, del último presidente electo antes del golpe de Estado, Juan María Bordaberry.

Durante décadas, los partidos menores — particularmente los de izquierda— vieron acrecentadas sus dificultades propiamente políticas para recoger el apoyo electoral de amplias masas por el efecto “embudo” de la citada ley de lemas. Lo paradójico fue que una vez modificadas las condiciones que trababan el crecimiento de los partidos de izquierda, en la década de los sesenta, estos hicieron uso de la propia ley para intentar soslayar uno de sus efectos, que era impedir la aparición de terceros partidos con real peso electoral. La formación, en 1971,

de la coalición de izquierda llamada Frente Amplio logra modificar sustancialmente el bipartidismo, justamente en la medida en que supera su dispersión acumulando todos los votos en un solo lema. La diferencia significativa en el uso de la ley con respecto a los partidos tradicionales fue que el Frente Amplio tenía un programa común y llevaba un solo candidato para cada cargo ejecutivo en disputa.

Hasta las elecciones de 1971 los partidos de izquierda siempre habían obtenido menos del 10% de los votos emitidos. Paulatinamente dicho *score* fue expresando, en forma cada vez más inadecuada, el peso social y la influencia efectiva en la sociedad civil de sus planteos programáticos alternativos a los sustentados por los partidos tradicionales. A través de la creación del Frente Amplio, esa situación tiene una modificación sustancial y los casi 20% de votos recibidos por él en 1971 parecen haber terminado por un período prolongado con el bipartidismo de facto. Los resultados electorales de 1984 —y sobre todo la influencia política adquirida por el Frente Amplio— tiende a consolidar esta hipótesis.

Esta dificultad de correspondencia político-electoral con los polos efectivamente vigentes en la sociedad civil ya vimos que estaba favorecida por la ley de lemas. Es posible sostener

que, además de favorecer la reproducción de esa distancia, fue un instrumento importante en la propia génesis del fenómeno, aunque —por supuesto— no el único. El pluriclasismo en la base electoral de los partidos tradicionales se extendió así, parcialmente, a sus niveles intermedios y en menor medida de dirección. Esto es particularmente válido para las diversas fracciones y sectores de la burguesía y algunas fracciones de la pequeña burguesía.

Esta situación, al mismo tiempo que desdibujaba las diferencias entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, los hacía funcionar como "rastrillos" de amplio espectro en el electorado. Cada uno de ellos presentaba sus sectores "progresistas" y "conservadores", existiendo a menudo más afinidad programática entre cada polo de ambos partidos que dentro de ellos.

Ese fenómeno ayuda a entender por qué, en la crisis de los años sesenta y setenta, varias fracciones de los partidos tradicionales se separaron para integrarse al Frente Amplio.

Es esa misma heterogeneidad la que fue contribuyendo —en el plano de la credibilidad de la imagen política— al debilitamiento de los partidos tradicionales y a su capacidad para enfrentar con eficacia la crisis económica y política que precedió al golpe de Estado.

Durante la década de los sesenta se produce en el Uruguay la superposición y articulación de varios procesos de crisis que, en su conjunto, crean las condiciones para que el golpe de Estado de 1973 no solo tenga éxito en lo inmediato, sino que haya podido abrir un ciclo de más de once años de régimen de excepción.

Como decíamos en otro trabajo anterior:

[...] desde fines de la década del cincuenta la reestructura general de la cadena imperialista afecta irremediamente las dos bases económicas interconectadas del modelo uruguayo de desarrollo capitalista: la sobre cuota de excedente proveniente de la renta diferencial del sector agroexportador y la posibilidad de financiar la intensa protección a la industria local. Con ello todo el sistema político e institucional montado sobre esa base empieza a resquebrajarse hasta culminar en el estado de excepción [...] Como es natural se exacerbaban las luchas intraburguesas tanto por el control de la cuota respectiva del excedente, como por la hegemonización interna del bloque en el poder y por la dirección política del omnipresente aparato estatal. Lo específicamente grave de esta lucha para las clases dominantes es que por primera vez en este siglo no existe ninguna fracción de la burguesía que pueda levantar un proyecto socioeconómico que sea realmente viable en términos capitalistas y, por lo tanto, que pudiera ser hecho suyo por toda la nación (1977: 45).

Este es el marco estructural más amplio de la crisis. Por supuesto, por sí solo está lejos de poder dar cuenta de todos sus aspectos, en particular de lo referente a los procesos políticos y la crisis del régimen.

Importa, de todos modos, señalar y jerarquizar el hecho de que ese cambio estructural inviabilizó definitivamente que se siguiera reproduciendo la estructura del bloque en el poder que con altibajos había sustentado el populismo uruguayo. Muy en particular, afectó el predominio de la burguesía industrial en el sistema político, así como la capacidad del Estado para conducir y atender las demandas de los sectores subordinados, sin lo cual se hizo extremadamente difícil mantener el “pacto populista” anterior.

La crisis del bloque en el poder se manifiesta, en una primera fase transitoria, por una reconsideración de la importancia de los sectores agroexportadores y un distanciamiento de sectores de la pequeña burguesía que habían sido fundamentales para la estabilidad histórica del sistema político.

En una segunda fase, se produce la emergencia a un primer plano de la burguesía financiera y de algunas capas industriales más directamente ligadas al capital extranjero al tiempo que se agudiza el alejamiento del bloque de los sectores de la pequeña burguesía.

No podemos en este artículo retomar el análisis detallado y por etapas de este proceso que ya hemos hecho en otros trabajos anteriores sobre el tema. Digamos, simplemente, que esa crisis del bloque en el poder, al no ser reabsorbida y combinarse con una crisis propiamente económica —y sus efectos sociales— plantea por primera vez en este siglo una especie de “vacío hegemónico”, tanto en lo que hace a la dinámica y equilibrio interno al bloque como lo referente a la clase obrera y demás sectores subordinados. Ahora veremos cómo la interacción entre esta situación y los movimientos sociales y políticos emergentes en el campo popular agudizan la debilidad del sistema político y, en particular, la crisis de representación en el nivel del sistema de partidos, aspecto este que a nosotros nos parece una de las variables intervinientes decisivas en el proceso que conduce al golpe de Estado.

En el plano de la crisis socioeconómica y su relación con la escena política —en lo referente a los sectores populares—, el hecho más nuevo y más significativo es el desarrollo y unificación de los sectores organizados del movimiento obrero y de sectores considerables de la pequeña burguesía intelectual y de servicios. Esto se expresa no solo en términos de una fuerza reivindicativa muy sólida en el

plano de movimiento social, sino en el paulatino alejamiento político-ideológico de estos sectores con respecto a los partidos políticos tradicionales. Dicho alejamiento reviste —a nuestro entender— una importancia decisiva, pues reduce considerablemente el margen de maniobra propiamente político de los sectores dominantes y sus partidos en vistas a reabsorber la crisis sin afectar el sistema político.

En el campo opositor, junto a la poderosa Convención Nacional de Trabajadores (CNT), ya dijimos anteriormente que había surgido la coalición de izquierda, Frente Amplio, que opera dentro de las reglas de juego del sistema político y electoral vigente, aunque los partidos tradicionales lo tratan como un actor extraño al sistema.

Junto a esos sectores también surge, en ese período de agudización de la crisis y de descaecimiento de la imagen del Parlamento y de los partidos políticos tradicionales, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), que practicaba —como es sabido— la guerrilla urbana, y se sitúa obviamente en ruptura con el sistema político.

Diversos autores, y por supuesto diversos actores políticos, han atribuido a la presencia de la guerrilla —que contaba con un considerable eco en varios sectores sociales—

el carácter de variable principal y decisiva en el debilitamiento del sistema político y en el avance de las Fuerzas Armadas hacia el poder. Sin minimizar —por supuesto— el papel de la guerrilla en cuanto elemento cristalizador de la crisis política, pensamos que ese enfoque es equivocado.

Es equivocado porque exagera el carácter de la amenaza efectiva de la guerrilla en esa etapa al tiempo que minimiza la estructura multiforme en que se expresaba el “potencial amenazante” del movimiento popular. Además, es equivocado porque tiende a soslayar no solo los factores estructurales ya comentados, sino también el papel decisivo de destrucción democrática “desde adentro” que desempeñaron sectores claves de los partidos tradicionales, en particular dentro del Partido Colorado, que asume el gobierno en 1967.

Es el caso, notoriamente, de la fracción colorada ligada al presidente Jorge Pacheco Areco. Este no solo instaura lo que ha sido llamado una “dictadura constitucional” desde 1967 hasta el golpe de Estado en 1973, sino que intenta la construcción de una fuerza política de tipo fascizante directamente ligada al gran capital y con una base de masas nada desdeñable, reclutada en los sectores más afectados por la crisis económica y aquellos que —de una forma

u otra— tenían relaciones de dependencia con el aparato del Estado. Alrededor de Pacheco giran además una serie de personajes ligados a los círculos ideológicos de la ultraderecha tanto civil como militar.

En este espectro, se reclutó durante el gobierno de las Fuerzas Armadas una parte considerable del personal civil del nuevo régimen. El propio presidente Bordaberry elegido en 1971 —a propuesta de Pacheco— fue quien disolvió el Parlamento y siguió en su cargo hasta 1976.

Pero tanto más significativo es el hecho de que uno de los *sectores* históricos del Partido Colorado —dirigido por Jorge Batlle y Julio María Sanguinetti— dio su apoyo parlamentario al “pachequismo” hasta muy poco antes de que se disolviera el Parlamento. A esos cinco años de gobierno represivo y violatorio de la Constitución, se agrega la tolerancia de facto de esta situación por parte del Poder Legislativo y, lo que es aún más grave, su consentimiento expreso al avance militar cuando ambos partidos tradicionales votan el “estado de guerra interno” y la Ley de Seguridad del Estado en 1972.

Al descaecimiento de la imagen pública tanto de los partidos tradicionales como de su personal político, se agrega, pues, su debilidad para enfrentar el avance de las Fuerzas Armadas.

Este es un hecho incontrovertible y no puede ser dejado de lado en el análisis.

Tanto o más importante es ver que esa debilidad del Parlamento y la imposición por Pacheco de un estilo de gobierno ilegal que soslaya a ese poder del Estado tienen una de sus causas fundamentales en la crisis de representación política, a su vez ligada al cambio en la estructura del bloque en el poder y la crisis hegemónica en curso. Pacheco pasa por encima del Parlamento —de mayoría conservadora—, en primer lugar, porque el proyecto de reestructuración económica que él impulsa —y las fracciones burguesas ligadas a este— carece en dicho Parlamento de los votos necesarios.

Faltan esos votos porque la élite política aún responde en buena medida a las fracciones de clase predominantes en el esquema populista ya en crisis. Además, porque esos parlamentarios, dada la tradición del sistema político uruguayo, saben que su reelección se vería muy dificultada si dan su apoyo formal a la reestructuración conservadora en curso.

Naturalmente que el otro elemento que impulsa a Pacheco a mantener las “medidas prontas de seguridad” y a la mayoría conservadora del Parlamento a tolerarlas, así como el notorio avance político de las fuerzas armadas, es la creciente movilización popular en sus diversas vertientes.

Esta movilización popular, a pesar de su carácter multiforme y de estar enmarcada dentro de estrategias diferentes, estaba en su conjunto condicionada y favorecida por dos elementos básicos.

En primer lugar, un movimiento “de defensa” frente al avance en estos años de la mencionada reestructuración conservadora del país, tanto en el plano económico como ideológico y jurídico-político. Ante la pérdida de niveles de vida y de libertades públicas bajo la conducción de sectores de los partidos tradicionales, se ve facilitada la confluencia de las distintas fuerzas y niveles del bloque opositor de izquierda y centroizquierda.

Pero junto a este aspecto “defensivo”, se ha ido produciendo el surgimiento y la maduración de una propuesta societal de tipo alternativo. Luego de años de estancamiento, y ante la crisis de hegemonía por primera vez en el siglo, amplios sectores de masas empiezan a vincular sus reivindicaciones sociales y materiales de tipo clasista en el marco de una propuesta política que amenaza el monopolio del control del Estado por los partidos tradicionales.

Como dijimos al comienzo, este es el punto neurálgico, el núcleo estratégico de la confrontación en curso. Durante los cinco años de pachequismo, el gobierno intentó resolverlo

descaeciendo a la democracia y a los propios partidos, pero sin querer delegar el poder político a las Fuerzas Armadas.

Cuando estas, que ya habían sido encargadas de la represión a la guerrilla en 1971, presionan sobre el poder político civil y programan su asalto al poder “en cámara lenta”, ese objetivo adquiere viabilidad técnica y política porque la descomposición del régimen democrático y de los partidos tradicionales ya estaba muy avanzada. De otra manera, ello hubiera sido muy difícil, dada la sólida tradición política tanto de las élites como del conjunto de la ciudadanía.

La pertinencia de ese nudo estratégico se ve confirmada por el hecho de que en el caso uruguayo era imposible aplicar un nuevo modelo de acumulación y una nueva política económica tan diferentes del pasado sin romper los marcos legales y la estructura de representación política existente. Es por eso mismo que se hace coherente el hecho de que cuando las Fuerzas Armadas toman el poder —y se instalan en él— la amenaza guerrillera, en su aspecto estrictamente militar, ya había sido prácticamente eliminada.

Como ya analizamos en otros trabajos, es la historia política concreta del país la que permite entender el carácter paulatino del golpe y su característica cívico-militar hasta una cierta

etapa. Una vez cerrado el Parlamento por el propio presidente de la República, paulatinamente se ilegalizan o suspenden las actividades de todos los partidos y sindicatos y se elimina todo funcionamiento del sistema político. La doctrina de la seguridad nacional rige e inspira toda la actividad del Estado y sus relaciones con la sociedad.

El régimen de excepción duró prácticamente doce años, aunque —como ya dijimos— los cinco años de Pacheco y su “dictadura constitucional” habían producido un gran debilitamiento en el sistema político. Esos doce años pueden dividirse, en un cierto nivel de análisis, en tres períodos: 1973-1976; 1977-1980; 1981-1985.

En el primer período, permanece el presidente electo —Juan María Bordaberry— y los militares definen el golpe de Estado como un acto con objetivos profilácticos tanto contra “todas las formas de subversión” como contra “los políticos” acusados de debilidad, corrupción y hasta complacencia con aquella. Se trata pues de una función reestructurada y transitoria que no supone necesariamente la fundación de un nuevo tipo de Estado y de régimen. En el contexto uruguayo, una definición más ambiciosa hubiera tenido —de todos modos— muy poco espacio político en esos momentos.

Es el período de la depuración por motivos ideológicos y políticos de todos los organismos del Estado, labor que se extendió hacia la propia sociedad civil. Es también el período en que las Fuerzas Armadas —que operan como institución— colocan oficiales superiores con funciones de control en todos los organismos públicos. Al mismo tiempo, van consolidando su alianza con sectores de la tecnoburocracia. Los partidos de izquierda están disueltos o perseguidos, mientras que los partidos tradicionales están suspendidos en cuanto a su funcionamiento legal.

En principio, pues, el sistema político y de partidos está suspendido solo transitoriamente. Sin embargo, en el seno del proceso está operando toda la ideología de la seguridad nacional y también vectores ideológicos propiamente fascistas. En esa medida, se genera una contradicción, pues en estos últimos está implícita —y a veces explícita— una propuesta de superación definitiva del régimen democrático-republicano y de la soberanía popular expresada mediante el voto universal. En ese sentido, el combate contra los partidos de izquierda usando todas las técnicas del terrorismo de Estado tiende a desbordar sobre el conjunto de los partidos y del personal político.

La fecha de las elecciones previstas por la Constitución —aún vigente— se constituía en una instancia de definición inevitable. Es por eso por lo que algunos meses antes de noviembre de 1976 se precipita una crisis que culmina con el derrocamiento de Bordaberry, el último elemento de continuidad con el régimen anterior. Lo paradójico de esta crisis es que las fuerzas armadas destituyen al presidente porque este sostiene una propuesta institucional de tipo corporativista y directamente emparentada con las propuestas de Pinochet en Chile, que —por supuesto— implica la desaparición de los partidos políticos como forma de representación. Para esta operación, las Fuerzas Armadas necesitaron de la alianza de los sectores tecnocráticos y de la burguesía más lúcida, que tampoco apoyaba la desaparición de los partidos, al menos los tradicionales.

Sin embargo, apenas destituido Bordaberry, vuelve a predominar el polo “seguridad nacional” y se abre la segunda fase del régimen. Se transforma profundamente la Constitución a través de una serie de decretos y se proscriben, por largos años, a la casi totalidad de los políticos del país, incluidos los de los partidos tradicionales. Al mismo tiempo, se define un cronograma de institucionalización que debería culminar en 1981.

Esta institucionalización —como se vio al conocerse el proyecto de Constitución plebiscitado en 1980— implicaba, sin embargo, una concepción de democracia tutelada por las Fuerzas Armadas, con soberanía popular recortada, con exclusión definitiva de todos los partidos de izquierda y con ingredientes tales que, si hubiera sido aprobada, significaba la quiebra definitiva de la tradición político-institucional del país.

Los actos institucionales dictados en este período van transformando profundamente la Constitución de 1967. El proyecto de Constitución que los militares plebiscitan en noviembre de 1980 tiende simplemente a perpetuar el nuevo tipo de Estado y de régimen que se ha ido gestando. Si bien devuelve la administración del Estado a los civiles, instaura un régimen tutelado y excluyente de ciertos partidos políticos y mantiene, en última instancia, la capacidad de tutela militar sobre los electos por la soberanía popular. Al mismo tiempo, el proyecto mantenía las drásticas restricciones imperantes en el capítulo de los derechos y garantías individuales.

A diferencia de lo sucedido en Chile, el proyecto constitucional fue derrotado en el plebiscito, con lo cual se abre la tercera fase que mencionamos al inicio. El espacio de debate

político limitado que se abrió en la campaña “por SÍ o por NO” permitió una cierta recomposición de la actividad política y —en cierto modo— abrió un ciclo ascendente que, aunque con altibajos, ya no se detendría más hasta las elecciones de noviembre de 1984. De todos modos, los pequeños espacios de tolerancia no regían para los partidos de izquierda, que debieron continuar en la clandestinidad total hasta los primeros meses de 1984,

La trascendencia de ese rechazo fue muy grande, en la medida en que formalizó irremediablemente el carácter minoritario del apoyo al régimen. Si bien no aceptan formalmente la derrota —tanto que reimplantan inmediatamente todos los actos institucionales—, las Fuerzas Armadas toman nota claramente de lo sucedido y definen un nuevo cronograma político. En este prevén —ahora sí— una negociación formal con los partidos tradicionales. De todas maneras, ellos siguen pretendiendo negociar una parte importante de sus propuestas constitucionales, reestructurar los liderazgos de dichos partidos y mantener la exclusión de toda la izquierda.

El cronograma tenía etapas claramente interligadas entre sí e incluía además la condición de que el nuevo presidente de la “transición” debería ser un general del proceso.

Esas etapas son aprobación de una nueva ley electoral y de partidos que consagre la exclusión de la izquierda y favorezca el cambio de liderazgos en los partidos Blanco y Colorado; la realización de elecciones internas para elegir autoridades en los partidos tolerados en 1982; nueva negociación sobre la Constitución futura en 1983 y, finalmente, elecciones para todos los cargos en noviembre de 1984.

La ley de partidos se aprueba en forma seminegociada con algunos dirigentes blancos y colorados. Esta ley, al mismo tiempo que formaliza la exclusión de la izquierda, le va abriendo espacios crecientes de actividad tolerada a los partidos tradicionales, que se preparan para la instancia de elegir nuevas autoridades. La izquierda, excluida, sigue actuando —aunque con obvias dificultades— y oficialmente decide apoyar el voto en blanco como forma de marcar su propia identidad. Sin embargo, una parte de la base electoral del Frente Amplio apoyó a los sectores más opositores de los partidos tradicionales, optando por el mecanismo del “voto útil”.

Globalmente, el resultado de las elecciones internas constituyó un nuevo fracaso para el gobierno, pues se consolidaron los dirigentes blancos y colorados más opuestos a la continuidad militar y porque las fuerzas políticas de

izquierda mostraron que no habían sido destruidas. Y más aún, se transformaron en el fiel de la balanza entre blancos y colorados.

Los dos grandes temas que dominan a partir de ese momento el juego de fuerzas en lo referente al sistema político y de partidos son el papel de la izquierda y el marco constitucional que ha de regir, especialmente en lo referente al papel que desempeñarán las fuerzas armadas.

Al día de hoy, se sabe que finalmente estas debieron retroceder en la mayor parte de sus exigencias de tipo constitucional y que los partidos de izquierda recobraron, a la postre, todos sus derechos políticos. Luego analizaremos las grandes líneas del sistema político y de partidos emergentes después del acuerdo con los militares y de las elecciones. Antes analizaremos brevemente la forma concreta en que se expresó la lucha política en ese largo período de “transición” que se abre luego de la victoria del NO en 1980.

La tozudez de los militares en la defensa de su proyecto político-institucional tenía —sin duda— un fuerte componente ideológico ligado a la doctrina de la seguridad nacional. Pero al mismo tiempo, esa firmeza y continuidad en objetivos que cada día se hacían políticamente más inalcanzables, tienen otro factor explicativo en los elementos de conflicto estratégico en

el nivel societal que enmarcaron la implantación de la dictadura. Si bien no podemos analizarlo en detalle en este trabajo, hay concordancia entre los analistas de que, más allá de las intenciones, uno de los resultados objetivos del proceso fue consolidar la reestructura interna del bloque burgués en el poder. La política económica aperturista, monetarista y básicamente neoliberal aplicada suponía esos cambios.

Pero a su vez, dados los tremendos efectos negativos de esa política económica para los sectores populares, tanto el empresariado como los militares eran plenamente conscientes de que sin la represión no solo era difícil seguir aplicándola, sino que todo el modelo económico se hacía inviable si la izquierda política y los movimientos sociales de tipo clasista recomponían su fuerza previa al golpe de Estado. Y ellos estaban convencidos de que el “sistema liberal” era un caldo de cultivo para el avance de ese tipo de fuerzas. En una palabra, era uno de sus objetivos estratégicos más importantes el que estaba en juego.

A su vez los sectores políticos y económicos ligados a las distintas fracciones burguesas tenían en este tema una zona de convergencia objetiva con los militares. Por eso mismo, al tiempo que reclaman un retiro de las Fuerzas Armadas del sistema político formal, durante un buen

período están dispuestos a hacer importantes concesiones en cuanto a las restricciones de derechos políticos para una parte de la izquierda. Al menos durante un cierto período histórico.

Los dirigentes más lúcidos de los partidos tradicionales, al tiempo que enfrentan la doctrina de la seguridad nacional y las pretensiones de constitucionalizarla, realizan esfuerzos indirectos tendientes a disminuir las posibilidades de recomposición jurídica y política del Frente Amplio. Se trata para ellos, y para los militares, de uno de los temas de mayor significación estratégica para el futuro.

Es en ese contexto que cobra toda su importancia el proceso de organización y movilización —en buena parte clandestina o semi-legal— que durante esos años realizan no solo los partidos de izquierda, sino los sindicatos, los estudiantes y otros movimientos sociales de base. La eficacia de su trabajo opositor fortaleció objetivamente al conjunto del frente opositor y además modificó sustancialmente las características de la salida política y del sistema de partidos que finalmente se consagró. Varias de las reivindicaciones democráticas básicas, y el propio derecho a la participación sin restricciones en el sistema político de todas las fuerzas de izquierda, solo fueron posibles por ese cambio en la correlación de fuerzas.

Un indicador muy claro de este proceso es la diferencia sustancial de temas planteados y de actores involucrados en las elecciones internas de 1982 y las negociaciones constitucionales de 1983, por un lado; y por el otro, las grandes movilizaciones del segundo semestre de 1983 y durante 1984. En esta segunda fase, pasa a ser actores de primera línea el movimiento sindical y estudiantil, y poco a poco las fuerzas políticas de izquierda en cuanto tales. También se van imponiendo como temas claves para la salida política la amnistía general, la derogación de la Ley de Seguridad del Estado y la libertad total de organización partidaria.

Esta reconstitución de la autonomía de los movimientos sociales y, sobre todo, de la presencia política del Frente Amplio, junto con la intensa participación de masas en el proceso de transición, están lejos de ser un componente obvio o necesario en todos los procesos de retroceso de los regímenes autoritarios de este tipo. La importancia que esto cobró en el proceso uruguayo está directamente ligada a la profundidad y solidez de las tradiciones democráticas y participativas en la historia del país, y en particular a los avances que habían realizado las fuerzas sociales y políticas que levantaban un proyecto alternativo de país en la década previa al golpe de Estado.

En el primer semestre de 1984, el bloque opositor adquiere su máxima fuerza política y todos los actores en juego coordinan buena parte de su accionar táctico. El gobierno se ve obligado a ceder posiciones e, incluso en el plano represivo, ve sumamente restringido su margen de maniobra. Todas las fuerzas sociales y todos los partidos políticos, en forma coordinada, van aumentando su presión y se preparan para una eventual negociación o el derrocamiento liso y llano del régimen.

En ese contexto, hay tres puntos altos que marcan definitivamente el retroceso inevitable de las Fuerzas Armadas. El paro general de trabajadores del 18 de enero; la concurrencia masiva el 18 de junio para recibir a Wilson Ferreira Aldunate a su regreso del exilio, enfrentando incluso graves amenazas represivas por parte del gobierno y, el 27 de junio, cuando se realiza un gigantesco “paro cívico nacional” donde participan todos los partidos y prácticamente todas las organizaciones de la sociedad civil.

En ese momento la suerte del régimen ya está definitivamente echada. Surgen sí importantes diferencias entre las fuerzas políticas sobre cómo transitar el último tramo. El Partido Nacional (Blanco) y algunos sectores del Frente Amplio entendieron que debía profundizarse al máximo la movilización hasta llegar al

momento en que se dieran las condiciones óptimas para exigir el retiro de las Fuerzas Armadas del poder. Los otros sectores entendieron que era necesario aceptar la invitación militar para negociar en ese momento como la única forma de garantizar una transición pacífica y las elecciones en principio previstas para noviembre. En cuanto a las fuerzas sociales que participaban activamente en el frente opositor —sindicatos, gremios estudiantiles, cooperativistas, entre otros—, también entendían que aún no era el momento para negociar la retirada de las Fuerzas Armadas, pero no fueron consultados por las fuerzas políticas respecto a este punto.

Finalmente, el Partido Colorado y el Frente Amplio deciden abrir en ese mismo momento las negociaciones con las fuerzas armadas, sobre el marco institucional futuro y sobre las condiciones políticas en que podrían realizarse las elecciones. El Partido Nacional se retira a partir de ese momento de la multipartidaria opositora hasta varios meses después.

Este debate sobre cómo vincular el creciente fortalecimiento del frente opositor —en sus organismos formales de dirección y en la movilización de masas— con el momento y la forma de encarar la relación política con las Fuerzas Armadas es —sin lugar a dudas— de real im-

portancia no solo para los actores políticos implicados, sino también para el análisis teórico e histórico. Se trata de un típico análisis de correlación de fuerzas en una coyuntura dada y —por supuesto— sobre los efectos estratégicos de las distintas opciones tácticas definidas por los actores. Nosotros entendemos que el camino recorrido y la forma concreta en que se desarrolló la negociación tuvieron efectos sustantivos sobre su resultado final que hubieran sido otros en el caso de que los actores clave hubieran optado por alguna de las otras alternativas tácticas posibles. De todas maneras, no abordaremos el análisis de ese tema en este trabajo por razones de espacio y de oportunidad.

Las negociaciones fueron breves y de gran intensidad. Tanto las fuerzas armadas como los grupos políticos que participaron eran conscientes de que allí se jugaba quizá la última posibilidad de una salida negociada, de un retiro ordenado del régimen, sin pasar por su liso y llano derrocamiento. En muy pocos días —casi se podría decir muy pocas horas— se realiza un acuerdo que condensa en un nuevo acto institucional la correlación de fuerzas según la entienden los actores que participan en la negociación.

A partir del acuerdo —llamado del Club Naval— el marco político de la transición fue el siguiente:

- Salvo en todos los aspectos que se defina lo contrario, entrará en vigor el 1.º de marzo de 1985 la Constitución vigente antes del golpe de Estado.
- En noviembre de 1984, se realizarán elecciones nacionales, donde no podrán ser candidatos los líderes principales del Partido Nacional y del Frente Amplio, así como varios miles de excandidatos a cargos electivos del Frente Amplio.
- Seguirán prohibidos de actuar legalmente, hasta la asunción del nuevo gobierno, el Partido Comunista, el Movimiento 26 de Marzo, Patria Grande, el Partido por la Victoria del Pueblo, y otros grupos integrantes del Frente Amplio.
- Se reconocen explícitamente los derechos políticos y electorales del Frente Amplio en tanto coalición.
- Entre el 1.º de marzo de 1985, en que asumirán las autoridades electas en noviembre, y un nuevo plebiscito a efectuarse en noviembre de 1985, regirán algunas reformas constitucionales, las que serán debatidas a partir de julio por el nuevo Parlamento.
- Las principales modificaciones introducidas hasta el plebiscito —amén de las procripciones políticas mencionadas— son la creación de un nuevo instrumento represivo llamado “estado de insurrección”; la elevación del quórum parlamentario necesario para poder derogar una serie de leyes y decretos del gobierno de facto; la necesidad de iniciativa explícita del Poder Ejecutivo para modificar otras leyes; la limitación de ciertos derechos del presidente para la designación de los mandos superiores de las Fuerzas Armadas.
- A partir de ese momento, queda claro que las Fuerzas Armadas han comprendido que deben retirarse del primer plano de la escena política y de la administración del Estado y conquistar al mismo tiempo el derecho a un despliegue ordenado y sin depuración política de sus cuadros superiores. Queda también consagrado el principio del futuro pluralismo político total con las restricciones provisorias ya mencionadas, así como también se reconoce el derecho del nuevo Parlamento a votar, sí lo entiende conveniente, una amnistía general para todos los perseguidos por el régimen de facto. En cuanto a los derechos y garantías individuales, se vuelve a la Constitución de 1967, salvo en lo referente al estado de insurrección, que habilita durante su vigencia la jurisdicción militar sobre los civiles.

Un tema clave, como es el de las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas aprobadas durante el régimen y claramente anticonstitucionales, no fue abordado en la negociación y, por lo menos hasta marzo de 1986, no pueden ser modificadas si no media iniciativa del Poder Ejecutivo. La trascendencia de este punto en lo que hace al sistema político se deriva de que dichas leyes orgánicas autorizan a las Fuerzas Armadas a cumplir todas las funciones tutelares previstas en la doctrina de la seguridad nacional.

A partir del acuerdo —y aún en el marco del gobierno de facto y con centenares de presos políticos— se desata una intensísima campaña electoral y una ocupación de facto de nuevos terrenos sociales, culturales y políticos vedados hasta ese momento. A esa altura, ya está claro para toda la sociedad que varios de los objetivos estratégicos explícitos de la dictadura habían fracasado totalmente.

Finalmente, en noviembre de 1984, se realizan las elecciones cuyo resultado ha de definir uno de los factores clave en cuanto a la forma y el contenido del proceso político en los próximos años. Antes de analizar estos aspectos, debemos recordar que las elecciones se realizan bajo una nueva ley de partidos y electoral aprobada por el régimen y que, en su versión final,

reincorpora casi todos los aspectos negativos —ya mencionados— de la ley de lemas y del “doble voto simultáneo”. Como contrapartida, dicha ley obligó a los partidos tradicionales —después de muchas décadas— a hacer funcionar convenciones partidarias de quinientos miembros y con capacidad de decisión sobre temas políticos de fondo, lo que produjo una revitalización de su vida interna.

Hechas las elecciones, resultó ganador el Partido Colorado con el 41,2% de los votos emitidos, seguido por el Partido Nacional, con el 35,0%, y el Frente Amplio, con el 21,3%. Estos resultados reafirman la tendencia que ya venía desde antes del golpe de Estado a la superación del clásico bipartidismo de facto. Este fenómeno se vio aún mucho más acentuado en el departamento de Montevideo —donde está casi la mitad del electorado del país—, en el cual el Partido Colorado obtuvo el 35,5%, el Frente Amplio, el 33,2% y el Partido Nacional, el 26,6%.

Por primera vez, el frente de izquierda estuvo próximo a ganar el gobierno del principal departamento del país y, más globalmente, se convirtió en una fuerza política que desempeña el papel de fiel de la balanza en muchos temas en los cuales los partidos tradicionales se oponen entre sí. Si a su peso electoral se le agrega su indudable capacidad de movilización

de masas y la influencia de sus militantes en la dirección de los movimientos sociales y en la Universidad, pensamos que puede considerarse superado el sistema bipolar de partidos por un período prolongado. Algunos analistas ya han abierto la discusión sobre los efectos estabilizadores o desestabilizadores de esta situación y sobre las posibilidades de que tienda a evolucionar hacia un nuevo bipartidismo con trasmutación de sus principales polos.

De todas maneras, por el momento, esta tendencia al tripartidismo en los resultados electorales está seriamente acotada por el hecho de que, fuera del departamento de Montevideo, el Frente Amplio obtuvo solamente el 10,5% de los votos.

Solo una modificación sustancial de esta situación en un plazo razonablemente corto puede permitir que, en las próximas elecciones de 1989, el Frente Amplio pueda ser una efectiva opción electoral de gobierno. De haber ganado en Montevideo, esa alternativa sería —sin duda— más accesible. De todos modos, la mayoría de los analistas jerarquizan las dificultades existentes en el nivel sociocultural y político para revertir en el interior del país esta situación en tan breve plazo.

A esas dificultades ya tradicionales para el avance de las propuestas políticas e ideológicas

de la izquierda, se le agregan, en estos últimos años, la aparición de vectores modernizadores y más progresistas dentro de los partidos tradicionales, aunque esto es más significativo dentro del Partido Nacional. Eso ha creado una cierta disputa específica sobre una franja del electorado que —en cierto modo— está “disponible” para ambas propuestas.

En todo caso, en lo que hace a los mecanismos de toma de decisiones parlamentarias, la tendencia parece orientarse hacia un juego de alianzas cambiantes y alternadas del tipo “dos por uno”.

Hasta que se conozcan los cambios que seguramente le hará el nuevo Parlamento a la ley electoral y de partidos, es difícil prever con certeza cómo se combinarán los efectos de los mecanismos electorales; las transformaciones de la estructura social de este decenio y los cambios en la estructura del bloque en el poder, sobre el sistema de partidos y su capacidad conductora en el nivel político de las luchas de clases y demás fracturas significativas en la historia política nacional.

Recientemente, ha ido creciendo el interés por el estudio sistemático del sistema electoral uruguayo y sus efectos, tanto sobre la estructura interna de los partidos en su evolución como sobre la propia estabilidad del sistema político.

El interés de esta vía de investigación es indudable. De todas maneras, no desarrollaremos ahora esos aspectos, pues queremos concluir este trabajo con una visión más general de los problemas que ha de enfrentar en el período próximo el sistema político y de partidos en el Uruguay.

El primer elemento estructural para ser tenido en cuenta —y que configura, indudablemente, un obstáculo a la estabilidad política del nuevo régimen— es el hecho ya mencionado del ascenso al predominio en el bloque del poder de los grupos económicos que ya desde la época de Pacheco impulsaron una transformación radical del modelo de acumulación y de las pautas de distribución del producto en el país. Los efectos políticamente desestabilizadores en el pasado de este movimiento ya los analizamos.

Lo específico de la nueva situación es que, al reabrirse los espacios del juego democrático —y teniendo en cuenta la tradición política del país—, es altamente probable la aparición de un importante movimiento social de tipo reivindicativo y orientado no solo a recuperar los niveles de calidad de vida perdidos, sino a profundizar los aspectos sociales, económicos y culturales de la democratización. Teniendo en cuenta que el gobierno del Partido Colorado es el más próximo entre las opciones que

existían a los mencionados grupos económicos, es razonable esperar que la política económica del nuevo gobierno tendrá grandes dificultades para atender en forma consistente y en un plazo razonable estas demandas de los sectores subordinados de la sociedad.

El segundo elemento es la permanencia, ya tradicional en el país, de lo que César Aguilar ha denominado como una estructura del proceso político caracterizado por la dualidad de tiempos y de escenas:

[...] la incapacidad del sistema político para “representar” adecuadamente intereses de base social, lleva, de este modo, a que las demandas de tipo retributivo-sectorial se canalicen ‘por fuera’ del sistema político, en base a grupos de presión y acciones de diverso tipo [...] en un contexto de “bipartidismo fragmentario”, en un entorno dominado por la necesidad de retribuir adhesiones en forma particularista o sectorial, quien accede al poder por vía electoral está incapacitado de aplicar políticas públicas estables en los períodos de gobierno. La dualidad de “tiempos electorales” y “tiempos inter electorales” se constituye, de esta forma, en una clave del conjunto del proceso político que lleva naturalmente a una situación de inestabilidad estructural (1984: 42).

Como es fácil percibir, esta característica estructural tradicional del sistema político no

puede sino aumentar su efecto desestabilizador en el contexto descrito en el párrafo anterior.

En tercer lugar, el nuevo régimen y su marco jurídico-constitucional no solo deberá pasar por el complejo debate sobre el acto institucional acordado en el Club Naval con las Fuerzas Armadas: también su consolidación deberá enfrentar un conjunto de secuelas del período militar, algunas de tipo jurídico y otras de político-ideológicas. En este sentido, no puede desdeñarse el hecho de que las fuerzas armadas se retiraron sin haber sufrido una derrota política total, con todos sus cuadros políticos ideológicos y de espionaje intactos y con la clara conciencia de que algunos de sus objetivos clave no fueron cumplidos. Los efectos sobre el futuro de todas estas sobrevivencias del fenómeno militarista son un elemento más en la panoplia desestabilizadora eventual.

En cuarto lugar, el sistema político estará sometido a una tensión similar a la del período pregolpe, aunque en un contexto diferente. El avance y consolidación de una fuerza política de izquierda y de amplio eco de masas parece haberse consolidado e, incluso fortalecido, a pesar del enorme esfuerzo realizado por el régimen dictatorial en vistas a erradicarla definitivamente del escenario político nacional. La propuesta programática del Frente Amplio —que se define

a sí mismo como antioligárquico y antiimperialista— tiene, en el día de hoy, una distancia mucho mayor con las fracciones capitalistas hegemónicas que la que tenía en el período pre golpe. Los vínculos del gran capital nacional con el capital extranjero, especialmente con el capital financiero, son hoy mucho más profundos que antes. Los compromisos para el pago de la deuda externa acotan radicalmente el espacio para una política económica que resuelva los problemas estructurales históricos del país.

Si el Frente Amplio sigue creciendo y actúa llevando adelante efectivamente su programa, los partidos tradicionales —en especial el Partido Colorado, en el Gobierno— estarán nuevamente sometidos a la disyuntiva de aceptar el juego democrático hasta sus últimas consecuencias o recorrer el camino de gobernar bajo medidas de excepción. El propio juego político que hagan las Fuerzas Armadas en un escenario eventual de este tipo ha de incidir —seguramente— en la conducta que adoptarán por los partidos tradicionales. El fantasma de la Unidad Popular chilena y la victoria de Salvador Allende en un sistema electoral y de partidos de tipo tripolar y sin balotaje ha de rondar en la escena política uruguaya por un largo período.

El avance e instalación de las dictaduras militares de “nuevo tipo”, orientadas por la doctrina

de la seguridad nacional y directamente ligadas a la reestructura de los modelos de acumulación, tuvo su especificidad en cada uno de los países del Cono Sur. También fueron diferentes las formas concretas que asumió cada uno de esos regímenes, así como la forma en que se desarrollaron en su seno las luchas clasistas y los procesos de resistencia política y cultural contra su consolidación e institucionalización definitiva.

Brasil, Argentina y Uruguay nos muestran también diferentes procesos de transición hacia regímenes civiles y de tipo representativo que culminan con el retroceso de las Fuerzas Armadas de la escena política formal.

Las formas de participación popular, el papel de los partidos y la relación entre las Fuerzas Armadas y los otros actores fue sustancialmente diferente en los tres países. Los próximos años dirán en qué medida esas diferencias han de tener un efecto significativo tanto sobre la estabilidad de los nuevos regímenes y su sistema de partidos como sobre su capacidad para resolver los grandes problemas nacionales que enmarcaron y —en cierto modo— provocaron el advenimiento de las dictaduras que hoy han entrado en crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. (1984) *Elecciones y partidos* (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- Amarillo, M. H. 1983 “Participación política de las fuerzas armadas” en *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomo I.
- De Riz, L. 1984 *Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada* (Washington DC: Wilson Center).
- de Sierra, G. 1977 “Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo” en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) Vol. 39, N.º 12.
- 1983 *Cronograma, partidos políticos y sistema político en la coyuntura uruguaya* en Documentos de Trabajo (Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo) N.º 18.
- 1984 “La izquierda en la transición” en *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomo II.
- Cocchi, A. 1984a *Nuestros partidos (1900-1942)* en Cuadernos de Historia y Política (Montevideo: Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica) N.º 1.

- 1984b *Nuestros partidos (1943-1984)* en Cuadernos de Historia y Política (Montevideo: Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica) N.º 2.
- Filgueira, C. 1984 “Mediación política y apertura democrática en el Uruguay” en *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Gillespie, Ch. et ál. 1984 *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomos I, II y III.
- González Ferrer, L. 1984 *Partidos políticos y redemocratización en el Uruguay* (Washington DC: Wilson Center).
- Martorelli, H. 1984 *La maquinaria de la dictadura en la transición democrática en el Uruguay* (Montevideo).
- Pérez, A. 1970 *La Ley de Lemas* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Real de Azúa, C. 1971 *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy* (México DF: Siglo XXI).
- Rial, J. (1984) *Partidos políticos, democracia y autoritarismo* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental) Tomos 1 y 2.
- 1985 *Uruguay: elecciones de 1984. Un triunfo del centro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Semino, M. A. 1984 *Partidos políticos y elecciones en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Torres, C. 1984 “Las fuerzas armadas uruguayas en la transición hacia la democracia” en *Uruguay y la democracia* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).

LOS CAMBIOS RECIENTES DEL SISTEMA POLÍTICO Y DE PARTIDOS Y SU CONTEXTO SOCIOECONÓMICO*

CAMBIOS RECIENTES EN LA SOCIEDAD URUGUAYA

Los especialistas en América Latina reafirman periódicamente su convicción de que, en una perspectiva comparativa, Uruguay sigue ocupando en varias dimensiones sociopolíticas su lugar tradicionalmente privilegiado en el continente. Esta conclusión está lejos de ser arbitraria o subjetiva, ya que se ve confirmada por las estadísticas de los organismos internacionales y multilaterales tanto globales como regionales. Sin considerar aquí ciertos límites metodológicos de esas cifras —y, concordando básicamente con dichas conclusiones—, se puede y se debe enriquecer ese análisis con

la consideración de ciertos fenómenos que las complementan y acotan, lo que agregaría algunas dimensiones y procesos que suelen ser menos visualizados, especialmente desde el extranjero. Sin ese esfuerzo, se hace difícil dar cuenta de las sustanciales transformaciones recientes del sistema político y de partidos uruguayo (ver más adelante), así como de los bloqueos y tensiones sociopolíticas que viene enfrentando el país últimamente. Por ejemplo, nos referimos al sustancial avance electoral del frente político de izquierda —único en América Latina con esa magnitud—, así como a las dificultades crecientes de la alianza gubernamental en los últimos lustros para redefinir la inserción internacional del país y articular —o dirigir estratégicamente— un proceso de crecimiento económico sustentable y con legitimidad interna.

¿Cuáles son esas dimensiones y procesos sobre los cuales queremos echar luz en esta introducción? Señalaremos ahora básicamente tres,

* Publicado en *Revista de Ciencias Sociales* 2001 (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) N.º 19. Una versión anterior de la segunda parte de este artículo fue originalmente publicada en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* 2000 (Caracas: FLACSO – Nueva Sociedad) N.º 3.

sin perjuicio de otros que podrían señalarse en un análisis más desagregado del problema, al cual no podemos entrar en este artículo.

En primer lugar, los diversos procesos de globalización y mundialización en curso —con las presiones asociadas para que los países realicen el ajuste fiscal y la apertura de los mercados internos—, los que, como hemos tratado en otros trabajos (de Sierra, 1994 y 2001), afectan de manera particular y más severamente a los pequeños países de América Latina y en general del mundo periférico. Como decíamos en el primero de esos trabajos: finalmente, cabe señalar que, en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los pequeños países quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno. Y por esa vía ven dificultado al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y reequilibramiento macroeconómico con las exigencias de integración socioeconómica nacional y de gobernabilidad tanto sistémica como progresiva de sus respectivas sociedades.

Si bien el “tamaño” de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a “todas condiciones iguales”, él especifica sus márgenes de acción, haciendo tendencialmente más dificultoso su proceso de desarrollo, así como la solidez e independencia del Estado-nación. Por ser esta una ley tendencial, ella no se ve anulada necesariamente por la existencia de excepciones, las que por otra parte no pocas veces se deben al cambio de las “condiciones iguales” implicadas en la proposición anterior.⁹ Sin embargo, como surge de la evidencia empírica (de Sierra, 1994b), el rol de las estructuras sociopolíticas y materiales “heredadas”, así como el papel jugado por los actores internos —públicos y privados— de cada pequeño país, es determinante para favorecer o limitar esa tendencia general. Ese ha sido justamente el caso en los últimos veinte años de países latinoamericanos como Costa Rica y Uruguay. Y

9 Es el caso en particular de los pequeños países de Europa Occidental los que se han beneficiado desde hace muchas décadas de las ventajas derivadas del hecho de pertenecer al área central de la expansión capitalista —e interactuar básicamente en su seno— situación opuesta a la de los pequeños países «periféricos» de América Latina y, más en general, del llamado tercer mundo (Real de Azúa, 1977; Coraggio y Deere, 1986).

ello, porque en el marco de esas determinaciones tendenciales —generales y de etapa histórica— operan las diferencias nacionales entre los pequeños países. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social), como aquellas ligadas a los “proyectos” nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su “voluntad y capacidad de actuar” y el entramado de movimientos sociales y políticos existente en el período a estudio.

Para el Uruguay — a pesar de sus ventajas materiales, sociales y políticas acumuladas en las primeras cinco décadas del siglo XX—, ello implica enfrentar una difícil reconversión empresarial y de mentalidades, un nuevo pacto social interno, una transformación del Estado y la gestión pública y una redefinición de las alianzas internacionales. Y ello, sin contar con las ventajas de los otrora altos precios de sus materias primas básicas (carne y lana), sin el peso demográfico y geopolítico de otros países y —sobre todo— debiendo enfrentar unas demandas sociales internas históricamente altas y sostenidas por sectores sociales organizados, activos y tradicionalmente legitimados por el sistema político y cultural predominante de larga data. A ello debe agregarse el importante

deterioro social heredado del ciclo dictatorial, que duró desde junio de 1973 hasta marzo de 1985 (de Sierra, 1992 y 1994b).

Ante esos desafíos históricos, pensamos que, en el caso uruguayo, las élites políticas, empresariales, intelectuales y populares no han respondido en los últimos años con el nivel de coherencia y creatividad que hubieran permitido maximizar las potencialidades específicas de los pequeños países —en especial Uruguay¹⁰— en los procesos de redefinición de las reglas de inserción en el espacio internacional, global y regional.

En segundo lugar, paralelamente a los efectos derivados de la mencionada globalización —especialmente para un país pequeño—, Uruguay debió enfrentar sin preparación previa el proceso paralelo de regionalización. En su caso, ello significó el ingreso brusco al Mercosur, lo que implicó nuevas exigencias y una interacción muy estrecha con los dos grandes de América del Sur: Argentina y especialmente el gigante Brasil. Ello le abre —sin duda— oportunidades hasta ahora poco aprovechadas en cuanto a definir un nuevo modelo productivo sustentable. Pero también le representa

10 Ver un tratamiento teórico y empírico detallado de este tema en de Sierra (1994b).

grandes desafíos y servidumbres, tanto en lo que refiere a su equilibrio socioeconómico como también en cuanto a su propia identidad como país, al menos en el formato tradicional desde el siglo XIX (de Sierra, 2000; Achugar, et ál., 1995).

El Mercosur, ese bloque exitoso pero con un socio “demasiado grande”, al decir de Jorge Schwartz (2000), dinamizó fuertemente sus exportaciones regionales hasta la devaluación brusca de Brasil en 1999 —y sus efectos sobre Argentina—, pero también puso al rojo vivo los viejos equilibrios productivos, sociales e identitarios uruguayos. En particular amplió los descontentos sociales y políticos de los sectores más afectados por la nueva situación (industriales, comerciantes y productores rurales que trabajan para el mercado interno, en especial los pequeños y medianos; asalariados públicos y del comercio; obreros industriales; educadores básicos y de la Universidad; etcétera.).

No queremos con esta afirmación decir que la crisis interna —en especial social y económica— tenga solamente sus raíces en el escenario creado por el Mercosur. En realidad, ella se arrastra —sin perjuicio de ciertos períodos de mejoría— desde los años sesenta y se agravó desde los setenta, cuando la política económica y social de la dictadura militar apostó a una

reconversión de tipo neoliberal, al menos en el sentido de una apertura incondicional del mercado de bienes y financiero, reducción del gasto social de tipo estructural (particularmente vivienda social y educación pública) y disminución de la regulación estatal de la vida económica, junto con el monetarismo y el equilibrio fiscal como ejes estratégicos casi exclusivos de la política gubernamental. Política de tipo neoliberal, pero a medias, sin aquellas reformas radical-conservadoras que hicieron posible —entre otros factores— el largo crecimiento del PBI en Chile luego de 1982. El llamado déficit social en el país se arrastra desde ese período (de Sierra, 1994b).

En tercer lugar, queremos referirnos a ciertos aspectos de este déficit social, es decir, ciertas dimensiones de la crisis social en curso. Sin duda menos profunda y vertiginosa que en otros países de América Latina, pero que, justamente, por el importante avance histórico de la sociedad uruguaya, es vivida muy traumáticamente por esta. Se trata sin duda de una crisis social, pero que en este caso adquiere una fuerte dimensión sociocultural y sociopolítica, ya que ella significa un descenso —y para muchos un cierre— de las expectativas de movilidad social e incluso del imaginario futuro respecto del propio país. Para decirlo gráficamente,

ya nadie hace referencia al viejo eslogan “Uruguay, Suiza de América”, a no ser como referencia jocosa y despechada.

La nueva ola emigratoria en curso¹¹ —siempre más grave para países con poca población— es la expresión más cruda de ese desánimo societal y, en cierto modo, su expresión inapelable en el corto plazo. Si Norbert Lechner (1998) cree ver serios problemas de integración sociopolítica en el futuro de Chile, un país donde creció la economía durante muchos años, un análisis con su metodología aplicado al Uruguay mostraría, en varios aspectos, un futuro con problemas bastante similares.

Lo específico de los años recientes es que el nuevo deterioro social (para diferenciarlo del

generado durante la dictadura militar) se produjo en forma paralela al razonable crecimiento del PBI durante ocho años hasta la grave recesión abierta desde comienzos de 1999, la que aún está vigente y parece ha de durar por lo menos un año más. Y además fue paralelo a la renovación tecnológica de muchas empresas y sectores de servicios. Lo cierto es que el deterioro de los sectores sociales más débiles es claro, al menos en cuanto al mercado de trabajo, la precarización de los empleos, la desocupación, y la distribución del ingreso, como concluye un importante trabajo de investigación empírica realizado por Martín Buxedas para la OIT en 1999.:

- Comparemos la situación de los hogares comprendidos en el quintil de ingresos más alto con los del más bajo. El primero incluye al 20% de los hogares urbanos con mayores ingresos y el segundo, al 20% de los hogares de menores ingresos. Este último grupo de hogares coincide, aproximadamente, con lo que pueden denominarse pobres en el caso de Uruguay.
- La tasa de actividad de los jóvenes del quintil bajo aumentó y la del más alto disminuyó. En consecuencia, se observa una tendencia divergente en la integración al mercado de

11 Desde 1968 hasta 1975 al menos, se produjo un gran empuje emigratorio que se estima involucró entre 8% y 10% de la población. En parte, por persecución política y, en parte, por la crisis económica y de perspectivas laborales y societales. Desde hace dos años volvió la presión emigratoria que, si bien aún no ha sido medida adecuadamente, hay consenso sobre que es bastante fuerte. En todo caso, este último es tema de debate generalizado en la población, en la clase política y en los “medios”. Según una reciente encuesta nacional de la empresa Cifra (*Búsqueda*, 2000), por lo menos dos de cada cinco uruguayos emigrarían si pudieran conseguir trabajo en otro país y el 67% de los menores de 27 años es proclive a emigrar.

- trabajo que expresa un rasgo negativo; la creciente diferencia entre ricos y pobres en la permanencia en el sistema educativo. La tasa de desempleo del quintil de bajos ingresos creció 5% y la del quintil mayor 1,5%. En 1996, la tasa de desempleo del quintil de menores ingresos fue cinco veces superior a la de la población activa que integraba los hogares con mayores ingresos (21% y 4%).
- El empleo en el sector informal (sin considerar el trabajo doméstico) aumentó entre los ocupados del primer quintil de ingresos y se redujo en el de mayor ingreso.
 - El empleo “con restricciones” en el grupo de menores ingresos aumentó 6% y, en el del quintil mayor, un 1%. El empleo con restricciones refiere principalmente a los asalariados privados que no tienen un sistema colectivo de atención de la salud y que, por lo tanto, no tienen cobertura de la seguridad social.
 - En la década de los noventa, la proporción de población pobre disminuyó hasta 1994, en los años de auge económico, y aumentó luego hasta niveles solo algo inferiores a los de comienzo de la década.
 - La desigualdad en la distribución de ingresos por trabajo (mejor captados en las encuestas de hogares que en los datos manejados por la CEPAL) creció, según Székely (BID) y Vigorito (UDELAR).
 - La proporción de pobres por línea de pobreza, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, es cuatro veces superior a las publicadas por la CEPAL. La distribución del ingreso, medida a través de distintas variantes del índice usualmente utilizado (conocido como Gini), es varios puntos superiores en las estimaciones del BID o de fuentes nacionales. Además, muestra un deterioro en la década de los noventa en lugar de una mejoría, como indica la CEPAL.
 - Este deterioro diferencial repercutió en un crecimiento de la marginalidad y la exclusión social, que fueron acompañados por el aumento de la delincuencia urbana, como lo muestran — entre otros muchos— los estudios de Kaztman (1996) y el último informe de la oficina nacional del PNUD (1999). Exclusión agravada entre los jóvenes y, sobre todo, los niños (45% en situación de pobreza). Fenómeno novedoso en el país y vinculado en parte a la mayor natalidad entre los sectores pobres de la población.
 - El conjunto de estos factores está vinculado al ya mencionado deterioro de la se-

- guridad social, la cobertura sanitaria y la inversión en vivienda para los sectores de bajos recursos.
- Como dijimos anteriormente, en buena parte de los indicadores socioeconómicos Uruguay aparece en buena posición comparado con la mayoría de los países de América Latina. Esto vale también en materia de empleo y desempleo abierto o encubierto, así como su precarización.
 - Sin embargo —para los fines de este trabajo— hay que tener en cuenta la evolución histórica del problema y el hecho de que se trata de un país con apenas tres millones de habitantes en un territorio de 185.000 kilómetros cuadrados, que tiene la menor tasa de natalidad del continente y casi el 12% de su población emigrada. En ese contexto es un hecho muy expresivo que no se logre desde hace años disminuir sus tasas de desocupación. Y, a diferencia de países de desempleo y subempleo crónicos, en Uruguay ello significa una vivencia “subjetiva” muy traumática, como lo muestra que el 66% de los uruguayos define al desempleo como su principal problema (*El Observador*, 1999).
 - En la década de los noventa, se mantuvieron altas tasas de desempleo abierto —oscilando siempre cerca del 10%—, con énfasis en el sector público y en la industria, que eran los que tenían antes una mejor situación cualitativa del empleo. Pero importa señalar que esta situación se agravó en 1999 (11,8%) y en el 2000 (13,5%), cuando se alcanzaron guarismos solo comparables con los últimos años de la dictadura militar.
 - Por otro lado, se estima que, en el 2000, entre el 48% y el 52% de la población económicamente activa tenían situaciones de empleo “precarias” (subocupación, informalidad, ausencia de cobertura social, etcétera.).
 - En otro orden —y contrariando la tradición nacional—, los últimos diez años vieron descender la inversión global pública en educación al 2,5% del PBI, nivel de inversión inferior al promedio de América Latina y solo comparable al de Haití.
 - Los indicadores del deterioro producidos por el largo período de baja inversión educativa (ponderado por la pirámide de edad y el PBI) son, por un lado, cualitativos, en especial en la calidad de la enseñanza pública, de primero y segundo grado, que sigue aun siendo mayoritaria. También se aprecia, en las crecientes tasas de repetición, el alto número de alumnos por aula, las deserciones

precoces (especialmente en los sectores de contexto social medio y bajo) y la paulatina descalificación de los docentes. Pero también cuantitativos, ya que, si bien el Uruguay sigue siendo líder en cobertura, ya se aprecia un 20% de analfabetismo en la propia capital del país, y hasta un 40% en sus barrios más carenciados (PNUD, 1999).

EL SHOCK ELECTORAL DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1999

Con la perspectiva contextual de las consideraciones anteriores, podemos analizar las recientes elecciones para elegir el nuevo presidente (a dos vueltas, modificación introducida por la reforma constitucional de 1996). Pero como la primera vuelta sigue realizándose simultáneamente con las elecciones para elegir el Senado y la Cámara de Diputados, debemos analizarlas en conjunto para tener una visión adecuada de la nueva relación de fuerzas políticas que se delineó en el país. En particular porque la asignación de bancas al Parlamento se realiza en la primera vuelta y por el régimen proporcional (sistema d'Hondt); es decir que cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta en la primera vuelta, quien gane luego el balotaje tampoco tendrá mayoría en el Par-

lamento, salvo que realice acuerdos políticos o alguna forma de coalición. También se debe tener en cuenta que la constitución exige, para diversos temas importantes, mayorías legislativas calificadas (ya sea de dos tercios, y sea de tres quintos), lo que refuerza la presión para realizar acuerdos políticos suprapartidarios para obtener gobernanza u otras formas de gobernabilidad, al menos en los casos como este, en que el presidente electo no obtuvo mayorías parlamentarias propias en la primera vuelta.

Como sabemos, el presidente electo —Dr. Jorge Batlle— no solo no obtuvo mayoría absoluta en la primera vuelta del 31 de octubre, sino que su partido se ubicó en segundo lugar —32,8% de los votos—, bastante detrás del Encuentro Progresista – Frente Amplio (EP-FA), que obtuvo el 40,1%, con lo que quedó tercero el Partido Nacional (PN), con 22,3%. La cuarta fuerza fue el Nuevo Espacio, con solo el 4,5% de los votos.

Antes de analizar en detalle los resultados en ambos turnos, subrayemos el significado político más sustantivo de dichas elecciones: cuatro son los aspectos más novedosos que surgen de los resultados de la elección presidencial ganadas en el balotaje por Batlle, del Partido Colorado (PC) (54,1%), quien venció al Dr. Tabaré Vázquez, del Frente Amplio (FA) (45,9%).

1. Por primera vez en la historia, la coalición de izquierda (EP-FA), aunque sin ganar la presidencia, pasó a ser claramente la mayor fuerza política a nivel nacional en bancas parlamentarias y también en votos ciudadanos.
2. En forma inédita en el Uruguay, el candidato más votado dentro del partido mayoritario (Vázquez) no ejerce la presidencia de la nación, lo que obliga a todas las fuerzas en presencia a redefinir el estilo y formato histórico de sus relaciones políticas.
3. El PN tuvo la peor votación de su historia y quedó relegado a un lejano tercer lugar, lo que pone en jaque su viejo rol histórico de ser uno de los “partidos de gobierno”.
4. Como efecto de la reciente reforma constitucional, en el balotaje, los partidos históricamente de gobierno (Colorado y Nacional), para poder ganarle al candidato de la izquierda (Vázquez), debieron por primera vez hacer campaña juntos y votar a un solo candidato —del PC en este caso— que los representara. Con el corolario de que debieron pasar a gobernar con un formato explícito de coalición.

Se consolida así el fin del más que centenario bipartidismo tradicional Nacional/Colorado

y se abre el proceso hacia un posible *nuevo bipartidismo* con el clivaje derecha/izquierda, o si se quiere, de centroderecha/centroizquierda.

Complementariamente, cabe subrayar que el avance del FA se dio no solamente en la capital, como era tradicional, sino también en el resto del país, donde pasó a ser la segunda fuerza global y primera en varios departamentos claves desde el punto de vista económico y poblacional.

Resumiendo, se puede decir que la coalición de derecha, o de centroderecha, retuvo el Ejecutivo, pero también que se produjo un fuerte corrimiento a la centroizquierda en el “centro de gravedad” del sistema de partidos. El país quedó dividido en dos bloques políticos relativamente similares.

¿Por qué podemos hablar de un terremoto en el sistema político y partidario cuando no solo el PC vuelve a presidir el gobierno, sino que además el PN pasó a integrarlo como miembro explícito de la coalición?

Para entender esta aparente contradicción hay que tener presente la historia política del país. Historia que durante décadas había asistido a una mayoría de ambos partidos sumados abrumadora (en torno del 90% de votos) y con un peso relativo equilibrado entre ambos. Como se sabe, esa relación de fuerzas comenzó

a cambiar lentamente en 1971, cuando se creó el FA; se acentuó en 1994, con una paridad de tres tercios; pero recién ahora tuvo un cambio radical, ya que el EP-FA pasa a ser mayoría neta, el PN se reduce drásticamente y ambos partidos tradicionales sumados solo alcanzan el 55%. Gruesamente, hay bastante consenso en que las ganancias del EP-FA¹² fueron tomadas del retroceso del PN; por su parte, el PC se mantuvo estable (ver Cuadro 1).

Es cierto que en Uruguay existe una larga tradición democrática y de pluralismo partidario, pero también es cierto que el monopolio de gobiernos blanco-colorados nunca había sido amenazado hasta 1994 —con la vieja constitución a una sola vuelta y elección presidencial a mayoría simple— y ahora de nuevo con la reciente constitución a dos vueltas y mayoría absoluta. El balotaje se introdujo, principalmente, para dificultar la casi segura victoria del FA; pero al ir acompañado de la obligación de un solo candidato por partido y la separación en el tiempo de las elecciones municipales (algo nunca ejercitado antes en la tradición blanco-colorada), se puede observar que terminó

favoreciendo la polarización entre el principal partido opositor y los viejos partidos tradicionales como conjunto. Y facilitó que el FA continuara creciendo en votos hasta llegar al 40,1% actual para el Parlamento y al 45,9% para la Presidencia (en la segunda vuelta).

Cuadro 1. Votos del PC, PN, EP-FA y NE en ocho elecciones (todo el país, en porcentajes)

| | 1962 | 1966 | 1971 | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Partido Colorado | 44,5 | 49,3 | 41,0 | 41,2 | 30,3 | 32,3 | 32,8 |
| Partido Nacional | 46,5 | 40,4 | 40,2 | 35,0 | 38,8 | 31,2 | 22,3 |
| Total | 91,0 | 89,7 | 81,2 | 76,2 | 68,7 | 63,4 | 55,1 |
| Frente Amplio | - | - | 18,3 | 21,2 | 21,2 | 30,6 | 40,1 |
| Nuevo Espacio | - | - | - | - | 9,0 | 5,1 | 4,5 |

Por eso, si hablamos de terremoto, es en relación con un pasado muy consolidado. No solo se terminó el bipartidismo tradicional de facto y el tripartidismo equilibrado de 1994, sino que parece emerger un posible nuevo bipartidismo donde uno de los polos es la izquierda o la centroizquierda y donde esta

12 Desde esta elección, el FA se presentó legalmente como EP-FA, dada su alianza con pequeños grupos externos que le son afines.

emerge como la principal fuerza partidaria considerada individualmente.

A ello debe agregarse otro hecho muy importante: como el EP-FA controla dos quintos del Parlamento, ello obliga al gobierno a negociar con aquellas muchas designaciones claves en el aparato estatal —u optar por su aprobación diferida—, así como la aprobación de ciertas leyes que exigen quórum especial, al tiempo que permite al FA interpelar o llamar a sala a los ministros con sus solas fuerzas, cosa que no sucedía anteriormente. Es decir que la principal fuerza política del país, si bien no controla el Poder Ejecutivo, puede sí exigirle que cambie el estilo tradicional de trato a la izquierda si quiere obtener una administración que no se vea continuamente jaqueada y, en ciertos temas, realmente paralizada. Es decir que el nuevo escenario presiona entre optar por un formato negociador e integrativo u otro confrontativo y que puede bloquear la vida política.

La tradición política uruguaya siempre fue negociadora, pero entre blancos y colorados; ahora debe ampliar ese hábito hacia la izquierda, en especial porque la Constitución actual fue pensada para un bipartidismo tradicional y no un sistema básicamente tripartidario donde la izquierda es mayoría relativa pero neta.

Como ya dijimos, en las últimas elecciones también se rompió otra larga tradición en la que la izquierda parecía tener destino electoral solo en la capital (donde era gobierno municipal desde 1989) y en las regiones del área metropolitana. El 31 de octubre de 1999 el EP-FA se posicionó como primera fuerza en cuatro departamentos y como segunda fuerza en otros cuatro, lo que constituye también una especie de revolución cultural y no solo electoral. De hecho, fue en el interior del país donde más creció en esas elecciones (un 78%), mientras que en Montevideo —la capital del país—, si bien partía de un *score* muy alto, subió solo un 17,5%: pasó del 44% al 51,7% de los votos emitidos en la primera vuelta (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Votación del FA en departamentos seleccionados (1984-1999) (en porcentajes)

| | 1984 | 1989 | 1994 | 1999 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Montevideo | 33,6 | 34,6 | 44,0 | 51,7 |
| Canelones | 15,8 | 16,7 | 28,2 | 39,3 |
| Maldonado | 11,3 | 11,5 | 18,8 | 35,6 |
| Paysandú | 14,5 | 12,6 | 24,0 | 42,1 |
| Soriano | 10,4 | 10,1 | 22,0 | 33,3 |

Estos cinco departamentos son —junto con el de Colonia— los más poblados y, en buena

medida, los más modernizados y urbanizados del país. En conjunto, superan el 70% de la población y del PBI totales. En todos ellos el EP-FA se perfiló como serio competidor en las elecciones municipales del mes de mayo del 2000, en las cuales no rigió el balotaje, sino la mayoría simple (aunque pueden darse —y se dieron— balotajes de facto por decisión política de los partidos tradicionales en varios departamentos donde se veían más amenazados).

Otro aspecto para resaltar es que, si bien ya en las elecciones de 1994, el EP-FA había ampliado su votación en los sectores menos educados y más pobres de la población,¹³ en esta elección, ese fenómeno se amplificó notablemente tanto en la capital como en las pequeñas y medianas ciudades del interior. Penetró así en lo que antes se consideraban reductos de los sectores populistas de derecha y extrema derecha. Ello explica que, por ejemplo, en Montevideo (donde obtuvo el 51,7% de promedio en octubre de 1999), se impusiera abrumadoramente en los barrios de la periferia, mientras que su *score* fue disminuyendo —aunque siendo siempre

alto— a medida que se aproximaba a los barrios de clase media y alta.

Ahora bien, un fenómeno electoral de esta magnitud en un país tradicionalmente lento y sin sorpresas, en cuanto al comportamiento de los votantes, exige buscar explicaciones que no sean simplistas ni unidimensionales.

Provisoriamente se pueden señalar las siguientes causas concomitantes:

- a) El desgaste lógico de las expectativas ciudadanas en los partidos que gobernaron siempre, y en particular en las tres administraciones posdictadura; sobre todo porque en estos años operaron cada vez más en un registro de coalición de facto, dejándolo que dejó al FA como la única oposición claramente identificable para el ciudadano común. Esta es sin duda una causa de mucho peso, pero por sí sola parece insuficiente para explicar todo el fenómeno en cuestión.
- b) El acostumbamiento —o si se quiere banalización— a la presencia de la izquierda en el escenario político, favorecida por dos fenómenos concurrentes. Primero la mencionada evolución ideológica y programática hacia la centroizquierda y la lógica intrasistema, en especial luego de la crisis del campo socialista. Segundo, el ejercicio exitoso

13 Anteriormente, el electorado frenteamplista era comparativamente mayor en los sectores de trabajadores sindicalizados y en la población de mayor nivel educativo.

de dos gobiernos municipales sucesivos en el departamento de Montevideo, sede de la capital del país y donde se concentra casi el 45% de la población y una proporción aún mayor del PBI nacional¹⁴.

- c) El hecho de que todas las fuerzas de izquierda operen desde 1971 nucleadas en el FA (y su ampliación actual a través del EP), con autoridades y programa comunes y con candidatos únicos a los cargos ejecutivos. Es decir que, en varios planos simbólicos y operativos, el FA presenta una fisonomía y una continuidad casi únicas en América Latina, lo que, sumado a la longevidad, le ha ido dando las características de un nuevo partido tradicional en el país. Ello neutralizó parte importante de las resistencias tradicionales a votar “izquierda”.

14 A pesar de estas transformaciones —y la razonable experiencia de gobierno en Montevideo durante diez años—, de todos modos, la campaña electoral fue muy polarizada por los partidos tradicionales, que trataron al EP-FA como si fuera aún el mismo partido de izquierda de 1971. Puede sostenerse que esa prédica no tuvo un efecto demasiado expansivo, pero es indudable que fue eficaz para bloquear en el balotaje un cierto porcentaje de votos quizás decisivos, dado el carácter muy disputado del balotaje.

- d) La presencia en las últimas dos elecciones de una candidatura del EP-FA a la presidencia —sin duda— muy carismática y de gran penetración en la opinión pública, como es la de Tabaré Vázquez, indudable fenómeno político que se proyectó nacionalmente a través de su desempeño como intendente de Montevideo en el período 1989-1994. Un político intuitivo, pragmático, con inflexiones a veces de tipo populistas, que no viene de la política y que cada tanto hace cuestión de ese hecho para avanzar políticamente.
- e) La convergencia creciente en la orientación programática —de inspiración crecientemente neoliberal— entre el PC y el PN; al menos entre sus sectores mayoritarios, ya que sus opciones de centro o de corte socialdemócrata fueron perdiendo peso sin solución de continuidad. Ello dejó relativamente libre ese espacio para las propuestas del FA y, en menor medida, del NE.
- f) El hecho de que el candidato único del PN —por elecciones internas previas— fuera el Dr. Alberto Lacalle, expresidente muy cuestionado fuera y dentro de su partido por graves acusaciones de corrupción y mal uso de fondos públicos durante su gobierno. Ello contribuyó a la pésima votación de todo el

PN y a un corrimiento de muchos de sus antiguos votantes hacia el EP-FA ya en la primera vuelta. Y de un nuevo grupo —aunque menor— en la segunda vuelta.

- g) El impacto negativo sobre la lógica de reproducción política de los partidos tradicionales de la reciente reforma constitucional (en sus rubros electorales), que jaqueó fuertemente los hábitos y costumbres de sus dirigentes superiores e intermedios y desorientó en parte a su electorado. Esta reforma de 1996 dividió, en su momento, por mitades al electorado y, en menor medida, a las dirigencias políticas; unos, pensando que los perjudicaba y que estaba hecha básicamente para frenar el posible gobierno del FA; otros, pensando que los beneficiaba, pero reconociendo que, al combinar el balotaje con los candidatos únicos por partido, y separando las elecciones municipales, ello les traería problemas.

A estos factores de tipo más propiamente políticos, se deben agregar aquellos de índole demográfica y socioeconómica, algunos de tipo coyuntural:

- a) Los efectos de la desaparición paulatina —por razones demográficas— del electorado

de edad avanzada, más ligado históricamente a los partidos de gobierno y sus fuertes tradiciones, contrariamente de aquel más joven e incorporado a la vida política más recientemente, que los estudios electorales han mostrado tiende a inclinarse mayoritariamente por el EP-FA.

- b) La existencia de sectores crecientes de medianos, pequeños y micro empresarios que trabajan para el mercado interno (urbanos y rurales), así como de las capas medias bajas y populares, que han sufrido en estos quince años los efectos de las reformas macroeconómicas y del gasto público social que se aplicaron. Como ya señalamos, estas han sido menos radicales que en otros países, pero, de todos modos, privilegiaron al sector financiero de la economía, retrajeron la protección estatal de los más débiles y generaron mayor desocupación y subempleo, precarización de los puestos laborales, migraciones campo-ciudad, y —lo que es nuevo en el país— un creciente sector de marginales urbanos, empobrecimiento juvenil (sobre todo infantil) y una creciente inseguridad y violencia urbanas.

- c) La fuerte devaluación de la moneda brasileña a comienzos de 1999, con su efecto

negativo inmediato para la economía uruguaya, especialmente sobre las exportaciones, el empleo, el crecimiento económico y, más en general, sobre las expectativas globales del país y del propio Mercosur. Esa coyuntura afectó —sin duda— las chances de ambos partidos tradicionales¹⁵, que insistieron en su campaña electoral —en esa circunstancia tan desfavorable— en minimizar cualquier defecto del modelo que coaplicaban y ridiculizar los planteamientos críticos de la oposición a ese respecto.

Sin duda, se podrían agregar otros factores que pudieron contribuir al crecimiento espectacular del FA, pero debe reconocerse que, en los meses previos a la elección, casi nadie apostaba a que este llegara al 40% en la primera vuelta. Hubo, por lo tanto, un factor sorpresa, no en cuanto a su crecimiento, sino en lo que hace a la magnitud. Una explicación no oportunista debe, pues, investigar en profundidad como operó en concreto la combinatoria de los diversos factores que mencionamos.

15 Como perjudicó en forma similar a los partidos o coaliciones en el gobierno que se sometieron en ese momento a elecciones. Ese fue el caso del justicialismo argentino (triumfo de la Alianza) y la Concertación chilena (apretadísima victoria de Lagos).

Se ha dicho que, dadas todas esas circunstancias —y si no hubiera ganado la reforma en 1996—, el FA hubiera ganado el gobierno en la primera vuelta. Es posible que así fuera, aunque otros sostienen que, sin la eliminación de las múltiples candidaturas para presidente de los dos partidos tradicionales, la prohibición de sublemas para las diputaciones y la separación en el tiempo de las elecciones municipales, el PC y, sobre todo, el PN hubieran votado muchísimo mejor y habrían, de todos modos, hecho incierto el resultado.

Es difícil dirimir *post factum* ese debate. Lo que sí es cierto, es que aquel escenario sociopolítico y económico, con el marco de esta reforma en las reglas electorales, produjo finalmente ese nuevo mapa político y partidario en el país.

En rigor, no se produjo un corrimiento radical de la autodefinición política del electorado en un continuo derecha/izquierda, sino más bien un cambio en la forma de expresión político-partidaria de una parte considerable del gran bloque de votantes de centro. Es decir que el EP-FA recogió más votos centristas que fueron perdidos por los partidos tradicionales. Eso se expresó ya en la primera vuelta y se vio reforzado simbólicamente en la segunda vuelta, donde un candidato de izquierda, autodefinido como socialista, disputó casi de igual a igual la

presidencia del país. Políticamente, eso representa en Uruguay una innovación muy grande respecto al pasado. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la coalición FA está situada nominalmente, y realmente, más a la izquierda que las coaliciones que apoyaron, por ejemplo, a Ricardo Lagos, en Chile, y a Fernando de la Rúa, en Argentina. Y que tiene una tradición política y una consistencia organizativa bastante consolidada.

Pero esto no debe hacer pensar que el FA “mayoritario” de 1999 es el mismo de 1971, o incluso el de 1984 a la salida de la dictadura. Sigue agrupando a los viejos partidos de izquierda y otros sectores independientes. Pero ni estos partidos sostienen los mismos programas y funcionan como antes ni las relaciones de fuerzas internas son las mismas. Si bien la gama de posiciones internas es bastante amplia, es claro que predomina en la práctica un pensamiento y una conducta política que no solo juega completamente dentro de las reglas del sistema político, sino que se podría definir como de tipo social demócrata¹⁶,

o de reformismo más o menos radical según los momentos.

Este cambio se fue produciendo paulatinamente desde 1984, con altibajos y crisis varias, no siendo la menor la salida del FA en 1989 del Partido por el Gobierno del Pueblo (luego escindido, lo que dio lugar al Nuevo Espacio), y la Democracia Cristiana (luego reinsertada en el FA al crearse el EP-FA en 1994). Fue un cambio que acompañó significativamente la sucesiva “aproximación” al gobierno (accediendo ya en 1989 al municipio de Montevideo) y que fue procesado en sucesivos debates y congresos. También incidió la crisis y división del antiguo Partido Comunista, acompañada por el surgimiento de nuevos grupos y líderes “independientes”, así como el cambio de la “cultura” política de izquierda en el país, en toda la región y en Europa. De todos modos, fue un cambio que avanzó siempre más en los hechos que en virajes doctrinarios demasiado explícitos, aunque sí hubo corrimientos sucesivos en el programa inicial de 1971.

En la campaña electoral el FA hizo cuestión de hablar de dos proyectos de país. En la coyuntura, el clivaje real de los dos proyectos —para el elector— se expresaba en el grado de participación estatal frente al mercado, la profundidad de las políticas sociales

16 Usamos aquí este término en un sentido más bien formal y casi topográfico entre los polos derechista y revolucionario. Hablar aquí de centrista, confundiría el análisis en términos de sistema político.

compensatorias, el *quantum* de políticas productivas explícitas, la magnitud de la inversión educativa, el formato impositivo y el tipo de atención a dar a los reclamos sobre los desaparecidos durante la dictadura. Se puede sostener que ese planteo, hecho desde la oposición, logró captar una gama amplia y heterogénea de insatisfacciones con los últimos gobiernos del PC y el PN, asociados o coaligados en grados diversos en cada administración, pero claramente percibido por la ciudadanía.

En cuanto a los partidos tradicionales, ya vimos que eligieron defender la lógica de su gestión anterior, que estuvo más centrada en el retiro relativo del Estado, la apertura radical a los mercados y el ancla cambiaria (con la consecuente pérdida de competitividad internacional) como instrumento central para el equilibrio fiscal. Y, más globalmente, una convocatoria a asumir los riesgos de la modernización mercadista en todas sus consecuencias. La victoria de candidatos como Jorge Batlle y Alberto Lacalle en las elecciones internas previas y, luego, el triunfo de su coalición en el balotaje expresan el predominio del polo más liberal en lo económico y lo social dentro de ambos partidos. Sin embargo, debe hacerse

una lectura más detallada de los resultados para comprender el nuevo escenario¹⁷.

Lo anterior es claro para el PN, donde los sectores ajenos a Lacalle quedaron en las internas en franca minoría dentro del PN. Pero el PC se dividió en dos mitades similares (lideradas por Batlle y Julio María Sanguinetti), lo que, combinado con el enorme peso del FA en el Parlamento, creó un escenario más complejo y matizado para el nuevo gobierno. Este pasó a actuar aprovechando su mayoría simple para aplicar su programa, pero al mismo tiempo no puede dejar de leer el mensaje de las urnas en vistas a las elecciones presidenciales del 2004, donde el FA se perfila como potencialmente ganador, incluso con el balotaje.

17 Las divergencias entre *sectores* de los partidos tradicionales tienen en parte raíces históricas y de luchas por espacios políticos, pero hace años que se han desplazado hacia un clivaje más bien centrado en el grado de liberalismo económico y participación del Estado en la economía. Subsidiariamente, se agregan —a veces en forma cruzada— fuertes diferencias personales, pero también de estilo en cuanto al “aprovechamiento” de la función pública para beneficio personal o de los propios partidos y sus clientelas. En este último aspecto, ya señalamos las graves acusaciones contra Lacalle, pero también allegados a Jorge Batlle han realizados fuertes críticas a funcionarios de jerarquía política del último gobierno de Sanguinetti, denunciando a varios de ellos frente a la justicia penal.

Es decir que el país quedó con un escenario político muy complejo y relativamente trabado. Ello exige al gobierno no solo disciplinar a sus diversos componentes políticos, sino además buscar formas inéditas de negociar y transar con una oposición que tiene un muy fuerte apoyo ciudadano y el 40% de los votos en el Parlamento. De lo contrario —en un contexto regional y mundial nada promisorio en lo inmediato para el país— rápidamente podría llegarse un *impasse* bastante crítico.

En cierto modo, nos encontramos con la clásica paradoja del pluralismo efectivo en el juego político: abre caminos que se bifurcan entre el bloqueo o la búsqueda afanosa de negociaciones que no sumen cero; especialmente en contextos recesivos a nivel nacional y, en parte, internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Buxedas, M. et ál. 1999 *Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Uruguay* (Santiago de Chile: OIT).
- Coraggio, J. L. y Deere, C. D. (comps.) 1985 *La transición difícil: la autodeterminación de los pequeños países periféricos* (México DF: Siglo XXI).
- Búsqueda*, 2000 (Montevideo) 23 de noviembre.
- Clarín* 1990 (Buenos Aires) 23 de abril.
- Entrevista a Alain Touraine.
- de Sierra, G. (org.) 1987 *Hacia dónde va el Estado uruguayo? Concentración de poder y democracia* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo).
- 1992 *El Uruguay post dictadura. Estado, política y actores* (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- 1994a “Sobre los problemas de la (in) gobernabilidad en el Uruguay neoliberal de la posdictadura” en de Sierra, G. (comp.) *Democracia emergente en América del Sur* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).
- (org.) 1994b *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Caracas: Nueva Sociedad – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).
- 2000 “Desafíos de un pequeño país ante el Mercosur. El caso uruguayo” en Costa Lima, Marcos (org.) *O Mercosur no liminar do século XXI* (San Pablo: Cortez).

- (org.) 2001 “Variables ‘blandas’ y variables ‘duras’ en el análisis de los escenarios: el caso de los países chicos del Mercosur” en de Sierra, G (org.) *Mercosur: sociedades en integración* (Buenos Aires: CLACSO). *El Observador* 1999 (Montevideo) agosto.
- Encuesta de opinión pública, Equipos Mori.
- Katzman, R. 1996 *Marginalidad e integración social en Uruguay* (Montevideo: CEPAL)
- Lechner, N. 1998 “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, Documento de Trabajo, PNUD, mimeo.
- 2000 *Informe sobre Uruguay* (Montevideo: Oficina Local).
- Real de Azúa, C. 1977 “Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 4, segundo semestre.
- Schvartzer, J. 2001 “El Mercosur: un bloque exitoso con un socio demasiado grande” en de Sierra, G. (org.) *Mercosur: sociedades en integración* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vigorito, A. 1998 “Una descomposición de la desigualdad de ingresos y trabajo en Uruguay, 1986-1996”, Documento de Trabajo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.

PARTE V

AMÉRICA LATINA

PAÍSES Y PROCESOS

El tema de las sociedades latinoamericanas —sus estructuras sociales, sus procesos sociopolíticos, sus cambios de regímenes y sus ciclos electorales— fue una constante de mis investigaciones y la docencia en estos cincuenta años de producción académica. Esa constante se inicia con la publicación en 1968 en París de mi primer artículo académico, que recogía una investigación de campo e histórica sobre los movimientos sociales y el desarrollo en República Dominicana (no incluido en esta antología), hasta los trabajos aquí recogidos sobre diversos tópicos relevantes.

Se han incluido en esta Parte V trabajos sobre las crisis recientes en algunos gobiernos de izquierda, pasando por el análisis sociológi-

co de los dilemas sociales y políticos de Cuba cuando la implosión de la URSS, la formulación general de las tensiones entre unidad y diversidad de América Latina como realidad y como objeto de análisis, el desempeño particular de los pequeños países de América Latina, el estudio de diversos casos de democracias emergentes en las posdictaduras militares y algunas elecciones emblemáticas en México o Brasil.

Se abordan aquí, pues, desde temas globales y generales hasta análisis de países concretos o grupo de países y procesos específicos.

Son trabajos realizados en distintos períodos y en el marco de distintas instituciones académicas de Uruguay, México, Argentina, Brasil, República Dominicana y Francia.

LOS DILEMAS DE CUBA ANTE LA IMPLOSIÓN DE LA URSS

UNA MIRADA SOCIOLÓGICA* **

Este artículo no pretende encarar un análisis detallado de la sociedad y el Estado cubanos. Solo intenta reflexionar sociológicamente sobre algunas dimensiones relevantes de la sociedad y el sistema político, en sentido amplio, a más de treinta años del triunfo de la Revolución. Esas dimensiones forman parte de los problemas y dilemas que integran la agenda que muchos sectores sociales y los actores políticos cubanos discuten intensamente desde hace ya un buen tiempo.

UNA SOCIEDAD MADURA Y COMPLEJA

El primer elemento para jerarquizar en cualquier análisis actual sobre Cuba es el hecho de

que estamos ante una sociedad que en el marco de la Revolución logró —sin salir por eso del mundo del subdesarrollo y la escasez de recursos— un alto grado de madurez y complejidad sociocultural. En treinta y tres años, se produjeron grandes cambios en la estructura familiar, territorial, productiva, educativa y de satisfacción de las necesidades básicas para amplísimas capas sociales.

Más allá de la actual crisis extrema de recursos materiales disponibles —y con antelación a ella—, es indudable que amplísimos sectores sociales han elevado subjetivamente la calidad y cantidad de demandas que plantean a la sociedad y al Estado. Esto hace a las leyes sociológicamente conocidas de cómo se formulan y desarrollan en el imaginario colectivo las exigencias de consumo (en un sentido amplio y no solo material).

Pero esta madurez y complejidad no solo se refieren a las demandas de “consumo”, sino que se manifiestan también en la estructura

* Publicado en *Análisis político* 1993 (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia) N.º 18, enero-abril.

** Retomamos aquí las ideas centrales que expusimos en la Mesa “Cuba ante un mundo cambiante”, 18.º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, La Habana, 1991.

social. Nos referimos, por ejemplo, a los agudos procesos de urbanización, a la expansión y complejidad del sistema educativo o a la intensa vinculación de amplias masas con los problemas políticos nacionales (no solo locales o sectoriales). En una palabra, un proceso intenso de lo que habitualmente se designa como modernización sociocultural.

En particular, cabe señalar la existencia de centenares de miles de profesionales, científicos, técnicos de distintos niveles, artistas, escritores, profesores y deportistas. La gran mayoría de ellos adquirieron su *expertise* a través de cursos formales, lo que acentúa su profesionalización y, por lo tanto, la complejidad y diferenciación de sus grupos de referencia y de sus demandas específicas.

Todo lo anterior genera, desde la sociedad en general y desde ciertos sectores sociales precisos, un proceso creciente de demandas. Esas demandas se orientan principalmente a los siguientes reclamos:

- a) una creciente autonomía de organización y de reivindicación de intereses específicos o sectoriales;
- b) una mayor participación e iniciativa autónoma en el plano sociocultural y político;

- c) un mayor refinamiento, amplitud y diversidad —formal y sustantiva— tanto de la prensa de masas como especializada;
- d) una mayor diversidad y autonomía en los modelos de vida cotidiana;
- e) una mayor institucionalización y profesionalización de los mercados de trabajo, en particular en cuanto a los mecanismos de acceso y promoción en la escala de responsabilidades.

UN PAÍS SUBDESARROLLADO Y AMENAZADO DESDE EL EXTERIOR

Una paradoja propia de la situación cubana es que, al mismo tiempo que presenta esos caracteres de madurez y modernidad —tanto por algunos determinantes históricos como por la convivencia obligada con un largo bloqueo externo—, sigue siendo una sociedad pobre y de limitados recursos. Fenómeno hoy agravado por la desaparición del Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), así como por la crisis económica y el cambio político de la antigua URSS. Ello implica un horizonte duradero de alta escasez relativa de recursos y, por lo tanto, un límite estructural a la satisfacción de las demandas crecientes de consumo material y cultural diversificado. Problema aún más

agravado por la política de fuerte redistribución igualitaria impulsada por el gobierno socialista. Política que, por lo demás, constituye uno de los ejes de legitimidad del régimen poco posible, pues, de ser modificada.

Junto con esta contradicción entre el modelo sociocultural de consumo —y más ampliamente de desarrollo— y los recursos escasos, la sociedad cubana se ve hoy sometida a la tensión entre las demandas crecientes de participación y democratización —en el plano político y en el de la gestión de las instituciones económicas, administrativas y culturales— y las limitaciones impuestas por el bloqueo y la constante amenaza de agresión propiamente militar por parte de los Estados Unidos. Este bloqueo y esta amenaza han generado inevitablemente una tendencia a crear y estabilizar reflejos de *militarización*¹ y rigidez relativa en la vida política y en amplios campos de la vida cotidiana.

El intenso debate que hoy se produce en Cuba sobre cómo encarar la ampliación y pro-

fundización de la democracia política y cómo combatir la burocratización y la rutina y otros temas conexos está profundamente atravesado por las tensiones y contradicciones objetivas que hemos señalado. Democratización política, democratización social y defensa de la soberanía nacional son dimensiones que se entremezclan y tienden a reducir los grados de libertad en las opciones, más allá —incluso— de la voluntad explícita de los actores. Más aun teniendo en cuenta la difícil situación macroeconómica.

LA RUTINIZACIÓN DE LOS LOGROS DEL CARISMA

Otro aspecto central para entender el momento actual de la sociedad y la política cubanas es el hecho de que, luego de más de treinta años de régimen socialista, para la gran mayoría de la población —especialmente para los millones de cubanos menores de cuarenta y cinco años—, el conjunto de logros simbólicos y materiales de la Revolución han sido rutinizados como componentes “naturales” de la sociedad y tienden a no ser considerados subjetivamente como conquistas excepcionales, sino como datos. Por lo tanto, operan —sociológicamente— solo débilmente como contrapeso para diferir en el tiempo las nuevas demandas

1 Usamos el término *militarización* en un sentido amplio y no como sinónimo de omnipresencia militar visible. Nos referimos a la contaminación entre la idea de tensión y conflicto abierto, con la idea de enemigo del régimen y peligro para la Revolución y sus logros.

que emergen “aquí y ahora”. Este es un fenómeno clásico en todo proceso social y político, y solo puede ser desactivado o postergado en períodos de crisis aguda y por tiempo limitado.

El principal efecto de esta “rutinización de los logros” es que los individuos y los grupos sociales estructurados sobre bases objetivas tienden cada vez más a exigir aquello que “les falta”, por lo que se trasladan hacia esas carencias la dinámica de los conflictos y nudos de decisión. Esto sucede con fuerte independencia relativa de factores, tales como la ideología o el nivel económico y cultural de los demandantes. Incluso, es un fenómeno que se refuerza en los sectores más integrados, más conscientes y con mayores niveles socioculturales ya adquiridos.

A ello debe agregarse el también clásico fenómeno de la “rutinización de los carismas”. No solo por el paso del tiempo, sino por la creciente institucionalización del nuevo marco de actividades y de los procesos decisorios, así como por el ya señalado proceso de maduración y complejidad creciente de la sociedad y la vida cotidiana. Ello lleva a que los dirigentes de todos los niveles se vean solicitados de recomponer su legitimidad a través de la solución concreta de los problemas concretos que emergen en la coyuntura y menos por sus logros anteriores.

Y lleva también a la utilidad decreciente de la referencia a los logros pasados como forma de postergar la atención de las nuevas demandas. Este fenómeno resulta aún más acentuado por la actual coyuntura crítica, la que implica nuevas y severas limitaciones al nivel de vida promedio de la población.

EL MODO DE PRODUCCIÓN Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

Hace ya varios años que, en el Estado, el partido y la sociedad cubana se considera inconveniente haber adoptado más o menos globalmente el modelo soviético de “construcción del socialismo”. Reconociendo las ventajas obtenidas y las indudables diferencias entre ambas situaciones, consideran que ese fenómeno de “copia”, como lo llaman, tuvo efectos negativos para el proceso socialista cubano. Los debates en curso implican tanto temas referidos a la organización económica, la gestión y la administración como a otros aspectos institucionales y políticos.

No analizaremos en detalle esos diversos niveles, que incluyen —evidentemente— aspectos referidos a lo que en la teoría marxista se denomina el modo de producción material y también al plano del régimen político en sentido estricto. Lo que nos interesa señalar es la

necesidad de separar en los análisis esos dos planos, para evitar la errónea asimilación entre ambos, como sucede muy a menudo.

En el análisis de las sociedades estructuradas por el capitalismo ya nadie duda de que sea posible separar ambos planos. En particular, se poseen elementos teóricos que explican coherentemente como, en ellas, las relaciones sociales ligadas al modo de producción material se pueden reproducir empíricamente bajo formas de organización política tan diversas como la monarquía, las diversas formas de repúblicas, las dictaduras militares o el fascismo.

También para el análisis de los procesos socialistas es imprescindible introducir ese aporte metodológico. En concreto, es necesario postular teóricamente la autonomía relativa entre ciertos aspectos de las relaciones sociales de producción y las diversas formas de organización política, en particular las formas de garantizar el desarrollo de la democracia socialista.

De la lógica de conjunto del planteo hecho hasta aquí, se desprende que la propia maduración y complejidad de la sociedad cubana actual presiona hacia la adopción de nuevos mecanismos de institucionalización del sistema político que, partiendo de su propia experiencia —y de las limitaciones externas—,

puedan atender las nuevas demandas que emergen objetivamente desde la sociedad.

Es indudable que los sistemas electorales, el modo de funcionamiento partidario y el sistema político en su conjunto —incluidos el modo de organización del Estado y su relación con las organizaciones políticas y con la sociedad— pueden, al menos en teoría, sufrir diversas transformaciones sin que ello modifique per se las relaciones sociales de producción en su conjunto.

Desde un punto de vista analítico parece, pues, consistente sostener que existen actualmente en Cuba condiciones sociales y demandas subjetivas que presionan para la creación de espacios institucionalizados, de tal forma que el debate y la confrontación política entre diversos grupos y sectores sociales se canalicen en forma regular y sin provocar necesariamente crisis o exclusión de algunos de los actores. La forma actual de relacionarse entre sí el Estado, el partido y la diversidad de grupos sociales parece contener rigideces y limitaciones que no solo traban algunos aspectos del desarrollo material, sino que limitan el aporte de la creatividad social.

Una mayor autonomía entre los diversos niveles mencionados y la creación de espacios legitimados para los emergentes de la sociedad

y su heterogeneidad nos parecen, pues, áreas estratégicas para el futuro del proceso cubano. No solo en el plano político, sino también como forma de procesar los difíciles desafíos de la actual crisis económica.

A MODO DE CONCLUSIÓN INCONCLUSA

La configuración y la dinámica de los formatos políticos —de todos los formatos políticos— están relacionadas con la naturaleza de la estructura socioeconómica y cultural de cada sociedad. Pero esa relación está lejos de ser mecánica y unidireccional, y además se ve intermediada por el contexto internacional y la voluntad política de los decididores estratégicos.

En este texto, hemos analizado un conjunto de condicionantes específicamente sociológicas que entendemos operan en el seno de la sociedad cubana en la dirección de promover una mayor pluralismo, democratización e institucionalización del sistema político vigente en las últimas décadas.

Sin embargo, estas tendencias enfrentan obstáculos provenientes del rápido y agudo de-

terio de los niveles de vida de la población, de considerables inercias generadas por las prácticas anteriores y del contexto internacional altamente agresivo e intervencionista que genera la política estadounidense hacia la isla.

Es difícil prever la forma concreta en que se articularán en el futuro dichas tendencias contradictorias. Pero, cualquiera sea la fisonomía final que adopte el movimiento iniciado con la reciente reforma del sistema electoral, es indudable que requiere un cambio de fondo de la política norteamericana, de modo que los procesos de apertura e institucionalización política no lleguen a afectar los excepcionales niveles de democratización social y cultural promovidos en la sociedad cubana por el proceso revolucionario. Dimensión esta tan desoladoramente deficitaria en la casi totalidad del resto de los países latinoamericanos, tengan o no regímenes democráticos, sean o no exitosos en materia de crecimiento económico y reinserción internacional.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO*

Para comenzar el análisis, diré, en general, que el proceso histórico mexicano ha tenido y tiene una relevancia importante para América Latina. Esto no quiere decir que los procesos en Uruguay o Paraguay —por hablar de dos países pequeños— sean menos importantes en un sentido teórico. Pero en el sentido de los impactos sobre el contexto global de la región, es evidente que tanto los procesos mexicanos como los brasileños o los argentinos tienen más inmediatas connotaciones prácticas. Y como bien sabemos, desde el punto de vista intelectual, a veces la importancia práctica también después se traduce en relevancia teórica. No relevancia en sentido sustantivo, pero sí cantidad de gente y dinero que es aplicado al estudio de los procesos que tienen más impacto, que, si bien no siempre son los más

significativos, sí son los más estudiados. El caso de México posee esta doble condición: tiene impacto y son hechos muy significativos para toda América Latina.

México ha sido en los últimos años una especie de laboratorio de los procesos generales que están ocurriendo en América Latina. Laboratorio, es decir, banco de ensayo con puntos de referencias muy significativos, en particular para uno de los escenarios, una de las estrategias de reconversión del Estado, de la sociedad, de la economía y de la política en Latinoamérica. Tengo la impresión de que configuró, al menos hasta el año pasado, uno de los modelos posibles de reconversión dentro del enfoque general de tipo neoliberal, como una de las fórmulas de “reinventar” una nueva articulación entre Estado, sociedad, política y economía. México tenía un compromiso histórico con una matriz de fuerte componente estatal en la organización de la sociedad y de la economía que la radicalidad del proceso de reconversión de

* Publicado en *América Latina. O desafio da democracia nos anos 90* 1990 (Río Grande del Sur: Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

ese modelo adquirió legítimamente el carácter de prototipo o de paradigma práctico. Y más aún, porque los mexicanos, el gobierno y los intelectuales y técnicos que acompañaron ese proceso y que lo pensaron tuvieron la voluntad de hacer teoría sobre él. Nunca aceptaron que ese modelo fuese llamado neoliberal o liberal, sino que ellos tomaron la inspiración europea y lo denominaron “liberalismo social”. Y no solo lo denominaron, sino que escribieron gruesos volúmenes intentando mostrar en qué consistía eso.

También el caso mexicano fue paradigmático, dada la importancia geopolítica mexicana y su tamaño económico, geográfico y poblacional. Asimismo, por el hecho de estar en la primera frontera con los Estados Unidos. Históricamente, siempre fue así, y de ahí la significación que eso tenía para América Latina y para ellos, por la radicalidad de su voluntad de aplicación de una reconversión de tipo neoliberal y la ruptura que eso significaba para la tradición de populismo de tipo estatista latinoamericano. Debe agregarse el hecho de haber conseguido firmar finalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos, que fue un desafío muy grande para los mexicanos y para los estadounidenses, porque la sociedad norteamericana también quedó

muy dividida sobre eso. Y, además, el conseguir ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el año pasado (el único país latinoamericano que entró en el club de los países ricos o del primer mundo). Carlos Menem y Domingo Cavallo hablan del primer mundo, México había entrado en el primer mundo. Claro, entró por unas horas. El día que firmó cayó al fondo del cuarto mundo. Fue el día del levantamiento de Chiapas. En realidad, no cayó, pero entró en una fase complicada que culminó un año después con la crisis del modelo, o de una parte del modelo; una crisis monetaria y el famoso “efecto Tequila”.

Además de esto, también México y las elecciones mexicanas tienen una significación particular, porque era un país donde el partido político hegemónico y dominante, que era el Partido Revolucionario Institucional (PRI), estaba en el poder después de muchos años (aún lo está). Había conseguido una fusión entre el Gobierno, el Estado y el partido muy fuerte, muy estructurada, capaz de provocar envidia al modelo histórico soviético, porque tenía ventajas políticas frente a este último. Tenía más espacio, había un movimiento. Era una fusión, pero con intervalos de respiración si se compara con los modelos de control estatal de fusión Estado-partido de otro tipo.

En todo caso, era un modelo paradigmático y las elecciones presidenciales, históricamente, nunca significaron una alternativa. Nunca había suspenso en México. Siempre ganaba el caballo del comisario. El PRI siempre ganaba, solo podía ganar. De ahí la trascendencia de la sorpresa en el año 1988 con su posible derrota. Es imposible saber los datos efectivos, porque fueron quemadas las boletas de votación y se cayó el sistema electrónico de cómputos durante tres días; es decir, nadie sabe exactamente quien ganó, pero todo parece indicar que no ganó el PRI, sino la alianza del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que estaba naciendo, y otros dos grupos con Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del expresidente Lázaro Cárdenas) como candidato.

Esto fue una revolución muy fuerte en la historia de las elecciones presidenciales mexicanas posteriores a los años treinta. En consecuencia, estas del año pasado también tuvieron una significación, una incerteza posible y un interés. Había más juego electoral que antes. Por todo eso tengo la impresión que fueron importantes. Y es necesario que sean estudiadas y analizadas para México y desde un punto de vista de comparación con otros países latinoamericanos.

Dicho esto, como preámbulo haría dos pequeños capítulos. Uno, de antecedentes

políticos significativos en el contexto electoral a mediano plazo y otro de coyuntura económica y sociopolítica inmediata durante la campaña electoral, para terminar luego con las implicancias del resultado de las elecciones presidenciales para México y sus efectos en los meses siguientes, que son muy complicados. El hecho que haya ganado de nuevo el PRI no resuelve nada. La victoria de Ernesto Zedillo resuelve un problema administrativo y político de asignación de responsabilidades para ejercer el Ejecutivo, pero casi no resuelve ningún otro problema de los que México tenía que enfrentar el año pasado. Algunos de ellos hasta parecen haberse agravado. Eso es lo que voy a intentar demostrar.

Para entender esto, comenzamos primero con breves antecedentes políticos significativos a mediano plazo. Por un lado, México tuvo, en los últimos años, fuertes presiones democratizadoras de aquel régimen de partido-Estado tan sólido. Hay diferentes definiciones, está muy debatido ese tema, pero —evidentemente— no era una democracia normal. Algunos decían que era una dictadura disfrazada; otros, una democracia muy parcial. En todo caso, no era una democracia como la concebimos habitualmente. No era una poliarquía común. En los últimos años (especialmente a partir de 1968

con la crisis de Tlatelolco, la revuelta estudiantil), hubo muchas fracturas en aquel sistema y un proceso complejo en donde aumentaron las presiones democratizadoras de los partidos de oposición. En primer lugar, del Partido de Acción Nacional (PAN), que es un partido bastante conservador, de centroderecha y de derecha, con matices y evoluciones, pero que en el escenario mexicano se situaba a la derecha, muy vinculado a los empresarios del norte del país, los sectores más dinámicos y muy ligados a los Estados Unidos y a la cultura americana de la política. Además, existieron fuertes presiones democratizadoras desde la izquierda tradicional mexicana que, si bien antes estaba muy dividida, a partir del 1968 empieza un proceso de cierta convergencia sustentado en creer, como en otros países, en el hecho de que la lucha por la democracia tenía sentido en términos de lucha social y política: no solo táctica, sino también estratégica. Ese fue un proceso lento en México. Dado que eran evidentes tanto la manipulación de los procesos electorales y de la vida política como del uso de la violencia controlada —pero efectiva— para resolver los problemas políticos frente a la oposición, la lucha por la democracia, el voto y la transparencia en las elecciones se transformaron en una bandera de la derecha y de la izquierda —por lo

menos topográficamente hablando— respecto al PRI. Esto creó presiones muy fuertes en el sentido de exigir al gobierno el hacer reformas electorales y políticas.

El segundo elemento para considerar es que a partir de 1968 se dio un proceso acelerado, sobre todo después del terremoto, que conmovió la sociedad (no solo la tierra y los edificios). Fue una revolución en la capital, una verdadera revolución cívica. Claramente, en los últimos diez años, la sociedad civil mexicana, y más específicamente en los últimos cinco, hizo enormes avances organizativos: de reclamos culturales, participativos, municipales, nacionales; una plétora de nuevos movimientos sociales muy fuertes, originales, corajosos y sofisticados al mismo tiempo. Muchos de ellos fueron muriendo en la marcha, pero con una gran vitalidad de la sociedad civil popular en estas nuevas fórmulas. Porque los sindicatos en México —como se sabe— estaban históricamente muy vinculados al gobierno y a la central oficial, y los que salían de ese esquema fueron muy golpeados, moralmente debilitados, destruidos. Es decir que el movimiento social obrero no tenía una significación de presión democrática fuerte en los últimos años, pero sí los nuevos movimientos sociales. Y también a nivel de la sociedad civil empresarial, una

gigantesca fuerza del gran empresariado mexicano para tentar terminar con ese monopolio político del gobierno del PRI, que complicaba mucho el desarrollo de las fuerzas económicas poderosas que se habían constituido en la nueva economía mexicana. Quiere decir que hay una fuerte presión de los empresarios por democracia política en México, entendida esta como cambio del modelo PRI basado en la intervención desde el aparato burocrático-político-partidario sobre la asignación de recursos, el privilegio de un mercado u otro regional o subregional o el privilegio de tal empresario frente a otro. Ese particularismo clientelista del gran empresariado mexicano de los años anteriores comenzó a ser fuertemente cuestionado por el gran empresariado del cual buena parte pedía incluso el fin del PRI, como impedimento, como traba, como obstáculo para el desarrollo de la economía moderna en México. Tenemos entonces un contexto de fortísima presión para democratizar el régimen y el gobierno, el PRI tentando de recular y negociar.

El segundo elemento fundamental de estas últimas elecciones es que se inscribe en un proceso de varios años de debilitamiento fuerte del PRI, de su poder. El poder integrativo, regulador y mediador de conflictos del partido comenzó a fracturarse interiormente claramente.

Enfrenta estas últimas elecciones en condiciones mucho más difíciles que otros años. Esa fractura tuvo su primera expresión dramática en las elecciones presidenciales anteriores, donde dos precandidatos presidenciales, Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, dos figuras prominentes del PRI que por distintas razones altamente significativas rompieron con este. Se autodenominaban “tendencia democrática”, hicieron un grupo aparte y después acabaron creando el PRD. Más aún, estos dos dirigentes arrastraron toda una parte del PRI que se juntó con sectores de izquierda de diferentes afluentes. Eso, para el PRI, fue un golpe muy duro. Era la primera vez, en el México moderno, que miembros de la élite, del gobierno y del partido se atrevían a salir de él. La ruptura fue en la cúpula, pero una cúpula que se alía con sectores de izquierda y de centroizquierda, por lo que asume un significado complejo. Aparece, para el PRI, partido dominante y hegemónico que siempre tendió a integrar todo el sistema político dentro de él, un desafío sobre su izquierda. El PRI también tenía izquierda, centro, centro-derecha, centroizquierda, derecha: todo el espectro estaba ahí dentro. El hecho de haberse organizado por fuera una parte de ese espectro que cubría le creó problemas muy serios, más aún porque las principales figuras de ese nuevo

espacio eran del propio PRI. Conocían todo, tenían legitimidad de haber recorrido ese camino y tenían todo el oficio político.

A este contexto, deben agregarse elementos coyunturales del último año previo a las elecciones. Desde el punto de vista económico y social, nos encontramos con que los años 1993 y 1994 son años de maduración discursiva y práctica, de reconversión del modelo mexicano. Porque habían acabado en ese período la firma del TLCAN, el ingreso a la OCDE y se había consolidado el control de la inflación. Al menos la oficialmente medida. Pero era una coyuntura de muy poco crecimiento económico. El modelo de ajuste mexicano consiguió controlar la inflación, disminuir el déficit público, pero hizo bajar el crecimiento económico. En el último año fue del cero por ciento. La curva fue de descenso del crecimiento, cosa que comenzó a preocupar a los empresarios, a los economistas, a los políticos y a la población. México había contraído un gran déficit comercial, como Argentina, como Uruguay en otra escala, con un porcentaje muy elevado y una pérdida rápida de reservas financieras, económicas y monetarias durante 1994. Esa pérdida no era comunicada al público, pero los operadores financieros, económicos y políticos de alto nivel en los Estados Unidos y en México

lo sabían. Fue una curva de descenso rápida y neta durante todo el año previo a las elecciones. El salario promedio también había decrecido, y con intensidad los salarios más bajos. El precio del ajuste, del equilibrio fiscal y de la inserción de una nueva economía ya básicamente privatizada había provocado, claramente, un descenso fuerte del nivel salarial, en el nivel de vida de las capas campesinas y obreras y en el de las informales de la economía. Estaba aceptado, pero como había estabilidad, era un equilibrio como se ha dado en otros países, con un aumento de la pobreza y de la informalidad. Es decir, hay una tensión comprimida en el mercado de trabajo muy fuerte, paralela; y como en otros países, también un altísimo consumo con crédito de las clases medias, dado que el peso mexicano estaba sobrevalorizado y había un dólar barato y muchas importaciones. En definitiva, un calentamiento de la economía de consumo paralelo a una crisis productiva relativa a nivel global, aunque algunas áreas empresariales modernas dinámicas continuaron creciendo (aún mucho más), pero con una especie de modelo de enclave en la economía, como, por ejemplo, cemento, cerveza, medios de comunicación, electrónica *mass media*, varias áreas de gran dinamismo. Y lo hicieron con poca comunicación con el resto de la economía y un

proceso creciente —que se estaba agudizando en el último año preelectoral— de la crisis de la economía agraria de pequeños campesinos de tierras comunales y de pequeños y medianos empresarios de industrias, talleres, manufactura y rurales. Fortísimo endeudamiento complicado con otro dato que no era muy publicitado y que era el aumento de la cartera no cobrable de los bancos. Este gran *boom* de crédito creó una saturación, los bancos mexicanos estaban dando muchas ganancias a sus propietarios, pero eran poco sólidos. Todos los informes ingleses y norteamericanos de los operadores bancarios mostraban que era frágil el respaldo de las carteras mexicanas en forma creciente. Pero a pesar de estas nubes, nadie en México ni en el exterior pensaba que durante ese año fuese a producirse la crisis que se produjo después de las elecciones en diciembre. No había una crisis desencadenada, como fue en la Argentina cuando la elección de Menem, cuando este y Cavallo consiguen controlar la crisis, proyectar la deuda para adelante contra nuevas deudas externas para paliar el déficit fiscal. En México, eso no se había producido, pero estaba en el horizonte. Digo esto porque tiene que ver con la campaña electoral. La victoria del PRI tiene que ver con un discurso de estabilidad de un modelo que estaba funcionando, donde parecía

que había comenzado la ruta tranquila para el futuro, porque aparentemente había consolidado los aspectos jurídicos y políticos de un nuevo modelo. Había privatizado y estabilizado, había hecho el tratado con Estados Unidos, había entrado en la OCDE, Carlos Salinas iba a ser el presidente de la nueva organización del comercio mundial; es decir, todo preparado para una ruta aparentemente tranquila, independiente de los costos que pudiese tener.

Y desde el punto de vista político, la coyuntura en la cual se realiza la elección presidencial también tiene algunas particularidades. Por un lado, las muy intensas demandas opositoras de reglas electorales nuevas, honestas, creíbles (porque había una larga tradición de manipulación de los resultados electorales en el sentido práctico y de leyes electorales, donde las autoridades electorales no tenían la autonomía del Poder Ejecutivo).

Por otro lado, la sublevación de Chiapas, que complica toda la situación. No se sabía lo que iba a suceder, si habría guerra o no. Todo el mundo mirando para allí: ello puso en crisis un eslabón muy significativo de toda la articulación tradicional del PRI, porque Chiapas es un estado muy rico y a la vez muy pobre. Hay petróleo, energía eléctrica, maderas finas, producción agrícola exportadora; hay un capitalismo

dinámico entre prebendario y moderno simultáneamente, con mano de obra indígena y mestiza local, con una larga tradición de explotación elitista. Es un estado muy sectario y racista, donde hay grandes masas pobres de indígenas concentrados y una élite muy corrupta pero modernizada y muy discriminadora, lo que lleva a la explosión de una serie de eslabones de la cadena que articulaba el poder central y las regiones, el partido y la economía. Porque el último gobernador de Chiapas en ese momento era el ministro político y de policía del Gobierno central, un hombre de la oligarquía local, responsable de todo aquello y que estaba siendo el operador político del proceso aparentemente de apertura y democratización a nivel central. Esto no coincidía en nada y todo el mundo empezó a reclamar de él, porque, además, Chiapas era el estado mexicano en el cual el llamado modelo de “liberalismo social” más había invertido. El mayor gasto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que era un programa de ayuda directa a los pobres en el gobierno de Salinas, había sido hecho en Chiapas.

El gobierno tentó inmediatamente negociar con los sublevados, reconociendo que no se habían realizado las reformas anunciadas y prometió tierras, pero los grandes propietarios se

negaron. Por todo esto, fue muy complejo, porque tocaba aspectos de democracia política, de lógica socioeconómica de la gestión pública, de inversión social, de conexión entre economía y política, regionalismo y centralismo; es decir, era como un elemento que puso en la mira, en un momento poco adecuado en el que México estaba “entrando en el primer mundo”, aquella cosa oscura del cuarto o quinto mundo.

En ese contexto es que se crea entonces una sensación de alta inestabilidad en el proceso electoral presidencial de 1994. Todo el mundo empieza a sentir que en México las cosas no van tan bien como antes, que el control del PRI no es tan seguro, que pueden pasar cosas graves, difíciles. Y como además, en esos meses, el candidato nombrado “a dedo” por el presidente Salinas, como es habitual en México, es asesinado en plena campaña electoral, la idea de crisis, de inestabilidad, está muy presente. El PRI hace una campaña centrada en eso, “paz y estabilidad” del modelo, (aún no ha llegado la crisis de diciembre). El PAN exige democracia política y más liberalismo económico y el PRD fluctúa entre una exigencia de democracia política con el fin del partido-Estado, ese es el eje de su discurso, pero una reivindicación confusa de un Estado moderno pero social. La idea del intervencionismo estatal contra el

liberalismo duro aparece formulada en forma poco clara para la población. Entonces, esta síntesis orden-estabilidad, idea muy mostrada en la campaña del PRI, de que el PRD era peligro de caos o desorden, tuvo un efecto también similar al de otros países.

Finalmente, en ese contexto tan dramático, el PRI obtiene 51% de los votos y mantiene el control del Gobierno. Hubo una intensa participación electoral. La media mexicana es de 33% (no hay voto obligatorio), y esta vez votaron (votos válidos) 74%. Pero la oposición sumada (entre el PAN y el PRD) obtuvo un 47% (esta cifra es un poco superior si se cuentan los votos de pequeños partidos). Hubo una división de las voluntades en la que el PRI se mantiene en el gobierno, aunque perdiendo espacio.

Sin embargo, la inestabilidad ha continuado (asimismo, los crímenes políticos en la cúpula del PRI) y la inestabilidad económica se desató ferozmente. Todo parece indicar que el viejo presidencialismo mexicano ya no va a poder reproducirse de la misma manera; también, que el presidente del PRI hoy controla mucho menos de lo que lo hacía su antecesor y tiene mucho menos poder en el partido y fuera de él.

Los escenarios futuros son varios e inciertos. Lo que sí parece muy probable es que continúe el lento proceso de desagregación del viejo modelo político mexicano. La duda es cuánto esos cambios impactarán en la integración sociopolítica nacional y si el trámite será regulado y en orden o provocará crisis incontrolables.

LOS PEQUEÑOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN LA HORA NEOLIBERAL

CRISIS, AJUSTE Y CAMBIO SOCIOPOLÍTICO* **

La mayor parte de los análisis sobre los grandes cambios económicos y sociopolíticos que se han producido en los países latinoamericanos en la década pasada —y de los escenarios futuros que estos enfrentan— hacen abstracción de las determinaciones específicas que operan sobre los “pequeños países” de la región. O si se refieren a ello, lo hacen en forma tangencial y complementaria.

* Publicado en de Sierra, G. (coord.) 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal: crisis, ajuste y cambio sociopolítico* (Caracas: Nueva Sociedad).

** Este texto recoge resultados de la primera parte de una investigación en curso, coordinada por el autor y en la cual participan investigadores de varios países de la región. Su título es “Estado, sociedad y política ante el ajuste de los años ochenta. Realidad y alternativas en los pequeños países de América Latina”. El proyecto se desarrolla en el marco del convenio de intercambio científico entre la Universidad de la República y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades por varias razones:

- En primer lugar, porque la información empírica disponible muestra que en ellos la crisis económica y sociopolítica de la llamada “década perdida” se manifestó —salvo muy contadas excepciones— en forma aún más aguda y profunda que en el resto de los países de América Latina (Cuadros 1.3 y 2 a 5 de este trabajo; CEPAL, 1991a y 1991b; BID, 1992; Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990; Lindenberg, 1987).
- En segunda lugar, porque sin necesidad de sostener que el “tamaño” de un país (y su correlato de mayor dependencia del contexto externo) sea la variable decisiva para

dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de autonomía de tipo estructural que le son propias adquieren una significación más relevante justamente en períodos históricos como el actual, en que se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país.

- En tercer lugar, porque si el proceso contemporáneo de regionalización, transnacionalización y globalización pone en jaque creciente los espacios de autonomía de todos los Estados nacionales, ese fenómeno parece operar con una radicalidad tanto sustantiva como de ritmo temporal aún mayor en los pequeños países y micropaíses. Tanto más si estos están situados en una región que en los últimos veinte años ha perdido centralidad económica y política, como es el caso de América Latina y el Caribe (Fajnzylber, 1990; Devlin y Guerguil, 1991).
- Finalmente, porque a pesar de todas esas circunstancias el estudio comparado de los pequeños países (en adelante, PP) muestra que la naturaleza diferencial — previa a la crisis— del Estado, el sistema

político y social y la matriz de relaciones entre esas dimensiones en cada uno de ellos, ha operado efectivamente sobre las modalidades del proceso general de reestructura económica e institucional que los envolvió a ellos como al resto del continente. Y, por lo tanto, parece científicamente redituable no ahorrarse el estudio pormenorizado de esas diferencias si se quiere acotar la vigencia de las tres tendencias generales antes referidas y fundar empíricamente el peso y circunstancias en que operan el tipo de variables “internas” aquí mencionadas.²

2 Por ejemplo, las condiciones societales previas y las políticas públicas aplicadas, por un lado, en Costa Rica (Sojo, 1991), Uruguay (de Sierra 1992a y 1992b), y en Bolivia (Laserna, 1992a) y El Salvador (Cuenca, 1992), por otro, muestran casos bastante extremos de los efectos diferenciales de esas variables sobre las modalidades concretas que asumieron en los PP los procesos de estabilización, ajuste estructural y reformas político-institucionales. Y, a su vez, de las diferencias de grado en el “efecto retorno” de dichos procesos sobre la estructura social, el sistema político y el papel del Estado de esos países.

Cuadro 1

| | Bolivia | Costa Rica | Ecuador | El Salvador | Haití | República Dominicana | Uruguay | América Latina |
|---|---------|------------|---------|-------------|-------|----------------------|---------|----------------|
| 1.1. Población | | | | | | | | |
| 1.1.1. Total (1990) (millones de habitantes) | 7171 | 3015 | 10.587 | 5252 | 6513 | 7170 | 3094 | 437.035 |
| 1.1.2. Tasa de crecimiento (1980-1985) (promedio anual, en %) | 2,6 | 2,9 | 2,7 | 1,0 | 1,8 | 2,4 | 0,6 | 2,2 |
| 1.1.3. Población urbana (1990) (en %) | 45,7 | 48,9 | 51,0 | 45,6 | 31,5 | 60,4 | 86,1 | 71,9 |
| 1.1.4. Menores de quince años, 1990 (en %) | 41,4 | 36,2 | 39,5 | 44,5 | 40,2 | 37,9 | 25,8 | 36,0 |
| 1.1.5. Por kilómetro cuadrado (1991) (densidad) | 6,8 | 60,7 | 40,1 | 256,8 | 239,5 | 151,1 | 17,5 | - |
| 1.2. Población económicamente activa (PEA) de diez años y más (en %) | | | | | | | | |
| 1.2.1. Ocupada en la industria (1980) | 19,7 | 23,1 | 19,8 | 19,3 | 8,2 | 15,5 | 29,2 | 25,7 |
| 1.2.2. Ocupada en el sector informal (1989) | - | 22,0 | 36,0 | - | - | 40,0 | - | - |
| 1.2.3. Ocupada en la agricultura (1980) | 45,5 | 30,8 | 38,6 | 43,2 | 70,0 | 45,7 | 18,8 | 32,1 |

| 1.3. Producto interno bruto (PIB) | | | | | | | | |
|---|-------|------|--------|------|------|------|------|---------|
| 1.3.1. En 1990 (millones de dólares de 1988) | 6525 | 5081 | 13.336 | 5477 | 1074 | 4856 | 8539 | 863.529 |
| 1.3.2. Por habitante en 1982 (dólares de 1988) | 1069 | 1517 | 1370 | 1032 | 317 | 723 | 2593 | 2138 |
| 1.3.3. Por habitante en 1990 (dólares de 1988) | 892 | 1685 | 1260 | 1043 | 262 | 677 | 2760 | 2034 |
| 1.3.4. Tasa media anual de crecimiento (1971-1980) (en %) | 1,4 | 2,5 | 5,7 | 0,2 | 3,0 | 4,3 | 2,6 | 3,4 |
| 1.3.5. Tasa media anual de crecimiento | | | | | | | | |
| 1971-1980 | 1,4 | 2,5 | 5,7 | 0,2 | 3,0 | 4,3 | 2,6 | 3,4 |
| 1981-1980 | 2,6 | -0,5 | -0,9 | -1,9 | -2,9 | -0,6 | 0,3 | -1,1 |
| 1.4. Educación (en %) | | | | | | | | |
| 1.4.1. Tasa bruta escolarización de 2.º nivel (1987) | 37,0 | 40,5 | 55,6 | - | - | 45,0 | 67,5 | 54,9 |
| 1.4.2. Analfabetismo en población de quince años y más (1990) | 22,5 | 7,2 | 14,2 | 27,0 | 47,0 | 16,7 | 3,8 | 15,3 |
| 1.5. Salud | | | | | | | | |
| 1.5.1. Esperanza de vida al nacer (1990-1995) (años) | 61,1 | 69,2 | 66,6 | 66,4 | 56,6 | 67,5 | 72,4 | 68,1 |
| 1.5.2. Mortalidad infantil (1985-1990) (tasa 1000) | 109,9 | 19,4 | 63,4 | 57,4 | 96,6 | 65,0 | 24,4 | 54,6 |
| 1.5.3. Vivienda con acceso a agua potable (1980) (en %) | 60,0 | 86,9 | 60,0 | - | - | - | 86,5 | 66,3 |

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de datos en CEPAL (1991), BID (1992), Banco Mundial (1991) y Unesco (1990).

Cuadro 2

| | Bolivia | Costa Rica | Ecuador | El Salvador | Haití | República Dominicana | Uruguay | América Latina |
|--|---------|------------|---------|-------------|-------|----------------------|---------|----------------|
| 2.1. Industria manufacturera | | | | | | | | |
| 2.1.1. Crecimiento (1970-1980) (tasa media anual, en %) | 4,8 | 7,4 | 10,0 | 3,0 | 8,3 | 6,8 | 3,3 | 6,1 |
| 2.1.2. Crecimiento (1980-1990) (tasa media anual, en %) | 0,9 | 2,2 | 0,3 | 0,1 | -2,4 | 0,5 | -0,8 | 0,4 |
| 2.1.2.3. Porcentaje en el PIB total (1980) | 14,6 | 18,6 | 8,8 | 15,0 | 17,6 | 15,3 | 28,2 | 25,3 |
| 2.1.4. Porcentaje en el PIB total (1990) | 13,4 | 18,6 | 7,3 | 15,3 | 14,1 | 13,1 | 25,5 | 23,3 |
| 2.1.5. Crecimiento del PIB manufacturero por habitante (1980-1985) (variación acumulada) | -34,0 | -12,6 | -5,9 | -16,1 | -24,2 | -13,7 | -26,5 | -12,8 |
| 2.1.6. Crecimiento del PIB manufacturero por habitante (1985-1990) (variación acumulada) | 6,6 | 7,6 | 15,9 | 5,2 | -14,9 | -4,4 | 16,4 | -3,8 |
| 2.1.7. Crecimiento del PIB manufacturero por habitante (1980-1990) (variación acumulada) | -13,7 | -2,5 | -10,9 | -5,4 | -19,5 | -9,0 | -5,0 | -8,3 |
| 2.2. Inversión interna bruta (IIB) | | | | | | | | |
| 2.2.1. Total (1982) (en millones de dólares 1988) | 558 | 552 | 3954 | 545 | 263 | 722 | 1823 | 192.109 |
| 2.2.2. Total (1990) (en millones de dólares 1988) | 593 | 1320 | 2876 | 597 | 224 | 1127 | 954 | 166.959 |

| | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2.2.3. Tasa media anual de crecimiento (1971-1980) (en %) | 2,2 | 9,3 | 10,4 | 3,6 | 11,8 | 10,2 | 9,0 | 7,4 |
| 2.2.4. Tasa media anual de crecimiento (1971-1990) (en %) | -3,3 | 1,0 | -3,4 | -0,6 | -2,2 | 1,4 | -9,0 | -3,1 |
| 2.2.5. IIB en maquinaria y equipo (1980) (en % sobre el total del IIB) | 42,3 | 42,7 | 46,7 | 47,2 | 41,9 | 38,7 | 35,2 | 39,3 |
| 2.2.6. IIB en maquinaria y equipo (1990) (en % sobre el total del IIB) | 51,7 | 60,8 | 45,0 | 54,2 | 36,4 | 29,2 | 32,1 | 38,0 |
| 2.3. Exportaciones | | | | | | | | |
| 2.3.1. Bienes y servicios (1971-1980) (tasa media anual de crecimiento, en %) | 2,8 | 5,9 | 14,0 | 5,1 | 10,1 | 8,1 | 7,2 | 4,6 |
| 2.3.2. Bienes y servicios (1981-1990) (tasa media anual de crecimiento, en %) | 2,0 | 6,6 | 4,6 | -1,5 | -2,8 | 3,4 | 4,1 | 5,0 |
| 2.3.3. Manufacturas (1970-1990) (tasa media anual de crecimiento, en %) | 5,7 | 9,7 | 10,9 | 2,0 | 12,2 | 10,7 | 14,6 | 16,2 |
| 2.3.4. Manufacturas sobre PIB (1970-1975) (en %) | 0,5 | 4,7 | 0,3 | 5,0 | 2,4 | 5,2 | 2,1 | 1,4 |
| 2.3.5. Manufacturas sobre PIB (1985-1990) (en %) | 0,3 | 6,1 | 0,3 | 2,5 | 4,3 | 3,8 | 5,9 | 3,7 |
| 2.3.6. Manufacturas sobre el total de mercaderías exportadas (1970-1975) (en %) | 2,4 | 21,5 | 2,1 | 29,7 | 29,6 | 13,2 | 21,7 | 14,5 |
| 2.3.7. Manufacturas sobre el total de mercaderías exportadas (1985-1990) (en %) | 2,8 | 23,2 | 1,9 | 21,8 | 47,9 | 23,8 | 38,4 | 31,3 |

Fuente: Ídem Cuadro 1.

Más globalmente, sostenemos que junto al interés propiamente descriptivo que presenta el análisis desagregado de las transformaciones ocurridas en estos países, un estudio de esos procesos que rescate su carácter “pequeño”, significa construir un objeto analítico que permita rescatar una dimensión interviniente que especifica, o califica, los efectos en ellos de la crisis. Y que, de obviarse, disminuiría el grado de información, por lo tanto, la capacidad de explicar y comprender algunos aspectos de su devenir histórico concreto.

¿CUÁNTO Y QUÉ COSAS DETERMINA EL TAMAÑO DE LOS PAÍSES?

Por supuesto, formular la pregunta a ese nivel de generalidad hace difícil una respuesta precisa y sin ambigüedades. Es poco útil, en definitiva, para los fines de nuestro tema. Es necesario, pues, desagregarla y acotarla en sus distintas dimensiones.

En efecto, es muy fácil encontrar a lo largo de la historia moderna múltiples casos contradictorios —o contrapuestos— del desempeño de los PP en diversos aspectos. Por ejemplo, en el plano de las tasas de crecimiento económico (Irlanda *versus* Uruguay); la competi-

tividad internacional de su producción industrial exportable (Suecia *versus* Haití); el nivel de vida medio de su población (Dinamarca *versus* Ecuador); el grado de equidad en la distribución del ingreso (Costa Rica *versus* República Dominicana); la solidez de sus estructuras políticas y su integración nacional (Uruguay *versus* Bolivia); el grado de autonomía nacional de las decisiones del Estado o los actores sociopolíticos claves (Holanda *versus* El Salvador) e incluso su incidencia geopolítica y militar (Cuba *versus* Paraguay).

No es, por cierto, casual que la extensa literatura de enfoque económico sobre el tema de los PP y su viabilidad —desgraciadamente, a menudo demasiado economicista— esté lejos de mostrar un consenso neto sobre las ventajas e inconvenientes de la dimensión tamaño en cuanto al desarrollo de estos países. Y que tienda, en sus mejores versiones, a vincular el análisis del problema a un conjunto tal de variables que dejan en definitiva una gama bastante amplia de incertidumbres y relativamente pocas conclusiones firmes sobre el tema específico (ver, entre otros: Robinson, 1960; Kuznets, 1960; Demas, 1965; Jalan, 1982; Katzeinstein, 1985; Perkinsy Syrquin, 1989;

Cuadro 3

| | Bolivia | Costa Rica | Ecuador | El Salvador | Haití | República Dominicana | Uruguay | América Latina |
|---|---------|------------|---------|-------------|-------|----------------------|---------|----------------|
| 3.1. Gastos del Gobierno central (1990) (% del total de gastos) | | | | | | | | |
| 3.1.1. Educación | 18,0 | 19,0 | 18,2 | 16,2 | - | 9,5 | 7,4 | - |
| 3.1.2. Salud | 2,3 | 26,3 | 11,0 | 7,8 | - | 11,3 | 4,5 | - |
| 3.1.3. Vivienda, esparcimiento, seguridad bienestar social | 17,9 | 14,9 | 2,5 | 5,5 | - | 24,2 | 50,3 | - |
| 3.1.4. Defensa | 14,1 | 1,7 | 12,9 | 24,5 | - | 4,6 | 9,2 | - |
| 3.1.5. Total, gasto público (% del PNB) | 18,8 | 27,1 | 15,6 | 9,9 | - | 15,3 | 27,5 | |
| 3.2. Evolución gasto público en salud % del PIB) | | | | | | | | |
| 3.2.1. 1980 | 1,7 | 11,3 | 1,8 | 1,5 | 0,8 | 2,0 | 1,0 | - |
| 3.2.2. 1987 | 0,4 | 5,5 | 1,1 | 2,5 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | - |
| 3.3. Evolución gasto público en educación (% del PIB) | | | | | | | | |
| 3.3.1. 1980 | 3,8 | 6,9 | 5,3 | - | 1,0 | 2,1 | 1,9 | -- |
| 3.3.2. 1987 | 2,0 | 4,7 | 3,5 | - | 1,0 | 1,3 | 1,9 | - |
| 3.4. Crecimiento Consumo privado por habitante (tasas medias anuales, en %) | | | | | | | | |
| 3.4.1. 1970-1980 | 4,5 | 1,8 | 4,6 | 0,3 | 2,5 | 3,5 | 0,7 | 3,3 |
| 3.4.2. 1980-1990 | -1,8 | -2,4 | -1,1 | -1,6 | -2,9 | -1,1 | -1,4 | -1,4 |
| 3.5. Crecimiento producción de alimentos (tasas medias anuales, en %) | | | | | | | | |
| 3.5.1. 1970-1980 | 3,5 | 3,5 | 2,1 | 3,1 | 1,4 | 1,8 | -0,5 | 3,0 |
| 3.5.2. 1980-1990 | 23,4 | 1,6 | 3,6 | 0,2 | 1,0 | 2,3 | 2,3 | 2,5 |

Fuente: Ídem Cuadro 1.

Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990; Buitelar y Fuentes, 1991).³

Un intento, al mismo tiempo pionero y aislado, por realizar un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político

3 Una versión resumida de las principales características y limitaciones de estos países mencionadas por dichos enfoques la presentan Buitelar y Fuentes en estos términos: “En la extensa bibliografía sobre el desarrollo de las naciones pequeñas suele emplearse el ingreso, la superficie geográfica y la población como principales criterios para definirlos. Las limitaciones que impone el tamaño al desarrollo se asocian comúnmente con la estrechez del mercado interno y la limitación de recursos, que presentan patrones comunes en cuanto a coeficientes más elevados de comercio y menor diversificación de la oferta. Los datos econométricos apuntan a la población como factor de particular importancia entre los que determinan la estructura del comercio y las modalidades de la diversificación. Para los países en desarrollo, el tamaño se ha considerado, además, como una limitación importante de su margen de maniobra, es decir, de su capacidad de elegir entre distintas opciones de política, lo que a su vez tiende a reforzar las restricciones que imponen otras variables, como las divisiones étnicas, la ubicación geográfica, la escasa disponibilidad de recursos naturales, las elevadas expectativas de consumo y la exigua base tecnológica” (Buitelar y Fuentes, 1991: 83).

fue el sugestivo y desgraciadamente inconcluso trabajo de Carlos Real de Azúa titulado *Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo* (1977). En él, luego de explorar los antecedentes históricos del debate sobre el tamaño de las naciones y su viabilidad, analiza detalladamente como la “pequeñez” puede incidir sobre algunas condiciones económicas y políticas del desarrollo de dichas naciones en el contexto latinoamericano moderno.

En un verdadero *tour de force* analítico, Real de Azúa llega a codificar diecinueve variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas, siete son de carácter económico, pero las otras doce, de índole política, cultural, psicosocial, etcétera. Si bien concluye tentativamente que trece de esas variables son predominantemente negativas; cuatro, más bien positivas, y dos, claramente ambiguas; el saldo global de su esfuerzo sigue siendo una sensación de relativismo. Y que, en definitiva, el resultado en cada caso depende de una combinación ad hoc de factores no predecibles totalmente por el “tamaño” en sí mismo.

Cuadro 4

| | Régimen político y su evolución reciente | Militarismo y su evolución reciente | Tipo y consistencia del sistema de partidos |
|-------------------|---|---|--|
| Uruguay | <p>» Semipresidencial, democrático, estable y de larga data. Interrumpido por el golpe de 1973.</p> <p>» Transición democrática estabilizada. Rotación del poder nacional y municipal.</p> | <p>» Larga tradición civilista del ejército interrumpida por el golpe de 1973.</p> <p>» Luego de 1985, nuevo retroceso militar, pero con mayor poder de facto que antes del golpe.</p> | <p>» Bipartidismo histórico, hoy sustituido por pluripartidismo con partidos relativamente fuertes y estables.</p> <p>» Presencia importante de la izquierda con tendencia a crecer.</p> |
| Costa Rica | <p>» Democrático, estable y de larga data (sin golpes desde 1948).</p> <p>» Rotación en el poder nacional y municipal. Denuncias de aumento de la corrupción en el Gobierno.</p> | <p>» Sin ejército desde la guerra civil.</p> <p>» Fuerzas policiales con poder creciente, pero —hasta ahora— sin ser amenaza para el poder civil. Aumento relativo de la represión.</p> | <p>» Bipartidismo de facto, con dos partidos dominantes, relativamente fuertes y estables.</p> <p>» Débil izquierda y fuerte socialdemocracia.</p> |
| Ecuador | <p>» Inestabilidad política y fuerte populismo. Presidencialismo. Gobierno militar desarrollista desde 1972; luego, más conservador.</p> <p>» Transición democrática más o menos estable. Rotación en el poder.</p> | <p>» Luego del prolongado gobierno militar, fuerte pérdida de poder político, pero con presencia relativa.</p> <p>» Tendencia a aumentar funciones represivas.</p> | <p>» Pluripartidismo con partidos débiles y ninguno dominante. Fuerte influencia de liderazgos populistas extrapartidarios.</p> <p>» Débil presencia de la izquierda. Centro relativamente fuerte.</p> |
| Bolivia | <p>» Gran inestabilidad y golpes de Estado. Populismos desarrollistas. Corrupción. Fuerte presencia izquierda “sindical”.</p> <p>» Transición democrática bastante estable. Rotación de poder nacional.</p> | <p>Larga tradición de militarismo y golpes desde 1985. En retroceso, pero manteniendo una presencia latente no desdeñable. Importante grado de corrupción.</p> | <p>Pluripartidismo con partidos históricamente débiles y bastante personalistas. Ninguno dominante. Nuevos populismos personalistas. Muy fuerte retroceso de la izquierda.</p> |

| | | | |
|-----------------------------|--|---|--|
| Haití | <p>» Larga tradición autocrática represiva de tipo conservador. Presidencialismo extremo y corrupción.</p> <p>» Transición democrática muy inestable e inconclusa. Nuevos golpes.</p> | <p>» Fuerte imbricación con el poder autocrático. Mantiene un papel político central en la transición.</p> <p>» Alto grado de corrupción y muy importante rol represivo.</p> | <p>» Inexistencia de un sistema de partidos.</p> <p>» Fuerte liderazgo carismático. Débil presencia izquierda, pero crecimiento fuerzas democrático populares.</p> |
| República Dominicana | <p>» Larga tradición autocrático-represiva. Presidencialismo extremo.</p> <p>» Transición democrática relativamente estable. Rotación en el poder. Fuerte corrupción en el Gobierno.</p> | <p>» Fuerte imbricación histórica con el poder autocrático. Mantiene un cierto poder político latente.</p> <p>» Importante función represiva.</p> | <p>» Pluripartidismo, con dos partidos dominantes. Fuerte personalismo en las tres fuerzas principales. Partidos débiles.</p> <p>» Socialdemocracia fuerte y débil presencia de la izquierda.</p> |
| El Salvador | <p>» Larga Tradición autocrático-represiva. Múltiples golpes militares. Débil sistema político.</p> <p>» Diez años de guerra civil e inicio de Transición democrática aún inestable. Cierta avance del poder civil y del sistema político.</p> | <p>Predominio militar histórico sobre el Gobierno. Omnipresencia militar durante la guerra civil, con retroceso paulatino, más acelerado luego de la paz, aunque manteniendo aún fuerte presencia política.</p> | <p>» Pluripartidismo acotado de hecho a la centroderecha y derecha hasta la paz.</p> <p>» Transición probable hacia un pluripartidismo de espectro completo.</p> <p>» Partidos débiles en proceso de creación o fortalecimiento.</p> |

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de diversas fuentes.

Cuadro 5

| | Política de estabilización y ajustes estructurales | Privatización de empresas del Estado | Papel histórico del Estado |
|----------------|---|---|--|
| Uruguay | Se inician con la dictadura en 1974. Se continúan más "moderadas" en 1985-1989. Se radicaliza a partir de 1990. | Se inician en 1987 tímidamente y se aceleran las propuestas desde 1990. Se detienen por referéndum a fines de 1992. | Fuerte presencia del Estado empresario y benefactor desde antes de la Segunda Guerra Mundial, relativamente eficiente. En deterioro. |

| | | | |
|-----------------------------|--|---|--|
| C o s t a Rica | Se inician en 1992, se profundizan en 1986 y se radicalizan a partir de 1990. | Se inician modernamente en 1985 y se aceleran desde 1987. No se afectaron algunos sectores claves de presencia económica estatal. | Fuerte presencia del Estado empresario y benefactor desde 1946. Se profundiza en los años setenta. Relativamente eficiente, en deterioro. |
| Ecuador | Se inician en 1986 en forma moderada y se renuevan en 1989. Se radicalizan a partir de 1992. | Se inician las propuestas de privatización en 1992. Están aún bajo estudio del Parlamento. | Se expande el rol económico del Estado desde el boom petrolero que se inició en los años setenta. No muy eficiente. En deterioro. |
| Bolivia | Se inician en forma extremadamente radical en 1985 y continúan hasta la fecha. | Se inician en 1985, continúan durante años y parecen enlentecerse en 1993. | Importante presencia desde los años cincuenta, pero con débil capacidad de gobierno. Modernización eficientista a partir de 1985. Denuncias de corrupción. |
| Haití | Se inician en forma inestable a partir de 1981. Se profundizan desde 1985 y son muy afectadas por las sucesivas crisis políticas. | No se ha desarrollado una política sistemática al respecto. | Estado patrimonialista y omnipresente, pero débil, poco consistente y muy poco eficiente. Altísima corrupción. |
| República Dominicana | Se inician en 1982, con un ritmo zigzagueante desde 1987. Continúan. | No se ha desarrollado una política sistemática al respecto. | Larga presencia del Estado patrimonialista hasta los años sesenta; luego, modernización relativa junto con corrupción. |
| El Salvador | El alto condicionamiento debido a la guerra civil los posterga en el tiempo. Se inician lentamente a partir de 1985 y se profundizan desde 1989. | Se inician planes de privatización ambiciosos a partir de 1989 (bancos exportaciones y otras empresas públicas). | Estado históricamente débil pero presente en la economía y en políticas sociales. Poco eficiente. |

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de diversas fuentes.

En esta categoría de inviabilidad nacional incluye netamente Jaguaribe (1970) a todos los países de Centroamérica y del Caribe, y con matices (muy precaria viabilidad), a Paraguay, Ecuador, Bolivia y, tendencialmente, al Uruguay.⁴ Es decir, a la totalidad del universo de países sobre los cuales se centra nuestro análisis:

Por otro lado, hay un conjunto de trabajos centrados en la perspectiva específica de las relaciones internacionales (ver, entre otros: Rosenau, 1966; Galtung, 1971; Lewis, 1976; Singer, 1976; Rosenberg, 1987; East, 1987) que discuten los grados de autonomía y dependencia de los PP, incluyendo a veces los latinoamericanos. En varios de estos trabajos, si bien se reconoce que los pequeños Estados son sin duda más afectados que los grandes por factores externos y sistémicos, se orientan crecientemente a valorizar los márgenes de autonomía potenciales de aquellos en un sistema internacional que

4 “Otros países, como Paraguay, no solo se encuentran con severas limitaciones de recursos sino también subyugados por un régimen colonial-pretoriano que no parece ser susceptible de corrección desde dentro [...] Países como Ecuador y Bolivia también ostentan una muy precaria viabilidad. En distintas condiciones, Uruguay está visiblemente acercando (se) a su límite de resistencia para mantener el desarrollo nacional de su sociedad [...]” (Jaguaribe, 1970: 72).

se ve definido cada vez más por agrupamientos regionales y por la intervención creciente de actores no estatales de los países hegemónicos (en muchos casos opositores a sus gobiernos) en las relaciones entre estos y los PP.

Se jerarquiza además la superación analítica de la estricta dicotomía subordinación-autonomía de los países, orientando los análisis a un continuo conceptualizado como márgenes de acción, definidos estos como:

La capacidad disminuida y residual de un pequeño país periférico para aprovechar las oportunidades que proporciona el sistema internacional-regional para alcanzar metas deseadas, como podrían ser el diseño de políticas orientadas a promover la gestión de su propio desarrollo y el aprovechamiento de los recursos para ampollar sus márgenes de autonomía (Morales, A. B., 1989: 29).⁵

5 “Dicha capacidad es disminuida, en el tanto que los países no disponen de todas las oportunidades, ni de los medios para actuar libremente, mientras no sean modificadas las desventajas que provienen de su ubicación geopolítica y su pequeñez internacional. Es residual también en la medida en que las acciones no dependen exclusivamente de decisiones internas, sino del aprovechamiento de los espacios y oportunidades que las acciones de una potencia central [o regional] dejan abiertos [...] limitados por los niveles de dependencia estructural y de subordinación política [de los gobiernos] de cada país” (Morales, A. B., 1989: 29).

Lo que nos importa rescatar de esta lógica de razonamiento es que tiende a valorizar —partiendo de los atributos estáticos del país tales como el tamaño y el tipo de organización social existente en un momento dado— el papel explicativo que juegan la capacidad y predisposición para actuar de los decididores internos claves (East, 1987) frente a las determinaciones, pero también frente a los resquicios que deja la relación de fuerzas con los países hegemónicos y sus contradicciones. Lo importante de esta vía de análisis es que introduce la necesidad de evaluar las decisiones de política de los países dependientes (en nuestro caso los PP de América Latina), y no considerar que todo lo ocurrido en ellos sea aquello que “necesariamente debía suceder”. En otras palabras, reconocer y analizar los niveles de subordinación y los márgenes de autonomía, pero no solo en su dimensión estática o estructural, sino en tanto esos niveles y esos márgenes son influidos por las actitudes y las conductas de los actores sociopolíticos de los PP (Aguiar, 1992).

Si desechamos —por poco útiles para el análisis concreto— las posiciones analíticas de tipo “globalmente catastrofistas”, como son las sustentadas por Jaguaribe respecto a los PP de América Latina,⁶ una primera con-

clusión que puede sacarse de la problemática analizada es que, tanto en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los PP depende de sus propias políticas, así como de su “capacidad negociadora” y de su “habilidad para manio-brar” en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos que para los países grandes (Real de Azúa, 1977; Devliny Guerguil, 1991; Rosenberg, 1987). Esa cuota de iniciativa “interna”⁷ es la que parecería

“Enfrentados a hechos históricos complejos e irreversibles, con una existencia de más de siglo y medio, la discusión teórica con argumentos racionales sobre la viabilidad o inviabilidad de una nación que por el simple hecho de subsistir constituye ya una realidad, parece ociosa. Aun cuando se llegue a la conclusión de que se requieren condicionantes sociales, económicas y políticas para hacer factible la existencia de un país con determinado grado de autonomía, esa conclusión no serviría para decretar una especie de suicidio colectivo que llevase a la disolución o limitación de la independencia nacional [...]”; es, en definitiva posible para ellos —cumplidos ciertos requisitos de políticas—; “encontrar una inserción internacional que posibilite un grado de autonomía compatible con su independencia política” (Wonsewer y Young, 1981: 12).

6 Como sostienen Wonsewer y Young respecto al debate sobre la viabilidad de las naciones pequeñas:

7 El concepto de *iniciativa interna* debe a su vez ser desagregado en sus variados componentes. En efecto, el análisis de las políticas públicas y privadas efectiva-

dar cuenta de una parte de las diferencias en las políticas concretas con que enfrentaron la crisis de los ochenta los diversos “pequeños países” de América Latina. E incluso más globalmente, de una parte de las grandes diferencias de crecimiento económico, competitividad exportadora, equidad e integración social, que presentaban entre sí antes de la crisis los PP de América Latina, por un lado, y la mayoría de los PP del mundo desarrollado, por otro.⁸

Sin esas consideraciones, sería muy difícil dar adecuada cuenta —por ejemplo— de ciertos aspectos de las contradicciones y vaivenes de la política norteamericana en los años

mente aplicadas en cada país es la resultante de la interacción entre las determinaciones estructurales y la relación de fuerzas sociopolíticas en presencia en cada período analizado.

8 Un análisis documentado y esclarecedor de algunos de los factores explicativos del “éxito” de los países escandinavos puede verse en el Capítulo V de Fajnzylber (1990). Sobre los casos de Austria, Holanda e Irlanda, ver Schneider (1992); De Klerk (1992); McNutt (1992). Una discusión de estos y otros trabajos sobre el tema puede verse en las ponencias y debates del seminario “Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina”, organizado por la CEPAL en Montevideo durante el 1.º al 4 de diciembre de 1992.

ochenta hacia los distintos países de Centroamérica y el Caribe, así como de los márgenes de acción diferenciales que estos tuvieron entre sí y cada cual durante distintos momentos de la década (Charpentier y Lizano, 1987; Galván, 1990; Aguilera, Morales y Sojo, 1991).

Sin embargo, este modelo metodológico —sin duda, fecundo e imprescindible— es insuficiente y debe ser complementado ya que tiende a minimizar algunos fenómenos que justamente los enfoques del tipo Jaguaribe tratan de rescatar. Si bien sus conclusiones sobre la inviabilidad radical de todos los PP de América Latina nos parecen muy mecanicistas,⁹ los análisis sobre lo que él denomina “sistema imperial americano” (y que muchos otros autores han abordado con diversos enfoques teóricos) ponen adecuadamente de relieve la extrema determinación que sufren los PP de América Latina por parte de las políticas hegemónicas de los Estados Unidos para la región (Coraggio y Deere, 1986). Políticas que han asumido periódicamente la forma de intervención militar más o menos directa, en especial en Centroamérica

9 Aunque hay que reconocer que —inspirado en la CEE— él mismo entreabre la puerta de la difícil pero eventual integración subregional como posible solución (Jaguaribe, 1964: 57 y 99; 1987: 98 y 100).

y el Caribe (Burbach y Flynn, 1985), pero que en forma continua se expresan claramente en el plano político y económico.¹⁰

Si bien estas políticas tienen efectos sobre todos los países de la región, parece innegable que ellas cobran un papel más decisivo en el caso de los PP. Más aún en el período histórico que nos ocupa, caracterizado por el impacto en la política de los Estados Unidos de su pérdida relativa de peso económico respecto a la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón. Y —hasta el imprevisto colapso de la URSS— también en el ámbito de su hegemonía militar.¹¹

10 “La asimetría estructural del sistema intrainperial, fundada en una absoluta superioridad económico-tecnológica y político-militar de los Estados Unidos, como país, y de sus élites dirigentes como titulares de múltiples roles internacionales, garantiza de diversas maneras el predominio de los intereses americanos, públicos y privados, en sus relaciones internacionales” (Jaguari-be, 1987: 97; traducción de Gustavo de Sierra).

11 La fuerte e indisimulable capacidad de los Estados Unidos (el Gobierno y las empresas) para influir por distintas vías en las políticas económicas y los modelos político-institucionales de los PP de la región asumió históricamente —y aún hoy— modalidades diferentes según se trate de países situados en su área de influencia inmediata o de los PP de América del Sur. El impacto de dicha influencia se ve además sensiblemente especificado por factores sociopolíticos internos de cada

A estas determinaciones que podríamos denominar de “alta densidad”, deben agregarse las influencias específicas que ejercen sobre los PP ciertas naciones con influencia regional, como es el caso de México y Venezuela para el área de Centroamérica y el Caribe, y de Brasil y Argentina, para los casos de Bolivia, Paraguay, Uruguay.

Finalmente, cabe señalar que en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los PP quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno.¹² Y por esa vía ven dificultado al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de re inserción al mercado mundial y reequilibrio macro-

PP, tales como solidez del Estado nacional y del sistema político, grado de desarrollo e integración social, capacidad y autonomía de las élites dirigentes, entre otros.

12 Un caso extremo de esta especial vulnerabilidad del Estado y la economía de los PP a la transnacionalización se manifiesta en el caso “patológico” pero cada día más presente del narcotráfico. Fenómeno este que, al decir de Alain Touraine, representaría “la única empresa realmente transnacional que hay en América Latina, y que expresa la lógica extrema del liberalismo” (*Clarín*, 1990: 9).

económico, con las exigencias de integración socioeconómica nacional y de gobernabilidad tanto sistémica como progresiva de sus respectivas sociedades.

Resumiendo, podemos sostener las siguientes hipótesis:

1. Si bien el “tamaño” de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a “todas condiciones iguales”, él especifica sus márgenes de acción, haciendo tendencialmente más dificultoso su proceso de desarrollo, así como la solidez e independencia del Estado nación. Por ser esta una ley tendencial, ella no se ve anulada necesariamente por la existencia de excepciones, las que, por otra parte, no pocas veces se deben al cambio de las “condiciones iguales” implicadas en la proposición anterior.¹³
2. Estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y vigencia operativa en períodos (como es el caso actualmente) en que se procesan grandes redefiniciones en la estructura internacional y las correspondientes redes de interdependencia (y dependencia) geopolítica y económica entre países y bloques.
3. A su vez, dicho efecto limitante sobre los PP se extrema cuando estas redefiniciones se dan en un contexto de desarrollo en que las fuerzas productivas y los mercados se globalizan, y cuando ha aumentado radicalmente el nivel de acceso estable y duradero de nuevos países y empresas a las condiciones de competitividad internacional —genuina o protegida—. Esta dificultad tendencial de todos los PP se ve agravada en este período histórico para los que se ubican en América Latina, dados su previa condición dependiente-periférica, su bajo nivel comparativo de desarrollo, la “cercanía” geopolítica con Estados Unidos de la mayoría de ellos y la creciente pérdida de centralidad toda la región en la economía mundial.
4. En el marco de esas determinaciones tendenciales —generales y de etapa histórica—, operan las diferencias nacionales entre los

13 Es el caso en particular de los PP de Europa Occidental los que se han beneficiado desde hace muchas décadas de las ventajas derivadas del hecho de pertenecer al área central de la expansión capitalista —e interactuar básicamente en su seno—, situación opuesta a la de los PP “periféricos” de América Latina y más en general del llamado tercer mundo (Real de Azúa, 1977; Coraggio y Deere, 1986; Vúscovic Céspedes y Escoto, 1990).

PP. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social) como aquellas ligadas a los “proyectos” nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su “voluntad y capacidad de actuar” y el entramado de movimientos sociales y políticos existente en el período a estudio.

LOS PEQUEÑOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS CASOS SELECCIONADOS)

Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida en base a un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional, y siempre en forma comparativa. Se acepta en general que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es solo una de ellas y que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movilizados o el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado. Por otra parte, la “pequeñez” como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o

regional y más en general por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990). Y en cierta medida, también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares y su cambiante lógico de estructuración (Real de Azúa, 1977).

En todo caso, con respecto al área latinoamericana, hay, en la literatura, una muy fuerte convergencia en considerar como “pequeños países” a todos los que integran Centroamérica y el Caribe, así como al Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay en América del Sur.¹⁴ El inconveniente de esta clasificación es que engloba naciones que dentro de su pequeñez común igual son exageradamente desiguales entre sí, como es el caso, por ejemplo, de la infinidad de “micropaíses” caribeños. En este trabajo, si bien algunos de los análisis y conclusiones que nos ocupan podrían ser extensibles a estos últimos, solo nos ocuparemos en detalle de siete

14 Algunos estudios tienden a dejar fuera de esta categoría al Uruguay por razones no siempre claramente explicitadas, pero que en definitiva tienen que ver con su mayor nivel histórico de ingreso per cápita y calidad de vida. No nos parece un criterio adecuado y por eso lo incluimos en nuestro análisis. Una discusión bastante minuciosa de este “dilema clasificatorio” puede verse en Real de Azúa (1977: 158-160).

casos seleccionados entre los PP del área: Costa Rica y El Salvador, en Centroamérica; Haití y República Dominicana, en el Caribe; Bolivia, Ecuador y Uruguay, en Sudamérica.

En todos ellos se han aplicado, en la década pasada —en grados diversos de intensidad—, políticas de reforma del rol del Estado, estabilización y ajuste estructural, apertura del mercado interno y redefinición de los lazos económicos internacionales; en general, bajo la égida de orientaciones neoliberales. Además, todos ellos han estado integrados, en forma dependiente y sin interrupción, en las estructuras del mercado “capitalista occidental”.¹⁵

Todos ellos tienen un territorio, población y PBI de volúmenes “reducidos” y un peso o significación geopolítica relativamente menor tanto en el contexto latinoamericano como mundial. Al mismo tiempo, tienen entre sí significativas diferencias —históricas y

contemporáneas— en aspectos claves de su estructura social y económica, el sistema político y de partidos, el rol y densidad histórica del Estado, el papel de las Fuerzas Armadas y sus relaciones con los Estados Unidos.

Dos de ellos (Uruguay y Costa Rica) presentan al mismo tiempo un elevado grado de desarrollo social, una fuerte presencia socioeconómica del Estado en las últimas décadas y una tradición de democracia política efectiva. Otros tres (Haití, República Dominicana y El Salvador) tienen una muy alta densidad de población, bajos niveles de desarrollo social y una gran inestabilidad política, aunada con la presencia consuetudinaria de formas extremas de autoritarismo y represión. Los otros dos países seleccionados (Ecuador y Bolivia) tienen una fuerte proporción de población indígena, bajos índices de desarrollo social y débiles procesos de integración social y del sistema político y partidario (Cuadros 1, 4 y 5).

Resumiendo, se trató de incluir casos que —más allá de su carácter de PP— tienen diferentes grados de urbanización, industrialización, presión demográfica, desarrollo social, político y de partidos, cultura política y presencia del “militarismo” y otras formas de violencia política. Esto, con el objetivo metodológico de controlar la incidencia de esas variables sobre

15 Los casos de Cuba y Nicaragua (hasta 1990), dados el carácter revolucionario de sus regímenes políticos y su voluntad de recorrer la transición al socialismo, escapan en gran medida a los objetivos de este trabajo. Además, las distintas formas de bloqueo económico y de injerencia militar de los Estados Unidos hacia ellos modifican radicalmente las condiciones mínimas de comparabilidad de los procesos que nos interesan analizar.

el “tamaño” en cuanto dimensión que especifica los impactos de la crisis y las políticas de ajuste sobre la economía, la sociedad y el sistema político.

Todos los PP de América Latina son clasificados comparativamente por el Banco Mundial en el rango de ingresos bajo y mediano-bajo, salvo Uruguay a quien sitúa en el tramo mediano-alto. Más allá del nivel de ingreso per cápita, casi todos ocupan un rango similar en las escalas de otros indicadores sociales y económicos (grados de modernización, tipo de industrialización, productividad media). Es decir que se trata de PP que enfrentaron la crisis y el reajuste internacional partiendo ya de una situación de mayor atraso y dependencia relativos. En términos de distribución interna del ingreso, según la escala dicotómica de “equidad” construida por Fajnzylber (1990: 12-13), todos ellos (salvo Uruguay y, al límite, Costa Rica) ocupaban en el período 1970-1984 la categoría de baja equidad.¹⁶

16 Dicha escala fue construida por el cociente entre el 40% de habitantes de más bajos ingresos y el 10% de más altos ingresos. El nivel bajo de equidad es definido como menor a 0,40 y el alto como igual o mayor a ese cociente. Si el límite de equidad se desplazara levemente hacia abajo, Costa Rica ascendería de categoría.

En cuanto a los siete pequeños países latinoamericanos seleccionados (en adelante, 7PP), seis de ellos tienen durante los años ochenta:

- un producto interno bruto (PIB) per cápita netamente inferior al promedio de América Latina;
- una tasa menor de población urbana;
- mayor porcentaje de menores de 15 años;
- menor porcentaje de población económicamente activa (PEA) ocupada en la industria;
- menor porcentaje de industria manufacturera sobre el PIB total;
- menor porcentaje sobre el PIB de recursos destinados a investigación y desarrollo, (Unesco, 1990).

A su vez, cinco de ellos tienen —respecto al promedio latinoamericano—:

- mayor porcentaje de PEA agrícola;
- mayor tasa de analfabetismo y menor de escolarización de segundo nivel;
- mayor mortalidad infantil y menor esperanza de vida al nacer.

Las excepciones en ambos subconjuntos son Uruguay para el primer grupo de indicadores y este más Costa Rica para el segundo.

Es decir que la casi totalidad de los 7PP (en igual situación se encuentran los otros PP aquí no considerados, salvo Cuba) se ubican en un rango inferior al promedio latinoamericano en una serie de indicadores socioeconómicos en general considerados *sensibles* cuando se evalúan las chances de buen desempeño en diversas estrategias de superación estable del estancamiento y de la crisis. Como luego veremos, el desempeño económico de estos países en los años ochenta es, en varias dimensiones relevantes, también inferior al promedio de América Latina (en adelante AL).

Además, como puede verse resumidamente en el Cuadro 4, en los años ochenta, cinco de los 7PP presentaban un panorama político e institucional bastante desintegrado e inestable, lo que representaba una traba adicional a su tamaño y su bajo nivel de desarrollo para enfrentar exitosamente los desafíos del ajuste y la reconversión productiva a los que se veían presionados por la nueva situación de la economía internacional y el agotamiento de sus propios “equilibrios” tradicionales.

El conjunto de circunstancias mencionadas hace que las hipótesis 1 a 4 antes formu-

ladas operen fuertemente —e incluso extremadas— para los PP de AL en la fase larga de los años ochenta.

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE LOS 7PP EN LOS AÑOS OCHENTA

Sin necesidad de entrar aquí al análisis de las diferenciaciones generadas en los procesos de ajuste y reconversión por las particularidades no solo económicas, sino sociopolíticas de cada país,¹⁷ veremos como la situación global antes descrita para los 7PP considerados (aunque esto vale en general para casi todos los PP de AL)¹⁸ configura una situación tal que, más allá de las diferentes políticas aplicadas en cada uno de ellos, su desempeño fue tendencial y mayoritariamente inferior al promedio de AL, por cierto, en sí mismo ya muy deficiente.

Dado nuestro objetivo de presentar una visión global y resumida de las tendencias en el decenio, salvo excepción, solo analizaremos

17 Ver al respecto de Sierra (1993).

18 Hasta el año 1987 puede verse una recopilación sintética de datos sobre la situación para todos los pequeños países y micropaíses (salvo Uruguay) en el minucioso trabajo ya citado de Vuskovic Céspedes y Escoto, en particular en los cuadros resumen de las páginas 15, 18, 19, 24, 25 y 92.

las tasas medias anuales de crecimiento (en adelante, TMAC) en diversas variables, comparando, cuando ello sea posible, su desempeño en los ochenta con el de la década anterior.

- La TMAC del *PIB por habitante* en los 7PP pasó de ser netamente positiva en los años setenta (casi nula en El Salvador) a tasas negativas en todos ellos durante los ochenta (moderadas en Uruguay y Costa Rica). Además, este descenso en las TMAC fue en cuatro de ellos igual o más abrupto que para el promedio de AL.¹⁹ En valores absolutos (dólares de 1988), el PIB se estancó o decreció entre 1982 y 1990, salvo para Uruguay y Costa Rica, donde creció al 1% anual.
- El *consumo privado por habitante*, que tenía en los setenta una TMAC positiva —y en varios países, superior a AL— en los ochenta pasa no solo a ser negativa para los 7PP, sino que en cinco casos ella es inferior al promedio de la región. Desciende en mayor medida que esta respecto a los setenta.
- La TMAC de la *producción de alimentos*, salvo para Bolivia y Ecuador (donde ello se contrarresta por tener estos la segunda más alta tasa de crecimiento poblacional del grupo), fue para los otros cinco países menor a la TMAC promedio de AL en los ochenta.
- La *industria manufacturera* tuvo en cinco de los 7PP una TMAC inferior a AL. En República Dominicana fue prácticamente igual y solo Costa Rica superó netamente el promedio en los ochenta, aunque igual descendió casi tres veces y medio su valor de los años setenta. A su vez, cuatro de los 7PP tenían en esa década una TMAC superior a la de AL.
- El *porcentaje sobre el PIB total de la industria manufacturera* fue inferior en los ochenta al promedio de AL en todos los países menos Uruguay. Además, todos se “desindustrializaron” respecto a los años setenta (en porcentaje sobre el PIB), salvo Costa Rica y El Salvador, que se estancaron.
- En cuanto al *PIB manufacturero por habitante*, descendió en todos los 7PP. En cuatro de ellos ese descenso fue mayor que el promedio de AL. En Costa Rica, El Salvador y Uruguay, el descenso en los ochenta fue

19 La comparación entre las TMAC de los siete PP con el promedio de AL (en lugar de hacerlo con el “resto” de AL, lo que sería lo más adecuado) se justifica en este caso dado su reducido peso en el total.

- menor que el de AL gracias a la mejoría de su tasa en la segunda mitad de la década, hecho muy favorecido en los dos últimos por tener la más baja tasa de crecimiento poblacional del grupo y de AL.
- La *TMAC de las exportaciones de bienes y servicios* de los 7PP en los ochenta es en todos los casos —salvo Costa Rica— inferior al promedio de AL (que aumentó), a diferencia de la década anterior, en la cual la situación era exactamente la inversa: todos tenían tasas superiores al promedio, salvo Bolivia. Además, mientras AL aumentó levemente su *TMAC* entre uno y otro decenio, seis de los 7PP disminuyeron las suyas; cinco, en forma radical.
 - Respecto a las *exportaciones de manufacturas*, la *TMAC* en el conjunto del período 1970-1990 fue para todos los 7PP, sin excepciones, inferior a la tasa latinoamericana. Solo Uruguay se acerca al promedio regional en este indicador. La situación se repite si se desglosa para Manufacturas Básicas, productos químicos y manufacturas *diversas* (BID, 1992: 282).²⁰
 - El porcentaje de *exportaciones manufactureras sobre el PIB* para los años 1970-1975 era superior al promedio de AL en cinco de los 7PP, mientras que en 1985-1990, solo tres siguen superándolo. Pero incluso en ellos, la única excepción en los dos últimos rubros es Uruguay, que supera en más del 60% la *TMAC* de AL. El crecimiento porcentual entre períodos fue netamente inferior al del promedio regional, salvo Uruguay.
 - En cuanto al porcentaje de *exportaciones manufactureras sobre el total exportado*, encontramos que entre 1970-1975, cinco de los 7PP tenían porcentajes superiores o iguales (República Dominicana) al de AL, mientras que, para el período 1985-1990, la situación se invierte: cinco países tienen valores inferiores al promedio. A su vez, entre ambos períodos ese porcentaje en AL creció algo más de dos veces, siendo ese *score* inferior para todos los 7PP.

Pensamos que el conjunto de información aquí presentada en forma resumida configura una evidencia empírica suficientemente consistente para afirmar que los PP de AL fueron afectados económicamente más que el resto promedio de la región durante la crisis de los años ochenta.

²⁰ La única excepción en los últimos dos rubros es Uruguay, que supera en más del 60% el *TMAC* de AL.

Es significativo en ese desempeño desigual respecto al resto de AL, su menor dinamismo relativo en rubros hoy considerados decisivos para una inserción dinámica y competitiva en la economía internacional, y por lo tanto para lograr un crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazo. En particular en el plano del desarrollo industrial, el autoabastecimiento alimenticio y las exportaciones tanto globales como especialmente de manufacturas.

Ese resultado desfavorable se dio a pesar de las condiciones especiales de apoyo crediticio —o financiero, según los casos— que tuvieron en los ochenta por lo menos los países de Centroamérica,²¹ el Caribe y Bolivia (Reuben Soto, 1990; Timossi, 1989; Morales, J. A., 1989), y de los sistemáticos esfuerzos que hicieron en varios planos para adecuarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional:

- En primer lugar, dentro de un panorama de TMAC de inversión interna bruta (IIB) negativas²² (como en toda AL) y manteniendo porcentajes de inversión en maquinaria y

equipo superiores o equivalentes a los de la región.

- En segundo lugar, con el impulso, en casi todos los casos, de agresivas y costosas políticas orientadas a aumentar sus exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales, agrícolas o industriales (Buitelar y Fuentes, 1991). Y contando, en el caso de los países de la cuenca caribeña, con las ventajas comerciales de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.
- En tercer lugar, con la aplicación en casi todos ellos —aunque con distintos grados de profundidad y globalidad— de políticas de estabilización, ajuste estructural y apertura de los mercados comerciales y financieros (CEPAL, 1986).

A pesar de que nuestro estudio se concentró en siete casos seleccionados, el proceso global parecería, pues, funcionar según un esquema de círculo vicioso según el cual las determinaciones tendencialmente negativas del efecto “tamaño” en una fase de profunda reestructuración internacional como la actual se ven reforzadas por las mayores debilidades y retrasos estructurales (previos a la crisis) específicos de la mayoría absoluta de los PP de AL.

Esta hipótesis se ve reforzada por el desempeño relativamente menos desfavorable de

21 Con la limitante indudable en el caso de El Salvador de los enormes gastos y destrucción generados por la situación de guerra civil.

22 Salvo Costa Rica, que aumentó su tasa en 1% anual.

Uruguay y Costa Rica, justamente los dos PP que abordaron la crisis con un mejor punto de partida socioeconómico. A ello debe agregarse que también, desde un punto de vista del sistema político e institucional (incluido el papel del Estado), esos dos países presentan mejores condiciones globales de estabilidad y gobernabilidad que los otros analizados.

Un análisis específico de esta dimensión del problema pasa por el estudio detallado (ver de Sierra, 1993) de las diferencias de desempeño macroeconómico en los años ochenta entre cada uno de los 7PP seleccionados (especialmente de sus políticas ante la crisis) y los efectos diferenciales de estas sobre la estructura social, política e institucional. Allí intentamos poner a prueba la hipótesis inicial, que —como se recordará— jerrarquiza —dentro de los límites creados por las determinaciones generales ya analizadas— el papel de las particularidades estructurales nacionales, así como de los diversos actores claves (públicos y privados) y su voluntad y capacidad de actuar. Se encara así, de manera concreta para el caso de los PP latinoamericanos, el estudio de sus márgenes de acción y sus efectos específicos sobre las distintas modalidades de encarar la crisis y de ellas sobre la sociedad y el Estado.

Si bien el foco de nuestro interés son los efectos de las políticas de orientación neoliberal

sobre cada sociedad y sistema político-institucional, el método de análisis (y las hipótesis básicas) supone a su vez analizar cómo las características de la matriz societal de cada sociedad influye sobre esas políticas. Y, además, tratar de desglosar los efectos específicos de dichas políticas, de aquellos que parecen tener sus raíces en causas socioeconómicas y políticas nacionales que preceden a las políticas de estabilización, ajuste estructural y privatización (Laserna, 1992b).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, C. 1992 “Sistema político y sistema social: el caso uruguayo”, Ponencia presentada en el I Seminario “Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina”, CEPAL, 1.º al 4 de diciembre, Montevideo, mimeo.
- Aguilera, G.; Morales, A. y Sojo, C. 1991 *Centroamérica de Reagan a Bush* (San José de Costa Rica: FLACSO).
- BID 1992 *Progreso económico y social en América Latina* (Washington DC).
- Buitelar, R. y Fuentes, J. A. 1991 “La competitividad de las economías pequeñas de la región”, en *Revista de la CEPAL*, (Santiago de Chile) N.º 43, abril.

- Burbach, R. y Flynn, P. (comps.) 1985 *The politics of intervention: The United States in Central America and the Caribbean* (Nueva York: Monthly Review Press).
- CEPAL 1986 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento* (Santiago de Chile).
- 1991a *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile).
- 1991b *Los países menos adelantados* (Santiago de Chile).
- Charpentier, S. y Lizano, E. 1987 “La condicionalidad cruzada” en *Deuda externa. El caso de los países pequeños latinoamericanos* (San José de Costa Rica: Banco Centroamericano de Integración Económica – Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Clarín* 1990 (Buenos Aires) 23 de abril.
Entrevista a Alain Touraine.
- Coraggio, J. L. y Deere, C. D. (comps.) 1986 *La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos* (México DF: Siglo XXI).
- Cuenca, B. 1992 *El poder intangible. La AID y el Estado salvadoreño en los años ochenta* (Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales – Programa Regional de Investigación sobre El Salvador).
- De Klerk, R. A. 1992 “From reconstruction to restrained recovery: socioeconomic development in the Netherlands, 1945-1992”, Ponencia presentada en el I Seminario “Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina”, CEPAL, 1.º al 4 de diciembre, Montevideo, mimeo.
- de Sierra, G. 1992a *Uruguay post dictadura. Estado, política, actores* (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- 1992b “Uruguay: la reforma del Estado en el ojo de la tormenta” en *Perfiles Latinoamericanos* (México DF: FLACSO) Año 1, N.º 1, diciembre.
- 1993 “Sociedad, política y Estado en los pequeños países de América Latina ante las políticas de ajuste y reconversión económica”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, mimeo.
- Demas, W. G. 1965 *The economics of development in small countries with special reference to the Caribbean* (Montreal: Mc Gill University Press).

- Devlin, R. y Guerguil, M. 1991 “América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 43, abril.
- East, M. 1987 “Perspectivas para el estudio de la autonomía de pequeños estados en el sistema internacional” en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San Pedro: Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano) N.º 43, enero-abril.
- Fajnzylber, F. 1990 *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Galtung, J. 1971 “A Structural Theory of Imperialism” en *Journal of Peace Research* (Estocolmo: Henrik Urdal y Ragnhild Nordås) N.º 8.
- Galvan, H. 1990 “Implicaciones de las políticas económicas neoliberales de los Estados Unidos en el desarrollo económico del Caribe y Centroamérica en el decenio de los ochenta” en Reuben Soto, S. (comp.) *Estado y ajuste estructural en Centroamérica y el Caribe* (San José de Costa Rica: Programa Centroamericano de Investigaciones, Consejo Superior Universitario Centroamericano).
- Jalan, B. 1982 *Problems and Policies in Small Economies* (Londres: Croom Helm Press).
- Jaguaribe, H. 1964 *Desarrollo económico y desarrollo político* (Buenos Aires: Eudeba).
- 1970 “Dependencia y autonomía en América Latina” en *La dependencia político-económica de América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- 1987 “Autonomía e hegemonía no sistema imperial americano” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) N.º 11, enero-junio.
- Katzenstein, P. J. 1985 *Small State in World Markets. Industrial Policy in Europe* (Londres: Cornell University Press).
- Kusnet, S. 1960 “Economic growth of Small nations” en Robinson, E. A. G. (ed.) *Economic Consequences of the Size of Nations* (Londres: Macmillan).
- Laserna, R. 1992a *Productores de democracia. Actores sociales y procesos políticos* (Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social – Facultad de Ciencias Económicas y Sociología, Universidad Mayor de San Simón).
- 1992b “Desarrollo y democracia: por una política económica alternativa” en Cuarto Intermedio (Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social) N.º 25.

- Lewis, V. A. 1976 *Size, Self-determination and International Relation: The Caribbean* (Kingston: Instituto de investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales).
- Lindenberg, M. 1987 “La recuperación económica de Centroamérica: mito y realidad” en Colbum, F. D. (comp.) *Centroamérica: estrategias de desarrollo* (San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- McNutt, P. A. 1992 “The Political Economy of Ireland: 1950 to 1990”, Ponencia presentada en el I Seminario “Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina”, CEPAL, 1.º al 4 de diciembre, Montevideo, mimeo.
- Morales, A. B., 1989 “Los vericuetos de la política regional de Costa Rica” en *Polémica* (San José de Costa Rica) N.º 7.
- Morales, J. A. 1989 “Las políticas de estabilización en Bolivia, 1982-1989”, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Documento de Trabajo 07/89.
- Perkins, D. W. 1989 “Large countries: the influence of size” en Chenery, H. y Srinivasan, T. N. (eds.) *Handbook of Development Economics* (Ámsterdam: Elsevier) Vol. II.
- Real de Azúa, C. 1977 “Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 4, segundo semestre.
- Reuben Soto, S. (comp.) 1990 *Estado y ajuste estructural en Centroamérica y el Caribe* (San José de Costa Rica: Consejo Superior Universitario Centroamericano).
- Robinson, E. A. G. (ed.) 1960 *Economic Consequences of the Size of Nations* (Londres: Macmillan).
- Rosenau, J. N. 1966 “Pre-theories and Theories of Foreign Policy” en *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston-Chicago: Northwestern University Press).
- Rosenberg, M. 1987 “Pequeños países y potencias hegemónicas. Centroamérica y el Caribe en el contexto global” en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San Pedro: Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano) N.º 43, enero-abril.
- Schneider, F. 1992 “Austrian Economic Policy Since 1945: An Exploratory Analysis”, Ponencia presentada en el I Seminario “Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina”, CEPAL, 1.º al 4 de diciembre, Montevideo, mimeo.

- Singer, M. R. 1976 "The Foreign Policies of Small Developing States" en Rosenau, J. N. y Thompson, K. W. (eds.) *World Politics* (Nueva York: The Free Press).
- Sojo, C. 1991 *La utopía del estado mínimo. Influencia de AID en Costa Rica en los años ochenta* (Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).
- Timossi, G. 1989 *Centroamérica: deuda extrema y ajuste estructural* (La Habana: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales - Centro de Estudios de América).
- Unesco 1990 *Anuario* (París).
- Vuskovic Cespedes, C. y Escoto, R. M. 1990 *Pequeños países periféricos en América Latina*. (Caracas: Nueva Sociedad).
- Wonsewer, I. y Young, J. 1981 *Uruguay en la economía mundial* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria – Centro Latinoamericano de Economía Humana).

DEMOCRACIAS EMERGENTES EN AMÉRICA DEL SUR*

INTRODUCCIÓN

Desde hace al menos diez o quince años, el debate político y académico latinoamericano ha estado fuertemente centrado en el problema de la democracia en la región. Sin ser ni de lejos un tema nuevo, los diversos procesos de transición abiertos en los años ochenta focalizaron aún más el análisis en ese sentido. La literatura publicada es muy extensa y el propio Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (CEIIH) ha promovido en los últimos años la edición de varios volúmenes colectivos que abordan esa problemática en una perspectiva regional o comparativa.²³

Este volumen sobre América del Sur continúa dicho esfuerzo dentro de la Serie Antologías, en la cual ya apareció la compilación de Carlos Vilas sobre Centroamérica (1993) y que, precisamente, aborda el tema sobre democracias emergentes. Con la obvia subjetividad e injusticia que implica cualquier antología en el proceso de selección de textos, se procuró ofrecer al lector un panorama útil y actual de cómo un sector de científicos sociales está tratando de dar cuenta de los difíciles, variados y muchas veces “nuevos” obstáculos que enfrenta el ambivalente y frágil proceso de democratización sociopolítica en América del Sur.

Más allá de la diversidad de temas, enfoques y contextos concretos en cuyo marco fueron producidos los análisis aquí presentados, estos convergen en abordar de una manera ni rutinaria ni convencional los procesos de democratización emergentes en la región. En particular, jerarquizando las trabas socioeconómicas y socioculturales que plantean a dicho proceso

* Publicado en de Sierra, G. (comp.) 1994 *Democracia emergente en América del Sur* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).
23 Camacho y Menjívar (1989); González Casanova (1990); *América Latina Hoy* (1990); González Casanova y Roitman (1992); Vilas (1993).

los grandes cambios en curso en la estructura social y en los principios organizadores de la acción de los actores populares; así como las transformaciones profundas en la matriz de relaciones Estado-política-sociedad que habían sido dominantes durante décadas. También coinciden en el tratamiento del tema de la democracia política, situándola siempre en su contexto socio histórico específico, rechazando tanto los análisis puramente abstracto-formales como los enfoques que la reducen al formato del “liberalismo democrático” o la desvinculan radicalmente de los contenidos económicos y sociales de la ciudadanía. Los estudiosos del tema convendrán fácilmente —nos parece— en que estos lineamientos teórico-metodológicos están lejos hoy en día de ser predominantes entre los científicos sociales que se ocupan de estos problemas.

Es por ello que tenemos la esperanza de que la lectura de este volumen pueda contribuir a enriquecer el debate y propiciar nuevas investigaciones y nuevos aportes para la comprensión científica de los estimulantes, pero también inciertos y frágiles procesos de democratización en curso. Especialmente teniendo en cuenta los intereses de las grandes mayorías y no solamente de los profesionales de la política institucionalizada o los cada vez más reducidos

sectores que participan o se involucran en la política “tal como ella ha funcionado”.

Nuestro objetivo en la presente antología —que recoge textos ya publicados en diversos países de América del Sur— no es presentar un balance detallado y a largo plazo de la compleja relación entre los procesos de democratización y el entramado socioeconómico y sociopolítico de todos y cada uno de los países de América Latina. Esta antología no solo está limitada a América del Sur, sino que recoge textos recientes²⁴ que analizan algunas dimensiones teóricas y algunos procesos sociopolíticos nacionales que nos parecieron relevantes para comprender las dificultades, “reducciones” y desafíos que enfrenta la democratización emergente en el subcontinente —en el marco de la reestructuración económica y cultural de “corte neoliberal”—, especialmente desde una perspectiva teórica que analiza la democracia y los procesos de democratización y que jerarquiza tanto su contenido popular y participativo como sus interacciones con los llamados derechos

24 Salvo el riguroso, importante y muy citado texto de Eder Sader (1988), que nunca antes había sido publicado en castellano y que, por otra parte, se “comunica” intelectualmente con aspectos relevantes tratados en varios de los artículos seleccionados.

económicos y sociales de los sectores marginalizados o que están hoy en proceso acelerado de marginación. Esto es una perspectiva que —tal como dicen varios de los autores— vincule la democracia y su eventual consolidación con la construcción de una ciudadanía que incluya simultáneamente los derechos civiles, políticos y económicos de los sectores subordinados o explotados (por razones de clase, étnicas, de género, etcétera). Y que jerarquice la superación de la actual división entre lo público y lo privado; asimismo, sus consecuencias sobre las formas y contenidos de la acción política.

Los textos elegidos no se detienen a analizar en detalle los procesos propiamente político-electorales o las combinatorias jurídico-constitucionales que les dan marco, sino que, en orden de importancia, seleccionan algunos aspectos teóricos, procesos y experiencias sociopolíticas que no siempre son suficientemente tematizadas por la literatura disponible.

El texto de José Nun retoma y generaliza su crítica anterior a la facilidad superficial con que se analizaba el proceso de transición hacia la democracia en Argentina, expresión metafórica que estaría

[...] sugiriendo un punto de llegada que [en realidad] habría que colocar en la categoría de los

conceptos de parecido de familia: se estaría en transición hacia algo que se parece a [...] pero que solo un análisis preciso y situado históricamente ha de indicarnos de qué estamos realmente hablando [...]

El autor subraya de esa forma “la índole eminentemente convencional —y controvertible— del destino que se invoca”, lo que impone para él “una especial cautela en el examen de las condiciones de posibilidad de los parecidos que se postulan”. Critica así —como lo hacen Carlos Franco y Ana Amelia da Silva— a quienes convierten al liberalismo democrático en un mero conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas olvidando que ningún conjunto de reglas alcanza para definir socialmente políticas concretas.

Otro aspecto relevante en su texto es la advertencia de que en la ola de críticas al marxismo-leninismo —que en muchos aspectos considera justa— se está produciendo una “espiral del silencio” sobre el análisis de las clases y sus luchas en cuanto principio de análisis. Reivindica así la importancia de “una perspectiva que tematiza las relaciones contradictorias entre el capitalismo, el Estado y la democracia, pero de ninguna manera las viejas definiciones canónicas de la lucha de clases y sus reduccionismos”.

Al mismo tiempo, reconoce que la dinámica de las clases debe ser especificada en distintas situaciones, y que ni las agota ni los excluyente de las formas de dominación y de antagonismo que se expresan en los denominados nuevos movimientos sociales.

Aspecto, este último, que como luego veremos, lo desarrolla en profundidad Eder Sader a partir de una relectura teórica y su aplicación al proceso de emergencia de esos movimientos en el Brasil de la transición a la democracia. Temática que es retomada en detalle para la realidad brasileña de los últimos años por Ana Amelia da Silva y también por Daniel García Delgado para el caso argentino.

Al igual que Franco cuando analiza el proceso peruano, Nun remite la discusión sobre las relaciones entre ciudadanía, clase y democracia al punto de partida clásico de Thomas Marshall —y las especificaciones hechas por Anthony Guiddens— para mostrar la vigencia, en la mayoría de los países de la región, del principio —en general hoy soslayado— según el cual los “derechos civiles, políticos y económicos de la ciudadanía son un foco de la lucha de clases en el proceso de modernización”. Modernización —sostiene el autor, retomando en esto a Alain Touraine— que lejos de ser trivializada e identificada solo con lo “bueno y lo justo”,

debe asumirse como lo que es: un proceso contradictorio, inseparable de una dialéctica de la dominación y de “transformaciones extremadamente complejas y conflictivas, la definición de cuyas características es uno de los objetivos centrales de la lucha política”.

En esa línea de razonamiento, constata y critica cómo a pesar de efectos hasta ahora contundentemente concentradores y excluyentes de las recetas neoliberales aplicadas en América del Sur, los supuestos básicos de la teoría económica neoclásica excluyen en su definición de racionalidad cualquier referencia al poder económico y al problema de la equidad, pues los consideran externos al modelo, así como no estratégicos para la problemática de la democratización (contradiendo en esto incluso las conclusiones recientes de los más lúcidos sostenedores de la teoría “pluralista de la democracia”). Los trabajos de García Delgado, de Sierra y Franco, también abordan esta problemática, aunque a niveles de análisis distintos.

Otros dos temas nucleares en el análisis de Nun que quiero subrayar (y que también aparecerán en otros trabajos) son, en primer lugar, el proceso político de creciente deslegitimación de muchos de los gobiernos que aplican las políticas neoliberales, lo que los empuja

—incluso más alinde su voluntad— a pactar con los sectores autoritarios. Este tiende a “poner en disponibilidad” a la población para falsos liderazgos providenciales, y así favorecer “el repliegue defensivo en lo privado, la apatía cívica y el ensanchamiento acelerado de la brecha entre la legalidad y la legitimidad”. Importa señalar que este diagnóstico —sin duda “reservado”— que hace Nun sobre el futuro del liberalismo democrático en la región no supone para él necesariamente un escenario catastrófico, como lo sostiene justamente Gerónimo de Sierra en su artículo sobre el caso uruguayo. En segundo lugar, la defensa teórica que hace de la necesidad de institucionalizar mecanismos que desarrollen con bastante rapidez múltiples formas de democracia participativa, retomando en este punto las líneas de análisis planteadas ya hace tiempo por Macpherson y Pateman; aunque con una “centralidad histórica” en cierto modo mayor, dados los “contextos tan precarios para la democracia representativa” en América del Sur. En definitiva, dice Nun:

[...] es casi imposible una consolidación a largo plazo de una democracia representativa digna de su nombre si no se expande la participación, esto es, si no se impulsa una amplia deliberación entre iguales acerca del mejor uso de los recursos de la

sociedad; del tipo de modernización que se prefiere; de cuáles son las necesidades prioritarias y del modo de satisfacerlas; de cómo deben definirse lo público y lo privado; del mix más conveniente entre las pautas de centralización y de descentralización en la toma de decisiones; etcétera.

El extracto del importante libro de Eder Sader *Quando novas personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo* aborda con creatividad el impacto de los habitualmente llamados nuevos movimientos sociales de base popular y la configuración —en un contexto dictatorial y de larga tradición de subordinación populista del movimiento obrero— de un nuevo escenario político, de una nueva forma de hacer política y, en definitiva, como él mismo dice, del “surgingimiento de una nueva configuración de las clases populares en el escenario público” del Brasil y un nuevo tipo de expresión de los trabajadores” en él.

En ese empeño, Sader nos muestra cómo —en determinado contexto socioeconómico y cultural— esos grupos populares irrumpieron en el escenario público reivindicando sus derechos e “inventando” nuevas formas políticas, rechazando la política tradicionalmente instituida y politizando lo cotidiano en los

sitios donde se trabaja o donde se habita. Lo interesante es como vincula creativamente “la novedad en el terreno de lo real” con la necesaria construcción de conceptos y categorías que puedan dar cuenta efectiva de esa novedad. Y nos muestra con detalle lo inadecuadas que eran las conceptualizaciones “tradicionales” de los sectores obreros y populares, según las cuales buena parte de lo que estaba emergiendo no solo era inexplicable, sino que hasta se le llegaba a quitar trascendencia y significación societal.

De todos modos, señala agudamente cómo esos nuevos “intrusos” no podían, en cualquier caso, ser explicados por las tradicionales “condiciones dadas o determinantes estructurales”:

[...] partiendo de las condiciones del llamado “milagro brasileño”, con la superexplotación de muchos y las ventajas de unos pocos, no es posible deducir ni los cambios en el comportamiento sindical, ni las motivaciones presentes en las comunidades de base en la aparición de amas de casa de la periferia urbana en las movilizaciones de los barrios, ni tampoco ninguna de las tendencias presentes en la acción de las clases sociales.

Y así jerarquiza —al igual que Franco— el estudio de las distintas mediaciones culturales y simbólicas que, en definitiva, son las que constituyen en un momento histórico dado

las necesidades sociales reales de los actores y, por lo tanto, sus orientaciones y formas de comportamiento.

Es importante señalar que este movimiento conceptual y explicativo del nuevo movimiento popular emergente es hecho sin caer en la falsa dicotomía entre sujetos y estructuras, siguiendo en esto la tradición ya clásica de Edward Palmer Thompson y la más reciente elaborada por Cornelius Castoriadis en su libro *Institución imaginaria de la sociedad*. Y sin considerar, según sus palabras, “que se deba abandonar la conceptualización marxista de la existencia ‘objetivamente dada’ de las clases sociales, a condición de que nos entendamos bien sobre el significado de esa objetividad”. Es decir, una clase social designa una condición común a un conjunto de individuos, pero se ve alterada por el modo específico en que es vivida por ellos.²⁵ Es en esa línea que afirma que la integración de los movimientos sociales

[...] implica una forma particular de elaboración de esas condiciones (aquellas dadas en la esfera

25 En su análisis se remite Sader más de una vez al brillante y creativo análisis de las clases y sus identidades contemporáneas en Salvador de Bahía que hace Francisco de Oliveira en su pequeño libro *O élo perdido*.

de la producción); elaboración mental en cuanto forma de percibirla, pero también elaboración práctica en cuanto transformación de esa existencia. En ese sentido los movimientos sociales ejecutan cortes y combinaciones de clase, configuraciones y cruzamientos que no estaban previamente dados.

Por todos estos motivos, su análisis adquiere significación teórica más general, tanto más cuanto lo hace a través del estudio de los movimientos sociales (“nuevos”) que reelaboraron esa experiencia. El hecho de que la primera ola de dichos movimientos fuera “derrotada” a mediados de los años ochenta al ser conducida a enfrentamientos políticos prematuros no anula el saldo de las experiencias realizadas, en particular, en el plano de la autoorganización, revalorización de la autonomía y del control de la acción por sus actores directos, la politización de aspectos de la vida cotidiana popular, la vinculación de la lucha por la democracia con diversas esferas de la vida social (fábricas, sindicatos, servicios y políticas públicas, administraciones locales) y la creación de un espacio público que desbordó el sistema institucionalizado de representación política. Los trabajos recogidos en esta antología de Ana Amelia da Silva y Lucio Kowaric – André Singer muestran que, efectivamente, esas experiencias, lejos

de perderse, tomaron nuevas formas y nuevos bríos en los cinco años que pasaron desde la prematura e injusta muerte de Eder Sader.

Carlos Franco presenta una especie de resumen de sus extensas y variadas investigaciones sobre el desarrollo socioeconómico y político del Perú moderno. Trata de mostrar los fundamentos históricos y teóricos de lo que considera la necesidad imperiosa de buscar “otro camino para otra democracia” en su país. Intenta dar una explicación de fondo al apoyo preliminar del golpe por las masas “plebeyas” a través de un análisis detallado de las particularidades sociales y cultural-simbólicas bajo las cuales se construyó en el Perú lo que denomina la “ciudadanía plebeya” y un análisis crítico de una “visión de la democracia basada en la importación acrítica de las reglas, actores e instituciones incorporadas en su formato clásico”.

Para ello, luego de describir las modalidades específicas y diferenciales de las sociedades andinas —respecto al modelo occidental— y los procesos concretos de su democratización paulatina y pautada por sucesivas crisis, muestra cómo la crisis de los años ochenta no solo erosionó la anterior base material del populismo —haciéndolo que hizo retroceder muchas de las conquistas, derechos y oportunidades de los sectores populares—, sino que se combinó

con la exclusión política-práctica de la vasta mayoría de la población; condiciones bajo las cuales “la reducida cobertura y representatividad social de las instituciones y los actores del régimen revelaron el carácter particularista de sus reglas y su conversión en mecanismos de reproducción de la desigualdad social”. También, cómo fracasaron los sucesivos intentos de reformarlo —siguiendo el formato clásico de la democracia— con la sola participación de los actores políticos y corporativos del reducido sector urbano-moderno de la sociedad.

Por eso, cuestiona —aun aceptándola para fines analíticos— una definición de la democracia representativa como sistema de formas (reglas, instituciones, procedimientos) que lleve a ocultar los “problemas insuperables que las abismales desigualdades sociales y los profundos clivajes étnico-culturales de la sociedad peruana oponen a la universalidad de esas formas, característica sin la cual, por auto-definición, no son democráticas”. En esa línea de reflexión, recuerda cómo en el Perú —pero también en los demás países andinos— la democracia solo se logra reconocer asignándole siempre algún calificativo restrictivo, tal como “oligárquica”, “restringida”, “elitista”, “autoritaria”, “controlada”, etcétera.

Luego, a la limitación en la cobertura universal de los implicados en las reglas de la “democracia clásica”, agrega el hecho interconectado de que, por lo tanto, tampoco los actores clave previstos en ese modelo —los partidos políticos— logran en el Perú cumplir los roles y funciones que dicho formato les atribuye. Por eso —sostiene Franco— “no es casual que [...] el régimen político levite entre un Estado y una sociedad separados y en conflicto”.

En buena medida, esfuerzo teórico y metodológico²⁶ empata con la exigencia de Nun cuando afirma:

[...] al igual que en el resto de las ciencias sociales —y no por casualidad— la tradición más rica en el campo de la política comparada es cualitativa e histórica, se basa en el estudio de casos, y no trabaja con variables desencarnadas sino con configuraciones que procuran aprehender y dar sentido a la complejidad específica de sus objetos de análisis.

26 “Los fundamentos de nuestra crítica [al intento de aplicar en Perú el formato ‘clásico’ de democracia] se encuentran en una visión histórico-comparativa para la cual la democracia se construye en un proceso enraizado en las privativas condiciones forjadas por [su] itinerario histórico y en una práctica experimental y creativa animada por una vigorosa y autónoma voluntad social, intelectual y política”.

Es en esa línea de pensamiento que Franco considera fundamental reconocer que, a diferencia del esquema de Marshall, la constitución de la ciudadanía en el Perú sigue un itinerario y porta un significado propio y diferente y que, por lo tanto, debe reconocerse que “genera entonces distintas condiciones para la visión y construcción del orden democrático en el país”. En particular, jerarquiza el hecho de que

[...] a diferencia de la descripción que Marshall hace de la constitución de la ciudadanía como un proceso de ampliación de derechos otorgados desde las clases altas, que gradualmente extienden hacia las clases bajas contenidos crecientes de su estándar de vida, dicho proceso en el Perú toma la forma de una conquista de derechos desde abajo y de una producción de objetos culturales nuevos en relación con los incluidos en el estándar de vida de las clases altas.

Al mismo tiempo, llama la atención sobre la particularidad de que, en el Perú, es a través de organizaciones sociales —y no individualmente, como fue el caso en Europa y Estados Unidos— que se logra ejercer muchos derechos civiles. Además, que estos son allí experimentados en cuanto derechos sociales y que, en realidad, se alcanzan contemporáneamente a estos últimos y no secuencialmente. A su vez,

señala como algo fundamental y específico que esta experiencia de los derechos sociales antecedió al ejercicio mayoritario del derecho político básico: el derecho al voto. Lo que lo diferencia también en ese aspecto del modelo europeo. Es justamente por eso —dice Franco— que en el Perú:

[...] la experiencia de los derechos sociales se organiza como una matriz de las significaciones populares de los derechos civiles y políticos [...] y muestra el rol relevante jugado por la multitud de organizaciones sociales (urbanas, rurales y étnicas) que integran la ciudadanía plebeya en el Perú.

Y por eso difiere del significado occidental del proceso de “individuación”, por lo cual la constitución de la ciudadanía plebeya “no solo ‘arroja’ ciudadanos al régimen político, sino también organizaciones sociales”.

Así, para la construcción de “la otra democracia” en el Perú, propone el ingreso de las asociaciones sociales excluidas como titulares efectivas del régimen y no solo a los partidos políticos. Al mismo tiempo, ampliar el formato “clásico” de la democracia (al igual que Nun, no piensa que ello conspire necesariamente contra este) a través de “una dramática ampliación de sus fundamentos y base social (único

método) capaz de realizar la universalidad de sus formas” tanto por la inclusión institucionalizada de las organizaciones sociales como por el desarrollo de múltiples formas de democracia directa y no solo representativa.²⁷

En su opinión, las razones del “desapego” a las instituciones democráticas que habrían mostrado los sectores populares ante el golpe de Alberto Fujimori son el resultado que la ciudadanía plebeya se había formado al combinar una orientación pragmático-utilitarista que regulaba las conductas en el mercado con una sólida ideología de derechos y oportunidades que, al verse vaciada en la práctica por la crisis, terminó rompiendo los patrones de reproducción y desigualdad socialmente aceptada. Algo que hizo surgir de esa forma la anomia implosiva, la violencia armada y una conflictividad social mayor. Lo importante en este punto es que el retiro de las “precarias lealtades al Estado y al régimen político” no se produce tanto por el aumento de las diferencias sociales, sino por la

interpretación que hace de ella la ideología de los derechos y oportunidades de los sectores populares (formada) desde la etapa anterior.

El artículo de Ana Amelia da Silva sobre la problemática de la democracia, la ciudadanía y las ciudades (o la problemática urbana) en el Brasil contemporáneo nos presenta un tratamiento excepcionalmente rico de la interacción entre el Estado (en sus distintos niveles territoriales), la política institucional y los movimientos populares urbanos (y otras agencias y ONG) con la producción de las ciencias sociales en dicho “país continente”. Escrito bajo el formato de “revisión bibliográfica” —estilo tradicionalmente amenazado por lo descriptivo y topográfico—, logra, sin embargo, recrear en forma sutil y teóricamente fecunda el rico proceso sociopolítico e intelectual por el cual, para decirlo con sus propias palabras:

La cuestión de lo público y de lo privado coloca en el escenario la temática de la ciudadanía, la que configura un discurso el cual se caracteriza por la construcción de una nueva cultura política, en donde el lenguaje que expresa la lucha por los derechos (populares) constituye, entre otras cosas, un sostén para propuestas alternativas, no solo para la investigación social a través de (la producción de políticas públicas de nuevo tipo), sino para interpretar y comprender la realidad.

27 Algunas de las complejidades que debe enfrentar ese tipo de participación —incluso por su carácter radicalmente novedoso frente a las prácticas actuales— son tratadas en el análisis que hacen en este volumen Lucio Kowarick y André Singer del gobierno de Luiza Erundina en la municipalidad de San Pablo.

Si bien su preocupación central es tratar esa problemática a través del tema urbano, analiza el panorama mucho más general de la saga en los últimos años de la irrupción en la década de los setenta —con sus debilidades, potencialidades y fracasos— de los “nuevos” movimientos sociales brasileños que Sader analizaba en su trabajo. Es interesante contrastar el balance “político” mucho más positivo —u optimista, si se quiere— que Da Silva presenta del tema en su país en relación con lo que García Delgado plantea sobre aspectos similares para Argentina. Evidentemente, eso está en correspondencia con el diferente contexto societal, político y sindical en ambos países.

Tres factores fundamentales presentes en el caso brasileño forman el núcleo de esta diferencia:

- a) la articulación de los movimientos sociales urbanos —sin renunciar a su reivindicación autogestionaria y de autonomía—con una serie de agencias y actores no gubernamentales;
- b) el anclaje de esos movimientos en la lucha por la creación de nuevos derechos y su esfuerzo paulatinamente agregado y coordinado por intervenir en su concreción legal e institucional y,
- c) la presencia —simultánea en el tiempo— de espacios políticos formales para intervenir en la escena pública (debate por la nueva constitución nacional en los estados y ciudades), para lo cual es decisivo la existencia de importantes fuerzas políticas orientadas a coordinar con ellos y con responsabilidades ejecutivas en varios gobiernos locales.

Por ello, Da Silva señala la importancia de que la articulación de entidades asesoras y ONG, de movimientos sociales urbanos y técnicos del poder público (en las municipalidades que denomina “democráticas”), haya permitido colocar en la mesa de negociación nuevas dimensiones de la ciudad y la ciudadanía. Y cómo ello fue “fundamental para el progreso de la organización y el proceso de lucha de algunos movimientos sociales, incluyendo su participación en la elaboración de propuestas alternativas de políticas públicas”. En particular, en el terreno urbano, donde las luchas por una gestión democrática de las ciudades contribuyeron a afirmar el principio orientador del *derecho a la ciudadanía* entendido en su “dimensión política de participación *amplia* de los habitantes de las ciudades en la conducción de su destino [...] entendido [esto] como un nuevo modo de concebir la aplicación y el

control de las políticas públicas y de la descentralización del poder”.²⁸

Un punto importante de su trabajo es la descripción del papel central jugado por diversas ONG en su interacción con los movimientos sociales urbanos, las que parecen operar no solo orientadas hacia la sociedad civil, sino además “firmemente articuladas a los movimientos populares”. Algo que, en buena medida, se debe a la influencia del formato de las prácticas institucionales; en el caso concreto del Brasil, de sus matrices de origen (universidades, iglesias y partidos de izquierda).

Parece entonces coherente y plausible su conclusión de que “la estructuración de la ciudadanía y de una cultura basada en un concepto de derechos sociales y políticos (vividos como derechos colectivos) constituye hoy en día uno de los problemas cruciales para el proceso global de democratización en el Brasil”. Y de que, en ese proceso, los movimientos sociales urbanos juegan un papel central, tanto más por tratarse de una sociedad donde no existen históricamente mecanismos sólidos de representación e institucionalidad consensual, es decir, donde son escasas y muy frágiles las

mediaciones institucionales entre política y sociedad, donde el sistema de partidos es heterogéneo, lábil y, en buena medida, está aún en constante reestructuración.

Por su parte, el artículo de Lucio Kowarick y André Singer aborda algunas de las dificultades y desafíos concretos que enfrentó el gobierno petista (del Partido dos Trabalhadores) de Luiza Erundina en la ciudad de San Pablo.

En particular, analiza desde un ángulo diferente la compleja relación que este tuvo con los movimientos sociales de base urbana y los cambios que generó en la propia lógica de gobierno de una administración “de izquierda” que además accedió al poder estrechamente ligada al discurso y la militancia de dichos movimientos.

Si bien el Partido dos Trabalhadores (PT) conquistó en 1988 el Ejecutivo de varias prefecturas (municipalidades) importantes, la experiencia en San Pablo es quizá la más trascendente, dada la dimensión política, demográfica y económica de dicha metrópoli. Ello, sin menoscabo de que la literatura disponible indica que las experiencias de las diversas prefecturas petistas presentan significativas diferencias entre sí. En cualquier caso, las experiencias recientes de gobiernos municipales de izquierda o progresistas en importantes ciudades de varios

28 Énfasis del autor.

países latinoamericanos (Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela) representan claramente un hecho nuevo en la trayectoria de esas fuerzas. Y en ese sentido, significan, al mismo tiempo, un gran desafío y un rico laboratorio para los procesos de democratización emergentes en América del Sur, en especial porque en todos los casos esos gobiernos fueron electos en un contexto de grave crisis económica y habiendo enarbolado propuestas programáticas que hacían hincapié por lo menos en dos puntos: una promesa de mayor participación ciudadana y popular en la política del gobierno y una democratización distributiva de los servicios y del espacio urbano.

Lo específico e interesante del caso brasileño (en ese aspecto, bastante similar al de Montevideo)²⁹ es que estos gobiernos “populardemocráticos” se concretan en un contexto donde los prefectos (alcaldes o intendentes) electos están respaldados por la presencia de partidos (o coaliciones) de izquierda que además vienen de una más o menos larga experiencia de oposición, poseen vinculaciones bastante estrechas con los movimientos populares y presentan un horizonte programático

con fuertes tintes socialistas. Ello implica que, por primera vez, dichos partidos se ven confrontados con la experiencia de gobernar en un contexto de pluralismo político sometido al juicio futuro de las urnas y en general teniendo minoría o escasa mayoría en los parlamentos locales. Es decir, son gobiernos minoritarios —en la ciudad y en el país— con un programa “progresista” que, al mismo tiempo, deben gestionar con eficiencia intereses y demandas contradictorias de grupos organizados —populares, pero también de capas profesionales y empresariales— y de una población afín —solo parcialmente— en el aspecto político. Por lo que deben enfrentar además el costo de oposición radical en su contra que habitualmente ello implica.

Este artículo analiza justamente las tensiones que surgen de esa situación. En particular, entre la tradición y el programa inicial del PT (fuertemente ligados a los reclamos directos de los movimientos sociales de tinte marcadamente “clasista” —en sentido clásico— y de fuerte contenido basista en los objetivos y en los métodos) y entre las exigencias no solo de “gobernar para todos los ciudadanos”, sino de hacerlo con eficiencia y teniendo en cuenta las fuertes limitaciones impuestas por la correlación de fuerzas —políticas y socioeconómicas—

29 Para el caso de Montevideo se pueden consultar CIEDUR, FESUR y CIESU (1993).

imperantes en la ciudad, en el estado de San Pablo y en el conjunto del país.

A partir del reconocimiento de que a pesar de los “procesos de burocratización y oligarquización”³⁰ habidos en el PT, este “es un partido en el que prevalece una apertura hacia las ‘bases’ significativamente mayor que en cualquier otra agremiación [política] brasileña” y que desarrolla “mecanismos democráticos de participación interna”, los autores rastrean con detalle las fuertes contradicciones surgidas no solo entre la cúpula y las bases del partido, sino la tensión capital y específica entre el partido y la “administración”.

En esa línea de análisis, jerarquizan el proceso que lleva al gobierno desde una posición inicial fuertemente anclada en un programa estatizador y en la idea de que sus decisiones debían básicamente acompañar los “saberes y decires del pueblo” (expresado este a través de los grupos organizados y militantes) hacia una postura de inclusión de los intereses de amplias capas sociales, incluidas las clases medias. Al mismo tiempo, una afirmación de la autonomía y responsabilidades propias del Ejecutivo (elegido y mandatado por votantes

no necesariamente afiliados ni militantes), que pasó a definir sus políticas y prioridades remitiéndose a toda la población de la ciudad y no solo a aquellos que lo votaron, tratando de interpretar las demandas y el mandato de “todos” los trabajadores y “pensando en la mayoría”. De este modo, muestran cómo, manteniendo la orientación general de gobernar para las mayorías menos favorecidas y fomentar la participación, el gobierno pasó del basismo radical a una orientación de negociador arbitral entre intereses contrapuestos (en el campo popular, pero también de los empresarios con poder económico y capacidad de veto potencial), o sea, “administrar la ciudad dando prioridad a los intereses de los sectores populares”, pero sin pretender ignorar el poder de los sectores minoritarios, en especial el de los empresarios ligados de alguna forma a las tareas municipales. En el análisis de ese proceso, Kowarick y Singer señalan cómo el gobierno “aprendió” que los “intereses de la mayoría [popular] no son homogéneos [...] sino que se forman por una suma de minorías”, por lo que lo obliga a ser el mediador en los conflictos que oponen entre sí a varios segmentos de esa mayoría, “incluyendo al vasto contingente de habitantes de la ciudad que está fuera de cualquier tipo de organización

30 Sobre este tema ver el minucioso y documentado trabajo de Carlos Alberto Marques Novaes (1993).

o [incluso] que sigue vinculado a esquemas clientelistas de representación política”.

En ese proceso, señalan la forma en que la dinámica de gobierno llevó al Ejecutivo en su fijación de políticas a disminuir el papel directo de los movimientos sociales específicos, incluso aquellos que tenían mayor prestigio y solidez, pero que no dejaban por eso de ser “particularistas” y también minoría frente a la gran masa de trabajadores y demás ciudadanos “desatendidos”. Nacieron así muchos foros de negociación plural con el Ejecutivo como árbitro (luego de recoger las demandas) y en los cuales este “actuaba como mediador en busca de soluciones que no fueran suma cero”. En ese marco, el propio PT pasó a ser una instancia más de poder con el cual negociar antes de fijar sus políticas.

Globalmente, los autores estiman que ese proceso de aprendizaje del gobierno llevó a este a elaborar una teoría y una práctica más democrática y moderna —respecto al pasado propio y de las administraciones anteriores—, sin dejar por ello de estar volcado hacia los intereses populares y obtener una muy significativa redistribución de renta hacia ellos (especialmente en las áreas de transporte, educación, salud y vivienda). Y al mismo tiempo, mantener prácticas más participativas, más

honestas y con mayor jerarquización de la noción de ciudadanía popular y negociación política de amplio espectro. Es cierto que también reconocen que ese proceso está cargado aún de incertidumbres y que muchos sectores —sobre todo del propio PT— consideran que este significó una claudicación de los principios y objetivos iniciales del partido.

En cualquier caso, el debate que abren a partir de la experiencia de San Pablo es trascendental para la teoría y la práctica de nuevas formas más progresistas y democráticas de gestión pública —más participativas, honestas y populares— y, por lo tanto, para los desafíos de la construcción de una nueva forma de ciudadanía y, por ende, de la “democracia que busca emerger” en contextos tan restrictivos como son hoy día el de Brasil y muchos otros países de América del Sur.

El trabajo de Daniel García Delgado trata de dar cuenta de los desafíos que representa para la democracia el pasaje de “la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales” en el proceso de democratización posterior a la dictadura militar y en el marco de la crisis y las políticas neoliberales.

Luego de reseñar los efectos duraderos del terror estatal sobre la vida política de Argentina, muestra el doble proceso que se inicia con

la vuelta a los gobiernos civiles. Por un lado, la paulatina desarticulación del estado social y los tradicionales procesos de movilización de masas que había marcado la vida moderna de dicho país. Por otro, tanto el reforzamiento unilateral durante el gobierno de Ricardo Alfonsín de la pauta representativa por sobre la participativa en la vida política y social como la culpabilización recurrente de toda movilización reivindicativa, a la que se tilda de “corporativa y proclive a la desestabilización, mediante una utilización estratégica de la misma ante el peligro de regresión autoritaria o la inminente vuelta al pasado”. Proceso similar al uruguayo durante el gobierno de Julio María Sanguinetti, como lo indica el artículo de de Sierra.

Muestra así cómo, concomitantemente a la creciente crisis económica, se fue afirmando, por un lado, el desencanto en las expectativas participantes que despertó la vuelta a la legalidad; por otro lado, el surgimiento de una serie de estallidos sociales de nuevo tipo (saqueos, barricadas) que fueron despertando una especie de psicosis colectiva, donde las clases medias (sobre todo urbanas) toman conciencia de la pobreza de millones de personas y pasan a ver a los pobres como “enemigos e invasores”. Describe cómo, bajo el gobierno de Carlos Menem, quien combina las presiones y la coopta-

ción sobre el movimiento sindical, se termina de desmontar el viejo modelo de organización y movilización social —al que supuestamente había venido a restaurar—, lo que fomenta aún más la desmovilización y la delegación³¹ como estilo político. Se contradicen, así, las expectativas de los votantes peronistas que esperaban que el gobierno de Menem articulara la democratización política con la social, cuando en realidad este buscó privilegiadamente la confianza del *establishment*. Como señala el autor, en realidad, el ajuste menemista lo fue “sin anestesia”, es decir, sin la existencia de políticas sociales compensatorias en el periodo más duro de su implementación. De este modo, se agudiza la sensación de impotencia (luego de sucesivos fracasos) del viejo tipo de movilizaciones masivas y agregadas de protesta típicas del pasado, lo que abrió paso a los nuevos movimientos sociales (a su vez diferentes a varios de los que habían surgido durante la dictadura) como formas de protesta ni partidarias ni sindicales. Como dice el autor: “Es el surgimiento de nuevas solidaridades más horizontales, barriales y [...] [micro]fragmentadas por temas puntuales [...] lo cual supone un mayor distan-

31 En el sentido que la define el conocido trabajo de O'Donnell sobre la “democracia delegativa”.

ciamiento entre movimientos sociales, partidos y Estado”. Se profundiza, entonces, una nueva visión de la política como escollo, como “usadora de los intereses de la gente”, sin que ello signifique que esta deje de apoyar a la democracia “como objetivo y como valor colectivo”.

Estos nuevos movimientos³² valorizan en extremo sus demandas de autonomía, en especial del Estado y de la política, dentro de un discurso que asume formas —al menos aparentes— de antipolítico. En todo caso, reivindican otra forma de hacer política, con reclamos de participación directa de los interesados y de la toma de decisiones basadas en el consenso.

Al igual que Ana Amelia da Silva, García Delgado le da una gran importancia al surgimiento y al papel que juegan en ese contexto las ONG con su énfasis en la “horizontalidad” y la democracia interna y su reemplazo en lo discursivo del concepto de “pueblo” (tan marcante en la tradición argentina) por el de “sociedad civil”. En esa línea remarca que, más que por un retraimiento, la nueva racionalidad emergente en esos movimientos populares puede caracterizarse como el intento de

[...] constituir identidades que representan el reverso del individualismo de derecha en boga y, en realidad, se constituyen como las trincheras defensivas de la sociabilidad comunitaria frente a los avances y las intrusiones del mercado expansivo [...] pero a la vez la búsqueda de inclusión en el nuevo sistema.

Finalmente, considera que, en el caso argentino, se trata de movimientos que pueden modificar políticas puntuales, pero que muestran debilidad para influir en las decisiones políticas globales que están en curso, por lo cual “oscilan entre la desesperanza por la ‘ausencia de una salida’ en los términos anteriores y las utopías de lo cotidiano”. Si bien expresan un sistema político más complejo que antes, la afirmación de nuevos espacios de democratización y de lucha contra los efectos inequitativos del ajuste no significa necesariamente una mayor fuerza de la democracia, pues, en realidad, paralelamente, lo que se ha producido es “un fuerte cambio de relaciones de poder en detrimento de los sectores populares y medios”. Además, porque la exclusión impuesta por las nuevas políticas no necesariamente genera organización y voluntad política en los actores populares, sino más bien “individualismo, anomia y violencia social”, lo que entorpece la reconstitución de un nuevo sujeto altamente

32 García Delgado analiza en particular cuatro: los de sobrevivencia, de defensa de la calidad de vida, las nuevas organizaciones “parasindicales” o de protesta al ajuste y los nuevos movimientos de base religiosa.

agregado y que sea el reemplazo del viejo “movimiento obrero” argentino. Se justifica así su afirmación de que esta reconstitución del “sujeto” se dificulta por la “ausencia de expectativa sobre la política respecto de que esta pueda modificar situaciones preexistentes, y por el rechazo a propuestas que en nombre de una alternativa (al modelo neoliberal) presuponga la reconstitución de concepciones hegemónicas”.

El artículo de Gerónimo de Sierra presenta un análisis sobre los problemas de gobernabilidad que se plantean hoy día en Uruguay, uno de los países con mayor tradición democrática en lo político-institucional en América del Sur, donde no solo había logrado fundarse en una expansión casi universal de los derechos civiles y socioeconómicos hacia amplios sectores populares, sino que además reunía varias de las precondiciones culturales que el texto de Nun (retomando a Joseph Schumpeter) menciona como ausentes en varios de los procesos recientes de transición a la democracia en la región.

Lo que parece más interesante de esta discusión es que, habitualmente, su proceso de transición y recomposición de la democracia política es considerado uno de los más exitosos. Sin embargo, a partir de un cuestionamiento de las relaciones teóricas entre gobernabilidad y

democracia y la crítica a su frecuente reducción a la dicotomía democracia/dictadura, vemos aparecer, también para este caso, las dificultades y desafíos que se presentan para la consolidación democrática (vía los procesos de deslegitimación e ingobernabilidad potencial) en un país enfrentado desde hace décadas al estancamiento económico, la crisis de su modelo de crecimiento e inserción internacional y a los intentos por superar esa crisis con diversas políticas de inspiración neoliberal, al menos desde 1974.

El eje del razonamiento que se plantea (retomando en este punto a Dos Santos) parte de las disfunciones que introduce en el sistema político, en la relación entre los actores sociales y en los mecanismos de legitimación, la aplicación de políticas de gobernabilidad puramente “sistémicas”, muy especialmente en contextos de estancamiento o reestructuración económica profunda, porque, al privilegiar la continuidad de las políticas económicas en curso, no solo lleva al gobierno a buscar un trato preferencial con los grandes grupos económicos y los militares, sino que desestima —cuando más lo necesitaría el “recoger, elaborar y agregar las demandas de la sociedad civil” para revertir las tendencias más excluyentes de los procesos de ajuste. Con ello, el gobierno adopta el

enfoque “conservador” de los problemas de gobernabilidad planteados por la crisis del “Estado social” bastante avanzado que caracterizó históricamente al Uruguay y desestima o no jerarquiza los componentes económico-sociales que potencian los factores de ruptura, como ya había sucedido en los años previos al golpe de Estado de 1973.

Si bien el trabajo reconoce que “el Uruguay no enfrenta en lo inmediato un horizonte de crisis catastrófica”,³³ señala que es necesario dar cuenta del fenómeno de la “creciente sensación de bloque histórico y falta de perspectivas nacionales (económicas, políticas y socioculturales) que siente buena parte de las élites dirigentes y de la población”, a pesar de que aún persiste una mayor solidez —comparativa con otros países— del sistema de partidos y de mecanismos de *accountability* horizontal y vertical del poder gubernamental, así como ciertos mecanismos de democracia directa bastante excepcionales en la región.

Luego de pasar revista a las principales tendencias latinoamericanas de análisis de la

33 Abordando un caso concreto de aquellos escenarios “no catastróficos” a que hace alusión Nun en su razonamiento sobre las fragilidades del sistema democrático en contextos de neoliberalismo excluyente.

governabilidad y las relaciones entre democracia y crisis socioeconómica, el autor busca la explicación del fenómeno de degradación paulatina de la legitimidad del Estado y el propio sistema institucional uruguayo (que pueden llevar a crisis agudas de gobernabilidad sin pasar necesariamente por un golpe militar) en una serie de fenómenos interrelacionados o por lo menos concomitantes. En primer lugar, el hecho de que la ausencia prolongada de desarrollo económico sostenido, combinada con política sociales regresivas, cree un déficit de rendimiento gubernamental (aun en el período democrático) que mina una de sus bases de legitimidad. Entre otras razones, porque ello produce un empobrecimiento y una pérdida global de la calidad de vida de amplios sectores populares y de clase media que, al chocar con un pasado más igualitario, tiende a desarticular los viejos consensos normativos,³⁴ y que, al igual que lo planteado por García Delgado para

34 Salvando las distancias obvias entre ambos países, desde el punto de vista teórico, el razonamiento se emparenta con lo que plantea Franco respecto a la “desigualdad socialmente aceptada” y que lo principal no es tanto el aumento de las diferencias sociales, sino la interpretación que hacen de ella los actores munidos de la ideología de los derechos y oportunidades construida con anterioridad.

Argentina, genera una degradación y desarticulación del sistema de estatus antes consolidado, así como el debilitamiento del tejido social y la voluntad participativa de la gente. En segundo lugar, la aplicación, también similar a lo sucedido en Argentina, de una estrategia de culpabilización y desorganización de los movimientos sociales —en especial el sindical— aplicada por el gobierno de Sanguinetti, usando aquí también el temor a la desestabilización y el retorno de la dictadura.

Ambos fenómenos contribuyen al proceso de desafección ciudadana respecto a la política y los partidos, al debilitamiento del tejido social y a un peligroso distanciamiento entre representantes y representados (aunque en el caso uruguayo, quizás algo menor que en el país vecino). A ello se agrega el debilitamiento relativo del papel del Parlamento (en favor del Ejecutivo y la tecnoburocracia), la forma incompleta y sumamente engorrosa en que se tramitó el “problema militar” y, finalmente, el alto grado de bloqueo político existente entre Ejecutivo y Parlamento debido a la combinación del sistema político y electoral con el de partidos, tal como quedó estructurado a partir de 1984.

Culmina al advertir los peligros a mediano plazo para la gobernabilidad y la democracia

de no enfrentarse con políticas adecuadas —y convergentes— en por lo menos cinco áreas: las políticas económicas, las políticas sociales, el régimen político y el sistema electoral, la estructura y funcionamiento del Estado y el problema militar.

El trabajo de Romeo Grompone se publicó en 1991 como capítulo de su libro *El velero en el viento*, que hurga en forma afanosa, creativa e inteligente en las transformaciones sociopolíticas y culturales que se han producido en Lima en varios de los sectores más “expuestos” de las capas populares (los jóvenes, los trabajadores informales y las mujeres) y en sus relaciones con el ámbito en crisis de la economía, la política institucionalizada y los partidos. Trata de mostrar cómo se expresa la indudable vitalidad de las clases populares en la búsqueda de salidas en el contexto de la crisis de los años ochenta. Aborda —a través del estudio de algunas de las formas de organización orientadas a resolver su sobrevivencia— el estudio de un grupo social doblemente discriminado o sometido: el de las mujeres de origen popular que, como en otros países de la región, son las que animan y dirigen los distintos tipos de “comedores populares”, de amplia presencia.

Detecta el doble proceso de búsqueda de autonomía, identidad y democracia interna

(común a la mayoría de los “nuevos movimientos sociales”) y la necesidad de una eficacia creciente en la búsqueda de sus objetivos (en este caso alimenticio para la familia popular), con la consecuente interacción con el sistema estatal y un conjunto de instancias más o menos institucionalizadas (entre ellas las ONG) y muy alejadas de las reglas del “microgrupo”. En el curso de ese recorrido, analiza las especificidades que determinan en ese proceso el carácter de género (mujeres) de sus actores, en el marco del decaimiento de los movimientos de “pobladores” o vecinales que dominaron la escena limeña en la década anterior.

El estudio es relativamente cauteloso respecto a las altas expectativas que habitualmente se han definido para estos nuevos movimientos dirigidos por mujeres (aunque sin objetivos feministas explícitos) en el sentido de que puedan producir modificaciones radicales en los estilos de hacer política y desplazar los formatos tradicionales. Subraya que estas asociaciones (en los comedores populares) “se mueven en las fronteras entre la eficacia y la solidaridad que la crisis económica hace cambiantes”; esto, no sin reconocer que las mujeres involucradas logran también a través de ellos ampliar su ámbito de interacción social, redefinir —a menudo en forma crítica y no sin traumas—

sus roles tradicionales de amas de casa y ampliar su experiencia en las prácticas democráticas tanto en su vida cotidiana como en relación con las esferas públicas. Muestra así cómo las nuevas organizaciones han “contribuido al desarrollo de experiencias democratizadoras” y al surgimiento de liderazgos femeninos que estaban casi ausentes en la fase anterior de los movimientos populares, a pesar de la intensa participación en ellos de las mujeres.

Al mismo tiempo que señala las limitaciones de estas experiencias, el estudio expone la forma en la cual muchas de esas mujeres “populares” van obteniendo una percepción más clara de los derechos que les asisten y cómo, poco a poco, esas organizaciones fueron creando mejores condiciones para interactuar con diversas autoridades (en un estilo distinto a la tradición del populismo) y, a la vez, “ayudan a modificar, en parte, las jerarquías patriarcales de sus familias, redefiniendo las capacidades atribuidas socialmente sobre el dominio de los espacios públicos y privados”. En ese proceso, los conceptos clave del léxico político —los que forman parte del discurso de los derechos— se transforman para esas mujeres en objeto de lucha social y tratan de ejercerlos “a través de una práctica democratizadora” con los matices de su “intransferible

experiencia” como mujeres y pobres, es decir, doblemente discriminadas.

Al igual que Da Silva y García Delgado, Grompone jerarquiza el análisis del papel que juegan las ONG de “desarrollo” en estas nuevas expresiones de organización popular y señala con objetividad las tensiones y potencialidades que surgen de esa interacción. En particular el modo en el que convergen ambas experiencias y “culturas” en el pasaje hacia una mayor coordinación de la acción de los “comedores” y su relación y negociación creciente —sin perder su autonomía relativa— con el Estado, los partidos y otras agencias que inciden en la problemática de la alimentación popular. En específico, gradúa el momento en que estos movimientos adquieren mayor capacidad de incidir en las políticas sociales y logran proponer políticas alternativas para “protegerse” de los sucesivos avatares de la vida político-estatal y de los intentos de manipulación de los partidos.

Ligado a este proceso de cambios en las estrategias del movimiento social, Grompone muestra cómo se expresan las tensiones entre los postulados basistas y consensuales (ligados a la lógica horizontal del pequeño grupo) y la necesidad de que el concepto de *ciudadanía*, a través de un discurso sobre los derechos, se abra a la interacción y negociación con el

Estado, los partidos y otros ámbitos institucionales, sin que ello implique necesariamente que todos estos movimientos sociales deban elegir la estrategia de formalizar e institucionalizar su acción y sin “denostar” teóricamente a quienes eligen ese camino. Usando sus palabras:

Las organizaciones de mujeres de procedencia popular han comprendido que las políticas de emergencia en condiciones de ajuste estructural, y aún las sociales, son parte de una agenda que les concierne directa o indirectamente, suscitando así, actitudes de crítica cuando no se las toma en cuenta junto con nuevas pugnas para acceder al sistema político.

Según Grompone, este proceso de institucionalización (que hace explícita las reglas de organización del grupo) favoreció la ya mencionada emergencia de élites “autogeneradas” y compatibles con el control democrático interno. De esa manera, las mujeres de origen popular atendieron las exigencias planteadas por su ingreso al debate público y “modificaron criterios y valores, cambiaron su vida familiar, innovaron en sus organizaciones, las reglamentaron, cuestionaron decisiones políticas, influyeron para que se tomaran otras, compartieron una experiencia democratizadora”. Sin duda, también ganaron progresivamente mayor poder.

El trabajo de Line Bareiro “Las mujeres y el poder en la transición paraguaya” presenta en forma concisa pero sumamente clara las vicisitudes, logros y frustraciones de las luchas “políticas” de las mujeres en un escenario sin duda extremo en América del Sur. Escenario en el que se conjugan la lucha simultánea por las libertades básicas de toda la población y por la democracia política como régimen, con la lucha de las mujeres por conquistar —“por primera vez”— no solo la ciudadanía política y social plena, sino el reconocimiento de una perspectiva de género para el tratamiento de los puntos de la agenda abierta por el golpe de Estado contra el Gral. Alfredo Stroessner.

Ante lo inesperado de una transición provocada por el segundo hombre de la dictadura y una fracción militar, se abren espacios de libertad que permiten a la sociedad “tejer” un nuevo sistema con el que ni “sus principales actores [...] habían soñado”. Como dice Bareiro:

Repentinamente se requería el ejercicio de un tipo de ciudadanía activa, de participación, que la población no conocía. La apertura política planteó a la sociedad civil y política, el reto de participar activamente en la creación de un nuevo orden político, un orden democrático. La necesidad de extensión real de la ciudadanía a sectores hasta entonces postergados, encontró en el colectivo

de mujeres un sujeto social emergente, con voluntad de aumentar su poder de decisión.

Es esa confluencia —en el marco de una realidad política y social tan “atrasada” y premoderna— donde —creo— radica lo más original y sugestivo del proceso paraguayo reciente. La autora jerarquiza con claridad ese hecho, aunque no explore en el texto todas las pistas teóricas que este deja planteadas para el análisis. Me refiero a la gran novedad de un proceso de irrupción democrática luego de un largo pasado dictatorial en el cual un sujeto social doblemente discriminado, como las mujeres, logra no solo tener una presencia propia y significativa, sino que además consigue plasmar en la constitución y en las leyes muchas reivindicaciones aún ausentes en países de mayor tradición democrática y de menor marginación histórica femenina.

Sin querer abusar de la analogía y salvando las distancias del caso, se trata de una novedad similar al proceso y los logros desencadenados por la reciente rebelión indígena en el sur de México. También allí un sujeto social y étnico extremadamente discriminado logra obtener “desde la marginalidad” no solo muchas de sus reivindicaciones materiales y políticas concretas, sino proyectar hacia el

nivel nacional varios principios ligados a una concepción de la ciudadanía extremadamente moderna y universalista.

Dado que la dictadura “stronista” había terminado sin que las mujeres fueran iguales a los hombres ni siquiera en el plano de la ley; al mismo tiempo de participar en la construcción de las bases de una democracia liberal (que implica soberanía popular, pluralismo y representación). Dice Barreiro:

Se planteaba a las mujeres el reto de lograr transformaciones en instituciones como el Estado, los partidos y movimientos políticos, y las organizaciones sociales, para hacer que dejase de ser ‘natural’ su exclusión.

Se trataba también de lograr que se incorporasen ciertos temas [...] [y que ellos] fueran tratados desde la óptica de género. Es decir, había que lograr que las demandas y propuestas femeninas y feministas, formasen parte de la agenda de democratización del país.

El texto nos hace recorrer las etapas, logros y frustraciones de ese proceso, mostrando las promesas e incumplimientos de los dirigentes políticos y sociales interpelados (básicamente masculinos) y cómo la desigualdad legal y cultural para competir con éxito mostró a las

mujeres que “la lógica liberal sola no bastaba para lograr los objetivos [...] y que más allá de la voluntad, había que encontrar mecanismos que pudiesen incorporarse a las reglas de juego”. Analiza con ese fin las formas de ejercicio femenino de la ciudadanía en los años de la transición democrática, signada por la búsqueda de visibilidad, la generación de un discurso propio y propuestas colectivas, la producción de conocimientos, la vinculación y articulación entre mujeres —sobre todo de clase media urbana— y el aprendizaje del convencimiento, la negociación y la presión. En especial analiza las luchas orientadas a la democratización del Estado y la sociedad en el área de las reformas legales y estatales, así como a la búsqueda de mayor representación y participación. Y jerarquiza el hecho de que dicho proceso fue básicamente construido “desde abajo” por los movimientos de mujeres, quienes lograron operar más allá de los intereses partidarios (lo que no es común en otros países) y contando con la asesoría de las ONG especializadas (participación esta señalada también en otros trabajos de esta antología).

Para la autora, el balance es básicamente positivo en el plano legal y constitucional, en los que señala ocho áreas especialmente relevantes. Entre otros logros, menciona la reforma

del Código Civil, la creación de la Secretaría de la Mujer (con rango ministerial), la igualdad de derechos y obligaciones, los derechos reproductivos de la mujer, una ampliación del concepto de *familia* más allá del matrimonio formal y hasta la eliminación parcial del lenguaje sexista en los textos legales. En cambio, en el plano de la representación femenina en cargos electivos y mandatos de los partidos políticos y el Estado, los avances concretados fueron mínimos, como sucede en casi todos los países. Y ello, a pesar de que la exigencia de “cuotas” de “discriminación positiva” fueron aceptadas formalmente por numerosos partidos y organizaciones, hecho —sin duda— excepcional en el panorama latinoamericano.

A pesar de las grandes fragilidades y contradicciones que presenta el proceso de democratización paraguaya, la autora nos muestra el considerable espacio de creatividad y eficacia en la construcción de la ciudadanía que pueden ejercer —aún bajo difíciles condiciones— movimientos de la sociedad civil y en particular movimientos de mujeres y feministas.

Finalmente, el trabajo aporta abundante información empírica sobre la discriminación política de la mujer —a pesar de los logros mencionados— en un apéndice sugestivamente titulado “La ausencia en cifras”.

Por último, Margarita López Maya presenta un análisis sociohistórico muy documentado y equilibrado de uno de los fenómenos políticos (junto con el PT de Brasil) quizá más significativo de los últimos años en los países de América del Sur, aunque (a diferencia del PT) muy poco estudiado y conocido: el caso de La Causa Radical (LCR), movimiento político que tuvo en Venezuela un ascenso vertiginoso en los últimos años, expresado en la conquista reiterada del Gobierno del estado de Bolívar, y varios municipios —entre ellos el de Caracas—, así como la obtención de una importante bancada parlamentaria en las últimas elecciones nacionales.

La autora analiza paso a paso los avatares de la lógica político ideológica y las prácticas de un “partido” que desde el inicio se resistió a ser “como los otros” (durante mucho tiempo se definió como “movimiento de movimientos”) y que nace como agrupamiento casi marginal durante la crisis abierta en 1970 en el Partido Comunista venezolano, cuando no acompañó al grueso de los disidentes de ese partido que fundaron el Movimiento al Socialismo (MAS) en enero de 1971. Realiza ese análisis tratando de explicar las causas del fenómeno en relación no solo con la lógica interna y la metodología de acción de LCR, sino en función de

ciertos procesos contextuales de la sociedad y el sistema político. En particular la conjunción de una reforma descentralizadora del Estado que jerarquizó los poderes políticos regionales (estados) y municipales, con una crisis económica, de modelo de desarrollo y de todo el sistema de partidos en el país (expresada dramáticamente en el “Caracazo” de 1989 y los dos intentos fallidos de golpe de Estado de 1992).

Hemos incluido el “tema” de LCR en esta antología no tanto por su crecimiento electoral reciente, sino debido a las características originales de su ideología y metodología de acción tan distantes —desde el inicio— de la mayoría de los movimientos sociopolíticos de la izquierda latinoamericana en estas dos décadas. En particular, su decisión de “confiar en que el movimiento popular tomaría en sus manos la tarea de producir de su seno un nuevo liderazgo”, con la consecuente decisión de “dedicar todos sus esfuerzos a la construcción de un tipo de vanguardia que fuese resultado del encuentro entre el grupo que ellos eran, el cual caracterizaban como fruto de la crisis del marxismo, y el liderazgo que provenía del movimiento espontáneo de las masas”. Esa tarea la emprendieron —pasando por sucesivas crisis que parecían terminales— a través de un trabajo lento, meticulado y con resultados

poco estridentes a corto y mediano plazo. Trabajo que tuvo, como eje permanente, los sectores obreros del estado de Bolívar; durante algunos periodos, el movimiento estudiantil, y en forma más sólida y duradera —aunque luego se desintegró—, el trabajo comunitario y barrial de base en algunos asentamientos populares de Caracas. Esta labor comenzó a proyectarse electoralmente —durante años con poco éxito, aunque en ascenso— desde 1983, cuando abandonaron su posición abstencionista en ese plano.

El artículo de López Maya muestra cómo la crisis sociopolítica y moral de los años ochenta generó las condiciones para que los sectores desencantados de la política bipartidista tradicional —y los llamados cogollos políticos que la manipulaban— fueran poco a poco reconociéndose en las propuestas y prácticas participativas encarnadas por LCR, así como en su defensa de la moralidad y transparencia en el manejo de la gestión pública (expresada en los gobiernos del estado de Bolívar y algunos municipios que habían conquistado). Como subraya la autora: “La persistencia del bloqueo de las mediaciones [...] tuvo directa relación con la situación política extrema de 1992 así como con el ‘fenómeno político’ que ha venido siendo la Causa R” (en particular

por el funcionamiento indudable del fenómeno del “voto castigo” y los nuevos focos de liderazgos regionales generados por la reforma descentralizadora del Estado). Esta especie de “rebelión” participativa y moralizadora de los sectores populares en contra del “sistema” tuvo la particularidad no solo de expresarse con votos, sino de ser acompañada por grandes movilizaciones callejeras en su defensa.

La autora señala también otra particularidad de este movimiento que nunca renegó de sus orígenes marxistas, pero sí del modelo ortodoxo: su temprana jerarquización del tema de la democracia, aunque criticando su ejercicio puramente comicial-liberal y proponiendo una versión participativa (a menudo de tinte “basista” y hasta “obrerista”) que ellos denominaron “democracia radical”. Y junto a ello, la creciente referencia en los últimos años a la idea de que “los trabajadores pueden gobernar” al tiempo que abandonaban su tradicional invocación exclusiva a la “clase obrera” como sujeto central y casi exclusivo del movimiento.

Más allá de las debilidades, quizás excesivo pragmatismo y el menguado desarrollo programático y organizativo de LCR, es significativo que, cuando se agudiza el intento de resolver la crisis económica y política del país con pro-

puestas neoliberales, amplios sectores de la población “pobre y media” —muchos de ellos también participantes en formas de rebelión violentas— canalizan su descontento a través de la vía electoral y apoyando a una fuerza con imagen izquierdista, pero con propuestas participativas y moralizadoras. Cabe preguntarse si este fenómeno prefigura eventuales procesos similares en otros países donde también conviven los efectos traumáticos de la crisis y las recetas neoliberales ortodoxas con la presencia de sectores marginalizados, una herencia de participación política popular y prácticas político-electorales arraigadas. En tal caso, podría tratarse de un escenario alternativo al que se ha dado, por ejemplo, en Argentina o Bolivia. Pero quedaría planteado el importante problema analítico de qué factores o variables institucionales, de cultura política, tipo de liderazgo y de ofertas partidarias serían determinantes en la concreción de un tipo u otro de escenario.

BIBLIOGRAFÍA

América Latina hoy 1990 (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).

- Camacho, D. y Menjívar, R. (coords.) 1989 *Los movimientos populares en América Latina* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).
- CIEDUR, FESUR y CIESU (Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo – Fundación Friedrich Ebert en Uruguay – Centro de informaciones y estudios del Uruguay) 1993 *Participación ciudadana y relaciones de gobierno*, (Montevideo: Trilce).
- González Casanova, P. (coord.) 1990 *El Estado en América Latina. Teoría y práctica* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).
- González Casanova, P. y Roitman, M. (coords.) 1992 *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México – Universidad Complutense de Madrid).
- Novaes, C. A. M. 1993 “PT: Dilemas da Burocratização” en *Novos Estudos* (San Pablo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) N.º 35, marzo.
- Vilas, C. M. (coord.) 1993 *Democracia emergente en Centroamérica* (México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).

LA FRAGMENTACIÓN DEL PROYECTO LATINOAMERICANO. DE LA CEPAL/ALALC-ALADI/SELA AL NAFTA/ALCA*

Buenas tardes, agradezco a los organizadores por la gentileza de haberme invitado. Para mí, que ya participé en el FoMerco de Recife, es un placer repetir el intercambio con colegas que trabajan sobre el tema Mercosur.

No sé quién de los organizadores definió el título de esta Mesa,³⁵ pero diría que tuvo un reflejo bien latinoamericano, casi tropical, por su enorme amplitud. De todos modos, voy a tratar de respetar el espíritu de la temática elegida, que —a mi entender— es percibir continuidades y diferencias en los desafíos que tuvo y tiene la región para su *desarrollo*,

en el sentido amplio de la palabra. Pero le agregaría un subtítulo: “La mirada sobre este tema de un no economista”, porque eso es lo que soy. Si bien leí mucho y desde muy joven sobre economía política junto con sociología, no soy economista. Se suponía que Carlos Lessa iba a dar una mirada competente, dinámica y creativa sobre el punto de vista de la economía; entonces, me sabrán disculpar que dé una mirada de otro tipo, aunque incluya también temas económicos.

En el semestre pasado me tocó, en las circunstancias de la vida académica, dar un curso de posgrado que justamente se llamaba “Sociología del desarrollo desde una perspectiva histórica”. Lo habíamos creado para replantear el tema del desarrollo en la agenda de los estudiantes de la Facultad, porque creemos que vuelve a ser una forma significativa de entrarle a otras dimensiones de la futura sociedad y política de América Latina. Una mirada que vuelve a ser relevante por los hechos y no por

* Publicado en Fausto, A. (org.) 2006 “Fragmentação do projeto latino-americano: da CEPAL/ALALC-ALADI/SELA ao NAFTA/ALCA” en *A relação Estados Unidos-América Latina na orden mundial hoje (una perspectiva sul-americana)* (Brasilia: FLACSO-FoMerco).

35 Mesa 2: “Dimensiones geopolíticas, socioeconómicas y de redefinición espacial de los procesos de integración en las Américas (TLC, NAFTA, Mercosur, ALCA, Comunidad Andina de Naciones).

motivos ideológicos o principistas, sino por las circunstancias contundentes, que son el fracaso, la crisis del crecimiento económico y sus tremendos impactos sociales en América Latina durante los últimos quince años. Hay algo que es el argumento de los hechos. Todos me preguntaban: “¿Cuánto crecimiento incluso puramente económico, solamente del PIB —para ir a la parte más dura— se precisa anualmente para que estos países puedan absorber —por ejemplo, en el caso de Brasil— ese enorme atraso cultural y social, recuperar —en el caso de Argentina— enormes costos sociales?”.

Creo que nadie, incluso ningún organismo multilateral, deja de poner de nuevo en el centro de la escena este dilema: o hay crecimiento o es muy difícil atender otras dimensiones del proceso de desarrollo humano, sustentable, integral, equitativo. Y es también muy difícil imaginar una democracia estable. Sabemos que se ha enriquecido muchísimo la idea de desarrollo: los sociólogos y politólogos han contribuido mucho para eso. Pero enriquecido y todo, sin desarrollo “no hay salvación”.

Hace unos meses, en un seminario en Quito sobre los problemas de América del Sur, académico, pero con apoyo directo de los Gobiernos, tuve la ocasión de participar como comentarista en una ponencia sobre los pro-

blemas de la democracia en América del Sur. Y bueno, yo, que soy sociólogo político y que he debatido con los economistas diciéndoles que volviéramos a los orígenes del debate del desarrollo en América Latina en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta (donde fueron los economistas los que llamaron a los sociólogos y politólogos para discutir y trabajar juntos. primero, en Chile, y después, en el resto de América Latina), a los politólogos les dije, sin embargo, que sin crecimiento económico sus razonamientos sobre la democracia sonaban casi huecos y falaces.

En su momento, en la CEPAL, fue Raúl Prebisch quien llamó a José Medina Echavarría para crear el ILPES. Después llamaron a Cardozo y compañía, todos los no economistas que pasaron por allí. Fueron los propios economistas los que vieron con sus propios ojos que el problema del desarrollo —incluso el desarrollo material estricto— suponía un conjunto de variables institucionales, políticas, culturales... variables de todo tipo.

Entonces, a pesar de haber sido parte de ese debate diciendo a los economistas más “economicistas” que se debía ver el conjunto de procesos que hacen posible el crecimiento, ahora, en la crisis actual de América Latina, les decía en Quito a los politólogos —y en realidad, a

todos— que una parte de las preguntas en esta crisis de la democracia debemos hacérsela a la economía. Porque es evidente que ha sido lastimada profundamente la capacidad de construir ciudadanía y de consolidar procesos democráticos en el sentido electoral. También, la participación de la gente, la de sentirse parte del proceso, el respeto del resultado, la capacidad de provocar cambios sin rupturas institucionales, sin “echar en helicóptero al presidente”. Eso no importa en cierto modo, pues es cierto que la historia está llena de procesos civilizados que se hacen a golpes de machete o cañonazos. No vamos a ponernos a creer que América Latina inventó ahora las crisis políticas. Pero cuando una sociedad —en forma recurrente— es incapaz de resolver los problemas de relación de autoridad sin recurrir siempre a formas violentas, sabemos que eso deteriora todo el circuito de capacidad de participación —incluidos los sectores económicos—, debilita las instituciones, hace menos creíbles los proyectos de cualquier gobierno. Por lo tanto, la sociedad civil también se queda afectada.

Entonces hay una parte de la crisis social y política de América Latina que, para enfrentarla, hay que “preguntarle” a los economistas qué hacer. Es evidente que el modelo económico ha contribuido a agravar la crisis, sin

ser la única causa, naturalmente. Porque los economistas se quejan de las instituciones, del Estado y la ciudadanía. Hablan de la pobreza extrema como si la pobreza no tuviera relación directa con los modelos económicos. No se puede razonar desconectando a una de las partes del problema.

Hace dos años estuvimos trabajando en el Grupo Mercosur de CLACSO en dos seminarios sobre integración y desarrollo. El tema fue recogido en un libro —traigo esta acotación porque creo que puede ser útil— ambiciosamente titulado *Democracia, gobernabilidad y desarrollo en el Mercosur*. Y la tesis subyacente era que la construcción de la democracia, la gobernabilidad, el desarrollo económico en un sentido fuerte y la integración —en este caso, del Mercosur— nos parecían temas profundamente interconectados.

Entonces, volviendo a las preguntas y orígenes de este debate, no sé si el proyecto se ha fragmentado; lo que sí sé es que han cambiado de énfasis algunos temas, pero otros mantienen una cierta permanencia. Se asiste a una cierta recurrencia de problemas.

A su vez, para ese curso que ya mencioné, que era un poco un curso de historia de las ideas, pero también de sociología de los procesos latinoamericanos, tuve que rever toda una

literatura que hacía tiempo no leía: Prebisch, Celso Furtado, Medina Echavarría... economistas de distintas vertientes. Es muy interesante y enriquecedor releer esos textos y ver la gran riqueza de discusiones que había en décadas pasadas en la propia CEPAL. Economistas que analizan la interacción entre la Alianza para el Progreso y el desarrollo de América Latina, o, mejor dicho, el fracaso del proceso de desarrollo. Es emocionante ver esa amplitud de miradas para ver como todos los temas se ligaban entre sí.

Uno lee los diagnósticos de fines de los cincuenta y sesenta, les saca las fechas y muchos de ellos parecen actuales. Por eso digo que hay elementos de continuidad muy fuertes; que la idea de crisis social es muy fuerte; que con ese nivel de pobreza no se va a ningún lado; que sin organización nacional autónoma no hay desarrollo; que sin creación de un comercio mundial equitativo no hay posibilidades de integración dinámica de toda la sociedad; que sin agregar valor a la producción no hay destino. Es decir que muchos de los temas de antes son muy parecidos con los actuales, salvando las diferencias de sociedad y evoluciones de los países. Hay cambios, pero tomado como paquete agregado, hay elementos que son sorprendentemente similares en los diagnósticos.

Entonces diría que hay algunas constantes —que enumeraré rápidamente— y algunas diferencias significativas en este marco de continuidad y cambio en el proyecto latinoamericano que me parece vale la pena tener en cuenta en esta reflexión y traer a conexión con este proceso.

El primer elemento de continuidad —y que es mencionado estos días— es la gran asimetría existente entre América latina y los Estados Unidos y Europa. Hay asimetrías de todo tipo, pero esta creo que es radical, en el sentido de que es muy difícil de modificar y transformar sin verdaderos procesos acelerados de desarrollo económico y social en los países. Si uno toma Corea del Sur, ve cómo cambió radicalmente su capacidad de interacción con el mundo en poco tiempo, siendo este un país bastante pequeño. En América Latina no han habido esos cambios radicales: las asimetrías y su carácter de radicales se mantienen en lo fundamental desde los años sesenta.

Otro elemento de continuidad son las recurrentes trabas para el comercio internacional equitativo y simétrico. Es una constante de varias décadas el débil desarrollo en las industrias mediana y pesada, el poco valor agregado de toda la industria de punta. Esa es la eterna lamentación, siendo que la primera página de

todos los libros dice “industrializaos agregando valor y seréis felices”. Resulta que América Latina no ha dado pasos significativos en ese terreno, y eso es casi lo mismo que se decía en los sesenta, con un poco más de fuerza.

Otra constante es la débil integración regional y subregional. Es en los sesenta que se crea el impulso a la ideología integrativa. Relativamente débil fue la concreción, pero se crean espacios como la ALALC y el MCCA: hay una esperanza y un discurso fuerte sobre la integración regional como camino necesario. Aunque, si uno lee los textos de época respecto a crear un mercado común latinoamericano, percibe que se tenía menos pretensión —al menos discursiva— que lo que son los objetivos escritos y acordados del tratado del Mercosur. En un estilo muy latinoamericano, en este caso se prometía “el oro y el moro” ¡en cinco años! En aquel momento era más tenue la propuesta, pero el rumbo era el mismo: había que integrarse, se lamentaba la misma falta de integración en la región y en las subregiones.

Me parece importante que veamos que hay algo nuevo respecto al pasado en este tema, pues sabemos que el Pacto Andino y la Comunidad Andina de Naciones no habían prosperado demasiado —y el MCCA no funcionó—, a pesar de que había mucha sutilidad jurídica. Por eso

digo siempre que cuando analizamos los problemas de la “integración”, esta no quiere decir nada por sí sola. Lo mejor es razonar así: “Dime quién se opone y te diré cuán importante es”. Solo contra el Mercosur, hubo una fuerte oposición —sobre todo de los Estados Unidos— ante su posible constitución como un factor real de conglomeración económica y política. Es decir que hay algo nuevo que es distinto al anterior Pacto Andino, al MCCA, al ALALC y a la ALADI. Significa que hay algo más, que ahí hay tensión que extrapola lo económico, que tensiona el debate económico-político y —por supuesto— geopolítico.

Pienso que la existencia del Mercosur es algo muy importante, aunque algunos dirán que es una utopía. Es —sin duda— un proceso con debilidades, pero es importante, a pesar de las fragilidades, del sube y baja, que está poco institucionalizado y cada tanto todos se hacen trampa entre los gobiernos. Pero ¿cuánta trampa hizo siempre Inglaterra y Francia, Francia con Alemania, Alemania con Italia, Italia con España? Esa es la vida de los Estados, de los negocios, de los partidos, hasta de los cuadros de fútbol: es la vida de la interacción compleja de las sociedades. Pero hay que distinguir qué procesos son estratégicos y cuáles no. En Europa había y aún ahora hay una voluntad

de acordar. Y cuando está decidido arreglar, se suspende la reunión, se reúnen de madrugada, se convoca la reunión para el mes que viene, pero se busca cualquier solución para no romper. Eso quiere decir que hay un rumbo estratégico definido. Las soluciones pueden ser malas, pero no se va a la ruptura. ¡Y Dios sabe cuántas ocasiones de ruptura ha habido en el proceso europeo! El Mercosur todavía no llegó a ese grado de ser una opción tan firme como para que estemos dispuestos a pagar todos los precios para no romper, pero existe como un proyecto más significativo y ambicioso que los anteriores y con un motor posible, que es Brasil, eventualmente, con Argentina. Los intereses nacionales brasileños, en la medida en que coinciden o necesitan el espacio del Mercosur, le dan oxígeno este y hace que soporte las crisis. Entonces hay un esbozo de un proyecto estratégico que no estaba antes, que tiene unos cuantos protocolos (la mitad, sin hacerse cumplir, pero existen). Y los procesos sociales que se van desarrollando produciéndolo están haciendo en la educación, en la cultura, en el sindicalismo, en las centrales sindicales, en las presiones para vínculos políticos, partidarios, parlamentarios. Hay conflictos y habrá muchos, en especial entre Brasil y Argentina. Pero no es lo mismo que los dos países estén en

guerra latente, permanente, eterna, y que ahora decidan cooperar. Eso es un elemento nuevo de este período.

Otro elemento nuevo en una perspectiva de desarrollo es que Brasil sea una base y motor eventual de desarrollo industrial y en las realizaciones comerciales para la región. Si uno mira los cuadros comparativos y estadísticas de hace unas décadas, estaba muy atrás en todos los ítems de Argentina o Uruguay. Argentina y México eran las potencias, Brasil era el “grandote pobretón”. Ahora resulta que está en el centro, es el que ha conservado una base industrial relativa, castigada y que no es en buena parte nacional, pero sí opera en el territorio (multinacionales). Tiene ahora un motor nuevo y no es una cosa menor: con ese motor, el país tiene, entonces, posibilidades. Puede fracasar, pero tiene posibilidades.

De todos modos, estas sociedades siguen siendo débiles, siguen siendo sociedades semiintegradas y semifragmentadas, con mucha pobreza, desigualdad y baja ciudadanía. Siguen siendo sistemas políticos de baja estabilidad, sean de centro, izquierda o derecha. Y eso es un problema estructural, no ideológico. Y se liga directamente a la debilidad de los proyectos nacionales de desarrollo. Cuando uno lee los textos de los sesenta, ve esa demanda e

invocación al nacionalismo desarrollista en los mejores intelectuales. Hoy día, nos encontramos con que eso vuelve a estar en la agenda como demanda y exigencia. Se ha incorporado otra vez al discurso en Brasil y Argentina, muy probablemente en Uruguay. Y sigue habiendo una interferencia activa de Estados Unidos en los procesos más autocentrados y frenando el proceso de integración regional autónoma en cuanto a mercados e intencionalidad política.

Pero hay otras diferencias significativas con el pasado. No es lo mismo América Latina en 1970 que ahora. Por un lado —yo no lo había mencionado, pero lo agrego ahora—, nos encontramos con una propensión creciente a la intervención militar de los Estados Unidos en América del Sur. Todos sabemos que ellos invadían mucho, pero en Centroamérica y el Caribe. Y se debe explicar por qué no invadían a países de América del Sur durante el siglo XX. Técnicamente, podían hacerlo, y todavía no lo han hecho. Pero hay síntomas importantes de una propensión a una intervención norteamericana en esta subregión. Eso es algo nuevo en cuanto a desafío hacia los procesos de desarrollo autocentrados del proyecto latinoamericano.

También es algo nuevo la fuerte separación de México y el Caribe de América del Sur, sobre todo en función de sus vínculo y tratados

con Estados Unidos. Es algo nuevo, pues se ha consolidado el alejamiento de esa zona de América Latina en ese aspecto. De ahí la idea de Brasil desde hace unos años de invertir esfuerzos en algunos niveles de una coalición sudamericana. Hay claramente una opción en tomar nota de las circunstancias que son nuevas respecto a los años sesenta y setenta. Hay ahí un proyecto de integración con distintos niveles de profundidad que, en parte, lo anima uno de los motores del proceso, que es Brasil. Y en otro plano, también Venezuela y, parcialmente, Argentina. Eso es nuevo respecto al pasado y debe ser señalado.

Otro elemento nuevo —a mi entender— es que en los sesenta había una perplejidad: América Latina crecía y crecía, y de repente, las sociedades se dinamizaban, se discutían cuáles eran las élites, se estudiaban los militares, las clases medias, cuáles eran los empresarios que iban a aparecer, cómo superar las oligarquías tradicionales... porque había movimiento. Después, cuando se empezó a atascar, hubo una perplejidad en cuanto a cómo superar ese estancamiento que apareció. Y había distintas opciones disponibles y propuestas.

No debemos olvidar que, en ese momento, estaban lo que en ese entonces se llamaba —en las Naciones Unidas y en todas partes— las

“economías centralmente planificadas”. Era una manera muy edulcorada de decir: “Señores, está la URSS, el comunismo, el socialismo; hay que hacer algo, porque, si no, es lo mismo que dijo Kennedy”. Es decir, había que hacer algo, porque las oligarquías tradicionales latinoamericanas no estaban en condiciones de gestionar la crisis. Ahora, en las últimas dos décadas, tenemos de nuevo una crisis muy profunda. Se ha apostado fuerte a algunas reformas, se han conseguido algunos éxitos parciales, pero globalmente no se han logrado resolver los problemas que todos miran y se horrorizan al verlos.

Entonces hay, a mi entender, una crisis de tal característica que abre una ventana de oportunidades para iniciativas de nuevo tipo por parte de los gobiernos, los movimientos sociales y también de los empresarios, los grandes empresarios. Los pequeños, por lo general, están muy ligados al mercado local, interno, al micromercado, que poco pueden hacer. Pero hay grandes empresarios en los países latinoamericanos. Algunos son extranjeros; muchos, nacionales, y otros, asociados. Pero ellos quieren ganar dinero. No solo los bancos quieren cobrar las deudas, lógico. Entonces, hay una crisis de realización del proyecto de crecimiento económico, y nadie apuesta demasiado a lo que va a pasar dentro de diez años.

Mi impresión es que la profundidad de esta crisis es multidimensional (en Argentina, ha estallado una parte de la sociedad; en Perú, Bolivia y Ecuador, lo mismo; Colombia es una sociedad que vive en guerra civil eterna, con violencia institucionalizada de todo tipo; Venezuela está profundamente fragmentada) abre un horizonte para proyectos, técnicamente hablando, de desarrollismo nacional y regional fuerte como una posibilidad. Sin entrar en las posibles dimensiones de eso, quiere decir políticas y estructuras institucionales que permitan la acumulación material de PBI, más aumento de este per cápita, más construcción o capacidad de inversión social en instituciones, en educación, en relación social. Todas cosas que se han hecho en muchos lugares del mundo en las últimas décadas (sobre todo en Asia) y no es ningún invento exótico. La crisis abre una expectativa y abre una oportunidad para cambiar —por decirlo con palabras “difíciles”— la episteme de las élites respecto a cómo pensarse a sí mismas en América Latina. Hay un retorno de la posibilidad de apostar fuerte a ciertas formas de integración en un camino no retórico, sino de desarrollo material. Hoy decía Helio Jaguaribe —y con razón— que el modelo alternativo al liberal, centrado en el equilibrio financiero y fiscal, está escrito, no es que no

exista. Hay que apostarle y pagar sus costos, pero hay que hacerlo políticamente.

Entonces, la crisis abre un espacio para pensarse realmente en forma supranacional. No ha habido guerras entre nosotros, pero es muy difícil que un argentino se sienta remando junto con un brasileño, un uruguayo con un paraguayo... y así sucesivamente. Pero hay una oportunidad que supone un gran desafío para las élites, que es construir una nueva manera de pensarse supranacionalmente. Y no lo van a hacer solo los empresarios, sino también los políticos, los sindicatos y los intelectuales. E incluyo ahí los predicadores, periodistas, profesores, músicos... ese mundo clásico y multidimensional de la creación de pensamiento colectivo por muchas vías. Se piensa nacionalmente o supranacionalmente. Todavía hay muchas dificultades para pensarse de ese modo, y no solo en lo económico.

Y hay otro elemento nuevo más y que no se puede esquivar. Ahora, la deuda externa es mucho mayor—asimismo, las restricciones que eso supone—, el rol activo de las multinacionales es mucho mayor: todo eso genera restricciones más fuertes. Entonces, una parte de nuestros debates se ve teñida en su especificidad técnica por ese argumento de peso: “No hay discurso retórico, miren lo que

debemos, ¿qué quieren?, ¿romper?”. Argentina es distinta, porque rompió, y después de eso, cambió su situación. Es decir, “rompió”, porque en medio de una crisis total, el presidente dijo que no se paga la deuda, pero Brasil dice: “Bueno, qué quieren que haga, que haga el *default* o no”. No se puede ignorar que eso es un argumento de peso para la formación de las políticas. Hay una definición que no se puede evitar, se tiene que resolver de distintas maneras y es mucho más fuerte que en los años sesenta en el conjunto de la economía y de la recaudación pública.

Y otro “pequeño detalle” nada menor es —ya lo mencioné— que hoy no está la URSS. Cuando digo esto, por un lado, menciono a ese bloque con sus tanques, sus misiles, sus aviones, como problema geo-militar. Piensen, por ejemplo, cuantos días podría haber durado Cuba en 1962 sin ayuda. La URSS le dio oxígeno a Cuba, así como Estados Unidos, a Israel. Es una situación extrema de gran importancia estratégica en una región.

Hoy día no está más el modelo de economía centralmente planificado que tenía distintas caras, pero tenía un rumbo. Los economistas y los politólogos imaginaban las variantes más o menos humanistas y democráticas que había como forma de hacer crecer los países con

equidad social; entre otras, bajo un régimen centralmente planificado. ¿Por qué? Porque durante treinta, cuarenta años, la URSS había pasado de estar atrasada y con bolsones de pobreza y analfabetismo, como los de Brasil, a ser una superpotencia mundial (es decir, un argumento de peso). Hoy día, ni los economistas ni los sociólogos ni los politólogos de América Latina plantean la idea de que haciendo un gran esfuerzo de economía centralmente planificada con empresas públicas —sobre todo en el sector de la industria pesada— van a llegar a buen puerto. Por lo menos, todavía no ha surgido una propuesta sistemática, académica y bien planteada. Por ahora, solo emerge una cosa vaga, confusa, que es *desarrollista* en el sentido fuerte de la palabra, pero que no tiene aún los equilibrios bien diseñados, las situaciones no cierran del todo. Y eso es algo nuevo. Frente a la “utopía” un poco más simple de los sesenta, ahora hay restricciones y ciertas limitaciones que complejizan socialmente los planteos posibles.

Entonces, para terminar mi parte ahora —dejo cosas para un posterior debate—, digo que de la CEPAL al ALCA hubo una fragmentación relativa del discurso latinoamericanista, pero sí está volviendo —según creo— el reclamo de integración regional a distintos niveles y

como una carta de salida de la crisis. Y también la reivindicación de un comercio internacional menos asimétrico como condición para el desarrollo latinoamericano. Esa idea va prendiendo de nuevo en ciertos movimientos sociales, en técnicos y partidos que se acercan u ocupan Gobiernos de la región. Mi impresión es que —sin afirmar, como dice Eduardo Duhalde, que ya está naciendo la nación sudamericana—, sí se puede afirmar que hay un rumbo. Y si bien hoy día ninguna estrategia política o militar puede afirmar con seriedad que en diez años vamos a tener una nación sudamericana, sí hay un proceso que tiene varias convergencias y quizás nunca antes estuvo tan “avanzada” la idea de integración entre países sudamericanos.

En líneas generales, comparto plenamente también me parece estratégico para el futuro del Mercosur y, por lo tanto, de todo el esquema sudamericano— el enfoque del profesor Jaguaribe en lo referente con las responsabilidades de Brasil que él mencionó. Si hay actualmente —creo yo— una cierta posibilidad de que el Mercosur se consolide, es porque a Brasil le interesa. En varios aspectos que mencionó y en otros que no mencionó, este actor clave tiene interés de que el Mercosur prospere. Pero los que hemos acompañado este proceso en los últimos años sabemos que eso ha tenido altibajos

no solo en términos comerciales, sino también en los políticos.

En el último período de Fernando Henrique Cardoso, él estuvo en Uruguay con un planteo de profundizar y acelerar el Mercosur. Después vino la campaña electoral y los planteos de Lula y del PT, que eran marcadamente integracionistas, pro Mercosur. En un seminario que me tocó organizar inmediatamente a que asumiera Lula, se les planteó a los colegas brasileños algo referido a las promesas del nuevo gobierno, pero entonces, ellos moderaron el optimismo y plantearon: “Primero hay que ver cuánto Brasil, con todas sus necesidades, estará dispuesto a destinar fondos de su presupuesto para esta política, pues es clave pagar el precio del liderazgo”.

Es cierto que es tal la asimetría en el Mercosur que se hace necesaria una política de compensación, como se ha dicho. Pero es fácil decir: “Bueno, no va a haber ganancias a corto plazo, es una opción estratégica”. Lo difícil —como se ha visto hasta ahora— es cumplir ese propósito. En Europa, donde se hicieron la guerra toda la vida, hubo un binomio Francia-Alemania relativamente equilibrado. Y luego, Inglaterra. Acá es muy grande la asimetría de Brasil respecto al resto. Y, naturalmente, eso tiende a dificultar la construcción de institucio-

nes supranacionales, porque son cosas complejas ante el grado de las asimetrías existentes. Si bien Brasil ha dado muestras últimamente de una capacidad de flexibilidad creciente, es indudable que hay un costo —yo creo— mayor que el que está pagando en dinero. Es interesante que cualquiera con sentido común diga “el eje del Mercosur es Brasil-Argentina”, sin duda. Pero el plus de Uruguay y Paraguay no es retórico, es un plus real al proceso de integración política latinoamericana. Entonces, últimamente, hace semanas, hubo un acuerdo empresarial fuerte entre Argentina y Brasil, estratégico, sobre algunos temas clave. Y en Uruguay, el gobierno, los analistas, los sindicalistas, todos dicen: “Pero ¿qué sentido tiene esta integración para los pequeños países cuando es algo obvio que el eje del Mercosur son Argentina y Brasil?”.

Es necesario, pues, incorporar desde el principio a estas dos pequeñas economías, que son fáciles de atender. En fin, hay un problema de costo del liderazgo y mi impresión es que no es fácil que Brasil, dado el equilibrio político y empresarial real interno, esté en condiciones políticas y materiales de pagarlo.

Finalmente, ¿qué va a pasar con Uruguay? Hoy hay un cambio de gobierno que no es como la victoria de Lucio Gutiérrez en Ecuador

o como otros procesos emergentes e inesperados que surgieron de distintas crisis. En los últimos cuarenta años, los dos partidos tradicionales, que son importantes y habían ganado todas las elecciones, han bajado siempre su votación y crecieron los álgos, algo que se reforzó en el 1971 con la creación del Frente Amplio que —es importante tener en cuenta— cuando nació, ya era un frente amplio de veras. Este se funda con parte del Partido Colorado y parte del Nacional, con cuatro ministros de primera línea blancos y colorados; más la Democracia Cristiana, con Juan Pablo Terra, que era el Secretario General Latinoamericano de la Democracia Cristiana; más el Partido Comunista y el Socialista y los grupos más chicos. El propio presidente del Frente Amplio —Líber Seregni— era un general que hasta seis meses antes era el comandante de la región número uno, un militar de primera línea que renuncia porque el gobierno de Jorge Pacheco Areco era muy duro. Entonces, es sui géneris: no hay, como en el Chile de Allende, un senador socialista que es presidente. El presidente del Frente Amplio es un general de origen “colorado”, abierto, humanista, de familia anarquista, pero él era un general que es propuesto, primero, como candidato a presidente del Partido Colorado; él no lo acepta,

se va del Partido Colorado, se junta con los sectores blancos, con los demócratas cristianos, con los comunistas, con los socialistas... Es realmente una situación muy particular. Ya era un Frente Amplio en 1971 cuando se funda y aún hoy lo es. Por eso ganó con el 52% de los votos válidos. Es una barbaridad, la mitad de los votos posibles. ¿En qué país democrático, un partido, en unas elecciones realmente competitivas frente a partidos con oficio y que están en el gobierno, logra conseguir el 52% de los votos válidos? En parte, eso se dio porque el Frente Amplio integró la diversidad de intereses y porque hay un agotamiento del sistema; entonces, hay cierta estabilidad: es un gobierno que tiene cierta consistencia social, una acumulación política, ideológica y simbólica. No es un hecho menor que hace medio año, cuando se murió su fundador —Seregni, que estuvo preso nada menos que diez años—, el gobierno colorado de Batlle —liberal— le haya dado honores de Ministro de Estado: puso el féretro en el Palacio Legislativo; obligó a los comandantes en jefe del Ejército que lo habían destituido, detenido y torturado a asistir durante toda la ceremonia; le dio entierro militar con una salva de veintidós cañonazos y dispuso su lugar de entierro nada menos que en el Panteón Nacional.

Entonces, hay que percibir que es una victoria de una fuerza de izquierda con alianzas amplias y que ya está integrada de antes al sistema político, que no hay una ruptura en ese sentido y que el empresariado ya sabía que podían ganar. El discurso en lo referente a estos temas que nos reúne en la Mesa es de amplia referencia al desarrollo, integracionista, pro Mercosur, pro autonomía internacional, multilateral, etcétera. Tiene un programa sobre esto que le escribieron nuestros colegas expertos en eso, es políticamente correcto. Claro, el margen de maniobra de un país como Uruguay es muy pequeño, pero el discurso es de integración productiva, cadenas de producción, aprovechar el capital intelectual que tiene el país. Y hay un discurso pro Mercosur y pro integración y de neutralidad con Estados Unidos. Y si bien siempre la realidad es más compleja que los discursos, creo que se puede tener una esperanza razonable de un gobierno que haga

esfuerzos reales en la busca de una integración no solo racional y con visos políticos. El Frente Amplio es más bien pro acuerdo político, sabiendo que Argentina y Brasil tienen mucho más peso. Hay una chance, pero me parece que depende mucho de Brasil, insisto con eso. Brasil, a Paraguay y a Uruguay, con muy poco dinero, los introduce en un proceso de enriquecimiento de valor agregado en cadenas productivas. Uruguay tiene buena mano de obra, capacidad intelectual, ingenieros, químicos, cultura, estabilidad, obreros calificados, etcétera. Entonces, es el candidato ideal para hacer una obra de integración barata, a poco costo (Paraguay también, aunque con más complejidades, porque ahí hay menos estructura).

Por lo tanto, va a depender mucho de la voluntad realmente integracionista de Brasil y Argentina, pero hay una oportunidad: este gobierno va a buscar, va a ser más propenso a arriesgar formas de integración más profunda.

AMÉRICA LATINA UNA Y DIVERSA*

Cada país, época, coyuntura tiene una singularidad que lo distingue de los otros. Pero también hay semejanzas, convergencias y resonancias. De ahí surge la idea de América Latina, como historia concreta y como imaginación. La formación del pensamiento latinoamericano puede considerarse como la historia del nacimiento de la idea misma de América Latina [...] [la que] sintetiza temas diversos, distintas perspectivas explicativas, diferentes visiones de la historia [...] Es como si un conjunto de autores, escritos científicos, filosóficos y artísticos, temas e interpretaciones, diera forma un pensamiento que no solo expresa sino también constituye a América Latina.

OCTAVIO IANNI**

* Publicado en Cairo, H. y de Sierra, G. (orgs.) 2008 *América Latina. Una y diversa* (San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica).

** Sociólogo y politólogo brasileño, uno de los mayores latinoamericanistas de ese país (Ianni, 1990: 49-69).

Para todos los estudiosos serios de América Latina —tanto extranjeros como del subcontinente— ha sido siempre un desafío complejo situarse adecuadamente ante el dilema de la unidad/diversidad de la región. Salvo quizás en lo que hace a ciertos aspectos generales comunes —y cuando son tratados estos en forma muy superficial—, siempre aparece el tema de las diversidades y la necesidad de ahondar en las particularidades sociohistóricas de cada país o subregión para poder entender lo que sucede y como funciona cada sociedad nacional. No se trata, por ello, de anular el estudio de los aspectos comunes, sin los cuales el objeto mismo de análisis se esfumaría. Es la hipótesis de que no habría más Latinoamérica sino “países latinoamericanos”. Si bien hay quienes sostienen esta tesitura, creo que es metodológicamente errónea y casi absurda. Pero no lo es menos la de quienes razonan —cualquiera sea el nivel de análisis en que estén situados o su enfoque, progresista

o conservador— como si América Latina fuera analizable como bloque homogéneo y casi sin diferencias internas. Si se ahonda en estos enfoques, se percibirá que, en realidad, empobrecen la comprensión de los procesos reales y su propia riqueza y, por lo tanto, flaquea su adecuación científica como método.

Esto puede parecer una consideración banal —e incluso heurísticamente inútil—, pues algo similar podría decirse de los estudios sobre África, Asia y la misma Europa. Sin embargo, estamos ante un real problema metodológico de cualquier estudio comparado entre regiones y entre sociedades nacionales. Creemos que no debería ser minimizado; más bien, todo lo contrario. Es decir que los estudios latinoamericanos deberían al mismo tiempo analizar los elementos convergentes o comunes de los países —tratando de ver en cuanto determinan el desempeño y la estructura social misma de cada país— junto con las diferencias y las evoluciones sociohistóricas específicas de las subregiones y países.

SIEMPRE JERARQUIZAR LAS DIVERSIDADES

Dejando para después el tema de la unidad de América Latina en cuanto objeto de análisis, nos interesa defender inicialmente

el tema del necesario énfasis en el estudio de la diversidad. Diversidad en tanto multiplicidad de unidades societales que tienen su propia y dispar configuración sociopolítica y sociocultural con efectos pertinentes sobre las conductas sociales tanto individuales como colectivas.

Ciertamente, hay muchas dimensiones y niveles en que puede ser definida y pensada la diversidad de América Latina. Pero al utilizar y jerarquizar ahora ese concepto, no queremos referirnos a la obvia diversidad de rangos entre ricos y pobres, proletarios y burgueses, educados y analfabetos, alojados o sin techo, ciudadanos o campesinos, ya que ella, siendo importante, no deja de ser pertinente —aunque, sin duda, en grados diversos— para el estudio de cualquier sociedad nacional, cualquiera sea su grado de desarrollo u origen histórico. Esos clivajes y diferencias existen y deben ser reconocidas y analizadas cuando se estudia también —por ejemplo— a Estados Unidos, Europa, Inglaterra, España o el Sudeste Asiático.

En realidad, lo que queremos señalar como paso metodológico siempre importante cuando se estudia el objeto “América Latina” es la necesidad de escapar —en algún momento del análisis— a la ilusión de que por el hecho de

estar esos países en la misma región geográfica y ser mayoritariamente herederos de la colonización ibérica o hablar idiomas próximos, estaríamos ante sociedades homogéneas en su complejidad, diversificación, estructuración, grado de desarrollo material y político. Esta simplificación existe más frecuentemente de lo que parece, aunque a menudo no sea explícita.

Nadie confunde —obviamente— a Uruguay con Guatemala, ni a Perú con Brasil, pero ¿cuántos análisis de la estructura de partidos o del estado, de sistemas educativos, de sindicatos o de movimientos sociales hacen enumeraciones y comparaciones (cuantitativas o cualitativas, de derecha o de izquierda, no es ese el tema ahora) sin contextualizar los datos en las estructuras sociales globales de cada uno de esos países, su grado de desarrollo socioeconómico, el tipo de articulación entre niveles sociales y políticos, su diversificación de clases y estratos, su articulación específica con el capital extranjero, la amplitud y universalidad de los derechos ciudadanos, su tamaño o peso relativo?

Cuidado. No estamos negando los elementos convergentes y similares de los países de la región, que son muchos y en definitiva están detrás —más allá de la pura geografía—

de la constitución desde hace mucho tiempo del objeto mismo de estudio “América Latina”. Estamos queriendo mostrar la necesidad de reconocer el carácter no anecdótico, folclórico o puramente casuístico de las diferencias entre las sociedades, por ejemplo, argentina y peruana. Señalar que las diferencias no son fruto solamente de una adición aleatoria de indicadores varios (étnicos, educativos, grado de industrialización), sino, realmente y para cada país, de una “articulación global” entre niveles sociales y, propiamente, de un “sistema de relaciones sociales” con efectos pertinentes sobre los actores. Puede haber varios países donde podrán suceder elecciones, huelgas obreras, o reclamos indígenas, pero su significado en el sistema de relaciones sociopolítico, la acción estatal y los escenarios futuros serán significativamente diferentes en cada caso. Percibirlo e incluirlo en el modelo de análisis es condición para un enfoque adecuado de las realidades que se quiere analizar.

RECONOCER SIMILITUDES Y CONVERGENCIAS

Ahora bien, reconocer las diferencias o particularidades importantes que caracterizaron a las diversas sociedades latinoamericanas

—y que aún hoy las caracterizan a pesar de los cambios y crisis del último tercio del siglo XX— no significa en absoluto opacar analíticamente los diversos elementos comunes que tuvieron y tienen los diversos países de América Latina. Y no se trata de una postura sentimental ni de cualquier tipo de romanticismo culturalista.

El primer gran aspecto aglutinante es el ya mencionado de los idiomas mayoritarios (de origen ibérico) y la matriz básicamente católica que la colonización impuso al continente y a la mayoría de sus pueblos originarios. Aunque sin desprestigiar el importante factor cohesionador y facilitador de intercambios que ello implica, no debería exagerarse su importancia como factor explicativo de los procesos centrales de estas sociedades. Basta pensar en la rapidez con que Inglaterra y el resto de Europa suplantaron a España y Portugal como polo económico dominante, e incluso como creadores de modelos culturales y políticos para las élites latinoamericanas. Y ni que hablar del profundo influjo posterior de los Estados Unidos.

Otro aspecto tendencialmente común — con la relativa excepción de los países del

Cono Sur^{36 37}— es la importante presencia de poblaciones indígenas o negras, así como de una gran masa de mulatos y mestizos. Más allá del puro dato demográfico, ello importa, pues ese mestizaje muy “plural” y construido en varios siglos marca globalmente el patrón cultural y antropológico del continente. También importa por los efectos sociales y políticos derivados de las conductas excluyentes que las minorías blancas tuvieron hacia esos sectores de población durante un largo período histórico.

Mucho más importante que ello como factor común de Latinoamérica es su carácter de sociedades dependientes de las economías centrales —primero, europeas, y luego, también de los Estados Unidos—, lo que determinó estructuralmente no solo su modo de producción, sino también su matriz de acumulación económica.

36 Obviando ahora —en honor a la brevedad— la diversidad lingüística del Caribe y de los países que tienen aún hoy una fuerte implantación de poblaciones originarias. Y obviando también la enorme expansión más reciente de muchas otras religiones y credos en el subcontinente.

37 Siempre que en este artículo hablemos de *Cono Sur*, nos estaremos refiriendo solo a Chile, Argentina y Uruguay.

La sometió a sucesivos impactos producidos por fluctuaciones venidas del exterior.

Es así como los ciclos expansivos coloniales e imperialistas europeos — sobre todo de Inglaterra— y estadounidenses marcaron a todos los países de América Latina. Las fases expansivas y recesivas de la Revolución industrial, las guerras de 1870, 1914 y 1939, la crisis de los años treinta y la evolución del nivel de vida en el “centro” del capitalismo “atlántico” marcaron también a todos los países con ciclos de auge y deterioro de sus economías nacionales, todas muy dependientes de las materias primas exportables. Todo ello influyó fuertemente sobre la estructura interna de dominación y aspectos del formato de la estructura de clases y sus conflictos en todos los países latinoamericanos, cualquiera fuera su subregión y su lengua. Si bien en cada caso ello pasó por el tamiz de la respectiva sociedad nacional, todos los países fueron afectados al mismo tiempo durante cada nuevo ciclo histórico, aunque fuere en grados diversos. En eso siempre se han igualado —por ejemplo— Ecuador con Brasil, Honduras con Argentina o Chile con México.

Por otro lado, es indudable que en todos los países latinoamericanos existió y existe un

formato capitalista de tipo tardío y periférico,³⁸ que además convivió con relaciones sociales atrasadas —sobre todo en el campo— y que eso marcó sus sociedades, sus políticas y sus formas estatales.

También les es común un importante retraso en el desarrollo industrial, trabado históricamente tanto por las fuertes presiones del “centro”, que quería vender en Latinoamérica sus productos, como por los fuertes vínculos de complementariedad entre la matriz económica y social exportadora local y los países centrales compradores.

Es en ese contexto que, luego de la crisis de los años treinta, en buena parte de la región, se produjo un gran impulso al papel del Estado desarrollista y empresario. Ciertamente que, con altibajos según cada país, pero creando un fenómeno realmente “latinoamericano” que en muchos casos generó un modelo político propio de “populismo integrador”, sobre todo de base urbana, pero no únicamente.

Ni que hablar de que todos los países fueron también objeto de fuertes y sucesivas presiones imperialistas, las que, en los años de pos-

38 Actualmente, con la sola excepción de Cuba; durante breves períodos, de Nicaragua, y, tendencialmente, del Chile de la Unidad Popular.

guerra, los llevó a ser fuertemente implicados en la polarización Estados Unidos/Unión Soviética. Ya en los años ochenta y noventa, a todos ellos se los presionó con rigor para que aplicaran las recetas neoliberales del Consenso de Washington, privatizaran empresas públicas y flexibilizaran las leyes laborales. Y si bien es cierto que no todos fueron invadidos por los Estados Unidos en el siglo XX, todos sufrieron las presiones militares directas o indirectas y, en muchos casos, la intervención de apoyo a los golpes militares regresivos y —por supuesto— represivos.

LAS MÚLTIPLES DIFERENCIACIONES Y UN ESQUEMA CLÁSICO

Pero —como ya dijimos— a ese momento del análisis en que se debe reconocer y analizar las similitudes y convergencias entre las diversas sociedades y países, debe seguirlo el momento de la desagregación y diferenciación.

En rigor, los criterios para analizar y clasificar los países latinoamericanos en sus diferencias y clivajes no solo han sido y son múltiples, sino que han evolucionado con el tiempo y a menudo responden —no siempre en forma explícita— a distintos modelos teóricos de análisis. Todos ellos tienen en común que jerarquizan las diferencias internas dentro del marco global “América Latina”.

Entre los criterios de diferenciación utilizados, se pueden mencionar brevemente ahora los clivajes ligados a variables como el “tamaño del país” (Brasil y México *versus* pequeños países); el “tipo de vínculo” con las economías centrales (economías de enclave *versus* economías de control nacional); el “predominio lingüístico” (Brasil y parte del Caribe *versus* los países hispanohablantes); el “grado de desarrollo industrial” (antes de los años sesenta, Argentina y Chile *versus* Perú y El Salvador); la “composición étnica” (México *versus* Costa Rica); el “desarrollo político e institucional” (Uruguay *versus* Bolivia) y así sucesivamente. A veces, esos modelos comparativos y de diferenciación han combinado diversas variables con resultados —sin duda— de real utilidad analítica.

Junto a esos modelos analíticos y clasificatorios de diversidades, existe una organización clásica de las “diferencias” entre países sobre base primariamente geográfica, aunque, en realidad, recubre parcialmente también criterios socioculturales y socioeconómicos implícitos. Nos referimos al agrupamiento en países andinos, centroamericanos, Caribe insular, Cono Sur, México y Brasil.³⁹

³⁹ Que —por cierto— es el criterio de agrupamiento que se utilizó para los módulos regionales en el Proyecto AMELAT II de la Universidad Complutense

A pesar de su simplicidad aparente —y de algunas rigideces y puntos ciegos—, esa clasificación íntegra, de hecho, un buen número de variables significativas para análisis que van mucho más allá de lo puramente geográfico y de la ocupación del territorio. Es evidente que, según sea la disciplina y el nivel de análisis, esos agrupamientos deben ser flexibilizados, pero si se acepta que tienen “fronteras móviles”, siguen siendo útiles para un estudio no simplista y que no caiga en “unificaciones” abstractas y simplificadas del continente.

Pero hay que tener siempre presente el problema planteado por el hecho de que en varios de esos casilleros las diferencias o distancias dentro de una subregión —o incluso dentro de un mismo país— son muy fuertes y traspasan los límites conceptuales del propio agrupamiento. Es el caso, por ejemplo, de Brasil y México, donde conviven características sociales, económicas y culturales de más de una de esas regiones. Lo mismo sucede con Venezuela y Bolivia que, siendo del grupo “andino”, presentan diferencias muy significativas entre sí en lo referente a sus estructuras sociales y en

sus niveles económicos. Lo mismo puede observarse en Centroamérica, por ejemplo, entre Costa Rica y Honduras, y se podría seguir dando ejemplos.

Antes de analizar con más detenimiento uno de los ejemplos de fuerte diferenciación existente en la región (el bloque Cono Sur: Chile, Argentina, Uruguay) y sus aspectos singulares respecto al resto de Latinoamérica, veamos más brevemente otros ejemplos de diferencias y clivajes definidos desde otros principios de diferenciación.

LA DEMOGRAFÍA ÉTNICA FUE Y ES UN FUERTE PRINCIPIO DIFERENCIADOR

No se necesita entrar ahora a un análisis afinado de todas las dimensiones que la antropología y la sociología han analizado y dimensionado en torno a la problemática de la etnicidad, cultura, raza, mestizaje, hibridez o discriminación para constatar que, desde el siglo XV en adelante, hubo en los territorios ocupados por España y Portugal, una diferencia sustancial entre aquellos que ya estaban densamente poblados por sociedades complejas y muy avanzadas en diversas áreas con aquellas que, o estaban semivacías, o estaban pobladas por comunidades más nómades y que vivían básicamente de actividades colectoras.

y su Maestría de Estudios Contemporáneos de América Latina.

En los primeros —más allá de las grandes matanzas y muertes masivas por enfermedades—, la masa indígena o mestiza siguió hasta hoy día constituyendo la mayoría o una parte muy importante de la población. Aún después de las migraciones europeas de fines del siglo XIX y el XX. Algo bien diferente sucedió en los segundos territorios, donde el desarrollo del siglo XX ya se dio con un peso decisivo de las nuevas capas migratorias, en general europeos blancos.

Lo importante en esto no son —obviamente— las diferencias étnicas y culturales en sí mismas, sino el hecho de que, en el primer caso, las minorías blancas —primero, ibéricas, y luego, criollas— impusieron a los indios y sus descendientes una dominación radicalmente excluyente de derechos de todo tipo, y ello durante siglos.⁴⁰ En cambio, en los otros casos, su desarrollo poscolonial y moderno —luego de aniquilar o arrinconar a buena parte de los indígenas— tuvo más espacio para la constitución de sociedades menos fragmentadas y excluyentes. En particular, con la más temprana

expansión de las relaciones asalariadas y la organización de trabajadores y capas medias urbanas y rurales.

Sin jerarquizar esta dimensión diferencial de la estructura subregional, no se podría, por ejemplo, entender adecuadamente el peso y la significación que tienen actualmente en buena parte de los llamados países andinos (e incluso en México y Guatemala) las grandes movilizaciones y reclamos de tipo étnico-político. Y tampoco entender las dificultades que tienen los otros países para entender a fondo esos fenómenos reivindicatorios en su complejidad y también en su radicalidad constituyente.

UN GRAN CLIVAJE CON EL BRASIL DESDE EL TRATADO DE TORDESILLAS

La diversidad del idioma es de lejos el aspecto menos significativo de la gran distancia histórica que existió en Latinoamérica y, durante siglos, entre el Brasil y el resto del continente. Mucho más importante que la lengua fueron los efectos seculares del reparto de América del Sur entre los reinos de Castilla y Aragón y Portugal, con el Tratado de Tordesillas de 1494. Tratado firmado pocos lustros después de la llegada de Colón al Caribe. Es a partir de allí que se fueron consolidando las estructuras culturales, políticas y también

40 Brasil es un caso especial, pues organizó en gran escala la importación de esclavos. Pero en este aspecto, generó una sociedad igualmente polarizada y excluyente que en el caso anterior.

económicas que han separado fuertemente ambos “lados” de América Latina hasta hace no mucho tiempo (el tratado del Mercosur es un muy reciente comienzo de superación de esa división estratégica).

En primer lugar, cabe señalar que la ausencia en el lado atlántico de sociedades indígenas complejas, avanzadas y, sobre todo, numerosas como fuente de mano de obra semiservil favoreció la expansión del masivo tráfico de esclavos africanos hacia Brasil, con todos los efectos duraderos que eso tiene —aún hoy— sobre la construcción de ciudadanía y las relaciones sociales en general.

En segundo lugar, la huida de la corte portuguesa hacia “su colonia” con motivo de la expansión napoleónica sobre la península ibérica modificó la ecuación del período independentista. En efecto, a diferencia del “lado castellano”, donde las guerras regionales derrotaron a los ejércitos coloniales debilitados, en Brasil, la presencia de la corte más la clase ilustrada, autoridades religiosas centrales y la oficialidad militar superior favoreció la preservación de la unidad territorial de ese medio continente —contra diversas invasiones europeas y luego varios secesionismos locales—, y constituyó un imperio local con vocación unitaria interna y también expansionista hacia su entorno.

De ahí ese clivaje inesquivable para un buen análisis de América Latina que es el contraste entre la gran fragmentación de los territorios antiguamente hispanos y la unidad política y territorial de un “país continental”. Y ello, más allá de todas las fuertes tensiones regionales que siempre albergó Brasil en su seno.

Si bien fue un proceso con fluctuaciones, la dispersión en múltiples Estados nacionales en la América Latina otrora hispánica fue agudizando las distancias entre ambos lados de la línea imaginaria de Tordesillas (que, además, Brasil siempre la fue corriendo hacia el Oeste y el Sur).

Es por ello que, aún hoy, cuando el Mercosur inició un verdadero cambio de estrategia en América del Sur (y, más aún, si se confirmara el ingreso pleno de Venezuela), hay tantas dificultades para compatibilizar esas dos partes del tablero. Esa dificultad se condensa en un aspecto quizás simbólico y discursivo pero nada menor: el proyecto bolivariano que impulsa el presidente Hugo Chávez. En efecto, tiene algo de paradójico —y no deja de crear reales dificultades— que ese impulso unitario quiera sintetizarse con la imagen y el discurso de un dirigente predominantemente “andino”, como es el caso de Simón Bolívar, quien no tuvo ni tiene casi ninguna significación en el

Brasil, nada menos que el principal país de América del Sur. Allí solo conocen a Bolívar⁴¹ ⁴² los especialistas en historia de América Latina —que son pocos, por cierto—, y su invocación discursiva y televisiva difícilmente llegará a tener algún efecto popular en ese país, incluso entre la mayoría de sus élites.

Concluyo este aspecto repitiendo que las diferencias del proceso brasileño con el resto de los países son mucho más variadas y profundas que el idioma. Y ellas deben ser estudiadas en su especificidad para entender la América Latina de hoy y sus posibles escenarios futuros. Ello no anula —obviamente— sus similitudes en muchos otros aspectos con el resto del continente.

41 No solo por ser más grande, sino por tener el mayor PBI y la mayor población. Amén de ser, en las últimas décadas, el país con mayor desarrollo industrial de América Latina.

42 Algo similar sucede con otros referentes de las luchas de independencia de España, como José de San Martín, Antonio José de Sucre o Bernardo O'Higgins, entre otros.

EL CONO SUR, UN BLOQUE CON PARTICULARIDADES SIGNIFICATIVAS⁴³

En esta última parte nos detendremos, con cierto detalle, en un ejemplo —entre otros posibles— de la importancia que cobra analizar las diferenciaciones o especificidades subregionales cuando se trata de comprender y tratar de explicar procesos socioeconómicos y políticos “significativos por diferencia” dentro de ese gran paquete global que es América Latina.⁴⁴

De entre los elementos comunes del conjunto del subcontinente —que antes mencionamos—, es fundamental percibir que muchos pasaron por el prisma de las particularidades históricas de las sociedades sureñas y terminaron conformando matrices societales significativamente diferenciadas del resto. Veamos ahora brevemente algunos de esos elementos.

Unapoblación originaria que tuvo menor peso cuantitativo y menor desarrollo “civilizatorio”

43 Reitero que en este artículo solo me refiero a Chile, Argentina y Uruguay.

44 Debe quedar claro que se trata solo de un ejemplo entre otros posibles, elegido para ilustrar con un caso empírico la lógica de nuestra proposición. Perfectamente, podríamos haber ejemplificado con América Central o el Caribe insular.

que en otras regiones de América Latina: ello facilitó las guerras de exterminio llevadas adelante por España durante la colonia y, por lo tanto, su menor presencia demográfica, cultural y social cuando se desarrolla el capitalismo dependiente en la fase posindependencia.

En buena medida, como corolario de lo anterior, hubo un gran peso de las posteriores migraciones europeas masivas, ahora ligadas a las crisis políticas y de empleo generadas en el viejo continente por la Revolución industrial capitalista y por sus impactos en el campo. Esas nuevas migraciones que se radicaban en estos países estaban compuestas por masas de campesinos pobres, obreros industriales desocupados con experiencia manufacturera y de luchas sociales, más algunos núcleos de empresarios con capital. Estos países también tuvieron una cantidad reducida de población esclava importada de África si se les compara con varios otros de la Latinoamérica. Y, por lo tanto, también un menor impacto discriminatorio excluyente en sus tradiciones políticas y de derechos ciudadanos.

A su vez, la importante distancia física — para los medios de transporte de la época— entre el Cono Sur y los Estados Unidos generó durante buena parte del siglo XIX y XX una relativa barrera a la presencia militar de aquel

país. Ello liberó al Cono Sur de invasiones e intervenciones estadounidenses en gran escala, a diferencia de lo sucedido en México, Centroamérica y el Caribe. Como buena parte de lo exportable por la subregión era también producido en Estados Unidos (salvo ciertos productos tropicales de amplio consumo, como las bananas), ello ligó por mucho tiempo su economía exportadora más fuertemente a Inglaterra, Alemania y Francia.

Sobre esos elementos, que podemos llamar estructurales y de larga duración, se fueron conformando, durante el siglo XX, unas estructuras sociales y políticas bastante particulares a la subregión y que podemos simplificarmente describir así:

- Un crecimiento económico que incluyó más tempranamente una mayor industrialización —parcialmente estatal— con cierto desarrollo del mercado interno, reduciéndolo que redujo el peso de los sectores oligárquicos tradicionales en la economía y favoreció la expansión de los sectores industrial y de servicios con base urbana. Eso contribuyó también a la generación de niveles de ingreso promedio bastante altos para la región, diferencial que se mantuvo en parte a pesar de las crisis de los años noventa.

- Un proceso paralelo y más precoz de urbanización que el resto de América latina, lo que incorporó masivamente población a las ciudades y aportó fuerza de trabajo para la industrialización. Eso no solo favoreció la formación de una fuerza de trabajo asalariada formal, sino que ayudó a crecer el mercado interno como motor de la economía.
- Procesos tempranos impulsados desde el Estado para promover la extensión de la educación primaria pública y gratuita. Ello redundó en fuertes bajas del analfabetismo, un impulso a la integración ciudadana y una expansión creciente de la educación básica, media y superior.
- Asimismo, se crearon bastante tempranamente —por el Estado— sistemas de bienestar social, aunque bastante concentrados en los espacios urbanos y para los trabajadores formales (del Estado y privados).
- La estructura de clases y la estratificación social se caracterizó —como aspecto diferencial— por una mayor clase obrera industrial y manufacturera formalmente integradas al sistema productivo, así como por una presencia bastante amplia de sectores de clase media urbana y también rural.
- Se estableció una matriz sociopolítica fundada en un desarrollo con cierta autonomía relativa entre Estado y sociedad civil que convivió con una densa red de movimientos y actores colectivos. La organización y desarrollo relativo de la sociedad civil fue —antes que en otros países— bastante más fuerte y con mayores espacios de autonomía relativa.
- El Estado nacional y los partidos políticos se fortalecen bastante temprano como actores centrales de la política. Esto generó la extensión, también temprana, de altas tasas de participación ciudadana por la vía de la expansión del sufragio universal y la competencia entre partidos por el acceso al Gobierno. Ello debilitó, con más antelación que en otros lugares, algunas de las formas oligárquicas puras de control social y del Estado.

SIMILARES ENTRE SÍ PERO TAMBIÉN DIFERENTES

Para enfatizar la importancia que le asignamos a la mirada analítica que jerarquiza el par una/múltiple cuando se trata de estudiar América Latina, queremos ahora mostrar que, de todos modos, sería a su vez erróneo deducir de

lo dicho en el párrafo anterior que ese marco diferencial común hace de Chile, Argentina y Uruguay países con sociedades, procesos políticos e historias básicamente similares. Ello supondría aceptar un determinismo ahistórico y fuera de lugar, por parte de esas similitudes estructurales generales mencionadas. Ellas ayudan —sin duda— a comprender varios aspectos diferenciales globales del proceso de conformación de esos países, pero no deben ocultar a su vez las diferencias en los procesos económicos, sociales y también políticos entre ellos.

Solo para ejemplificar lo anterior, puede observarse que Chile tuvo un gobierno de coalición con socialistas ya en los años treinta y luego, el gobierno de la Unidad Popular de Allende, incluyó la coalición socialista-comunista, mientras que, en Argentina, nunca las luchas sociales obreristas y clasistas tuvieron representaciones políticas de masas a través de partidos de izquierda. A su vez, en Uruguay, si bien la ampliación de derechos ciudadanos y políticos fue más temprana y amplia y el sistema político más estable, las izquierdas recién llegaron a tener peso político electoral significativo muchos años más tarde que en Chile.

A su vez, el militarismo fue central en Argentina durante buena parte del siglo XX —se dieron

recurrentes golpes de Estado—, mientras que el juego político civil y la estabilidad del sistema político fueron mucho mayores en Chile y, sobre todo, en Uruguay.

Lo mismo podría decirse de las dictaduras militares de los años setenta en los tres países que, más allá de sus similitudes ideológicas, el apoyo común de los Estados Unidos, sus prácticas de terrorismo de Estado y su combate a las fuerzas progresistas, tuvieron —sin embargo— orígenes concretos, prácticas económicas y procesos de crisis y caídas bastante diferentes en su desarrollo y en su temporalidad.

Vemos, entonces, que la complejidad de las sociedades latinoamericanas exige, justamente, para su estudio, un tipo de teoría y de método que resista tanto la tentación simplificadora que borra las fuertes especificidades nacionales o subregionales como la tentación contraria, que disuelve el objeto de estudio en una casuística nacional absoluta y desagregada. Es decir que creemos firmemente en la importancia científica, cultural y también política de los estudios latinoamericanos como tales; asimismo, en la de su enseñanza curricular. En ese aspecto, debemos recoger y potenciar la rica y larga tradición de trabajo académico hecho en la región, así como también en Europa y los Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

Al tratarse de un artículo breve, con enfoque de tipo global y orientado a promover sobre todo una reflexión entre especialistas, se excluyen referencias bibliográficas detalladas para cada uno de sus ítems; las que, por otra parte, serían abrumadoramente numerosas. Pero sí indicamos unos pocos textos, bastantes clásicos, que ejemplifican bien —a partir de distintos modelos teóricos— esa tarea intelectual tan compleja e ineludible de los analistas que han querido mantener viva la dialéctica entre unidad y diversidad de América Latina. Hay —por supuesto— muchos otros ejemplos posibles tanto en la academia latinoamericana como europea y norteamericana.

Calderón, F. y Dos Santos, M. R. 1995 *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).

- Cardoso, F. H. y Faletto, E. 2002 *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica* (México DF: Siglo XXI).
- Cuevas, A. 1978 *El desarrollo del capitalismo en América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- González Casanova, P. (ed.) 2007 *América Latina. Historia de medio siglo* (México DF: Siglo XXI) Vols. I y II.
- Ianni, O. 1990 “La idea de América Latina” en Roitman, M. y Castro-Gil, C. (eds.) *América Latina: entre los mitos y la utopía* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid).
- Touraine, A. 1987 *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Santiago de Chile: Programa de Empleo para América Latina y el Caribe, OIT)
- Vekeman, R. y Segundo, J. L. 1962 “Ensayo de tipología socioeconómica de los países latinoamericanos” en *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina* Bruselas: Unesco).

CON LA ELECCIÓN DE DILMA ¿HACIA DÓNDE VA BRASIL? *

Culminó la segunda vuelta electoral en Brasil con el resultado que debió producirse ya en el primer turno, de no haberse dado el corrimiento final de votos muy diversos y heterogéneos hacia Marina Silva.⁴⁵ Es decir que, tal como fue previsto, finalmente se afirmó la “convergencia de fuerzas” que presionaban por mantener los grandes ejes del proceso político y socioeconómico de los dos gobiernos de Lula. Decir esto parece casi obvio, pero en realidad no lo es, pues se trata de un proceso complejo y que combina fuerzas sociales, económicas y culturales diversas y no todas evidentes a primera vista.

Siempre es difícil “leer” en una elección todos los procesos que llevan a un resultado. Los

análisis iniciales casi siempre tienden a concentrarse en factores tipo perfil del candidato, calidad de sus asesores y publicistas, microcoyuntura económica, prestigio de un líder, etcétera. Sin duda, esos factores pesan siempre en los resultados; pero —sin caer en determinismos simplistas—, pienso que hay elementos más globales y de más aliento que explican no solo el prestigio de Lula y la victoria de la supuesta “desconocida e inexperta” delfina (en realidad, tiene una muy larga historia militante y de gestión en el Estado). Caricaturizando el razonamiento, podría decirse que cualquier candidato que expresara esa relación de fuerzas hubiera ganado —esta vez— el desafío plebiscitario que planteó Lula desde hace dos años cuando definió su estrategia electoral.

Ciertos analistas y los diarios opositores sugerían que, en el fondo, no había muchas diferencias entre el programa de Serra y el de Dilma (curiosamente, lo mismo decía el PSOL y otros pequeños grupos de ultraizquierda). Eran

* Publicado en *La Jornada* 2010 (México DF) 6 de noviembre. En <www.jornada.unam.mx/2010/11/06/opinion/016a1pol> acceso 27 de julio de 2017.

⁴⁵ El espacio electoral real de esta estaba entre el 10% y el 12% de votos, y no el 20% que finalmente alcanzó.

los mismos que decían que tampoco había grandes diferencias entre las políticas económicas de Fernando Henrique Cardoso y de Lula. Si ese fuera el caso, no se entendería una lucha electoral tan dura y casi “salvaje” como la que plantearon en la campaña Serra y sus aliados. ¿Será solo lucha entre subélites y aparatos por controlar el poder, como sostuvo ayer Cardoso, entrevistado luego del segundo turno?

No hay dudas de que los dos gobiernos de Lula mantuvieron los grandes equilibrios macroeconómicos y en eso el gobierno del PSDB estuvo de acuerdo en su momento (aunque no lo logró con la misma eficacia). Asimismo, de que Dilma promete mantener esos lineamientos. Sin embargo, junto con los lógicos conflictos de grupos de influencia y poder en todo proceso político, la victoria de Dilma-Lula parece expresar la suma de beneficiados por un modelo de acumulación que fortalece —en un contexto de capitalismo periférico tardío— la asociación entre Estado – grandes empresarios neoexportadores – grandes grupos sindicales y sus bases – masas pobres en ascenso económico y de ciudadanía – buena parte del gran capital financiero e industrial para mercado interno.

Es ese bloque y los contundentes resultados (para todas las partes involucradas) los que

llevaron a la victoria de Dilma, a caballo de la ola gigante del líder que articuló con carisma y pragmatismo las contradicciones entre las partes de ese conglomerado. Algunos han hablado de oportunismo, pero lo cierto es que ese modelo y ese tipo de gestión fue el que logró llevar a la sociedad brasileña (y a Brasil como país) a los significativos niveles de desarrollo económico y social interno y al peso en la escena global que ha adquirido.

Los pobres progresaron notoriamente, los trabajadores encontraron empleo como nunca antes, la inversión en educación creció exponencialmente, los programas sociales se multiplicaron, las grandes centrales sindicales fueron asociadas al aparato del estado y hasta el MST logró un espacio bastante confortable de tira y afloje con el gobierno. No extraña, entonces, que apoyaran a Dilma y que sus cuadros dirigentes lo hicieran con cierto tono dramático y de lucha contra el “retroceso histórico”.

Pero al mismo tiempo crecieron los bancos y muchas grandes empresas (nacionales y extranjeras) que ganaron muchísimo dinero y asimilaron como una contrapartida necesaria e inevitable la necesidad del fuerte gasto público social y asistencial hacia los más pobres.

Y algunas empresas públicas, como el BNDES, y mixtas, como Petrobras, fueron pun-

tales para fogonear la inversión pública estratégica dentro y fuera de Brasil. En especial en el área energética, justamente tan maltratada durante los gobiernos de FHC.

En un contexto internacional relativamente favorable, parece haber triunfado entonces el proyecto y los grupos que quieren consolidar a Brasil como un exponente expresivo del nuevo capitalismo periférico emergente y con un papel de liderazgo en la región que, al mismo tiempo, le sirve de palanca y de colchón protector. Pero es importante señalar que eso se viene dando en un formato que jerarquiza, por un lado, la integración social interna (aun con grandes déficits heredados de un largo pasado) y, por otro, la integración regional con significativa vocación autonomista respecto a Estados Unidos y lo que se ha llamado un “trato amigable” para los vecinos, en especial los más débiles, como Bolivia, Paraguay y Ecuador, entre otros. Todo esto aparece muy acotado desde una mirada finalista con horizonte socialista, pero representa —sin la menor duda— una verdadera ruptura, en lo interno, con el pasado de atraso oligárquico tradicional y, en lo externo, con el aislamiento de Brasil en América Latina y la considerable docilidad hacia Estados Unidos y los países centrales.

Se afirma, así, una ecuación de liderazgo brasileño en el Mercosur y en América del Sur, con muy probables impactos sobre el desarrollo de toda la región y mayor autonomía respecto al capitalismo central o avanzado. Y ello, en un contexto de democracia política bastante fortalecida y con efectos positivos sobre lo que podemos llamar la democracia social.

¿Quiere decir eso que Serra, Cardoso y sus aliados estén en contra de un liderazgo regional de Brasil? De ninguna manera, pero sí que su lógica de articulación con el capitalismo mundial, con las fuerzas sociales no propietarias y con la relación Estado – empresas privadas harían políticamente muy difícil llegar a ese objetivo en el actual contexto histórico.

¿Quiere decir, por otro lado, que el gobierno de Dilma logrará necesariamente consolidar ese recorrido? No es algo automático, pues hay muchas trabas en el seno de la alianza de partidos que apoyó a Dilma y en la compleja articulación de intereses sectoriales y regionales que compone Brasil. Pero el fuerte apoyo de su base social, la relativamente cómoda mayoría parlamentaria que obtuvo y el enorme impacto estratégico (en muchos planos) del reciente descubrimiento de gigantes recursos petroleros le dan a su gobierno una base realmente sólida para avanzar.

EL URUGUAY FRENTEAMPLISTA

PARTICULARIDADES EN EL HORIZONTE PROGRESISTA SUDAMERICANO RECIENTE*

Asistimos a la configuración de crisis políticas importantes en varios de los países con gobiernos progresistas de América del Sur en estos lustros pasados. Venezuela (y ahora Brasil), pero antes Paraguay y Argentina, han pasado por corrimientos hacia la centroderecha y la derecha en sus gobiernos o en sus equilibrios políticos internos. A veces, por mecanismos electorales relativamente transparentes, y otras, por golpes más o menos disimulados.

En ese contexto se destaca la continuidad política de Uruguay con su gobierno *frente-amplista*, por lo que cabe preguntarse sobre los motivos de esa estabilidad relativa. Tanto más cuando, en estos años, muchos análisis

comparativos —en la academia y entre los políticos— no lo incluía en la lista de gobiernos progresistas o lo hacía a regañadientes.

Teniendo en cuenta ese marco de procesos influidos por partidos progresistas en la construcción democrática en la región y los formatos diversos que eso ha tomado en América Latina, nuestra exposición hará énfasis en las particularidades del caso uruguayo. Esto no por provincialismo, sino para tratar de señalar las especificidades y originalidades del largo proceso de conformación de las fuerzas progresistas y su forma de inserción en la construcción democratizante de la sociedad uruguaya. A pesar de que Uruguay es un país pequeño, en el análisis de los procesos sociopolíticos, el tamaño en sí mismo no descalifica la significación conceptual, teórica e incluso práctica de los procesos en los llamados “pequeños países”. Esto vale no solo para Uruguay, sino que —como sabemos— ha sido el caso de otros, como Costa Rica, Cuba, Nicaragua (en su

* Publicado en *El Uruguay desde la Sociología* 2016 (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) XIV. Desgrabación corregida por el autor de la conferencia en el seminario internacional “Desafíos das democracias na América Latina”, CLACSO – Universidade de São Paulo, San Pablo, 2015.

momento) y, actualmente, los casos de Ecuador y Bolivia (de Sierra, 1994).

Lo cierto es que, si bien el Uruguay fue pionero en la región —desde el primer período batllista del primer tercio del siglo XX— en cuanto a la paulatina construcción de ciudadanía universal, reconocimiento de derechos sociales y de construcción estable y legitimada de un sistema político y de partidos (incluidos los de izquierda), eso no significa que las fuerzas populares o progresistas y de izquierda, no hayan buscado su identidad durante décadas tratando de mostrar el carácter limitado y burgués de dicha sociedad. Ese choque entre los proyectos de izquierda, por un lado, y el carácter comparativamente más inclusivo y más democrático de la sociedad y la política uruguaya, por otro, explica por qué para muchos universitarios de los años sesenta y setenta —con bríos revolucionarios y reformistas— se les hacía difícil aceptar el juicio muchos extranjeros que les decían: “Ustedes están locos, ¿por qué quieren cambiar Uruguay si son el mejor país de América Latina?”.

Y era cierto que los jóvenes progresistas de esa época querían cambiar profundamente el país, una masa de inequidades sociales, de prácticas corruptas acumuladas y de estancamiento económico encubierta por una cons-

trucción ideológica dominante y utópica de un Uruguay que nos parecía estaba ya agotado y que debía de ser transformado radicalmente. Debe recordarse que ya se había producido la Revolución cubana, y cualquier tema se veía atravesado por ese hecho de impacto: todo se impregnaba de esa problemática planteada en el mundo por la irrupción en el proceso latinoamericano de la revolución, primero, democrática y antiimperialista, y luego, socialista dentro de un modelo predominante soviético.

Desde esos años hasta el presente, sigue planteado en la comparación latinoamericana el contraste entre quienes elogian al Uruguay y aquellos —entre nuestros políticos, militantes e intelectuales progresistas— que hacían fuertes críticas a la situación social y política del país y querían transformarlo profundamente. Pero munidos de una importante masa de datos objetivos, muchos analistas de América Latina, de Europa y de Estados Unidos siguen apuntando a elogiar muchos aspectos de la estructura social, política y cultural del país en su historia moderna. Insisto en que esa tensión ya se daba desde los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado.

En fin, veo ahí una contradicción que me parece vale la pena resaltar para ayudar a entender los problemas de todos los procesos de

América Latina. Las especificidades del caso uruguayo alimentan la contradicción de visiones sobre su enfoque de análisis y su práctica, y eso ilumina el problema teórico del análisis de los otros procesos latinoamericanos.

Hace años que trabajo en sociología política de América Latina, enseñé sobre América Latina, y he vivido en muchos países de América Latina (a veces, obligado por la circunstancia, otras veces, por gusto y por invitación de trabajo). Siempre he combatido intelectualmente la idea de que pueda hablarse de América Latina como un todo homogéneo. Casi nadie defiende eso teóricamente, pero muchos análisis de derecha y de izquierda razonan, de hecho, como si realmente lo fuera. Como digo en un libro publicado hace unos años (*América Latina, una y diversa*), se trata justamente de eso: percibir que es una y diversa al mismo tiempo. Ello obliga a un proceso de construcción intelectual que dé cuenta de por qué hay elementos que permiten estudiarla como América Latina y por qué es una superficialidad comparar sin mediaciones analíticas, por ejemplo, el proceso político y social de Bolivia (o de Brasil) con el del Uruguay en tal o cual momento histórico, sea en los años cincuenta, setenta, o noventa. Son todos latinoamericanos, pero son sociedades diferentes, sistemas políticos históricos

diferentes, construcción histórica de ciudadanía diferente; lo mismo sus estructuras concretas de clases y fracciones y su papel en el Estado nacional. Por lo tanto, quien no incorpore eso ese punto de partida no dará cuenta adecuadamente de lo común de los procesos de construcción democrática en su profunda heterogeneidad y diversidad, lo que es parte del propio proceso de construcción democrática en la región.

Partiendo de esas premisas, mi análisis de estos últimos diez o quince años en América Latina —o por lo menos en América del Sur— es que se ha producido una especie de irrupción que yo llamo “plebeya” (si bien se entiende lo que quiero decir, quizás no sea técnicamente el término adecuado). Plebeya, porque hay actores subordinados o marginados que entran en escena a veces solos_ socialmente hablando, movimientos sociales que hacen política con las muchas formas que, cómo se sabe, se hace la política; otras veces, irrumpen articulados en procesos políticos más explícitos, donde movimientos populares o sociales se articulan directamente con la política. Son procesos originales que surgen luego del fracaso de múltiples procesos revolucionarios de los años sesenta y setenta en América Latina que no podemos analizar aquí.

Los procesos concretos de construcción democrática progresista hoy día obligan a precisar el horizonte conceptual en el cual trabajamos. No debemos olvidar que, después de Bolívar, en su momento, la CEPAL pensó América Latina como un todo en términos de integración, producción, generación de industria, mercado, etcétera. Aunque sabemos que fue un desarrollismo que no prosperó a largo plazo.

Y el siguiente momento alto de la propuesta de democratización e integración Latinoamericana fue un proyecto orientado principalmente a la democratización social y al socialismo: simplificando, podemos decir que era el proyecto del Che y de los movimientos socialistas y comunistas que quería la revolución socialista en América Latina. Muchos de ellos inspirados en un sentido amplio o general en el proceso de Cuba, pero impulsados por situaciones endógenas nacionales y subregionales. Sabemos que en Perú hubo tres intentos reales de organización guerrillera; en Argentina, tres o cuatro en distintos momentos y en distintas regiones y ciudades, con distintas denominaciones; en Uruguay, dos; también los hubo en El Salvador; en República Dominicana; en Venezuela; en Colombia; en Brasil. Ello sucedió en distintos momentos, pero es indudable que existió en esos movimientos políticos una relación

compleja y ambivalente entre democracia, socialismo y economía. En esa etapa histórica o momento se plantea que no hay posibilidades de construir ni desarrollo material ni democracia en América Latina si no es cambiando el modo de producción y las relaciones sociales de producción construyendo el socialismo. Esa propuesta tuvo en ese período un gran impulso en muchos países; era la propuesta de un proceso de integración revolucionario que quiso construir el socialismo como condición necesaria para la solución a los problemas de cada país.

Para ejemplificar la idea de los momentos y su contexto, puede usarse, justamente, el caso del presidente José Mujica, que fue guerrillero y revolucionario en los años sesenta y setenta. En ese momento histórico, muchos de los progresistas lo hubieran criticado muy duramente como “reformista” si hubiera dicho lo que hoy dice al afirmar: “Lo primero que debe hacer un gobierno progresista es que la gente coma todos los días”. Se hubiera dicho que ahí había un renunciamiento o postergación de la propuesta revolucionaria, y eso en aquel momento era intolerable para las juventudes progresistas más lúcidas de América Latina. Más lúcidas, instruidas y militantes, sea por la vía sindical, sea por la de los partidos que formaban militantes, sea

por la de la Universidad. Eso era así porque había un horizonte de construcción de democracia que pasaba por la transformación del modo de producción de bienes materiales y de las respectivas relaciones sociales de producción. Y como se entendía que era muy difícil —o casi imposible— producir eso mediante elecciones, se organizaba o no se descartaba la lucha armada como camino para derrotar al Gobierno. Era un modelo de práctica política de decenas, de centenas de miles de jóvenes y de viejos profesores, alumnos, militantes, campesinos, obreros. Hoy día, a los alumnos de la Universidad le parecería chocante que tuvieran que salir de clase para asistir a una reunión en la que van a conspirar, y más aún si de repente los llevan presos, o mucho más si de repente los matan. Ese activismo revolucionario fue posible por un contexto histórico que ya no es el de los últimos lustros.

Al cerrarse ese ciclo, se produce algo realmente nuevo en América Latina. Las masas populares —incluso las analfabetas; incluso las más discriminadas, los indios, los mestizos, los negros, los mulatos, y muchos otros segregados del mundo— lograron ser interpelados por dirigentes políticos progresistas (algunas veces, siendo ellos mismos dirigentes políticos) e hicieron algo que no había sucedido nunca antes

en la región en esa escala: tomaron la palabra, hicieron la filosofía práctica y votaron una y otra vez contra los medios de comunicación, a pesar del dominio de los *mass media*, de los lugares comunes, del poder del capital concentrado, de la influencia de las multinacionales.

Es en ese contexto de nuevo tipo que se produjo la traducción política —a nivel de la gestión del Estado y el Gobierno— de las voluntades y deseos populares que eligen y eligieron con mayoría importantes a dirigentes de nuevo tipo, algo impensables en períodos anteriores. En cada país en contexto y procesos diferentes, pero con el mismo resultado. Y ejerciendo el voto para buscar horizontes de cambios. La radicalidad —o lo nuevo— de ese hecho está afincada más allá de las políticas concretas que esos dirigentes electos hayan luego llevado a la práctica o por cuánto tiempo lo hayan hecho. Como sabemos, esto sucedió en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela y en Paraguay. Pero al mismo tiempo debemos constatar la fuerte diferenciación de los procesos concretos en cada país.

En Bolivia, Evo Morales es un indio que se forma como dirigente sindical, lo que en ese país es mucho decir como indicador de subordinación simbólica y práctica en la sociedad. Fue electo aupado, sobre todo, en fuertes

movimientos sociales populares. También Lula emerge como dirigente sindical (y estaba muy lejos en su inicio de ser presidenciable: tenía una cantidad de “defectos” para ser presidente de Brasil). El hecho que haya sido primero casi elegido, luego elegido y reelegido, es un elemento de enorme potencia en la construcción democrática político y social de ese país. Es cierto que, en Brasil, el PT ha sido, de hecho, el articulador entre el gran capital, movimientos sociales, corporaciones sindicales y ciudadanas, y que no tiene un proyecto socialista; pero con él hay una transformación, un golpe fundamental a la forma de moverse el proceso de construcción democrática en Brasil. Ni que hablar en Bolivia, donde si uno va a análisis muy técnicos, puede decir que, por ejemplo, esa Constitución no podría funcionar, que ese sistema político va a quebrar. Si quebrará o no, eso no importa para este nivel de análisis, pero es indudable que hay un proceso de incorporación a la política —en el sentido de toma de palabra de actores que no la tenían— y de articulación con la gestión pública que es muy revolucionario. Si bien, sobre todo en Bolivia y en Ecuador, en etapas previas hubo un gran papel de los movimientos sociales que hicieron política emitiendo documentos programáticos, cortando carreteras con árboles y llevando a

sus familias para ocupar las plazas; sin embargo, lo nuevo es que eso se organiza en forma política y hasta electoral, y en una forma nueva de gestión estatal.

Incluso en Paraguay, donde ni siquiera había movimientos sociales tan fuertes, como en Ecuador o Bolivia, donde no existía un movimiento político propio de real envergadura, el obispo Fernando Lugo es llevado al gobierno como expresión de soberanía plebeya, de rebeldía popular en alianza con clases medias: es electo presidente con neta mayoría de votos. La implementación de su programa inicial fue muy parcial y luego fue depuesto sin gran resistencia popular. Pero lo significativo en este análisis es el peculiar camino paraguayo que llevó a esa circunstancia en un momento histórico regional favorable.

A su vez, en Venezuela se dio un proceso totalmente distinto, algo que refuerza la hipótesis de que no en todos los países se potencian las mismas dimensiones del proceso de construcción democrática. No hubo allí movimientos sociales y políticos partidarios que llevaran directamente a Hugo Chávez al poder, como sí los hubo en Bolivia, en Ecuador, Uruguay y Brasil. Fue otro tipo de proceso, uno centrado en la crisis del viejo sistema político y de partidos. Pero —evidentemente— Chávez, no solo

por su gran carisma, sino por sus políticas sociales, logra incluir en el circuito de construcción ciudadana a grandes sectores populares. Ciertamente que, con mucho dinero, pero el dinero no basta si no existe real voluntad política de democratización social.

Ahora bien, en ese horizonte de cambios significativos en la región, en muchos discursos y análisis tanto académicos como políticos, Uruguay queda un poco al margen y no se habla tanto de Uruguay como parte de ese proceso. Básicamente —creo yo— por dos razones. Primero, porque —usando un lenguaje y conceptualización actualmente poco frecuentada— podemos decir que Uruguay había realizado una parte importante de las “tareas democráticas de la revolución burguesa” ya en las primeras décadas del siglo XX. En Uruguay, la gestión del Estado capitalista a principios de ese siglo fue hecha por una élite burguesa, pero con un núcleo rector poseedor de una visión muy avanzada para la época (de Sierra, 1970). Sus dirigentes —aunque aguijoneados por los sindicatos y sectores progresistas— abrieron espacios sindicales, sociales y culturales; crearon el divorcio por sola voluntad de la mujer; retiraron a la Iglesia católica del control de los registros públicos y los hospitales y propiciaron todo un conjunto de medidas, como

la ampliación de la educación pública laica y gratuita. Todo eso evidentemente genera efectos de acumulación y de sedimentación. Además, a diferencia de otros países, la esclavitud (que había sido básicamente doméstica y no de producción material) había sido abolida muy tempranamente en el siglo XIX. Uruguay es el único país de América Latina que desplaza tan tempranamente a la oligarquía tradicional y agraria del núcleo central del poder propiamente político y, a diferencia de México, que lo hizo por la vía de la revolución agraria, el Uruguay lo hace por vía parlamentaria y política una vez que se terminan los conflictos de la guerra civil entre blancos y colorados.

Es un momento de máximo auge económico por la exportación agropecuaria, pero se construye un sistema político con anclaje en la burguesía comercial, en la burguesía emergente industrial, patrocinada por el Estado (antes del desarrollismo de la época “cepalina” y la sustitución de importaciones). Asimismo, con un gran asiento en la pequeña burguesía profesional, comercial, de funcionarios, de profesores, etcétera. Hay un predominio propiamente ideológico de la ideología pequeña burguesa en un régimen de gran auge de desarrollo capitalista con importante regulación estatal, pero controlando políticamente a la oligarquía tradicional,

cosa que no se pudo hacer en esas décadas en Argentina, Brasil, Colombia o Perú. Como ya dijimos, sí se hizo en México, pero pasando por una dramática guerra civil que duró diez años y dejó varios millones de muertos.

Tenemos, entonces, que Uruguay es el único país latinoamericano donde una democracia representativa, burguesa y capitalista admite durante todo el siglo XX la presencia legal del Partido Socialista, del Partido Comunista y de los sindicatos anarquistas y socialistas que luego serían comunistas. Es casi el único país sudamericano en donde, durante la crisis de los años treinta, no se persigue o aniquila a los dirigentes sindicales o a los políticos de izquierda: no se los mata, no se los asesina, salvo una excepción. Es por ello que existió una fuerte continuidad de acumulación cultural y política progresista, desde los anarquistas, los socialistas, los comunistas, que van construyendo una cierta transición generacional desde 1890 hasta hoy día. La última dictadura hace un corte fuerte —sin duda—, pero se puede decir que, en el Uruguay, ese corte no fue tan radical como en otros países de la región.

Ahora bien, pienso que no podemos eludir en el análisis comparativo de los procesos de construcción democrática qué pasó en la práctica —y en gran parte, en los discursos— con el

viejo tema del socialismo, la socialdemocracia y su construcción. Es necesario precisar cómo se lo coloca en el análisis. Buena parte de mi generación se formó en la idea que la construcción democrática, política y político-institucional solo es sostenible si se construye también democracia social, si tiene como horizonte doctrinal y práctico la justicia social por parte del Estado y sus instituciones.

Entonces, podemos volver a la pregunta sobre qué hay en el Uruguay que nos separa de las otras experiencias progresistas actuales. ¿Entra o no entra Uruguay en la lista de procesos de avance popular democratizante de estos años? Creo que esta pregunta es importante responderla y no soslayarla para el análisis comparado. Pienso que la respuesta debe ser netamente afirmativa, cosa que no siempre se hace entre los analistas, aunque también no se siempre se haya teorizado sobre el porqué de esa exclusión.

Ni los analistas ni los actores del sistema político tienen la menor duda de que, al menos “topográficamente” —como diría Gramsci—, cuando se construye en el año 1971 la alianza política de centroizquierda llamada Frente Amplio (FA), su motor más dinámico son las fuerzas de izquierda: el Partido Comunista, el Partido Socialista y otros varios grupos más pe-

queños (incluso sectores de los tupamaros bajo la denominación “26 de Marzo”). Pero además el FA tiene el sustento organizado de las masas sindicalizadas, ya que —como dijimos— antes hubo esa continuidad histórica, a pesar del golpe de Estado de los años treinta. La central de trabajadores, después de cincuenta años, había logrado la convergencia de los anarquistas, los comunistas, los socialistas, y construyó un espacio único de acción sindical. Pero a diferencia de Chile, Brasil y Argentina, en Uruguay, en su Convención Nacional de Trabajadores (CNT), donde cada sindicato tiene autonomía para decidir sus huelgas, no hay alguien que decreta o un comité central obrero que decida una huelga general: se hacen asambleas en cada sindicato. Hay una construcción de ciudadanía por lo social que viene de larga data y que está presente con los partidos de izquierda que van a este frente, que incluye también a grandes figuras políticas de los partidos tradicionales (Blanco y Colorado); exministros, exsenadores. Zelmor Michelini, Francisco Rodríguez Camusso, Enrique Erro y Alba Roballo eran figuras muy significativas de los partidos tradicionales —que se estaban descomponiendo y perdiendo peso— que se alían con la izquierda y la Democracia Cristiana para fundar el FA. Y vale la pena señalar la particularidad

de la construcción de un proyecto progresista, en ese contexto histórico, cuando eligen como presidente de la coalición progresista a un general del ejército que hasta poco antes era comandante en jefe, aunque además era un general hijo de anarquistas, culto y progresista.

No hay nada más uruguayo que el Frente Amplio en el año 1971. Nada más propio de ese proceso donde las luchas obreras eran muy fuertes; donde la represión ya era muy dura desde el año 1968; donde había muertos y torturados y donde la guerrilla, en particular el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), actuaban casi diariamente. Pero sí había condiciones de cultura y acción política que generaron una especie de frente nacional popular avanzado, por decirlo con palabras que en su momento daban lugar a muchos debates. Está claro que no era un frente socialista o solo por las libertades democráticas que estaban siendo violadas en abundancia, sino un frente orientado a transformaciones populares, nacionales y progresistas.

Entonces, hay que resaltar que cuando se produce el proceso de salida de los militares del gobierno, esto está alimentado en importante medida también por estas fuerzas que están presentes, aunque todas ellas ilegalizadas. Emerge un nuevo sindicalismo (porque el otro

estaba prohibido), un nuevo activismo político. Las direcciones principales están en el exterior o prohibidas de actuar, incluso los partidos tradicionales estaban prohibidos de actuar. Entonces, hay como una cultura progresista de izquierda que sobrevive al terrorismo de estado. Uno, cuando vive en ese contexto cotidiano, casi no se da cuenta. Solo después percibe la importancia de que, al emerger de la dictadura, las negociaciones incluyan al FA como un actor reconocido en la transición formal al repliegue de los militares y que este participe de las primeras elecciones, aunque aún tenga prohibido a su candidato, el Gral. Líber Seregni, que continuaba preso. A partir de ese momento, el FA recorre en condiciones sin duda adversas, un camino ascendente en lo electoral y en la disputa de legitimidad hegemónica en la conciencia ciudadana, proceso en el cual gana primero la capital del país y luego otros departamentos. Así sucesivamente, hasta ganar el Gobierno nacional en tres oportunidades, contando con mayoría propia de votos en ambas cámaras del Parlamento.

Hace unos años, en el libro *Uruguay Post Dictadura* (1978), analicé con detalle este proceso de salida de la dictadura y de transición democrática. Allí pueden rastrearse los fundamentos del proceso actual. Se constata como

el ciclo histórico de acumulación progresista permitió que, en elecciones ampliamente competitivas, el FA gane las elecciones incluso con balotaje, porque se había modificado la Constitución para que el FA no ganara nunca. Importa jerarquizar el hecho casi único en la región de que el FA gana tres veces sucesivas las elecciones con mayoría absoluta propia en las Cámaras, con un respaldo estructurado social muy fuerte, una cultura de izquierda que está presente en el país en los sectores obreros organizados, las capas medias ilustradas, en muchos de los profesionales (la Universidad tiene un predominio cultural de izquierda desde los años sesenta fuerte, real). Está claro que no se trataba de una propuesta de construcción de socialismo en esa etapa histórica, sino una construcción de democracia política de tipo nacional-popular pero socialmente inclusiva, y que mantiene en su seno una capacidad de generar liderazgo cultural que es de izquierda, cosa que los otros sectores políticos tradicionales ya no la tienen. Incluso, dentro del propio FA, son los partidos de izquierda los que tienen realmente capacidad en ese momento de producir hegemonía cultural progresista.

Es importante ver que dicho proceso fue posible en el caso uruguayo dentro de un marco de fortalecimiento de las libertades políticas

que incluyó esas garantías también para la oposición de derecha y centroderecha. Esta consolidación del proceso democrático no es fruto únicamente de una decisión política, sino que también está muy influido por determinantes estructurales acumuladas de la cultura y el sistema político nacional.

Otro elemento que abona para esos resultados tan sólidos del FA es el tema de la unidad política entre sectores y grupos que ha mantenido durante décadas. Bien se sabe que la invocación de la unidad puede ser una palabra hueca, una retórica y que no pocas veces dentro de la izquierda se ha utilizado como forma de bloquear discusiones, de eliminar rivales o impedir la emergencia de pluralismo. Pero es algo distinto cuando es concebida como una medida estratégica que busca permitir la pluralidad en el interior. Así, ello ha permitido —más allá de sus fuertes diferencias— la sobrevivencia unida de los grupos que lo integran, sometidos por su propia decisión a autoridades conjuntas y a un programa común que se discute durante muchos meses en diversas comisiones. Ello genera un efecto acumulador que le permitió ganar nuevamente la mayoría absoluta en las últimas elecciones, y ello a pesar de que en ellas había —después de diez años de gobierno— mucho descontento dentro de sectores frenteamplistas.

Entonces, un análisis comparativo serio debe preguntarse concretamente qué cosas hizo el FA en estos diez años para poder mantener ese apoyo en un contexto político realmente competitivo. Y con los medios de comunicación como oposición. Es obvio que la gente vota sabiendo que su voto al FA no es para terminar con el capitalismo, que ese no es el voto en estas circunstancias. Sin embargo, en diez años, en un pequeño país y con las complejidades de las relaciones internacionales, el balance de resultados de integración social, disminución de la pobreza y reconocimiento de derechos sociales avanzados ha sido muy significativo.

¿Cuándo toma el gobierno el FA? Después de la devaluación brusca en Brasil en 1999 y de la crisis argentina del 2001 y 2002, con sus graves efectos sobre el Uruguay, donde, si bien no llegó al corralito, sí se fundieron algunos bancos y mucha gente perdió su casa. Fue una crisis muy grande. A fines del 2004, el FA gana por primera vez el Gobierno nacional. Y en ese contexto de reconstrucción, luego de una fuerte bajada de salarios, retoma el ritmo de crecimiento económico más alto de los últimos cien años, se genera el aumento del salario mínimo mayor de la historia del Uruguay y se reduce muchísimo el desempleo, todo lo cual

tiene un impacto muy fuerte en la estructura social, y disminuye mucho la pobreza y algo la desigualdad. Hubo pleno empleo y un desempleo de cuatro o cinco por ciento, que es casi el desempleo friccional de cualquier sistema económico. Hubo también aumento de la tasa de inversión pública y privada, del PBI, de las exportaciones y una reforma muy fuerte y democratizante del sistema nacional de salud. Se realizó además una reforma general del sistema impositivo, que introdujo el descuento progresivo según nivel de salarios. Una muestra más de lo particular del proceso político uruguayo es que las capas medias instruidas y profesionales, si bien han protestado fuertemente, igual siguen votando en buena proporción al FA. Al menos hasta ahora, esos sectores no desarrollaron procesos de ruptura política tan radical como en Venezuela, Argentina, Brasil y, en forma incipiente, Ecuador y Bolivia.

En otros órdenes, se produjo un cambio profundo de la matriz energética hacia fuentes renovables y se afirmó un rol activo del Estado en las políticas públicas sociales orientadas a la inclusión socioeconómica y cultural. Pero, además, fue la propia sociedad movilizada por el FA y los sindicatos la que, a través de varios referéndums y plebiscitos, impidió la privatización de las empresas de energía,

de comunicaciones, de agua corriente y de procesamiento de los productos del petróleo, que es monopolio estatal. Eso tuvo un impacto fuerte en las políticas de universalización digital, de acceso de electrificación a sectores populares y rurales pobres; asimismo, subvención de facto de las tarifas a las familias de muy bajos ingresos.

A su vez, diversos movimientos sociales lograron impulsar proyectos de leyes que luego votaría la mayoría del FA en el Parlamento, como son la ley del matrimonio igualitario, la ley despenalización del consumo y producción de marihuana, la ley del aborto legal público y gratuito incluso en las mutualistas, y así otras leyes relacionadas con los afrodescendientes y una serie de leyes de igualitarismo en el trato de la diversidad. En esto no se trata de un proceso político tradicional de izquierda o de centroizquierda, sino que, de hecho, esta ha absorbido los emergentes de las luchas sociales y culturales por los nuevos derechos.

Paralelamente, el FA —aunque con importantes matices en su seno— tuvo una política que mantuvo el apoyo al Mercosur y a la integración sudamericana, lo que sirvió para acotar el margen de decisión de las fuerzas más liberales y aperturistas en el sistema político. Esto se mantuvo en contextos tan distintos

como lo fueron la presidencia de Tabaré Vázquez y la de José Mujica. Sin dudas, uno puede decir que hay un desgaste, hay una burocratización de la gestión pública, hay intereses mezquinos de grupos y subgrupos, pero, a pesar de eso, el FA logra mayoría relativa de votos en muchos departamentos del país y logra captar incluso el interés y la adhesión mayoritaria entre los jóvenes. Hay una implantación de tipo “partido predominante”, pero sin la presencia de un liderazgo tan carismáticos como el de Chávez o Morales. Hay una implantación política y cultural más popular y generalizada y que recorre los mecanismos más convencionales de la vida política republicana, en el sentido de elecciones libres, pluralidad de partidos y militancia de base.

Se desarrolló acumulativamente una construcción de tejido capilar democratizante, aunque está claro que ese fenómeno político cultural está bien distante de un proyecto socialista explícito, tal como se lo definía en décadas anteriores. No estoy con esto haciendo un juicio valorativo, sino que estoy constatando que se produjo un proceso de redefinición de los programas, un cambio del horizonte discursivo de casi todos los partidos integrantes del FA. Es cierto que el Partido Comunista, el Socialista y otros grupos menores siguen

refiriéndose a un horizonte socialista, pero es un horizonte lejano. Lo que existe realmente es una disputa por más incidencia del Estado y por la búsqueda de más igualdad, más equidad, más presupuesto para la educación y la salud, más atención a los discapacitados; es decir, más atención reparadora de las desigualdades. Eso evidentemente significa un significativo proceso de igualación social y de oportunidades, una mayor democratización social —en un marco de real democracia política—, pero al mismo tiempo es innegable que va limando el horizonte de transformación radical de la sociedad tal como se lo definía anteriormente.

Aunque no sea el objetivo central de esta exposición, se podría mostrar empíricamente que, más allá de los discursos, las intenciones y los formatos institucionales, las reformas que llevaron adelante los otros gobiernos progresistas de la región (y sus efectos sociopolíticos y estructurales) no han sido muy diferentes de las logradas por los gobiernos del FA en Uruguay. Por eso, pensamos que es analíticamente adecuado incluir en la lista de los llamados gobiernos progresistas al proceso político y a las políticas llevadas adelante por los últimos gobiernos que tuvo el país.

BIBLIOGRAFÍA

de Sierra, G. 1987 *Uruguay post dictadura. Política sociedad y Estado* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

— 1992 *Uruguay post posdictadura. Estado, política, actores* (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

— (org.) 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal: crisis, ajuste y cambio sociopolítico*; (Caracas: Nueva Sociedad).

PARTE VI

INTEGRACIÓN REGIONAL

La Parte VI reúne una serie de trabajos e investigaciones sobre diversos ángulos del proceso de integración regional, sus estructuras, sus procesos políticos y sus relaciones con otros bloques.

Parte de ellos fueron realizados en el marco del Grupo Internacional Integración Regional y Mercosur de CLACSO, que coordiné durante seis años. Se analizan los procesos más

generales de la integración regional, los conflictos sobre los distintos modelos de integración y especialmente la polarización ALCA-Mercosur, que ocupó un espacio importante en los debates académicos y políticos en la región.

También se recogen análisis específicos de escenarios alternativos para la integración en el Mercosur de los pequeños países, en particular los casos de Paraguay y Uruguay.

LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES EN UN PEQUEÑO PAÍS EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL*

El conjunto de desafíos que enfrenta el país en la nueva etapa de su desarrollo y consolidación democrática se ven especificados no solo por las variables socioeconómicas y políticas internas, sino también, en gran medida, por las nuevas condicionantes de la transformación científico-técnica, la globalización de la economía —y en gran parte de los modelos culturales— y más específicamente por la creación del Mercosur.

En ese marco, vale recordar que el Uruguay enfrenta esos nuevos escenarios manteniendo obviamente la característica de país pequeño, que lo signa desde su creación como Estado independiente. Es con ese sino “a costas” que el país atravesó por fases expansivas, regresivas y de estancamiento, según los momentos. Es decir que su “tamaño” no es ni será un

determinante total de su posible derrotero económico, social y político. Sin embargo, es importante reflexionar sobre cómo su tamaño condiciona parcialmente en distintas circunstancias el manejo de las limitaciones y oportunidades a las que se enfrenta. El manejo lúcido de esta dimensión —poco a menudo estudiada sistemáticamente— parece, pues, una necesidad, no solo académica sino también para los decisores de políticas.

Trataremos, en lo que sigue, de aportar resumidamente insumos para el tratamiento sistemático del tema; situamos primero su marco teórico y segundo, en el contexto latinoamericano.

LA IMPORTANCIA DE LA VARIABLE TAMAÑO¹

La mayor parte de los análisis sobre los grandes cambios económicos y sociopolíticos que

* Publicado en *Futuro de la Sociedad Uruguaya* 1999 (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Comunidad Económica Europea).

1 Para redactar este Apartado I, hemos tomado como base lo desarrollado anteriormente en de Sierra (1994).

se han producido en los países latinoamericanos en la década pasada —y de los escenarios futuros que estos enfrentan— abstraen las determinaciones específicas que operan sobre los “pequeños países” de la región. O, si se refieren a ello, lo hacen en forma tangencial y complementaria. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades por varias razones.

En primer lugar, porque la información empírica disponible muestra que, en ellos, la crisis económica y sociopolítica de la llamada “década perdida” se manifestó —salvo muy contadas excepciones— en forma aún más aguda y profunda que en el resto de los países de América Latina (de Sierra, 1993a y 1993b; CEPAL, 1991a y 1991b; BID, 1992; Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990; Lindenberg, 1987).

En segundo lugar, porque sin necesidad de sostener que el “tamaño” de un país (y su correlato de mayor dependencia del contexto externo) sea la variable decisiva, para dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de autonomía de tipo estructural que le son pro-

pias adquieren una significación más relevante justamente en períodos históricos como el actual, en el que se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país.

En tercer lugar, porque si el proceso contemporáneo de regionalización, transnacionalización y globalización pone en jaque creciente los espacios de autonomía de todos los estados nacionales, ese fenómeno parece operar con una radicalidad sustantiva y de ritmo temporal aún mayor en los pequeños y micro países. Tanto más si estos están situados en una región que, en los últimos veinte años, ha perdido centralidad económica y política, como es el caso de América Latina y El Caribe (Fajnzylber, 1990; Devlin y Guerguil, 1991).

Y, finalmente, porque a pesar de todas esas circunstancias, el estudio comparado de los pequeños países (en adelante PP) muestra que la naturaleza diferencial —previa a la crisis— del Estado, el sistema político y social, y la matriz de relaciones entre esas dimensiones en cada uno de ellos, ha operado efectivamente sobre las modalidades del proceso general de reestructura económica e institucional que envolvió a dichos países como al resto de continente (de Sierra 1993b). Y, por lo tanto, parece científicamente redituable no ahorrarse el estudio pormenorizado de esas diferencias, si se

quiere acotar la vigencia de las tres tendencias generales antes referidas, y fundar empíricamente el peso y circunstancias en que operan el tipo de variables “internas” a las que hicimos referencia.²

LOS PEQUEÑOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida sobre la base de un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional; y siempre, en forma comparativa. Se acepta, en general, que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es solo una de ellas, que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movi-

lizados, el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado, etcétera. Por otra parte, la “pequeñez” como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y, más en general, por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990). Y, en cierta medida, también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares, y su cambiante lógico de estructuración (Real de Azúa, 1977).

En todo caso, respecto del área latinoamericana hay en la literatura una muy fuerte convergencia en considerar como “pequeños países” a todos los que integran Centroamérica y el Caribe, así como al Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay, en América del Sur. Ello, sin perjuicio de que, al mismo tiempo, presentan entre sí significativas diferencias —históricas y contemporáneas— en aspectos claves de su estructura social y económica, el sistema político y de partidos, el papel y densidad histórica del Estado, el papel de las Fuerzas Armadas, etcétera (de Sierra, 1993b; Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990).

Prácticamente, la totalidad de los PP de América Latina son clasificados comparativamente por el Banco Mundial en el rango de ingresos bajo y mediano bajo, salvo Uruguay al

2 Por ejemplo, las condiciones societales previas y las políticas públicas aplicadas en los PP muestran casos bastante extremos de los efectos diferenciales de esas variables sobre las modalidades concretas que asumieron en los PP los procesos de estabilización, ajuste estructural y reformas político-institucionales. Y, a su vez, de las diferencias de grado en el “efecto retorno” de dichos procesos sobre la estructura social, el sistema político y el papel del Estado de esos países.

que sitúa en el tramo mediano alto. Más allá del nivel de ingreso per cápita, casi todos ocupan un rango similar (bajo) en las escalas de otros indicadores sociales y económicos (grados de modernización; tipo de industrialización; productividad media; etcétera). Es decir, que se tratan de PP que enfrentaron la crisis y el reajuste internacional partiendo ya de una situación de mayor atraso y dependencia relativa.

En particular, en cuanto a su desempeño macroeconómico durante la llamada “década perdida” para Latinoamérica, existe (de Sierra, 1993a y 1993b) evidencia empírica consistente que muestra cómo aquel fue tendencialmente inferior para todos ellos en relación con el resto de la región. Algo similar ocurrió en el plano de los efectos “sociales” de la crisis, salvo en Uruguay y Costa Rica. Es significativo, en ese desempeño desigual respecto del resto de América Latina, su menor dinamismo relativo en rubros hoy considerados decisivos para una inserción dinámica y competitiva en la economía internacional; y, por lo tanto, para lograr un crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazo. En especial, en el plano del desarrollo industrial, el autoabastecimiento alimenticio y las exportaciones tanto globales, como especialmente de manufacturas.

¿VENTAJAS O INCONVENIENTES DE SER UN PAÍS PEQUEÑO?

Formular la pregunta a ese nivel de generalidad por supuesto que hace difícil una respuesta precisa y sin ambigüedades, y es poco útil, en definitiva, para los fines de nuestro tema. Es necesario, pues, desagregarla y acotarla en sus distintas dimensiones, ya que sería muy fácil encontrar a lo largo de la historia moderna múltiples casos contradictorios —o contrapuestos— del desempeño de los PP en diversos aspectos.

No es, por cierto, casual que la extensa literatura de enfoque económico sobre el tema de los PP y su viabilidad —desgraciadamente a menudo demasiado economicista— esté lejos de mostrar un consenso neto sobre las ventajas e inconvenientes de la dimensión tamaño en cuanto al desarrollo de estos países (entre otros, ver: Robinson, 1960; Kuznets, 1960; Demas, 1965; Jalan, 1982; Katzeinstein, 1985; Perkins y Syrquin, 1989; Vuskovic, Céspedes y Escoto, 1990; Buitelar y Fuentes, 1991).³

3 Una versión resumida de las principales características y limitaciones de estos países, mencionadas por dichos enfoques, la presentan Buitelar y Fuentes en estos términos: “En la extensa bibliografía sobre el desarrollo de las naciones pequeñas suele emplearse

En su trabajo pionero, y donde realiza un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, Real de Azúa (1977), en un verdadero *tour de force* analítico, llega a codificar 19 variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas, siete, de carácter económico, pero las otras doce, de índole política, cultural, sicosocial, etcétera. Si bien concluye tentativamente que trece de esas variables son predominantemente negativas, cuatro, más bien positivas y dos, claramente ambiguas, el saldo global de su análisis es que, en definitiva, el resultado en cada caso depende de una combinación ad hoc de factores no predecibles totalmente por el “tamaño” en sí mismo.

el ingreso, la superficie geográfica y la población como principales criterios para definirlos [...] Para los países en desarrollo, el tamaño se ha considerado, además, como una limitación importante de su margen de maniobra, es decir, de su capacidad de elegir entre distintas opciones de política, lo que a su vez tiende a reforzar las restricciones que imponen otras variables, como las divisiones étnicas, la ubicación geográfica, la escasa disponibilidad de recursos naturales, las elevadas expectativas de consumo y la exigua base tecnológica”.

En un extremo opuesto y partiendo de un enfoque más centrado en la perspectiva geopolítica (con acentuación de sus ejes económicos y político-militares), hay otra corriente de pensamiento expresada en forma clara y recurrente por Jaguaribe (1964, 1970 y 1987), que, a diferencia de las anteriores, afirma en forma contundente y sin atenuantes:

Las pequeñas naciones subdesarrolladas, mientras persista el actual sistema de Estado nacionales, no pueden desarrollarse ni como comunidades nacionales independientes —por faltarles los soportes reales necesarios (población, territorio y recursos naturales)— ni renunciando a la propia nacionalidad, por sufrir en ese caso la discriminación nacional de las otras (Jaguaribe, 1964: 56).

En esta categoría de inviabilidad nacional, el autor incluye netamente a todos los países de Centroamérica y del Caribe, y con matices (“muy precaria viabilidad”) a Paraguay, Ecuador, Bolivia y, tendencialmente, al Uruguay.⁴

4 “Otros países, como Paraguay, no sólo se encuentran con severas limitaciones de recursos sino también subyugados por un régimen colonial-pretoriano que no parece ser susceptible de corrección desde dentro [...] Países como Ecuador y Bolivia también ostentan una muy precaria viabilidad. En distintas condiciones,

Por otro lado, hay un conjunto de trabajos centrados en la perspectiva específica de las relaciones internacionales (entre otros, ver: Rosenau, 1966; Galtung, 1971; Lewis, 1976; Singer, 1976; Rosenberg, 1987; East, 1987), que discuten los grados de autonomía y dependencia de los PP, incluyendo a veces los latinoamericanos. En varios de estos trabajos, si bien se reconoce que los pequeños Estados son, sin duda, más afectados que los grandes, por factores externos y sistémicos, se orientan crecientemente a valorizar los márgenes de autonomía potenciales de aquellos, en un sistema internacional que se ve definido cada vez más por agrupamientos regionales, y por la intervención creciente de actores no estatales de los países hegemónicos (en muchos casos, opositores a sus gobiernos) en las relaciones entre estos y los PP.

Se jerarquiza, además, la superación analítica de la estricta dicotomía subordinación-autonomía de los países, orientando los análisis a un continuo conceptualizado como márgenes de acción, definidos estos como:

Uruguay está visiblemente acercando(se) a su límite de resistencia para mantener el desarrollo nacional de su sociedad [...]” (Jaguaribe, 1970: 32).

La capacidad, disminuida y residual, de un pequeño país periférico para aprovechar las oportunidades que proporciona el sistema internacional-regional para alcanzar metas deseadas, como podrían ser el diseño de políticas orientadas a promover la gestión de su propio desarrollo y el aprovechamiento de los recursos para ampliar sus márgenes de autonomía (Morales, A. B., 1989: 29).⁵

Lo que nos importa rescatar de esta lógica de razonamiento es que tiende a valorizar —partiendo de los atributos estáticos del país, tales como el tamaño y el tipo de organización social existente en un momento dado— el papel explicativo que juegan la capacidad y predisposición para actuar de los decisores internos claves (East, 1987), frente a las determinaciones,

5 “Dicha capacidad es disminuida en tanto que los países no disponen de todas las oportunidades, ni de los medios para actuar libremente, mientras no sean modificadas las desventajas que provienen de su ubicación geopolítica y su pequeñez internacional. Es residual también en la medida en que las acciones no dependen exclusivamente de decisiones internas, sino del aprovechamiento de los espacios y oportunidades que las acciones de una potencia central [o regional] dejan abiertos [...] limitados por los niveles de dependencia estructural y de subordinación política [de los gobiernos] de cada país” (Morales, A. B., 1989: 29).

pero también frente a los resquicios que deja la relación de fuerzas con los países hegemónicos y sus contradicciones. Lo importante de esta vía de análisis es que introduce la necesidad de evaluar las decisiones de política de los países dependientes (en nuestro caso, los PP de América Latina), y no considerar que todo lo ocurrido en ellos es aquello que “necesariamente debía suceder”.

En otras palabras, se trata de reconocer y analizar los niveles de subordinación y los márgenes de autonomía, pero no solo en su dimensión estática o estructural, sino en tanto esos niveles y esos márgenes son influidos por las actitudes y las conductas de los actores sociopolíticos de los PP (Aguiar, 1992).

Si desechamos —por poco útiles para el análisis concreto— las posiciones analíticas de tipo “globalmente catastrofistas”, como son las sustentadas por Jaguaribe respecto de los PP de América Latina, puede afirmarse que en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los PP depende de sus propias políticas, así como de su “capacidad negociadora” y de su “habilidad para maniobrar” en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos, que para los países grandes (Real de Azúa, 1977; Devlin y Guerguil, 1991; Rosenberg, 1987).

Debe reconocerse, sin embargo, que en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados, son justamente los PP los que más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno.⁶ Y, por esa vía, ven dificultada al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y reequilibrio macroeconómico, con las exigencias de integración socioeconómica nacional y de gobernabilidad tanto sistémica como progresiva de sus respectivas sociedades.

Resumiendo, podemos sostener las siguientes hipótesis:

1. Si bien el “tamaño” de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a “todas

6 Un caso extremo de esta especial vulnerabilidad del Estado y la economía de los PP a la transnacionalización, se manifiesta en el caso “patológico”, pero cada día más presente, del narcotráfico. Fenómeno este que, al decir de Alain Touraine, representaría “la única empresa realmente transnacional que hay en América Latina, y que expresa la lógica extrema del liberalismo” (*Clarín*, 1990).

condiciones iguales” él especifica sus márgenes de acción, lo que tendencialmente dificulta más su proceso de desarrollo, así como la solidez e independencia del Estado-nación.

2. Estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y vigencia operativa en períodos (como es el caso actualmente) en los que se procesan grandes redefiniciones en la estructura internacional y las correspondientes redes de interdependencia (y dependencia) geopolítica y económica entre países y bloques.
3. Esta dificultad tendencial de todos los PP se ve agravada en este período histórico para los PP que se ubican en América Latina, dadas su previa condición dependiente-periférica, su bajo nivel comparativo de desarrollo, la “cercanía” geopolítica con EEUU de la mayoría de ellos, y la creciente pérdida de centralidad de toda la región en la economía mundial.
4. En el marco de esas determinaciones tendenciales —generales y de etapa histórica—, operan las diferencias nacionales entre los PP. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social, etcétera), como aquellas

ligadas con los “proyectos” nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su “voluntad y capacidad de actuar” y el entramado de movimientos sociales y políticos existentes en el país.

5. Más globalmente, puede sostenerse que dado el hándicap que muestran los PP en cuanto a las variables “duras” de tipo peso económico y geopolítico, una condición clave para explotar sus ventajas relativas y, por lo tanto, su desempeño global es maximizar su esfuerzo respecto de las variables “blandas”: solidez del Estado y sistema político; dinamismo y eficiencia de las élites; nivel educativo y democratización social; opción estratégica por ciertos nichos tecnológicos y productivos; capacidad de consensos internos y de toma de iniciativas sustentables, etcétera.

Los principales desafíos para los PP, luego de la crisis de los años ochenta, en América Latina, y ante la nueva fase de globalización y regionalización:

- abrir sus economías sin destruir su lógica de acumulación interna y potenciar sus eventuales ventajas comparativas en el comercio exterior;

- definir estrategias de desarrollo y crecimiento económico (“desde adentro”), que aumenten su productividad y la competitividad “genuina” (en general, buscando nichos específicos);
- que dichas estrategias no tengan un costo social tal que profundice los niveles de pobreza y aumente la desigualdad e inequidad socioeconómica y sociocultural;
- para que los dos puntos anteriores sean algo más que un “deseo piadoso” deben apoyar su desarrollo industrial, agroindustrial y de servicios, en términos tales que puedan generar exportaciones con importante valor agregado, y no solo *commodities* o productos primarios sin elaborar;
- para hacer efectivo lo anterior —a partir de su atraso relativo previo en esos rubros— deben no solo poder captar ahorro interno y externo en inversiones de riesgo, sino mejorar aceleradamente sus recursos institucionales y empresariales y sus capacidades científico técnicas y laborales en general;
- a su vez, en la mayoría de los PP de América Latina, eso supone un fortalecimiento y/o modernización de la gestión pública-estatal, una consolidación (o creación) de la democracia y cultura política, un fortalecimiento

de los partidos y los movimientos sociales y, más en general, de toda la sociedad civil con independencia de su nivel de vida global y de sus recursos disponibles. Estos procesos exigen a todos los países destinar un porcentaje creciente del PBI a la educación, amén de aumentar la eficacia y eficiencia de ese y demás gastos sociales.

LOS PROCESOS INTEGRACIONISTAS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA Y EL MERCOSUR

En los últimos años, se ha asistido en América Latina a un nuevo empuje integracionista; en general, las distintas experiencias en curso han logrado no solo concretarlo más rápido que antaño, sino que han estado signadas por dos características básicas. La primera es que, en gran medida han sido, impulsadas por la onda librecambista en curso —acicateados por los Estados Unidos—, y la segunda es que han tendido a ser más globales y abarcativos, incluyendo un mayor número de productos y renglones y un mínimo de excepciones. Es el caso de la nueva etapa del Pacto Andino, el Grupo de los 3, el Mercosur, y el TLCAN, entre otros.

La mayoría están muy marcados por la lógica “contractual” del TLCAN; sin embargo el Mercosur es un caso diferente, pues es el único

que adoptó el formato de “tratado marco”, inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea. En ese sentido, no hay duda que el Mercosur genera una fuerte tensión estratégica con el modelo TLCAN en lo referente a las relaciones América Latina-Estados Unidos. En particular, porque tiende a romper el formato de relaciones bilaterales entre cada país latinoamericano y los Estados Unidos, tal como este lo impulsa con mucha fuerza.

EL MERCOSUR COMO “REVOLUCIÓN ESTRATÉGICA” EN LAS RELACIONES REGIONALES

El grueso de la literatura sobre los procesos de integración se ocupa preferentemente de sus dimensiones propiamente económicas; el resto de los procesos en juego son tratados como “efectos” más o menos inevitables. Se trata de una óptica limitada, y el aporte de las ciencias sociales que se ocupan habitualmente de los mal llamados niveles “blandos” de estos procesos puede ayudar a retomar contacto con los problemas de la integración, desde una perspectiva interdisciplinaria del desarrollo. Es decir, como fenómenos, sin duda, económicos, pero que deben ser encarados como procesos societales globales; procesos que

ponen en juego no solo a actores económicos —públicos o privados— sino al conjunto de actores sociales, políticos y culturales de una nación o conjunto de naciones.

Especialmente, cuando reflexionamos sobre intentos de integración que se desarrollan en un marco de aguda crisis y transformación, tanto de los formatos de desarrollo económico locales e internacionales, como también de las matrices de relación Estado-sociedad, de los sistemas políticos y de los imaginarios colectivos que durante décadas contribuyeron a la autoidentificación de estos países como estados y como naciones; a nivel de las elites, pero también de las grandes masas de población.

Ese es, por cierto, el caso del Mercosur que, por primera vez, en los tiempos recientes se planteó como horizonte la posibilidad de superar el arraigado clivaje histórico entre la América “hispanoamericana” y la América “brasileña”; con lo que abrió entre sus escenarios posibles —no obligatorio— un proceso original de refundación “latinoamericana” en sentido fuerte; al menos en América del Sur.

Si algún día se constituye realmente un Mercado Común con todas sus implicaciones, él sería fruto —como lo mostró el proceso de la CEE— en primer lugar, de osadas y

perseverantes decisiones políticas y estratégicas, y solo en forma conexas de procesos estrictamente económicos. Y para que esas decisiones puedan eventualmente tomarse —y sostenerse— se requiere no solo la voluntad de las élites económicas o tecnocráticas, sino también un proceso complejo de legitimación y hegemonía, que implique a un conjunto decisivo de grupos sociales organizados y a la propia opinión pública popular de cada país. Al menos si pensamos en la integración no solo como aumento de las inversiones, el comercio y la circulación financiera, sino como instrumento para obtener una mayor justicia social, mayor democracia política, y mayor respeto de los intereses nacionales y de las identidades regionales frente al resto del mundo.

Si estos supuestos son correctos —y pienso que lo son— entonces debemos interrogarnos no solamente desde la economía, sino simultáneamente desde la economía política, la sociología, la política y también la geopolítica. Sobre todo, cuando los intentos de integración —como es el caso del Mercosur— no nacen por una maduración lenta y “natural” de la sociedad y la economía de las partes, y además se dan en un contexto de avance radical y vertiginoso en la región de lo que ha sido llamada “lógica neoliberal dura”, así como de globalización

y consolidación de bloques liderados por países/regiones altamente desarrollados.

Nada asegura que la lógica de integración para el desarrollo industrial y científico técnico “desde adentro”, que animaba —al menos en los textos— el acuerdo inicial argentino/ brasileño pueda un día culminar en un verdadero mercado común del sur de América Latina. El paulatino desplazamiento de estos años hacia una lógica más exclusivamente comercialista deja muchas incertidumbres planteadas. De todos modos, pensamos que —“todo el resto igual”— las posibilidades de un escenario abierto a la lógica de un efectivo mercado común es mayor a partir del 1 de enero de 1995, que anteriormente.

El Mercosur puede transformarse —en parte ya lo está siendo— en un factor de movilización societal que va más allá del ámbito del comercio y las inversiones, pues pone en movimiento, y en fase de coordinación regional, a sectores tan disímiles como los sindicatos, los empresarios, los pequeños productores, los educadores y las Universidades, los intelectuales, los partidos políticos, etcétera.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCOSUR

El nuevo espacio económico que se creó en América del Sur, con una población de 200

millones de habitantes y un Producto Bruto Interno (PBI) próximo a los mil millones de dólares, está entre los cinco agrupamientos económicos más importantes del mundo. Es, en todo caso, el de más peso entre los países en desarrollo (Sur-Sur), aunque claramente menor que la Unión Europea y el TLCAN.

Naturalmente que el motor inicial y el mayor peso estructural recae en Argentina y, sobre todo, en Brasil, frente a la pequeñez de Paraguay y Uruguay, aunque este último tiene un indudable peso político relativo, así como un alto nivel de vida y educativo, amén de su mayor equidad social comparativa.

Como se sabe, el primer paso hacia lo que sería el Mercosur fue dado en 1986, por el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE), impulsado por Alfonsín y Sarney, quien continuó los contactos hechos por Tancredo Neves antes de su muerte. Allí se enfatizó en el desarrollo concertado en los sectores de bienes de capital, siderúrgico y de granos; en el plano productivo, y también, de investigación tecnológica. Se trató, con seguridad, de una decisión estratégica de alto nivel político que rompía con décadas de rivalidades y conflictos bastante agudos entre ambos países, en muy diversos planos. Sin ella, no hubiera existido el

Tratado de Asunción (1991) ni el protocolo de Ouro Preto (1994).

El Tratado de Asunción, que definió el “desmedido” proyecto de crear un Mercado Común en cinco años, contó con el ingreso in extremis —al inicio, casi sin ninguna negociación efectiva— de Paraguay y Uruguay. Es evidente que ese tratado tuvo una redacción técnicamente muy defectuosa, que luego dio lugar a muchas polémicas; y, sobre todo, permitió que los sectores políticos, empresariales y multilaterales (de los cuatro países y del resto de América y el mundo) encontraran apoyo en su texto para tesis encontradas sobre qué destino debería tener el acuerdo: solo una zona de libre comercio o un verdadero mercado común. Como se sabe, sin renunciar, hasta ahora, al horizonte fijado por el texto inicial, lo que al final se acordó en diciembre de 1994 fue una Unión Aduanera incompleta, es decir ni una cosa ni la otra. Todas las informaciones disponibles indican que esa decisión estuvo lejos de ser fácil, tanto por las distintas posiciones de los decisores claves de cada país, como por las presiones internacionales, en particular de los Estados Unidos.

En todos estos años —y aún hoy—, en los cuatro países hubo grupos económicos y tecnoburocráticos poderosos que sostuvieron que se debía restringir el acuerdo a una zona de libre

comercio. Desde los Estados Unidos —salvo en los últimos meses— siempre se intentó minimizar o ignorar al Mercosur, en cuanto oportunidad fue posible. Con el argumento de que era un “anillo proteccionista que responde al viejo sueño tercermundista”, se lo llegó a denunciar oficialmente en las reuniones del GATT. Incluso el acuerdo del “Jardín de las Rosas” (o del 4+1), impulsado con prisa desde Washington, tampoco logró moderar las reticencias americanas. Recién para la reunión Cumbre de Miami, se aceptó ordenar la agenda de discusiones, teniendo como interlocutor a los sub-bloques regionales, entre ellos, al Mercosur.

Importa destacar aquí, que la Unión Europea, con bastante rapidez, adoptó una línea política de reconocimiento del Mercosur como una realidad, e inició un proceso negociador que está en curso, con el que ha tratado de crear acuerdos orientados a constituir una gran zona de libre comercio que incluya ambos bloques. Los obstáculos son considerables (Sistema General de Preferencias, proteccionismo agrícola, etcétera), pero ambas partes parecen estar interesadas en buscar acuerdos.⁷

7 El proceso de aproximación UE/Mercosur vendría a reconocer y potenciar una situación que existía, de hecho, con anterioridad. Europa ya es el mayor inversor

Parece indudable que lo acordado finalmente en Ouro Preto tiene más parecido con el espíritu que tuvo la CEE que era integracionista, que con la lógica puramente librecambista que anima el TLCAN. Si eso es correcto, puede sostenerse que el Mercosur es, al mismo tiempo, un acuerdo económico-comercial y un proyecto propiamente político, aunque sea a largo plazo. Al haber optado por la unión aduanera, se deja, en todo caso, abierto ese camino hacia el futuro. Si las futuras relaciones de fuerzas políticas y económicas —intra- y extrarregionales— consolidan ese camino, algo realmente nuevo se habría producido en América del Sur; sobre todo, por la presencia, conflictiva pero cooperativa, de Brasil y Argentina, simultáneamente.

Más allá de las declaraciones de apertura hacia Estados Unidos y el mundo, el acuerdo logrado difiere claramente de las “recetas” ortodoxas sugeridas por los EEUU y las agencias

externo de los países del Mercosur, concentrando este el 42% de los capitales invertidos en América Latina (especialmente Argentina y Uruguay). Por otra parte, el 26,8% del comercio exterior del Mercosur ya se realiza con la Unión Europea, frente a un 21,5% con los países del TLCAN, 5,7% con el Japón y 5,8% con los llamados tigres asiáticos.

multilaterales, y genera tensiones que están aún lejos de ser resueltas.

Si bien, como vimos, el protocolo de Ouro Preto redujo provisoriamente el mercado común a una unión aduanera, y hay que esperar fuertes movimientos para neutralizar el avance hacia un real mercado común, es sostenible que, de todos modos, los pasos dados hasta ahora, ya incorporados plenamente Uruguay y Paraguay, constituyen para los cuatro países no solo una revolución estratégica, sino que es muy posible que estemos ante la experiencia de integración económica subregional más significativa de las que se dieron hasta el momento en América del Sur.

La fuerte aceleración que ya se produjo de la inversión y, sobre todo, del comercio intra-Mercosur y con el área ALADI —incluyendo el comercio mutuo argentino-brasileño— son indicadores muy significativos de una dinámica que probablemente haya sorprendido a muchos de los actores implicados, y que parece ya difícil de revertir, al menos totalmente. Y no solo por razones económicas, sino porque la “operación Mercosur” —tan plagada al inicio de definiciones confusas o ambiguas sobre su real contenido— implica potencialmente una revolución geopolítica en la subregión; sin duda, frente a la vieja rivalidad argentino-brasileña, pero también para los dos “benjamines” empujados al acuerdo:

Uruguay y Paraguay. Aunque se haya postergado el plazo para la coordinación de las políticas macroeconómicas y la libre circulación de factores productivos, si el proceso continúa, es una transformación mucho más que económica la que está en juego para los “chicos”: la posible reinserción negociada en un nuevo marco económico puede salvarlos de la marginación, pero también puede poner en cuestión su propia identidad nacional. Para los grandes —y, más en general, para la región— puede significar la primera sutura efectiva del gran “foso” hispano-portugués heredado de la colonia y mantenido hasta la actualidad.

Es decir, para todos ellos se abre un enorme desafío en el plano económico, pero también a nivel de sus estructuras sociales, políticas y culturales. Más aún si se tiene en cuenta las enormes asimetrías —por cierto, no solo económicas— entre los cuatro países implicados. Las estructuras sociales y políticas son así puestas en fuerte tensión, aunque por razones de escala, por ahora, ello se manifieste con mucha más nitidez en Uruguay y Paraguay. Los muy graves problemas macroeconómicos —de estructura y de coyuntura— que deben hoy gestionar los gobiernos de turno tendrían que aumentar aún más las tensiones internas que se han de generar, si el proceso continúa su marcha; hipótesis, sin duda, más fuerte hoy día que hace cuatro,

e incluso dos años. Las movilizaciones y las presiones, heterogéneas y contradictorias, que ejercen los distintos segmentos del empresariado y los sindicatos y actores sociales, que se sienten perjudicados por el proceso, son un signo indudable de esa realidad en marcha.

LIMITACIONES Y VENTAJAS GENERALES DEL MERCOSUR PARA LOS DOS PEQUEÑOS PAÍSES QUE LO INTEGRAN, Y POR LO TANTO PARA URUGUAY

Limitaciones:

- ausencia de compensaciones por menor desarrollo y peso relativo,
- predominio de políticas gubernamentales demasiado “comercialistas” y poco “desarrollista-industrialistas”,
- ausencia de órganos colectivos de gestión supranacional donde maximizar sus planteos,
- inercia de “imposición” de los grandes países sobre los chicos.

Ventajas:

- integración igualitaria en lo formal (cada país, un voto),

- una plataforma para actuar, que “se mueve” y que no tendrían por separado o solos,
- un dinamizador externo para definir políticas de cambio interno,
- nueva capacidad de presión ante Brasil y Argentina por el uso potencial de la “ruptura” o retiro del bloque.

UNA LÓGICA NO ESTÁTICA DE EVALUACIÓN DESDE LOS PP DEL MERCOSUR

Como se sabe, existe una gama muy polarizada de puntos de vista sobre las ventajas e inconvenientes que el Mercosur puede acarrear a los dos pequeños países que lo integran. El espectro de opiniones varía desde el puro elogio simplista y superlativo, hasta las críticas más negativas y que lo condenan en bloque. Esa diversidad de opiniones suele atravesar a todos los actores políticos, económicos y sociales implicados, incluyendo, por supuesto, a los científicos sociales.

De lo dicho hasta aquí, podría quizás deducirse —erróneamente— que el Mercosur actual es un talismán que habrá de resolver, sin más, los graves problemas económicos, sociales y políticos, que antes de su constitución enfrentaban los cuatro países involucrados. Por el contrario, está muy lejos de nuestro punto de

vista el compartir los discursos panglosianos de muchos técnicos, dirigentes políticos y empresarios, quienes propalan la ficción interesada —o simplemente corta de vista—, según la cual a partir de ahora a “todos” los países y sectores sociales “les irá mejor”.

Lo que quisimos sí fue mostrar que las transformaciones en curso no sólo parecen en buena medida irreversibles, sino que ellas definen un nuevo marco estratégico, impensable hace pocos años. Marco que redefine “las condiciones” generales en las que habrán de desplegarse las acciones de los actores económicos, sociales y políticos de la región. Ello no significa que se anulen las contradicciones internas y regionales existentes —incluso podrán agravarse en muchos aspectos— sino que, para que ellas se diriman, deberán tener irremediabilmente en cuenta la nueva situación.

Sin duda, continúan planteados los graves problemas generados por:

- las políticas neoliberales extremas que han estado vigentes en la región y su obcecación —más ideológica que técnica— en la teoría del “goteo”, y la reducción al mínimo del papel del Estado;
- las presiones de los organismos financieros multilaterales;
- la lógica centralizada de las empresas productivas multinacionales;
- los lobbies particularistas constituidos por las grandes empresas y grupos económicos nacionales;
- la contradicción entre la reconversión productiva intensiva en capital y la generación de empleo formal;
- la tendencia a desatender los mercados internos frente a la producción transable y exportable;
- la reducción de los problemas económicos al aumento del PBI global o sectorial con independencia de sus diversos costos sociales;
- el creciente predominio de enfoques macroeconómicos que privilegian la lógica financiera y fiscal frente a la productiva;
- la tendencia de las empresas grandes y medianas a tratar de resolver sus problemas de competitividad usando a los trabajadores como variable de ajuste (en empleo y salario);
- el debilitamiento de las organizaciones de trabajadores y otras instancias autónomas de la sociedad civil no empresarial;
- el deterioro de los niveles educativos básicos y de la calidad y cobertura de las diversas prestaciones sociales;

- la tendencia a la segmentación del mercado interno y a la segregación de amplias capas sociales y regiones enteras en cada país;
- el surgimiento de fuertes tendencias a constituir lo que algunos han llamado democracias “delegativas” o de bajo perfil, con componentes autoritarios de nuevo tipo.

Todos esos problemas, y muchos más que se podrían enumerar, preexistían al Mercosur y no serán necesariamente resueltos por su concreción. Pero un análisis adecuado debería comenzar por reconocer que la persistencia de las condiciones anteriores —es decir, inexistencia del Mercosur— no garantizaba en absoluto su resolución, desde un punto de vista progresivo y orientado hacia una visión integral del desarrollo, en atención a los legítimos intereses nacionales en un marco democrático y de creciente equidad social.

Nos parece más fecundo realizar el esfuerzo de redefinir, en el nuevo marco creado, los proyectos y las estrategias que procuran promover políticas alternativas a las que predominaron estos años en los países de la región. De hecho, ese camino ya está comenzando a ser recorrido por muchos sectores intelectuales, sociales y políticos significativos en cada país.

En ese sentido —y para terminar este párrafo— permítaseme citar in extenso pasajes de un texto reciente del Dr. Marco Aurelio García, profesor de la Universidad de Campinas, en Brasil:

La tendencia dominante actualmente en los gobiernos latinoamericanos es la de considerar estos procesos de integración (TLCAN, Mercosur, GRAN, G3, etc.) preferentemente como creación de zonas de libre comercio; por ello han insistido en la ‘compatibilidad macroeconómica’ de los distintos asociados, lo que implicó intentos de homogeneización de las políticas económicas según un paradigma neoliberal. A pesar de esta tendencia dominante, es posible y necesario construir una agenda distinta —pero positiva— para la integración, de manera de no repetir el error cometido en otras partes del mundo de oponerse sistemáticamente para luego perder la capacidad de influir sobre el proceso.

Esta agenda positiva parte del supuesto de que la integración debe constituirse —para todos los países de América Latina, o en sus expresiones subregionales como en el caso del Mercosur— en un instrumento de articulación y potenciación de sus capacidades nacionales para lograr una inserción internacional más favorable que la actual.

Por lo tanto, la integración no es incompatible con un Proyecto Nacional de Desarrollo, ni tam-

poco algo que deba ser visto como posterior a él. Ambos proyectos son concomitantes, no existiendo buena integración que no contemple un proyecto nacional, ni un buen proyecto nacional que no abarque el tema de la integración.

Para no quedarse en un simple juego de palabras, es importante señalar que esa concepción de la integración exigirá la formulación de políticas industriales, agrícolas, educacionales, y de ciencia y tecnología, las que si no fueran absolutamente homogéneas igual deben ser altamente compatibles.

Estas políticas convergentes deben promover la complementariedad económica, aspirar al bienestar de sus poblaciones y a la solución de los graves problemas sociales que afectan a las poblaciones respectivas, así como a una presencia más soberana en el contexto internacional. Para ello es necesario definir una política común que pasa menos por medidas de protección (necesarias en ciertos casos, por períodos cortos) y más por la equiparación de las condiciones nacionales de producción, impuestos, créditos, costo de los insumos, apoyo científico y tecnológico. Solamente de esa manera es posible eliminar la oposición —sobre todo de los pequeños y medianos productores y los trabajadores— que se sienten perjudicados por los procesos de integración cuando deben competir en condiciones iniciales de desigualdad.

Es importante señalar que la integración no puede ser entendida exclusivamente como un proceso cupular y restringido a la esfera económica. Por eso es fundamental la participación de las organizaciones sociales, en especial de los sindicatos, con el objetivo de definir políticas salariales comunes, y medidas de protección del empleo y en materia de previsión social. En ese plano es de fundamental importancia la acción conjunta de los partidos, movimientos sociales y centrales sindicales para definir nuevas normas relacionadas con el mundo del trabajo (1998: 12).

Resumiendo, los razonamientos anteriores pueden sostenerse que, tanto en general como específicamente para el Uruguay, la nueva situación regional implica:

- ni una catástrofe, ni una panacea “para todos” (países, regiones y grupos), sino nuevas reglas de juego y nuevos desafíos;
- que los grandes problemas previos aún permanecen, pero los caminos críticos para resolverlos se modificaron en buena medida;
- aparecerán nuevos problemas y pueden cambiar los sectores sociales destinados a “ganar” o “perder” en el proceso, pero eso no equivale a que “todo sea peor que antes”;

- los proyectos en disputa y las relaciones entre actores, incluyendo los conflictos, deberán ser resueltos en el nuevo contexto;
- que nada prueba que los viejos problemas del país fueran a resolverse mejor y más rápidamente aislándose del Mercosur.

De todos modos, para que las oportunidades que puede abrir el Mercosur puedan ser aprovechadas, deberían darse algunas condiciones, tales como:

- voluntad decidida de la élite (políticas, empresariales, sindicales, culturales, etcétera), de tomar iniciativas y de aumentar su capacidad negociadora —técnica y política— hacia los países socios;
- obtención de consensos básicos sobre algunas políticas estratégicas “de Estado” a ser impulsadas por un período prolongado;
- consolidación de la estabilidad institucional y la capacidad de gobernabilidad (*governance*) del sistema;
- capacidad táctica para obtener apoyos regionales e internacionales bajo el rubro “compensación al menor tamaño”.

ESCENARIOS “DESDE” EL URUGUAY⁸

Escenario 1 (el más negativo):

- débil articulación de políticas públicas “activas” hacia el Mercosur;
- inadecuación de los actores claves a las exigencias del nuevo escenario, incluyendo a los partidos políticos;
- maximización de las tensiones internas de la sociedad y el sistema político estancamiento de los cambios necesarios en la estructura y funcionamiento del aparato estatal;
- polarización creciente de la estructura social;
- deterioro de la democratización y equidad social;
- permanencia de la debilidad del gasto público en ciencia y tecnología, ausencia de políticas sectoriales de desarrollo, etcétera.

Escenario 2 (el más positivo, aunque incierto por sus exigencias):

- permanencia en el Mercosur con políticas “activas” definidas desde los objetivos del país y el crecimiento “desde adentro”;

8 Dicotomizado, para simplificar.

- definición de un nuevo Proyecto Nacional con el cual sustentar esas políticas hacia el Mercosur, con lo que se logran consensos mayoritarios orientados a un crecimiento sostenido y con creciente democracia política y socioeconómica;
- modernización creciente del Estado y su fortalecimiento como actor clave, en cuanto articulador interno y negociador externo (aspecto muy importante para un PP en un contexto cambiante).
- fomento del desarrollo de actores sociales (incluyendo, el sector popular y de capas medias) que fortalezcan la sociedad civil, y que sean a la vez autónomos del Estado y de los partidos políticos;
- estabilización política democrática, y capacidad de manejo institucional de los conflictos sociales y políticos (diferente de la utopía de una sociedad “plana” y sin tensiones);
- definición de políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial, y de desarrollo social estructural y no solo compensatorio;
- mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, pero minimizando los efectos recesivos, y como apoyo a una efectiva reconversión productiva.

ESCENARIOS DESDE EL MERCOSUR⁹

Los saldos globales y sectoriales de la integración regional del Uruguay no dependen solo de los escenarios internos, sino también de las modalidades efectivas que vaya adoptando el Mercosur, y de la interacción entre ambos procesos. En ese sentido, y simplificando, podemos definir dos polos tendenciales de “modelos” de Mercosur:

Modelo A:

- puramente comercialista dentro del marco definido por la actual Unión Aduanera imperfecta;
- predominio absoluto en los cuatro países de políticas de corte “neoliberal radical”, donde el mercado más o menos oligopolizado sea el único criterio de asignación de recursos;
- ausencia total de políticas públicas “cuatripartitas” de promoción de desarrollo y compensación para países, regiones, sectores y ramas económicas con más débil situación en el punto de partida;
- ausencia de fondos de inversión negociados para crear empresas supranacionales de tipo estratégico (con participación diferencial,

9 Dicotomizado, para simplificar.

- pero de todos los países y no solo los más desarrollados);
- hegemonía absoluta de las grandes empresas nacionales ya competitivas y las transnacionales que operan en la región, sin políticas de apoyo a la reconversión de las pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad;
 - nula o poca participación en la toma de decisiones sucesivas, de la pluralidad de sectores económicos y sociales, la sociedad civil completa y los parlamentos y partidos;
 - ausencias prolongadas de políticas activas de integración social y cultural ampliada (y no solo entre las élites dirigentes o los estratos socioeconómicos superiores);
 - equiparación “hacia abajo” de las leyes y derechos laborales, y de los gastos en seguridad social, con eventual aplicación del *dumping* social entre países.
- Modelo B:
- superación del puro “comercialismo”, para retomar, en algo, la inspiración inicial (1986) y dar lugar a políticas explícitas estatales de apoyo al desarrollo industrial, que combine ventajas y grados de desarrollo de cada país, región y sector o rama económica;
 - estímulos programados y negociados a la reconversión industrial (diferente del crecimiento del comercio y/o uso de capacidad ociosa), teniendo en cuenta las diferencias en el “punto de partida” y los costos económicos y sociales diferenciales de dicha reconversión;
 - programación negociada y por etapas de las políticas compensatorias mercosurianas, que incorpore criterios de planificación indicativa y estratégica del tipo de las utilizadas durante años por la CEE;
 - apertura creciente en los núcleos decisorios a la participación de los sectores sociales, los partidos y los parlamentos; al menos, para las principales decisiones estratégicas;
 - fortalecimiento en general del papel conductor, regulador y compensador de cada Estado, para superar el marco neoliberal estricto y sus efectos negativos marginales para los países y actores más frágiles (esto es algo diferente de un Estado “gordo”, ineficiente y prebendario);
 - políticas laborales y de seguridad social que paulatinamente igualen “hacia arriba” las diferencias entre países, evitando el puro cálculo estático de costos de la fuerza de trabajo (problemas de *dumping* social y conexos).

Escenarios complejos bidimensionales Uruguay

| Mercosur | Escenario 1 | Escenario 2 |
|----------|-------------|-------------|
| Modelo A | - - | - + |
| Modelo B | + - | + + |

Este cuadro a doble entrada permite visualizar rápidamente los escenarios complejos y sus variantes extremas. Representa —en cada casillero— el primer signo, los modelos Mercosur; y el segundo, los escenarios internos uruguayos.

En B2 (++), estaríamos ante una configuración altamente positiva, pues permitiría potenciar las ventajas de “ser pequeño”, y ello en un marco de integración más compensatorio de las asimetrías en el punto de partida de cada socio.

Al contrario, en A1 (- -) se daría la peor configuración hipotética, al converger una negativa situación interna con la situación menos favorable —para un pequeño país poco desarrollado— de las dinámicas integracionistas.

Naturalmente, se trata de escenarios bidimensionales “ideal típico”, que difícilmente se darán puros por la mezcla de algunos de los componentes internos con los que cada uno fue diseñado. Pero pensamos que tienen la

utilidad de permitir abordar ordenadamente un razonamiento de tipo prospectivo, como el que hemos ensayado.

A pesar del tratamiento relativamente abstracto de los escenarios planteados, consideramos que su análisis permite visualizar metodológicamente las disyuntivas que deben ser enfrentadas para minimizar —en el nuevo marco regional— los inconvenientes derivados del “tamaño” del país y, al mismo tiempo, maximizar las posibilidades o ventajas relativas de su condición de “pequeño” interactuando con los dos grandes vecinos del Mercosur.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C. 1992 “Sistema político y sistema social: el caso uruguayo”, Ponencia presentada en el I Seminario “Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina”, CEPAL, 1.º al 4 de diciembre, Montevideo, mimeo.
- Buitelar, R. y Fuentes, J. A. 1991 “La competitividad de las economías pequeñas de la región”, en *Revista de la CEPAL*, (Santiago de Chile) N.º 43, abril.
- CEPAL 1991a *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile).

- 1991b *Los países menos adelantados* (Santiago de Chile).
- Clarín* 1990 (Buenos Aires) 23 de abril.
Entrevista a Alain Touraine.
- de Sierra, G. 1993a “Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, mimeo.
- 1993b “Sociedad, política y Estado en los pequeños países de América Latina ante las políticas de ajuste y reconversión económica”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, mimeo.
- 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Demas, W. G. 1965 *The economics of development in small countries with special reference to the Caribbean* (Montreal: Mc Gill University Press).
- Devlin, R. y Guerguil, M. 1991 “América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 43, abril.
- East, M. 1987 “Perspectivas para el estudio de la autonomía de pequeños estados en el sistema internacional” en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San Pedro: Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano) N.º 43, enero-abril.
- Fajnzylber, F. 1990 *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Jalan, B. 1982 *Problems and Policies in Small Economies* (Londres: Croom Helm Press).
- Jaguaribe, H. 1964 *Desarrollo económico y desarrollo político* (Buenos Aires: Eudeba).
- 1970 “Dependencia y autonomía en América Latina” en *La dependencia político-económica de América Latina* (México DF: Siglo XXI).
- 1987 “Autonomía e hegemonía no sistema imperial americano” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) N.º 11, enero-junio.
- Katzenstein, P. J. 1985 *Small State in World Markets. Industrial Policy in Europe* (Londres: Cornell University Press).
- Kusnet, S. 1960 “Economic growth of Small nations” en Robinson, E. A. G. (ed.) *Economic Consequences of the Size of Nations* (Londres: Macmillan).

- Lewis V. A. 1976 *Size, self Determination and International Relation*. Instituto de Lewis, V. A. 1976 *Size, Self-determination and International Relation: The Caribbean* (Kingston: Instituto de investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales).
- Lindenberg, M. 1987 "La recuperación económica de Centroamérica: mito y realidad" en Colbum, F. D. (comp.) *Centroamérica: estrategias de desarrollo* (San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- Morales, A. B., 1989 "Los vericuetos de la política regional de Costa Rica" en *Polémica* (San José de Costa Rica) N.º 7.
- Perkins, D. W. 1989 "Large countries: the influence of size" en Chenery, H. y Srinivasan, T. N. (eds.) *Handbook of Development Economics* (Ámsterdam: Elsevier) Vol. II.
- Real de Azúa, C. 1977 "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 4, segundo semestre.
- Robinson, E. A. G. (ed.) 1960 *Economic Consequences of the Size of Nations* (Londres: Macmillan).
- Rosenau, J. N. 1966 "Pre-theories and Theories of Foreign Policy" en *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston-Chicago: Northwestern University Press).
- Rosenberg, M. 1987 "Pequeños países y potencias hegemónicas. Centroamérica y el Caribe en el contexto global" en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San Pedro: Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano) N.º 43, enero-abril.
- Singer, M. R. 1976 "The Foreign Policies of Small Developing States" en Rosenau, J. N. y Thompson, K. W. (eds.) *World Politics* (Nueva York: The Free Press).
- Vuskovic Cespedes, C. y Escoto, R. M. 1990 *Pequeños países periféricos en América Latina*. (Caracas: Nueva Sociedad).

ALCA vs. MERCOSUR*

Comparto en líneas generales el eje de razonamiento que planteaba Quijano.

Se supone que estos temas de integración, en particular el Mercosur y ahora el ALCA, al ciudadano o al analista muchas veces le cuesta saber de qué se está hablando. En general, se sabe que están relacionados con intercambios económicos, o por lo menos tienen que ver casi siempre con comercio.

Pero según evolucionan las coyunturas de estos procesos, o según los dirigentes políticos, estatales, e incluso intelectuales los analizan, aparecen en momentos esporádicos referencias a que es mucho más que un proceso. Que tiene objetivos estratégicos, que supone la integración de las naciones, que es un paso de integración cultural. Y solo al repasar las declaraciones de nuestros presidentes sucesivos,

encontramos pistas muy diferentes de cuál es el significado. En general, no solo para distintos presidentes, para el mismo presidente o su mismo partido. A veces, es puramente comercial; en otras tiene un objetivo de desarrollo económico —que no es lo mismo—; en ocasiones aparece como un proyecto de integración cultural, política, geopolítica. Entonces, como es lógico, estas fluctuaciones, que responden a distintos momentos de la negociación y a distintas visiones teóricas o ideológicas, producen algo muy mezclado.

Y quiero abrir otros aspectos. Primero porque no soy economista, como Quijano; y segundo, porque en estos años de desarrollo del Mercosur —y ahora aparece el ALCA como un desafío nuevo que se le plantea a este proceso parcial y con problemas de integración—, estamos trabajando en las otras dimensiones de este proceso de integración.

Por una parte, la propia concepción de estos procesos. Muchas veces se hace referencia a

* Desgrabación de seminario “ALCA-Mercosur”, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2001.

ellos como si fuera casi un destino natural, y en realidad ningún proceso de integración es hijo del destino, aunque el destino geográfico genere vínculos. Pero esos vínculos pueden ser de alta confrontación, no de cooperación, primero. Segundo, no se conoce ningún proceso de integración —ni comercial ni económico y mucho menos político— que no haya sido paralelamente el fruto de un denodado esfuerzo, primero, de ideas, de construcción política, de identidades nacionales o supranacionales de nuevo tipo; segundo, perseverante; tercero, gestionando activas actitudes de empresas, grupos políticos y naciones que se han opuesto a esos procesos. Es muy conocido que, en Europa, desde que nació, tuvo sus enemigos muy grandes.

Este proceso que el Mercosur desencadenó, y al cual Uruguay se incorporó desde atrás, efectivamente genera un nuevo escenario con un resultado con altibajos, pero debe ser pensado en su globalidad. Es decir, Uruguay, como pequeño país, tiene muy pocas condiciones para ponerle las reglas del juego a Brasil o a la Argentina. Pero, mucho menos, las tiene de ponérselas a EEUU. Y, ya no digo, a la Comunidad Europea.

Esto parecería que es una condena, el ser pequeño y nunca fijarle las condiciones a los de-

más. Son inevitables las tensiones inevitables en todo proceso integrativo que supone desafiar largas tradiciones de identidades nacionales, más allá de los aspectos propios de los intereses corporativos, de empresarios, productores rurales, de ganado, textiles, etcétera. Hay mil intereses fragmentados que entran en contradicción, porque todo proceso de integración rompe reglas anteriores, y tiene ganadores y perdedores. Eso forma parte de lo lógico del proceso de integración.

El problema consiste en que para mirar el ALCA frente al Mercosur, y para mirar esta situación de cierto desamparo que muestra a menudo el Uruguay, hay que recorrer ese camino de reflexión que mencionaba Quijano. ¿Cómo se ha posicionado el país? ¿Cuáles han sido sus objetivos estratégicos? ¿Cómo definir los costos beneficio a una mayor dependencia del mercado brasileño?

Y ahí entra el problema de la dimensión geopolítica de este movimiento del Mercosur. No hay proceso de integración que pueda sostenerse si no les da réditos efectivos a sus actores.

Un proceso de integración no es solo hijo de esos frutos sino de una construcción política. Sin embargo, quien habla de construcción política no alude solo a ideas vagas, sino a la

articulación con partidos, con actores, con ciudadanos. En Europa, es un proceso más lento, más complejo, más largo, pero eso no explica los relativos éxitos que ha tenido. Es un modelaje, una construcción trabajadísima para superar enormes diferencias.

El Mercosur aparece como una posibilidad de tener un pequeño lugar en la negociación mundial. Hay que leerlo en su relación con el ALCA, pero también con Europa, como un movimiento, como un gran desafío referido a esta gran disputa de qué perfil va a tener el mundo moderno (si va a ser monopolar o multipolar). Nada de eso está decidido.

Si se opta por el Mercosur como un proyecto de integración regional para tener un lugar, hay que pagar el precio. Puede ser mayor o menor, pero es distinto del precio que se paga como pequeño país negociando solo con Europa, con EEUU o con Japón. Es un precio distinto donde se ponderan los costos beneficios, no como suma cero, sino como una construcción de algo que está por encima.

Este proceso de construcción tiene enormes carencias, incluso institucionales, de participación ciudadana, de posibilidades de toma de decisiones supragubernamentales, etcétera. El Mercosur se llegó a proponer como la solución mágica de todos los problemas. Los estudiosos

y quienes sufrían los primeros efectos se dieron cuenta de que no era tan simple.

Aunque haya habido casi inexistencia de propuestas o de lucha por la construcción de un Mercosur de integración productiva, de complementación, de integración vertical en cadenas de producción, supranacional —como había en el comienzo de la relación Argentina-Brasil, que después fue muriendo—. Aunque haya habido una cantidad de falencias en los planteos, lo que está claro es que se ha desencadenado un proceso de construcción de percepción ciudadana que va mucho más allá de lo comercial. Entre lo comercial y lo societal, hay un camino que no está definido a priori. Entonces, esta construcción de una imagen colectiva, de una ciudadanía futura eventual, la participación política de los partidos y de los actores, significan una dinámica que está en juego. Y uno puede pensar que es retórica puramente ideológica. Creo que es mucho más: está vinculada con este proceso que desde los propios gobiernos se estimuló.

Entonces, antes de ver si el ALCA es contradictorio con el Mercosur, hay que elegir sobre qué Mercosur se quiere construir. Porque desde el primer día, dentro de los gobiernos y dentro de los empresarios, hubo siempre posiciones muy distintas sobre qué Mercosur construir.

Para un cierto tipo de Mercosur, básicamente confinado a lo comercial, y como una simple etapa de preparación para la libertad de mercado total hacia los países más desarrollados —que de eso se trata—, no parece que el ALCA sea fundamentalmente contradictoria con ese tipo de Mercosur.

En cambio, para quienes, en distintos niveles de gradación, han querido y prefieren la construcción de un Mercosur como un proyecto de integración más global —no solo comercial—, como un proyecto con fondos de compensación para equiparar las desigualdades de desarrollo y de nivel social, con construcción política de voluntad para ejercer peso como región en el mundo en lo económico, pero también en lo político, lo cultural y lo militar, es necesario saber cuáles son las alianzas, con qué grupos económicos es posible sustentar programas de desarrollo, que no sean de sustitución de importaciones a la clásica; pero sí de generación de espacios de protección de un espacio para potenciar el fortalecimiento de las sociedades y las empresas de esas regiones. Hoy día lo que ha proliferado es la regionalización.

Estamos frente a un espacio con potencialidades de integración que va mucho más allá de lo comercial, y un espacio de pura integración comercial, de derecho comercial privado como

es el TLCAN. Con el espíritu del ese tratado se está proponiendo el ALCA. Los documentos que se conocen tienen la misma lógica: tienden a favorecer las reglas muy codificadas de intercambio entre particulares, con derecho a operar contra los Estados. Se prevé que los empresarios pueden impedirles a los Estados regular ciertas condiciones de producción, de extracción, de procesamiento regional, etcétera.

Más allá del pequeño peso del Uruguay, yo me afilio a la idea de que el Mercosur debe ser defendido, de que para Brasil es estratégico, y creo que esta lógica es coherente con los intereses del Uruguay, siempre que se esté queriendo elegir un tipo de Mercosur distinto del puramente comercial.

Por otro lado, para que ese proyecto sea posible, hay grandes dificultades por la lógica de las políticas económicas que están predominando en este momento en los gobiernos, y por el papel tenue y limitado que están jugando todavía los sindicatos, los grandes empresarios, ONG, actores, ambientalistas, en otros. Es necesario fortalecer ese papel. Pero no porque vayan a sustituir a los decisores naturales —que no lo podrían hacer, aunque quisieran—, sino para enriquecer la agenda, estructurar el debate y hacer posible eso que todos invocan, que es la participación de la ciudadanía,

la convicción de que hay algo importante que está en juego. Este diálogo con la ciudadanía es muy tenue, muy complejo.

Y también soy partidario de que la vida política, los parlamentos, se estudien, se jerarquicen. Casi ninguno de los partidos claves tiene jerarquizado el tema, grupos de trabajo, de técnicos, que estén al día, que tengan la erudición para hacer política y no solo estar en una comisión para cumplir.

El conjunto de estos actores de la sociedad debe crecer en su participación. Se trata de entrar en la filigrana de lo que está en juego. Para eso, es necesario integrarse al proceso; manejar la minucia de dónde se decide qué; y, sobre todo, es necesario saber para qué tipo de Mercosur se está trabajando. Porque difícilmente el Mercosur va a morir, pero puede quedarse en una cosa muy distinta de lo que podría haber sido.

EL MERCOSUR COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL Y CÓMO ESTUDIARLO DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES*

El Mercosur —tal como busca expresarlo el título del libro— es un proceso en plena evolución. Estudiarlo supone, pues, confrontarse con algo que está sucediendo y, como bien se sabe, en ciencias sociales esa es una tarea siempre compleja y llena de escollos imprevistos. Por otra parte, los científicos sociales —aún en el caso de estar provistos de los mejores instrumentos conceptuales y la mejor información disponible— no pueden ni deben sentirse pitonisos y pretender predecir el futuro. La multiplicidad de dimensiones y variables que inciden en un proceso social, si se lo aborda en toda su complejidad, obligan siempre a la modestia; más aún, cuando estamos frente a un proceso de integración entre países/sociedades de la magnitud territorial, demográfica y socio-cultural, como el que involucra al Mercosur.

* Publicado en de Sierra, G. (comp.) 2001 *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal* (Buenos Aires: CLACSO).

Los trabajos que se recogen en este volumen son, por un lado, una expresión parcial —aunque plural y multidisciplinaria— de los diversos esfuerzos de investigación que hoy se realizan sobre el tema Mercosur; y, por otro lado, un intento, programado, de superar una cierta tendencia de facto a reducir su análisis a enfoques reduccionistas —por unidimensionales— de diverso tipo; no pocas veces focalizando solo las dimensiones económicas o —lo que es aún peor— solo a su dimensión comercial.

El carácter multidimensional de la verdadera revolución que, en varios planos, implica el proceso en curso, puede decirse que, en importante medida, es subvalorado —no solo por los ciudadanos de cada país—, sino también por los analistas, los políticos y los actores sociales. Ello es en parte “lógico”, o esperable, pero al ser los enfoques unidimensionales —una perspectiva errónea por su carácter limitante—, estos deben ser criticados metodológicamente; y, al mismo tiempo, se deben construir

los conceptos, y recoger y analizar los datos empíricos que ayuden a superar poco a poco los reduccionismos que dificultan una comprensión acabada de lo que está sucediendo; así como también, se deben diseñar los escenarios alternativos y sus probabilidades diferenciales. La modestia metodológica referida anteriormente no implica, pues, sumisión a la pura descripción fáctica, o al predominio de los análisis exclusivamente “económicos” o “jurídicos” en el estudio del proceso mercosuriano. En general, nadie defiende teóricamente este reduccionismo, pero en la práctica él tiende a imponerse como algo natural. Las causas de esto son diversas, pero sin duda pesan dos hechos “duros” y difíciles de superar: por un lado, el indiscutible peso estratégico de los procesos económicos, así como la mayor disponibilidad de información pública y privada sobre los aspectos económicos y, sobre todo comerciales, del Mercosur; por el otro, la gran capacidad de *lobby* comunicacional de los actores económicos y técnico-económicos más activos en el proceso, que en su gran mayoría son o instancias gubernamentales o grandes grupos empresariales, ya sea nacionales o transnacionales.

Frente a esta realidad, el esfuerzo antirreduccionista que nos propusimos en este libro

está lejos de ser una reivindicación estrecha de las “otras” ciencias sociales. En realidad, parte de un intento de objetividad científica, cual es reconocer no solamente lo obvio —los complejos aspectos culturales, identitarios, sociales, laborales, educativos, políticos, etc., que están involucrados, de hecho, en este proceso—, sino efectuar una constatación contundente y casi preliminar: ni los acuerdos “estatales” de Asunción, Ouro Preto y posteriores, ni los impactantes avances en el comercio y las inversiones intrarregionales de este decenio, habrían existido o sobrevivido sin una conjunción —sin duda, fluctuante y con altibajos— de voluntades políticas en sentido estricto. Es cierto que se trató, en primer lugar, de decisiones políticas cupulares al más alto nivel estatal; pero, como bien han mostrado hace mucho la ciencia política y la sociología política, quien dice estatal está suponiendo “detrás” un amplio, complejo y estratificado entramado de actores sociales, que les dan sustento y hacen posible la toma de decisiones a nivel de la cúpula gubernamental. Lo contrario sería suponer que el simple arbitrio o la casual convergencia de múltiples y heterogéneos gobiernos —como los que se sucedieron en estos diez años en los cuatro

países¹⁰— pudieran dar cuenta de la relativa continuidad de esta suerte de revolución geopolítica que representa el Mercosur para la región.

O sea que legitimar y fundamentar un análisis multidisciplinario y multidimensional del proceso en curso es, al mismo tiempo, no solo ayudar a comprender lo sucedido, sino una forma de contribuir a un mejor diagnóstico de los vaivenes y dificultades que tuvo y tiene por delante una eventual culminación “exitosa” del ambicioso proyecto, que se puso en marcha con el tratado de Asunción. Efectivamente, no es adecuado soslayar que desde el inicio —y aún hoy— han convivido en los cuatro países, y fuera de ellos, posiciones claramente encontradas sobre el perfil del acuerdo a llevar adelante; incluso, si nos restringimos al universo de las cúpulas político-técnicas del Estado y empresariales.

Estas posiciones divergentes no deben sorprender. Así ha sucedido antes —no solo en el

caso a menudo tomado como referencia de la Unión Europea— sino en todos los grandes virajes del formato de desarrollo e inserción internacional que han adoptado nuestros países, desde su independencia. Pero, así como actualmente se aceptan pacíficamente como clásicos enfoques multidimensionales para etapas pasadas del continente,¹¹ debemos hoy defender y enriquecer creativamente ese legado, y mostrar cómo múltiples niveles y actores de la sociedad de los cuatro países se ven involucrados e interactúan, aunque en grado y fuerza distinta, en el proceso en curso. Para que este enfoque sea fecundo, es necesario justamente desagregar y estudiar en su especificidad no solo los intercambios comerciales o la economía política de la región y cada país, sino también la estructura social y de clases, el sistema político y de partidos, el formato estatal, los movimientos sociales, el grado de desarrollo material y de equidad social, la profesionalidad y creatividad de las élites estatales y de la sociedad civil, la configuración del sistema de actores sociales, los modelos culturales y el imaginario colectivo, así como variados otros aspectos, incluyendo naturalmente la nueva realidad mundial.

10 Ricardo Alfonsín, Carlos Menem, dos períodos y Fernando de La Rúa, en Argentina; José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, en Brasil; Julio María Sanguinetti, Luis Lacalle, de nuevo Sanguinetti y Jorge Batlle, en Uruguay; Andrés Rodríguez, Juan Carlos Wasmosy, Raúl Cubas y Luis González Macchi, en Paraguay.

11 Por ejemplo, del tipo del que hicieron Cardoso y Falleto, en su muy conocido libro de 1968 *Desarrollo y dependencia*.

También aparece como relevante para un análisis del proceso —desde las ciencias sociales—, superar aquellos enfoques, bastante en boga actualmente, que toman al Mercosur como un dato, no solo fáctico, sino conceptualmente casi exógeno a las sociedades involucradas; y que, desde ese punto de partida, pasan luego a analizar cómo reaccionan, o se adaptan, a dicho fenómeno los distintos actores y subsistemas sociales. Sin negar la utilidad de estos trabajos, creemos que también debe superarse —por insuficiente— su supuesto implícito de que, dado que el Mercosur “ya está ahí”, lo que importa es ver qué *efectos* tiene sobre los diversos actores y estructuras preexistentes en cada país.

Se trata de un dilema clásico de los análisis del cambio social, inevitablemente involucrados en la tensión diacronía-sincronía (y estructuras-actores). En las décadas del cincuenta y los sesenta, las ciencias sociales en América Latina ya vivieron esa discusión, que es, en esencia, teórica y metodológica, por más que habitualmente se tiña también de supuestos ideológicos o propiamente políticos. En aquella ocasión se trataba de dar cuenta de los acelerados procesos de modernización y movilización, ligados con la industrialización y el habitualmente llamado “crecimiento hacia

adentro”. Los enfoques de Costa Pinto, Heintz y Germani, por un lado, y de Touraine, Nun y Cardoso, por otro —para nombrar solo algunos exponentes relevantes de aquel debate—, representaron, en buena medida, los dos polos de esa dicotomía.

Si bien desde entonces los países “centrales” y la región han cambiado mucho —así como la estructura de sus relaciones mutuas—, su formato sigue siendo de interacción *asimétrica*, con nuevas formas de dependencia; aunque es cierto que, con nuevas reglas de juego, en cierta medida aún más rudas y exigentes, en el caso de tres de los países que integran el Mercosur. Pero, más allá de la frecuentemente sostenida “exterioridad” del Mercosur cuando se lo analiza en cuanto fenómeno político-institucional involucrando “países” (enfoque sin duda empíricamente insuficiente), ahora nos interesa relevar, de manera breve, otros dos supuestos que suelen sustentar el enfoque que estamos criticando: la idea de que la revolución tecnológica-productiva haría “inevitable” el formato Mercosur para la región; y el supuesto de que “el Mercosur está ahí” y lo que cabe es estudiar sus efectos.

El primer defecto de estos enfoques radica en el plano fáctico o de los hechos históricos. Como dijimos anteriormente, es el propio

formato y contenido del llamado Mercosur lo que estuvo y está en “disputa” (y muy limitado sería querer estudiar solo efectos de su presencia). En disputa, no solo en el continuo que va de la simple Zona de Libre Comercio a un verdadero Mercado Común (al límite con su propia moneda regional única y todas sus implicancias), sino en cuanto a si el acuerdo de integración debe limitarse a los aspectos comerciales y económicos o, por el contrario, si debe constituirse en un pacto de integración productiva, social, política, geopolítica y cultural, que involucre a toda la sociedad y no solo a los empresarios, en especial, a quienes “exportan” bienes transables.¹²

Es decir que es el propio Mercosur, como tal, debe ser analizado como un proceso abierto y en formación. Y, por otra parte, es necesario reconocer que, más allá de la indudable presión de las nuevas condiciones técnicas de

producción hacia la conformación de mercados amplios (¿mundiales?, ¿regionales?),¹³ fue y es el estado de las relaciones de fuerza en el mercado y las conexiones políticas y tecnoburocráticas de los actores sociales y, sobre todo, económicos, las que fueron pautando la trama de las sucesivas decisiones concretas de los gobiernos. De otro modo no se entendería que los Estados Unidos y la propia cúpula de la Organización Mundial del Comercio continúen aún hoy (aunque a veces en forma velada) mostrando serias reticencias a la profundización “integral” del Mercosur. Estamos, pues, ante un problema, en sí mismo original (de los orígenes) o fundante, que debe ser estudiado y explicado como tal, y no solo analizar sus efectos *a posteriori*.

Defender este enfoque analítico no supone negar que, “tal como hasta ahora ha operado”, el Mercosur va teniendo una serie de efectos sobre los Estados y actores involucrados, y

12 Lo que queremos decir es que omitir en los modelos de análisis este carácter “abierto” y en disputa del formato del Mercosur, lejos de ayudar, hace perder información relevante para el análisis científico. Los diversos proyectos de actores nacionales e internacionales (en cuanto externos al espacio del Estado-nación), forman parte del proceso mismo; y, por lo tanto, de su posible evolución y los efectos actuales y futuros sobre cada país y el propio Mercosur como un todo.

13 Es importante recordar que la literatura al respecto está dividida sobre la escala ideal de los nuevos espacios de producción e intercambio; división que no se ha superado por la relativamente reciente incorporación del concepto de “regionalismo abierto”, que para muchos —sobre todo analistas y políticos del “primer mundo”— no deja de ser un subterfugio puramente proteccionista.

que esos efectos pueden y deben también ser aislados y estudiados; este “objeto” constituye un campo legítimo para las ciencias sociales. Pero, en todo caso, también estos “efectos” deben ser reincorporados en su acción de *feedback* al sistema de variables a tener en cuenta, al analizar el desarrollo actual y los escenarios futuros que enfrenta el proceso de integración; en sus aspectos estructurales y en su incidencia sobre las posiciones que van tomando los diversos actores en presencia, algunos de ellos justamente “constituidos” en su operabilidad (programática o instrumental) como efecto del proceso mercosuriano, tal como se ha desarrollado hasta ahora.

¿Cómo negar, por ejemplo, que una vez lanzado y puesto en marcha el proceso de integración, muchos sectores involucrados han recogido (e integrado a su estrategia) el discurso oficial predominante, y desde esa lógica han planteado sus “nuevas” exigencias y también demandan espacios para participar en las decisiones? No hay que pensar solo en el incremento de participantes y reclamos corporativos en el espacio del Foro Consultivo Económico Social. Algo similar ocurre con el incremento de la demanda de mayor espacio político-constitucional desde la Comisión Parlamentaria, y en muchas otras subcomisiones técnicas que se han ido

creando a influjo de la “movilización” generada desde 1990. Incluso, mucho más allá de las instancias formales del Mercosur en sentido estricto, hay que constatar y estudiar el impacto sobre el futuro del proceso del florecimiento de múltiples iniciativas y espacios de encuentro surgidos desde sectores sociales muy diversos.¹⁴ Sectores que, allende sus especificidades corporativas o profesionales, interesa jerarquizar en tanto se reúnen invocando también su pertenencia al espacio Mercosur y, por lo tanto, soslayando en las convocatorias a sus similares de otros países de América del Sur.

Es decir que, con cierta independencia de la marcha “oficial” del Mercosur, lentamente se va constituyendo un nuevo espacio de pertenencia —a la vez simbólico y material— de los actores sociales. Este hecho puede verse a menudo —y no sin algo de razón— como puramente formal u “oportunista”; pero incluso en esos casos, no deja de ir contribuyendo a la

14 Asociaciones de productores rurales medianos y pequeños; centrales sindicales; colegios profesionales; universidades públicas y privadas; grupos feministas, étnicos y culturales; asociaciones deportivas; asociaciones nucleadas por los espacios fronterizos; dirigentes políticos y sectores políticos; productores y creadores culturales en cine, poesía, etc.; y muchos otros más, que no es del caso enumerar en este lugar.

creación de un tejido que no preexistía; y que de una u otra forma se incorpora a la nueva realidad emergente; por tanto, deberá ser cada vez más tenido en cuenta por los decisores como por los analistas del proceso. Entenderlo y explicarlo requiere, pues, mucho más que detenerse solo en los efectos de lo que ya existe.

Para evitar confusiones, cabe aquí decir —claramente— que nos parece indiscutible que, sin la existencia de condiciones de viabilidad que permitan consolidar y profundizar —al menos— los intercambios comerciales —y también, sin duda, las inversiones y ciertos sectores productivos—, no podrá tampoco continuar profundizándose el proceso mismo del Mercosur. Pero lo que queríamos señalar es que, en cualquier hipótesis sobre el futuro, ya hay en las sociedades de cada país algo nuevo e irreversible que se ha puesto en marcha en ese espacio, que en otros trabajos hemos llamado el “núcleo estratégico” de América del Sur¹⁵ (sin perjuicio de las eventuales nuevas incorporaciones). Que algo nuevo se haya puesto en marcha en “las sociedades” no garantiza, por supuesto, que el proceso ha de culminar necesariamente en una integración de la profundidad que fue adquiriendo

la inicial Comunidad del Carbón y el Acero, hasta llegar a la actual Unión Europea. Tampoco nos dice nada per se sobre el carácter más o menos democrático y equitativo de la futura sociedad del espacio mercosuriano. Pero sí nos dice que será difícil eliminar, de aquí en más, las presiones en ese sentido del activismo mercosuriano emergente en varios segmentos de la sociedad civil, y en grado quizás menor en ciertos sectores políticos. Y, por lo tanto, que es preciso incluir estos temas en las agendas de investigación sobre el Mercosur.

Otro aspecto significativo del cómo pensamos que se deben abordar los estudios del proceso mercosuriano es aquel que se refiere al nivel de agregación del objeto investigado. Es, sin duda, necesario e imprescindible que economistas, juristas y expertos en relaciones internacionales y geopolítica sigan aplicándose al tratamiento global del desempeño del *bloque* de países como tal, y sus relaciones con el “entorno” americano y mundial. Pero, al mismo tiempo, si se quiere tener una visión más adecuada y, en consecuencia, más pertinente científica y políticamente, es imprescindible promover y jerarquizar la investigación desagregada no solo de cada país, sino también de los procesos subregionales, al menos en dos niveles. Por un lado, las enormes diferencias

15 Ver, en especial, de Sierra (2000).

en el punto de partida —y su paulatino involucramiento— de los diferentes estados, regiones, provincias y departamentos (según corresponda en cada caso), que articulan la realidad de cada país, en lo económico, pero también en lo sociopolítico y cultural;¹⁶ por otro lado, los variados procesos sociales y económicos subregionales, determinados por las proximidades físico-fronterizas que, en buena medida, preexistían, pero que desde el tratado de Asunción han visto florecer iniciativas que, en parte, renuevan viejos planteos, al tiempo que promueven maximizar las oportunidades “locales” abiertas por el tratado.¹⁷

Este nivel de análisis hace, por cierto, referencia a la necesidad de tematizar las “asimetrías” internas de base geoeconómica, así como sus dimensiones socioculturales y tam-

bién políticas. Pero su alcance es más amplio, ya que nos lleva a la necesidad de jerarquizar el estudio sistemático de todas las asimetrías intra- e interpaíses; asimetrías que tienen alta significación para evaluar los posibles costos y beneficios de cada país en el proceso de integración (los actuales y las eventuales incorporaciones);¹⁸ y, por lo tanto, también nos encamina a evaluar las chances de ampliación del Mercosur, y cuánto este puede llegar a promover un desarrollo equilibrado y equitativo entre los países miembros y sus poblaciones. Entendemos que este es un problema pertinente en sí mismo, pero mucho más cuando tenemos en cuenta la gran diferencia de tratamiento del tema de las asimetrías que existe —en la letra y en las decisiones adoptadas— entre los tratados mercosurianos y los equivalentes europeos o de América del Norte. Nada obliga a que los procesos de integración deban ser iguales, lo que sería por otra parte imposible;

16 Para una adecuada comprensión y pronóstico del proceso mercosuriano tal como lo hemos conceptualizado, no parece prudente soslayar las enormes diferencias internas que existen, por ejemplo, entre el norte y el sur-sureste del Brasil; entre el noreste y el centro en Argentina; entre Montevideo y el noreste uruguayos, y lo mismo puede decirse del Paraguay.

17 Es el caso especialmente de las fajas fronterizas “vivas” que comparten Uruguay y Argentina; Uruguay y Brasil; Argentina y Brasil; Argentina y Paraguay; Brasil y Paraguay, así como las dos triples fronteras existentes.

18 Si el tema de la “escala” de los países es siempre en sí mismo relevante, mucho más lo es en el caso del Mercosur dada la enorme asimetría física, demográfica y económica existente entre Brasil y el resto, sobre todo con Uruguay y Paraguay. Ello no agota ni la lista ni el *sentido* cambiante de las asimetrías, ya que, en otros ítems, por ejemplo, el Uruguay ocupa un *ranking* bastante por encima de sus vecinos.

pero es indudable que las ciencias sociales deben, al menos, dar cuenta de las causas de un tratamiento tan desigual por parte de los procesos mencionados. Podría pensarse que este problema afecta solo a los países “chicos” del Mercosur, pero en realidad incide en la lógica profunda del formato de integración, y, por lo tanto, afecta a todo el proceso y a todos los países, cualquiera sea su tamaño.¹⁹

Finalmente, queremos señalar que una correcta apreciación de la trayectoria del Mercosur y su evolución futura requiere incluir —desde sus comienzos hasta la actual coyuntura— un análisis específico de su interacción, dinámica, con los otros polos de concentración y/o integración existente en el mundo y la región americana.²⁰ Se trata, en buena medida, del

campo de las relaciones económicas y geopolíticas internacionales como nivel en sí mismo, pero no solo. También ese análisis debe hacerse buscando desentrañar cómo esas relaciones de fuerzas se interiorizan en cada país —y lo hacen hacia el futuro— a nivel de las élites técnicas, políticas y empresariales con peso decisivo en la toma de decisiones. Esto refiere no solo a estudios económicos y politológicos, sino también de orden cultural, ideológico y sociológico. Ni cada país ni cada región son un bloque monolítico, sino un campo de fuerzas sociales con determinantes estructurales; campo de fuerzas y determinantes estructurales, ambos, en proceso de cambio, más o menos elástico, según el nivel de análisis que se aborde.

19 Una experiencia empírica que abona a favor de este razonamiento es el propio devenir histórico de la integración europea. Si el acuerdo inicial francoalemán evolucionó hacia las sucesivas y significativas ampliaciones que conocemos, no fue por una supuesta “obligación” —histórica u económica—, sino por una voluntad política y geopolítica de los países claves involucrados. Voluntad que —entre otros factores— fue posible concretar gracias al tratamiento explícito de las asimetrías y la puesta en práctica de los instrumentos jurídicos y económicos para suavizarlas.

20 No solo conceptualmente —modelo de análisis—,

sino por las mismas agendas de negociación ya en curso, sería erróneo estudiar los escenarios futuros del Mercosur sin ver su interacción con el TLCAN, la UE y la propuesta ALCA; aunque también deben ser tenidas en cuenta las propuestas de Zona de Libre Comercio Sudamericana (ZLC) y las negociaciones en curso con otros países asiáticos, africanos y de Oceanía. Más globalmente, es la propia disputa sobre el modelo mundial futuro (más o menos multipolar) lo que configura el marco general del análisis necesario. En todo caso, no se puede ignorar que la propuesta de ZLC americana estuvo y está enmarcada en esa disputa estratégica.

Resumiendo: lo que sostenemos es que cada nivel de análisis que hemos venido reseñando debe referir a los otros —en algún momento— en forma sistemática y planificada, como el único antídoto a los “peligros” que se pueden detectar al recorrer la extensísima literatura “mercosuriana” hoy existente. Por un lado, los reduccionismos simplificadores, ya sean los de tipo economicista, geopolítico y juristicistas, o aquellos que abordan el estudio del Mercosur solo como dato preexistente y/o como un conjunto agregado y global. Y por otro, la dispersión, muy pocas veces “sintetizada”, de infinidad de estudios muy puntuales o sectoriales (por el tema o por su alcance territorial) que, si bien son imprescindibles y útiles, a menudo consisten más en estudios sobre lo que sucede en tal o cual país o región del área mercosuriana, que propiamente un análisis de cómo esos procesos o estructuras se han visto o pueden verse influidos —y, a su vez, influir— en el proceso de integración en cuanto tal.

Se trata, ni más ni menos, de ir constituyendo la especificidad y legitimidad científica de un nuevo objeto de estudio, y no conformarse con la simple agregación —o, a veces, redesignación lingüística “oportunistamente”— de estudios sobre lo

que sucede en cada lugar de la, por cierto, enorme área geográfica que hoy abarca el Mercosur.

Como es fácil percibir, defender este punto de vista metodológico refiere no solo al diseño del libro que hoy presentamos a los lectores, sino también, en buena medida, a un programa de investigación de largo aliento; programa que obviamente nos desborda y que esperamos sea total o parcialmente acompañado —y enriquecido— por muchos de los científicos sociales de la región y fuera de ella, que hoy día desarrollan trabajos de investigación sobre el tema el tema Mercosur, en alguna de sus múltiples dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardoso F. H. y Falleto, E. 1968 *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica* (México DF: Siglo XXI).
- de Sierra, G. 2000 “Dilemas del Mercosur frente al ALCA y la UE en un mundo globalizado”, Ponencia presentada al Colloque International “Les relations Europe –Amérique Latine à l’heure de la mondialisation”, Centre de Recherche sur l’Amérique Latine et les Caraïbes, Aix en Provence, 29 al 30 septiembre.

VARIABLES INTERNAS Y EXTERNAS EN LOS ANÁLISIS “COSTO BENEFICIO” DE INSERCIÓN AL MERCOSUR

UN MODELO ANALÍTICO APLICADO AL CASO PARAGUAY* **

INTRODUCCIÓN

El objetivo central de este artículo es mostrar el interés analítico de un Método Prospectivo de Escenarios Alternativos, aplicándolo al análisis de los desafíos que ha enfrentado y enfrenta el Paraguay al integrarse al bloque regional, dando por sabidas, en sus lineamientos básicos, las múltiples limitaciones y asimetrías que presentan *vis a vis* los otros países del Mercosur. Aunque este ejercicio se limita al caso paraguayo, creemos que la lógica analítica del método propuesto tiene validez general para el estudio de los procesos de integración y, en particular, para estudiar los otros países que integran el bloque.²¹

La idea rectora es no introducir en los análisis de costo-beneficio de la integración *solamente* las fuerzas y debilidades estáticas previas de cada país, ni tampoco *solamente* las virtudes y defectos del formato de integración. Se propone, por un lado, vincular en un solo modelo ambas variables; y, por otro, tener también en cuenta el carácter dinámico de las *fuerzas* y los *procesos* que se mueven al mismo tiempo en el país y en el Mercosur. Esta metodología debería permitir tomar en cuenta la cuota de incertidumbre siempre presente en los procesos complejos y, sobre todo, superar la tentación —muy a menudo presente entre analistas

* Publicado en *Revista de Ciencias Sociales* 2002 (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) N.º 20, enero-julio.

** Una versión preliminar de este artículo fue incluida como Capítulo VIII del Informe para la Comisión

Sectorial de Investigación Científica de la investigación “Uruguay y Paraguay: aspectos sociopolíticos de su integración —en cuanto pequeños países— al Mercosur”, realizada en el Departamento de Sociología bajo nuestra dirección.

21 Ver, por ejemplo, su aplicación al caso uruguayo en de Sierra (2000).

y actores— de dictaminar prácticamente a priori el balance de la integración para tal o cual país. No se debe derivar de este planteo que consideremos infecundo el esfuerzo de análisis —más de tipo estructural previo— de la relación esperable entre un cierto formato de integración y un país determinado. Se trata, más bien, de introducir en el análisis la variable *tiempo* y también a los *actores* y su desempeño efectivo.

Es por todas estas consideraciones que elaboramos “escenarios alternativos”, y que a estos se los construye poniendo en relación variables “internas” y “externas”.

Aunque la conocida fragilidad del Estado y la sociedad paraguayas obliga a jerarquizar, en este caso, el tema de sus asimetrías frente a los socios del Mercosur, no presentaremos aquí la discusión teórica sobre el tratamiento sistémico de las asimetrías en los procesos de integración (ver de Sierra, 2001 y 2002). Si bien tampoco es el objetivo de este artículo hacer un tratamiento detallado y desagregado de las fragilidades de la sociedad y el estado paraguayo —que está en la base de dichas asimetrías—, conviene sí hacer una breve recapitulación introductoria.

La literatura es convergente en considerar que Paraguay no solo es un pequeño país²² (en adelante PP) en términos demográficos y de superficie —como lo es Uruguay—, sino que, además, ocupa en prácticamente todas las dimensiones el rango más bajo dentro del Mercosur.²³ En efecto, su PBI general y per cápita, y sus indicadores sociales estándar lo ubican abajo en la escala mercosuriana. Pero tanto o quizás más importante que ello, es la fragilidad de sus estructuras

22 Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida sobre la base de un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional; y siempre en forma comparativa. Se acepta, en general, que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es solo una de ellas y que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movilizados, el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado, etcétera. Por otra parte, la “pequeñez” como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y, más en general, por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto, 1990). Y, en cierta medida, también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares y su cambiante lógico de estructuración (Real de Azúa, 1977).

23 Ver una síntesis documentada del tema en Serna (2001).

institucionales, de su aparato estatal, su sistema político y de partidos, el tejido ciudadano, y en general las estructuras de la llamada sociedad civil.²⁴ No quiere eso decir que no existan en el seno de la sociedad —especialmente luego de la caída de Stroessner— manifestaciones maduras de participación cívica e iniciativas transformadoras²⁵. Pero es indiscutible que, en el difícil escenario que deben enfrentar los PP para maximizar ventajas y minimizar limitaciones, tanto más en procesos acelerados de integración asimétrica, el caso paraguayo parece extremar la acumulación de problemas. Sin embargo, como hemos sostenido en otro lugar (de Sierra, 1994), siempre existen márgenes de maniobra, cuya utilización depende mucho más de factores internos y de la capacidad de iniciativa²⁶ que de las determinantes estáticas, por peores que ellas sean en el punto de partida.

24 Al respecto puede verse, entre otros: Céspedes, Herken y Simón (1988); Arditi y Rodríguez (1987); Rivalola (1986); PNUD (1996); Caballero y Céspedes (1998); Ruiz Tagle (2000).

25 Ver, por ejemplo, Rodríguez (2001); Yore y Palau (2002).

26 Ver también un tratamiento teórico y empírico de este punto en Rótulo (2002); Bizzózero (2002); Cimadamore (2002) y Hoste (2002).

Debe tenerse también en cuenta que, para los PP, las dificultades aumentan cuando en el modelo de integración —como sucede con el perfil dominante del Mercosur hasta ahora— no existen los compromisos colectivos (constitucionales o, de hecho) que tiendan explícitamente a corregir las asimetrías iniciales entre países y regiones, como sí sucedió desde su inicio en el proceso que culminó con la Unión Europea (de Sierra, 2001; Cimadamore, 2002; Medeiros de Almeida, 2002).

Como lo sostienen algunos trabajos académicos —y muchos actores en el propio Paraguay—, podría decirse entonces que los PP no deberían entrar en procesos de integración muy asimétricos. Creemos que ese es un punto de vista por lo menos insuficiente, por muy general y simplista, y que además puede ser contestado empíricamente por muchos casos históricos; aunque es cierto que la mayoría de ellos en el espacio europeo, es decir en el primer mundo, como bien lo señaló Carlos Real de Azúa²⁷ en su siempre citado trabajo sobre

27 En su trabajo pionero y donde realiza un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, Real de Azúa, en un verdadero *tour de force* analítico, llega a

el tema (Real de Azúa, 1977). De manera que, desde el inicio, debemos plantear un supuesto metodológico central del análisis que desarrollaremos, y que podríamos formular de esta manera: Suponiendo todas las otras condiciones iguales,²⁸ ¿cuáles de sus principales problemas previos tendrían mejor y más rápida solución si Paraguay no se hubiera integrado al Mercosur, que por otra parte existiría con independencia de su voluntad?

codificar diecinueve variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas; siete, de carácter económico; pero las otras doce, de índole política, cultural, psicosocial, etcétera. Si bien concluye tentativamente que trece de esas variables son predominantemente negativas; cuatro, más bien positivas y dos, claramente ambiguas, el saldo global de su análisis es que, en definitiva, el resultado en cada caso depende de una combinación ad hoc de factores no predecibles totalmente por el “tamaño” en sí mismo.

28 Crisis social, política y estatal casi *endémica*; alto grado de corrupción en la gestión del Estado; enorme peso de la economía subterránea; poca industrialización, crisis productiva y exportadora del algodón; aguda desestructuración del campesinado y masiva migración hacia las ciudades; presión creciente del Mercosur para blanquear la economía y reducir el macrocontrabando; aumento de las exigencias de apertura y transparencia por parte de los países centrales y organismos multilaterales, etcétera.

Como ya dijimos, el Paraguay, además de ser un PP en América Latina (con algunos problemas similares a todos los PP y, por lo tanto, también al Uruguay), presentaba —antes del Mercosur— graves problemas de desarrollo sustentable, de equidad e integración social, modernización, democracia y ciudadanía, sistema y partidos políticos, consistencia y modernidad estatal, capacitación laboral, inversión en ciencia y tecnología, integración internacional plena, etcétera.

El fin del stronismo y la posterior dinámica de la transición democrática —en caso de abandonar el Mercosur—, ¿serían circunstancias suficientes para mejorar por sí solas, a corto y mediano plazo, las posibilidades paraguayas de resolver esa herencia negativa y, al mismo tiempo, integrarse económica y políticamente en el plano mundial de manera sustentable? La mayoría de los estudios existentes parecen mostrar evidencia razonable de que no sería así, aunque no abordaremos en este espacio ese tema en detalle. Lo que sí es cierto es que, dado su atraso relativo “multidimensional” —similar en esto a otros PP de América Latina—, para resolver su ecuación debería extremarse en tomar decisiones estratégicas que le permitan “recuperar terreno”. Dada la rigidez de las “variables

duras” (poco peso económico y geopolítico), debería, pues, acentuar sus esfuerzos en las “variables blandas”,²⁹ aprovechando el estado de gracia producido por la intersección temporal entre su transición democrática interna y la creación del Mercosur.

Resumiendo los razonamientos anteriores, puede sostenerse que, tanto en lo general como en lo específico, para el Paraguay, la nueva situación regional implica:

- no una catástrofe ni tampoco una panacea “para todos” (países, regiones y grupos), sino nuevas reglas de juego y nuevos desafíos;
- que los grandes problemas previos aún permanecen, pero los caminos críticos para resolverlos se modificaron en buena medida;
- que aparecerán nuevos problemas y pueden cambiar los sectores sociales destinados a “ganar” o “perder” en el proceso, pero eso no equivale a que “todo sea peor que antes”;

29 Del tipo solidez del Estado y sistema político; dinamismo y eficiencia de las élites; nivel educativo y democratización social; opción estratégica por ciertos nichos tecnológicos y productivos; capacidad de consensos internos y de toma de iniciativas sustentables, etcétera.

- que los proyectos en disputa y las relaciones entre actores, incluyendo los conflictos, deberán ser resueltos necesariamente en el nuevo contexto;
- que no existe evidencia empírica de que los viejos problemas del país fueran a resolverse mejor y más rápidamente aislándose del Mercosur.

Comparando a los dos PP del Mercosur (globalmente o por una serie de indicadores estratégicos, tanto económicos como sociopolíticos y culturales), *en principio*, el Paraguay parecería tener agravadas sus limitaciones como PP, en vistas de aprovechar las ventajas potenciales de la integración. Sin embargo, dado su punto de partida más bajo y el mayor grado de desafío que el Mercosur le plantea como nación, podría invertirse la ecuación en términos de proceso (de dónde se parte y cuánto se puede mejorar en un tramo de tiempo determinado). De todos modos, para que ello llegase a ser un resultado posible, deberían darse algunas condiciones tales como:

- voluntad decidida de las élites (políticas, empresariales, sindicales, culturales, etc.), de tomar iniciativas y de aumentar su capacidad

- negociadora —técnica y política— hacia los países socios;
- obtención de consensos básicos sobre algunas políticas estratégicas “de Estado” a ser impulsadas por un período prolongado;
 - consolidación de la estabilidad institucional y la capacidad de gobernabilidad (*governance*) del sistema;
 - capacidad táctica para obtener apoyos regionales e internacionales bajo el rubro “recuperación del gap” histórico (en el marco de las sinergias creadas por el Mercosur y la propia transición democrática en curso).
- Hechas estas consideraciones preliminares, pasemos ahora a analizar los distintos escenarios posibles, pero desde un esquema de doble entrada. Por un lado, los escenarios internos paraguayos (definimos tres), y, por otro, los escenarios mercosurianos (simplificados en dos alternativas polares).
- ESCENARIOS “DESDE EL PARAGUAY”³⁰**
- Escenario 1 (el más catastrófico y negativo):
- retiro del Mercosur, por decisión del gobierno (electo democráticamente o fruto de un eventual “golpe”);
 - bloqueo sostenido a la modernización y democratización del aparato de Estado, la vida política y la estructura social;
 - mantenimiento y/o expansión de la economía subterránea, el contrabando, el lavado de dinero y el régimen prebendista. Al límite, y dicho metafóricamente: la consolidación de una “Gran Ciudad del Este”, con bolsones formales a su alrededor;
 - la energía hidráulica como casi único eje económico formal y de integración, pero funcionando en forma de “enclave”, sin impactos encadenados hacia el resto de la economía y la sociedad (una especie de “Emirato de Represas”);
 - eventual desestabilización política y/o creciente segregación interna de una sociedad cada vez más desestructurada;
 - rebrote de la insularidad nacionalista “defensiva”, sobre una base populista de viejo tipo y sustentada en la exclusión social y la renta hidráulica, el contrabando y el narcotráfico.

30 En la realidad, se presentan situaciones mixtas entre los distintos escenarios.

Escenario 2 (menos catastrófico, pero también negativo):

- permanencia en el Mercosur, pero en actitud “pasiva” o predominantemente “defensiva”;
- debilidad de un nuevo Proyecto Nacional hegemónico para enfrentar la nueva etapa regional y mundial (“empate estratégico” interno);
- poca creatividad interna y poca capacidad de iniciativa y negociación hacia los socios del Mercosur y el resto del mundo;
- ausencia de procesos de capacitación pública y privada con vistas a negociar en el Mercosur, con metas, programas y cronogramas;
- insuficiencia de planes estratégicos —relativamente consensuados— que reviertan el atraso histórico. En especial, en materia educativa y social, gestión pública y empresarial, relaciones sociales y de trabajo, inversión productiva y —especialmente— en ciencia y tecnología (es decir, solo una modernización formal o superficial);
- confinamiento del dinamismo integrador a un número reducido de agentes y empresas ya relativamente competitivas, sin expansión ni profundización del proceso (no reconversión productiva real);
- debilitamiento de los ingresos fiscales sustentables del Estado por privatizaciones “radicales”, como en el caso argentino (enajenación de todos los activos públicos);
- desarticulación del anterior equilibrio económico y social, sin crear una alternativa real, aunque fuera escalonada y diferida en el tiempo, pero creíble;
- enlentecimiento o bloqueo de la consolidación democrática y del fortalecimiento de la sociedad civil y de la cultura e identidad propias.

Escenario 3 (el más positivo, aunque incierto por sus exigencias):

- permanencia en el Mercosur con políticas “activas” definidas desde los objetivos del país y el crecimiento “desde adentro”;
- definición de un nuevo Proyecto Nacional con el cual sustentar esas políticas hacia el Mercosur, mediante consensos mayoritarios orientados a un crecimiento sostenido y con creciente democracia política y socioeconómica;
- modernización del Estado y su fortalecimiento como actor clave, en cuanto articulador interno y negociador externo (aspecto muy importante para un PP poco desarrollado);

- fomento del desarrollo de actores sociales (incluyendo el sector popular y de capas medias), que fortalezcan la sociedad civil y que sean, a la vez, autónomos del Estado y de los partidos políticos;
- estabilización política y democrática, con subordinación neta del “factor militar” y capacidad de manejo institucional de los conflictos sociales y políticos (diferente de la utopía de una sociedad “plana” y sin tensiones);
- definición de políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial, y de desarrollo social estructural y no solo compensatorio;
- aprovechamiento estratégico de los ingresos fiscales provenientes de las tres grandes represas, para orientarlos al desarrollo sustentable del país (evitando las experiencias negativas, en su tiempo, de Venezuela y Ecuador con el petróleo);
- mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, pero minimizando los efectos recesivos, y como apoyo a una efectiva reconversión productiva;
- reformas profundas en el sistema educativo y el área de la investigación científico-técnica, con aumento de su peso en el PBI, pero priorizando la educación básica y ciertas

áreas estratégicas para el país de la educación superior.

ESCENARIOS “DESDE EL MERCOSUR”³¹

Desde 1991, los saldos globales y sectoriales de la integración regional del Paraguay no dependen solo de los escenarios internos, sino también de las modalidades efectivas que va adoptando el Mercosur, y de la interacción entre ambos procesos. En ese sentido, y simplificando, podemos definir dos polos tendenciales de “modelos” de Mercosur:

Modelo A:

- básicamente comercialista, dentro del marco definido por la actual Unión Aduanera imperfecta, con crecientes presiones para limitarse a una Zona de Libre Comercio;
- predominio neto, en los cuatro países, de políticas de corte “neoliberal radical”, donde el mercado más o menos oligopolizado sea, de hecho, el único criterio de asignación de recursos;
- ausencia total de políticas públicas “cuatripartitas” de promoción de desarrollo y com-

31 Dicotomizado, para simplificar el análisis.

- pensación para países, regiones, sectores y ramas económicas con más débil situación en el punto de partida;
- ausencia de fondos de inversión negociados para crear empresas supranacionales de tipo estratégico (con participación diferencial, pero de todos los países y no solo de los más desarrollados);
 - hegemonía absoluta de las grandes empresas nacionales ya competitivas y las transnacionales que operan en la región, sin políticas de apoyo a la reconversión de las pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad;
 - nula o poca participación en la toma de decisiones sucesivas, de la pluralidad de sectores económicos y sociales, la sociedad civil completa y los parlamentos y partidos;
 - ausencia prolongada de políticas activas de integración social y cultural ampliada (y no solo entre las élites dirigentes o los estratos socioeconómicos superiores);
 - equiparación “hacia abajo” de las leyes y derechos laborales, y de los gastos en seguridad social, con eventual aplicación del *dumping* social entre países.

Modelo B:

- superación del puro “comercialismo”, para retomar, en algo, la inspiración inicial (1986) y posibilitar políticas explícitas estatales de apoyo al desarrollo industrial, que combine ventajas y grados de desarrollo de cada país, región y sector o rama económica;
- estímulos programados y negociados a la reconversión industrial (diferente del que solo apunta al crecimiento del comercio y/o uso de capacidad ociosa), teniendo en cuenta las diferencias en el “punto de partida” y los costos económicos y sociales diferenciales de dicha reconversión;
- programación negociada y por etapas de las políticas compensatorias mercosurianas, que incorpore criterios de planificación indicativa y estratégica del tipo de las utilizadas durante años por la CEE, hoy UE;
- apertura creciente en los núcleos decisivos a la participación de los sectores sociales, los partidos y los parlamentos; al menos, para las principales decisiones estratégicas;
- fortalecimiento, en general, del papel conductor, regulador y compensador de cada Estado, que supere el marco neoliberal estricto y sus efectos negativos marginales

para los países y actores más frágiles (esto es algo diferente de un Estado “gordo”, ineficiente y prebendario);

- políticas laborales y de seguridad social que paulatinamente igualen “hacia arriba” las diferencias entre países, evitando el puro cálculo estático de costos de la fuerza de trabajo (problemas de *dumping* social y conexos).

ESCENARIOS COMPLEJOS BIDIMENSIONALES

| Paraguay | Escenario 1 | Escenario 2 | Escenario 3 |
|----------|-------------|-------------|-------------|
| Modelo A | -- | -0 | -+ |
| Mercosur | Escenario 1 | Escenario 2 | Escenario 3 |
| Modelo B | + - | + 0 | + + |

Este cuadro de doble entrada permite visualizar sintéticamente los escenarios complejos y sus variantes extremas. Representa —en cada casillero— el primer signo (+ o -) los modelos Mercosur, y el segundo, los escenarios internos paraguayos.

En B3 (++), estaríamos ante una configuración altamente positiva, pues permitiría potenciar las ventajas de “ser pequeño”, y ello, en un

marco de integración más compensatorio de las asimetrías en el punto de partida de cada socio.

Por el contrario, en A1(- -), se presentaría la peor configuración hipotética, al converger una frágil situación interna con la situación menos favorable —para un pequeño país poco desarrollado— de las dinámicas integracionistas.

Los escenarios intermedios están representados en orden de “positividad” por B2 (+0), A3 (- +), B1 (+ -) y A2 (- 0), respectivamente.

Los supuestos de este ordenamiento se refieren a que en B2 puede predominar el efecto arrastre del modelo de integración frente a una situación interna intermedia, aunque no buena; en A3, lo negativo de aquel puede ser contrarrestado, en parte, por la maximización de la dinámica interna positiva y activa; en B1, puede configurarse un tironeo lleno de incertidumbres; y, en A2, la rudeza del contexto de integración difícilmente llega a ser contrabalanceada en lo local.

Naturalmente, se trata de escenarios bidimensionales “ideal típico”; es muy poco probable que acontezcan puros, por la mezcla de algunos de los componentes internos con los que cada uno fue diseñado. Pero pensamos que su utilidad consiste en que permiten abordar de manera ordenada un razonamiento de tipo prospectivo, como el que hemos ensayado.

**ALGUNAS IMPLICACIONES DE ESTOS
ESCENARIOS —A MODO DE EJEMPLO—
PARA EL SISTEMA EDUCATIVO
PARAGUAYO³²**

El objeto central de este capítulo del trabajo es simplemente ofrecer un ejemplo de la utilidad del modelo de escenarios prospectivos. No se trata de realizar el estudio específico de los problemas educativos generales del país (ver, al respecto, entre otros, los dos tomos de *Análisis del sistema educativo en el Paraguay*, CEPES-HIID, Asunción, 1993), sino —en el contexto de los problemas estructurales allí reseñados— tratar de evaluar cómo los distintos escenarios que hemos presentado pueden influir o impactar sobre las reformas imprescindibles que requiere el sistema educativo. Aunque el estilo de redacción que sigue puede sugerir una voluntad explícitamente normativa, no es esa su intención, sino de extraer las exigencias de coherencia lógica de políticas implícitas en el propio diseño de los escenarios alternativos. Se trata, pues, de los problemas propios de la metodología utilizada.

32 Un ejercicio similar podría hacerse para el sistema político, las políticas de reforma del Estado, la estructura de distribución del ingreso, la estructura de producción agropecuaria e industrial, etcétera.

Dicho de otro modo: cualquiera que sea el escenario global de desarrollo e integración regional predominante —dentro de los seis que definimos—, el sistema educativo paraguayo debería pasar por importantes modificaciones, si pretende superar las principales carencias que lo caracterizan respecto del escenario local, regional, latinoamericano y mundial. Sobre esto existe fuerte consenso en la literatura especializada. El problema es que el escenario global que predomine influirá necesariamente sobre la capacidad de hacer reformas, pero también sobre el tipo y urgencia de ellas. Es decir: dado que el estado y evolución de la educación es, en sí mismo, una variable que integra el set de las que definen el tipo de escenario global predominante, hay cierta contaminación analítica que limita indudablemente un poco el análisis del tema.

Para simplificar el razonamiento, podemos recortar el campo y enfocar solo los efectos de los escenarios “extremos” sobre el tipo de demandas de reforma del sistema educativo, su urgencia y su viabilidad. Es decir, limitarnos, en esta etapa del análisis, a considerar a la educación como variable dependiente.

¿Cuál es el punto de partida? Globalmente, un importante déficit cualitativo, de cobertura, de gestión, de equidad en el acceso y de

financiamiento. En el nivel superior, esta situación se ve agravada por la baja actividad investigativa en general, y en especial, en el área de ciencia y tecnología.

Dicho panorama, deficitario en sí mismo y en relación con los países vecinos, es, por definición, difícil de revertir a corto plazo por razones no solo de recursos materiales o de inercia de los sistemas sociales y organizativos complejos. También, porque la historia y la sociología de la educación nos muestra que el desempeño concreto de los sistemas educativos —y su evolución más o menos rápida— dependen, en medida fundamental, de decisiones “políticas”. Esto es, del tipo de pacto sociopolítico existente y de las relaciones de fuerza entre los actores sociales, culturales y políticos que constituyen el núcleo central de dicho pacto.

Si consideramos correcta la afirmación de que, en esta etapa histórica, el Paraguay atraviesa —incluso con independencia de su ingreso al Mercosur— por un proceso zigzagueante, pero real de transformación de su tradicional pacto sociopolítico (con todas sus implicaciones institucionales ineludibles), parecen razonables los diagnósticos y recomendaciones que sugieren como inevitable la necesidad de iniciar inmediatamente reformas profundas del sistema educativo que lo adecuen a la realidad

emergente, con sus exigencias de modernización, eficiencia, mayor equidad, y constitución de una nueva cultura política masiva, que habilite la forja y consolidación de una ciudadanía democrática efectiva. En la medida en que el citado proceso de apertura democrática potencia reclamos crecientes de equidad socioeconómica —en un contexto de relativa escasez—, ello presiona específicamente también sobre la necesidad de mayor eficiencia y modernización del sistema productivo y de servicios; y, con ello, sobre la reforma del sistema educativo. Todo esto, repito, con independencia del ingreso al Mercosur.

Ahora bien, esos imperativos aumentan y se vuelven más complejos si consideramos el enorme desafío que le plantea al país su actual pertenencia al Mercosur, con sus implicaciones de integración a la Unión Aduanera, una cada vez más libre circulación de factores productivos, y una mayor integración social y cultural. Tanto más si se considera que una lectura estática ubica al Paraguay en un punto de partida económico, social y cultural relativamente desventajoso frente a sus vecinos.

En este marco global que es el que ahora nos interesa analizar, si tomamos, para simplificar, los dos escenarios “complejos bidimensionales” extremos que habíamos definido, A1 (– –)

y B3 (+ +), nos encontramos con implicaciones para el sistema educativo diferentes en la profundidad de su contenido y en la urgencia de sus ritmos. En los casos intermedios, dichas implicaciones aparecen naturalmente matizadas en grados diversos.

Comenzando por el más negativo (A1), podemos sostener que, a pesar de su tendencia al estancamiento o retroceso en varias de las variables económicas, de gestión pública y propiamente políticas que lo definen, igual parecería razonable considerar como prioritario un esfuerzo específico de las fuerzas sociales y políticas “progresivas”, por obtener algunas reformas educativas básicas que contrarrestarán, al menos a mediano y largo plazo, los aspectos negativos de dicha situación. Esta afirmación pensamos que puede aparecer como paradójica solo en apariencia.

En efecto, si bien ese escenario global puede hacer más difícil cualquier tipo de reforma que apunte a la mejora educativa (en cobertura y en calidad), al mismo tiempo, los procesos latinoamericanos de posguerra mostraron que, en la medida que la dinamización del sistema educativo es comparativamente más barata que otras reformas económicas y sociales —y tratándose de una gratificación diferida de expectativas democratizantes—, ella puede

darse en paralelo a regímenes relativamente poco democráticos y con poca capacidad de crecimiento económico duradero. Además, en esta etapa histórica existe una fuerte presión “universal” de agencias financiadoras multinacionales que empujan hacia la reforma educativa; al menos, en el plano de la extensión de la cobertura y la gestión de la enseñanza básica y media, y para ello, facilitan fondos importantes y a largo plazo.

En cualquier caso, justamente por lo negativo del escenario global, es imperativo el esfuerzo por contrarrestar, en lo posible, ese contexto a largo plazo, a través del mejoramiento de los niveles generales de educación básica, y la preservación o mejora de algunos núcleos de educación media y superior de efecto estratégico para la hipótesis de un cambio posterior, hacia escenarios globales más positivos.

La propia existencia del Mercosur en el entorno del país (incluso en el caso más extremo de una improbable retirada del Paraguay), ha de generar una presión objetivamente facilitadora de procesos reformistas en el plano educativo, lo que puede ser aprovechado por las fuerzas internas favorables a él.

Ello es importante no solo en el plano de la necesaria calificación de base de la mano de obra en vistas al futuro, pues, al mismo tiempo,

puede operar como presión sociológicamente democratizadora hacia el futuro del propio sistema político. A su vez, un esfuerzo concentrado en algunos estudios de posgrado seleccionados, que capaciten para la investigación de base y aplicada en las ramas agrícola, agroindustrial, energética y servicios de punta, permitiría canalizar a corto plazo las expectativas de ciertos sectores medios emergentes, al tiempo que facilitaría un mejor desempeño del país, en un eventual escenario posterior más positivo.

Resumiendo, si bien el relativo estancamiento económico y el carácter “conservador” (en varios sentidos del término), de las fuerzas sociopolíticas que predominarían en los escenarios más negativos harían bastante difícil cualquier reforma de fondo, la urgencia de actuar enérgicamente, y con flexibilidad/creatividad táctica para obtener “al menos algunas reformas educativas”, aparece, en buena medida, como un imperativo específico de ese escenario.

Analizando el escenario más positivo (B3), nos enfrentamos a un desafío mucho más exigente desde el punto de vista de las reformas educativas. En efecto, sería imposible para el país impulsar políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial, en un contexto de mayor dinamismo y

profundización democrática y de participación de la sociedad civil, sin acelerar profundas transformaciones en el ámbito educativo.

En ese escenario, el país se enfrentaría a un acelerado proceso de urbanización, mayor industrialización y cambios en el mercado de trabajo, necesidad de reciclajes laborales a todos los niveles, altas exigencias de competitividad regional, etcétera. Ello supondría, además, una creciente capacidad de iniciativa y gestión públicas y de los empresarios, todos elementos difíciles de encarar si no se superan las limitaciones actuales del sistema educativo.

La propia exigencia externa, así como el ritmo de desarrollo y reconversión productiva y comercial locales, exigirían un rápido aumento de la calidad y cobertura educacional de base, así como un cambio cualitativo de la educación superior, que debería superar en plazos no muy largos su actual “profesionalismo”, para crear diversos núcleos de especialistas en ciencias básicas y aplicadas, tanto en ciertas áreas de las ciencias sociales, como en ciencias exactas y tecnología.

Para encarar esas tareas —imprescindibles en un contexto positivo y tan dinámico como el de este escenario—, sería necesario que el país asignara a corto plazo un porcentaje

sensiblemente mayor de su PBI al sector educativo, tanto en porcentaje de los gastos públicos como por parte del sector privado. Para que ello sea posible, sería indispensable un fuerte consenso político y de las élites sociales y culturales más significativas, que involucre a los políticos y gobernantes, pero también a los empresarios y los sindicatos. Se trata no solo de un problema de asignación de recursos escasos, sino de una pequeña “revolución cultural”. Puede pensarse que es algo muy ambicioso, pero parece ser una de las claves constatadas para el buen desempeño de un pequeño país, en un contexto de cambio acelerado y sometido a la fuerte interacción con países de mayor desarrollo relativo en el contexto Mercosur.

De darse estas circunstancias, el Paraguay podría maximizar los aspectos positivos de su integración al Mercosur, al aprovechar el nuevo contexto como incentivo para recuperar algunos de sus atrasos históricos en la región, especialmente en el ámbito de la educación; y transformaría a esta no solo en una variable dependiente de otros factores, sino además en una palanca clave para acelerar y profundizar su proceso de modernización y democratización global.

BIBLIOGRAFÍA

- Arditi, B. y Rodríguez, J. C. 1987 *La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay* (Asunción: El Lector).
- Buitelar, R. y Fuentes, J. A. 1991 “La competitividad de las economías pequeñas de la región”, en *Revista de la CEPAL*, (Santiago de Chile) N.º 43, abril.
- Bizzozero, L. 2002 “Definiciones estratégicas y negociaciones coyunturales de socios pequeños en procesos de integración: el caso de Uruguay en el Mercosur” en de Sierra, G. (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades* (Buenos Aires: CLACSO).
- Caballero, J. M. y Céspedes, R. L. (comps.) 1998 *Realidad social del Paraguay* (Asunción: CIDECEADUC-KAS).
- Cimadamore, A. 2002 “Mercosur: asimetrías y la lógica institucional de la integración” en de Sierra, G. (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades* (Buenos Aires: CLACSO).
- de Sierra, G. (coord.) 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Caracas – México DF: Nueva Sociedad – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).

- 2000 “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur” en Lima, M. C. y De Medeiros, M. A. (orgs.) *O Mercosur no liminar do Século XXI* (San Pablo – Buenos Aires: Cortez-CLACSO).
- (comp.) 2001a *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario* (Buenos Aires: CLACSO).
- 2001b “El Mercosur como proceso multidimensional. Y como estudiarlo desde las ciencias sociales” en de Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario* (Buenos Aires: CLACSO).
- (comp.) 2002 *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades* (Buenos Aires: CLACSO).
- East, M. 1987 “Perspectivas para el estudio de la autonomía de pequeños estados en el sistema internacional” en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San Pedro: Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano) N.º 43, enero-abril.
- Hoste, A. 2002 “La interrelación entre las asimetrías y un Fondo Mercosur de Desarrollo Regional” en de Sierra, G. (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades* (Buenos Aires: CLACSO).
- Lewis, V. A. 1976 *Size, Self-determination and International Relation: The Caribbean* (Kingston: Instituto de investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales).
- Perkins, D. W. 1989 “Large countries: the influence of size” en Chenery, H. y Srinivasan, T. N. (eds.) *Handbook of Development Economics* (Ámsterdam: Elsevier) Vol. II.
- PNUD 1996 “Desarrollo institucional y restricciones Socioeconómicas” en *Calidad democrática y gobernabilidad en el Paraguay* (Asunción – Santiago de Chile: PNUD) N.º 1.
- Real de Azúa, C. 1977 “Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N.º 4, segundo semestre.
- Rivarola, D. 1986 *Los movimientos sociales en el Paraguay* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).
- Rodríguez, J. C. 2001 “Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur” en de Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario* (Buenos Aires: CLACSO).

- Rosenberg, M. 1987 “Pequeños países y potencias hegemónicas. Centroamérica y el Caribe en el contexto global” en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San Pedro: Secretaría General del Consejo Superior Universitario Centroamericano) N.º 43, enero-abril.
- Ruiz Tagle, J. 2000 *Exclusión social en el mercado de trabajo en el Mercosur y Chile* (Santiago de Chile: OIT).
- Serna, M. 2001 “Desarrollo ‘desigual’ e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur” en de Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societario* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vuskovic Cespedes, C. y Escoto, R. M. 1990 *Pequeños países periféricos en América Latina*. (Caracas: Nueva Sociedad).
- Yore, M. y Palau, T. 2002. “La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos” en de Sierra, G. (comp.) *Las asimetrías en el Mercosur. Límites y oportunidades* (Buenos Aires: CLACSO).

ELECCIÓN DE LULA: NUEVO ESCENARIO PARA EL MERCOSUR Y EL ALCA

Se sostiene la tesis de que el Mercosur constituyó y constituye —aún más ahora— un proceso de integración con características y potencialidades diferentes de otros procesos de integración en América Latina y, naturalmente, del TLCAN y el ALCA. Y ello, *a pesar* de sus limitaciones (aún básicamente comercial y cupular) y del carácter de los gobiernos que lo crearon y administraron hasta ahora (en esencia, conservadores, con matices).

La oposición a su creación y a su profundización (política, social y productiva), que siempre manifestaron los EEUU —cosa que nunca sucedió en ese grado con otros procesos de integración en la región—, es un indicador fuerte de su potencial carácter revulsivo para el proyecto norteamericano para América Latina.

* Seminario internacional “Estrategias confrontadas en las Américas: hegemonía norteamericana, fuerzas sociales y políticas contra hegemónicas”, CLACSO, Quito, 27 y 28 de octubre, 2002.

A diferencia de muchos análisis políticos y académicos que no lo vieron así durante los últimos años, las centrales sindicales y los principales partidos progresistas de la región han insistido en que se debe cambiar, profundizar y democratizar, pero que el Mercosur es un instrumento clave para enfrentar a EEUU y al ALCA, como lo muestra el énfasis puesto en ello por Lula y el PT, en estas elecciones (pero también, el Frente Amplio en Uruguay, y hasta Elisa Carrió en Argentina, entre otros).

El formato que asuman, en este período, las relaciones del Mercosur con la CAN (esta tanto o quizás más volátil que aquel), también puede fortalecer o debilitar esta perspectiva.

La contradicción EEUU/ALCA-Mercosur (y su posible ampliación) adquiere hoy día —no en abstracto— un carácter principal en el intento de formular procesos de desarrollo más autónomos y democráticos en América del Sur.

Dentro de cada país y la región, hay variados y graves conflictos y contradicciones, pero

ellos no se subsumen, sino que se entrecruzan con la contradicción EEUU/ALCA vs. Mercosur (este, sin duda, representando ya la *masa crítica* principal de América del Sur).

Un desarrollo socialmente democratizante para nuestros países supone un desarrollo con industrialización sustentable, con un mercado interno radicalmente ampliado, con creciente igualdad en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos, y con fuerte participación social. Al día de hoy —no en abstracto— ello no es posible a nivel de un solo país, posiblemente ni siquiera en el Brasil.

Debe analizarse el problema mirando a EEUU, pero también a las contradicciones objetivas que tiene con este la Unión Europea en América Latina (y, sobre todo, en el Mercosur); incluso, en la OMC, donde convergen en muchas políticas *anti periferia*, ambos polos tienen divergencias que abren cierto espacio al proyecto Mercosur.

En todo caso, las luchas sociales y políticas —en la región— que buscan ampliar los derechos, difícilmente lograrán, en esta etapa histórica, hacerlos duraderos sin políticas gubernamentales que superen la visión tradicional de nuestros Estados-naciones y encaminen políticas de desarrollo más independientes del capital financiero internacional y los países centrales.

En este sentido, los recientes procesos políticos en Brasil parecen ejemplares. La, sin duda, polifacética, pero contundente votación *antimodelo*, fue galvanizada por una fuerza política que al mismo tiempo que se quiere representante de las luchas sociales por equidad y justicia, se manifiesta a favor de un modelo de desarrollo con énfasis industrial y *apostando centralmente* a la integración regional (mercosuriana y sudamericana).

Por otro lado, la muy grave crisis —e insoluble por las vías actuales— de los países del Mercosur (y muchos otros en América Latina), puede transformarse en una oportunidad histórica para formar —en cada país— fuertes convergencias favorables a un nuevo formato o modelo de acumulación y desarrollo más centrípeto y menos dependiente.

Sin extrapolar mecánicamente, puede pensarse que se podrían estar formando los sustentos *objetivos* (económicos, sociales, políticos y culturales), que harían posible un proceso sociopolítico y estatal parcialmente similar al ocurrido en América Latina después de la crisis de 1929. Mucho más, si se agudizara la actual crisis en las economías capitalistas centrales (algo no seguro, pero cada día más pensable).

En todo caso, sería un proceso a un escalón diferente por dos razones. La primera, que la

sociedad de la región está más movilizad y exigente. La segunda es que los obstáculos serían mayores, pues la asimetría con el centro es más profunda y este parece tener más recursos para oponerse.

De todos modos, si este camino de desarrollo más autónomo y a través de la(s) integración(nes) subregional(les) no es ensayado, difícilmente las luchas populares y los reclamos de los sectores empresariales nacionales tendrán mejores oportunidades de éxito.

La mayoría de los gobiernos hoy existentes en la región no muestran características capaces de asumir ese proyecto, más bien lo

contrario. Sin embargo, los importantes (aunque aún dispersos) movimientos contestatarios en casi todos los países, combinados con el posible acceso al gobierno del PT en Brasil y el FA en Uruguay, más Chávez en Venezuela, etc., parecen constituir un escenario de nuevo tipo. Lleno, sin duda, de grandes dificultades, pero también más favorable a la hipótesis arriba formulada.

Lo que suceda a este respecto en la región, de aquí al 2005 (cuando convergen las negociaciones con el ALCA, la UE y la OMC), tendrá seguramente efectos por un largo período.

LA(S) INTEGRACIÓN(ES) REGIONAL(ES)

INTRODUCCIÓN A *REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES*

PREFACIO

En este nuevo número temático de la Revista, se busca jerarquizar el análisis, desde las ciencias sociales, de la problemática de la integración regional e internacional, así como su relevancia para una adecuada comprensión de los cambios y desafíos que enfrenta la sociedad uruguaya contemporánea. Junto con textos de dos colegas de América Latina, se publican trabajos realizados o promovidos desde el Departamento de Sociología, en sus programas de investigación y de posgrado.

Pensamos que este conjunto de trabajos contribuye a enriquecer la información y el análisis del proceso de integración, en varias de sus dimensiones habitualmente poco transitadas. Por ello, esperamos que sea de utilidad

para docentes, investigadores y estudiantes, pero también para los actores sociales y políticos que deben definir líneas de acción o están implicados en ellas.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad hay un fuerte consenso en considerar que los procesos de globalización —o mundialización— en curso, no solo tienen importancia directa y decisiva en las transformaciones del formato geopolítico mundial, y en los procesos de desarrollo cada vez más inequitativos entre países y regiones, sino que, a su vez, han dado lugar —y los condicionan— a la conformación de agrupamientos *regionales* y subregionales entre Estados. En algunos procesos, como mecanismos de protección —o al menos de compensación— de la dinámica concentradora generada por la globalización, dirigida por los países (y empresas transnacionales) que integran el llamado “Grupo de los 7”. En otros procesos, siendo apenas intentos de

* Publicado en *Revista de Ciencias Sociales* 2002 (Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) N.º 20, enero-julio.

coordinación regional —subordinada— con los programas y propuestas provenientes de los países centrales.

En todos los casos, estos procesos plantean nuevos problemas empíricos —o prácticos— para los gobiernos y sociedades involucradas; y, a su vez, *nuevos problemas* teóricos para su estudio desde las ciencias sociales. Las esferas de problemas implicados son tematizadas habitualmente —o en forma predominante— en su dimensión comercial (productos o servicios), y menos, en el plano productivo y de las inversiones. Sin embargo, es fundamental y necesario analizarlos también en sus otras dimensiones: el nivel geopolítico; el impacto sobre el Estado nacional y sus estructuras; las posibilidades del desarrollo económico-social equitativo y sustentable, en especial para los países *periféricos*; las identidades nacionales, colectivas y de los individuos; los modelos culturales y de significación; la naturaleza y formas de acción de los actores sociales y políticos; la redefinición de las relaciones fronterizas; las relaciones de asimetría y dependencia entre naciones y regiones, etcétera.³³

Una comprensión adecuada y sobre base científica de esta transformación profunda en la

vida de las naciones requiere, pues, abordajes plurales y desde varias disciplinas. En el caso de América Latina, el Mercosur y, por supuesto del Uruguay, es necesario situar los procesos de cambio en la gran disputa planetaria por el formato de las relaciones internacionales; en particular, el acelerado proceso de imposición de los Estados Unidos —y sus empresas multinacionales— como gran centro hegemónico y de poder militar. Sobre todo, en los años noventa, se revirtió la expectativa de una “fácil” multipolaridad estratégica que incluiría a los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China, otros países asiáticos y quizás Rusia. Este proceso de unipolaridad creciente ha tenido un efecto directo para la región: la voluntad norteamericana de concretar —a través del ALCA y otras propuestas convergentes— un proyecto de integración subordinada de los mercados americanos —de Alaska a Tierra del Fuego—, y también de hegemonía política y geopolítica.

Antes y durante este proceso, en América Latina se venían ensayando diversas formas de integración regional, que, con mayor o menor éxito y ambición programática, intentaban resguardar intereses y prepararse para interactuar con el mundo globalizado, y ahora cada vez más unipolar. En particular, la experiencia del Mercosur trató de ir más allá de anteriores y semi-

³³ Ver un tratamiento detallado y fundamentación de esta propuesta metodológica en de Sierra (2001).

fracasados formatos de integración —ALALC, ALADI—, al punto de constituirse durante diez años en el más importante y exitoso —comercialmente— bloque del mundo capitalista periférico. La grave crisis actual del bloque no debe hacer olvidar esa realidad que, por otra parte, era ampliamente reconocida hasta 1999-2000, por la mayoría de los analistas y actores sociales y políticos, sin perjuicio de las muchas críticas que también le formulaban. Tampoco puede desconocerse el hecho de que la propia crisis del Mercosur es parte y efecto del proceso de disputas hegemónicas mundiales; y, en particular, de la voluntad de los Estados Unidos —desde su inicio— de hacer fracasar al Mercosur; al menos, en su carácter de Unión Aduanera, y sus pretensiones de transformarse en Unión Económica y bloque con voluntad política propia y mayor peso negociador.

Todo este proceso se desarrolló en el marco de la crisis creciente del Estado-nación y sus prerrogativas tradicionales. Y, como muchos han señalado, en buena medida ha sido un fenómeno cupular y de élites políticas y económicas regionales, que ha dado poco espacio a los movimientos sociales y la sociedad civil. Sin embargo, debe reconocerse que, una vez puesto en marcha, se desencadenaron en cada país y sus sociedades efectos múltiples y a

varios niveles. Junto con el reconocido atraso en la tematización adecuada de los fenómenos en curso, se fueron sucediendo impactos en las estructuras socioeconómicas y político culturales, en las formas de acción gubernamentales, y en los actores populares y empresariales de los países involucrados. Y ellos deben ser también estudiados con independencia del destino final que tenga el Mercosur.

Los trabajos aquí presentados enfocan procesos y niveles diversos de algunos de los fenómenos antes señalados. Para empezar, el artículo de *Marcelo Medeiros de Almeida* analiza teórica y empíricamente las nuevas tensiones entre globalización, regionalización y Estado-nación; en particular, sus implicaciones para los procesos de integración regional entre varios Estados soberanos. A su vez, jerarquiza el análisis de los problemas derivados de las desigualdades de desarrollo entre países y regiones de cada país, y fundamenta la necesidad de articular nuevas formas de supranacionalidad, para garantizar la sustentabilidad de estos procesos, así como su aporte a la función distributiva entre países y regiones. El análisis de esta problemática se realiza a la luz de la experiencia comparada entre el Mercosur y la Unión Europea; no caprichosamente, sino por ser procesos que, aunque

desiguales, poseen algunas similitudes tendenciales reconocidas por muchos analistas.

Alberto Rocha Valencia aporta un exhaustivo panorama de lo sucedido en la década pasada, cuando los intentos de integración en América Latina se hicieron más frecuentes y diversificados. Se refundaron algunos existentes con anterioridad y se crearon nuevos. Ello es analíticamente importante, pues nos muestra que, al día de hoy, es insuficiente referirse genéricamente a los procesos de integración como variable explicativa de otros procesos sociales y económicos. Su artículo sistematiza tres “épocas” de intentos de integración en América Latina, y realiza un estudio comparado entre ellos, que incluye el Mercosur. En especial, presenta resumidamente sus formatos políticos e institucionales, sus objetivos y sus lógicas de funcionamiento, aunque sin entrar en el análisis interno de los procesos y sus actores claves.

El tercer capítulo del dossier sobre integración, presentado en este número de la revista, está compuesto por cinco intervenciones orales (corregidas por sus autores), referidas a los desafíos que debe enfrentar el Uruguay —en cuanto pequeño país—, ante la propuesta norteamericana de crear el ALCA. Se expresan intelectuales, técnicos y actores sociales

(trabajadores y empresarios), en un análisis sintético —al mismo tiempo, descriptivo y prospectivo— sobre lo actuado por el país en el Mercosur, y el nuevo escenario abierto por las negociaciones orientadas a crear el ALCA. Lo señalado por los autores en el seminario “ALCA-Mercosur ¿Un ajedrez posible?” (junio del 2001), como es obvio suponer, desconocía los acontecimientos sucedidos posteriormente, pero pensamos que mantiene, en esencia, su validez como lógica de análisis de las tensiones entre ambos proyectos y las implicaciones del proceso para el Uruguay, si llegara a concretarse.

El trabajo de *Alfredo Falero* incursiona en la problemática de la construcción de un espacio social alternativo en el contexto del Mercosur. Es decir, un ámbito regional donde, paralelamente a los vaivenes políticos de construcción del bloque, poco a poco comienzan a generarse coordinaciones y redes transnacionales entre actores sociales de este espacio regional, en cuanto gérmenes de cambio social posible y, también, como potencialidades de construcción de una sociedad civil regional. Al focalizar el análisis en los procesos migratorios intrarregionales, trata de ponderar los desplazamientos regionales de fuerza de trabajo, tanto como requerimiento del *capital*

de trabajadores móviles y flexibles, como las perspectivas alternativas que abre un escenario de esta naturaleza.

El impacto específico de la creación del Mercosur sobre los problemas sociales locales en las zonas fronterizas es abordado en el trabajo de *Enrique Mazzei*, sobre el comercio informal en la frontera con Brasil (Rivera-Livramento). Al tratarse de un problema sin duda preexistente al Mercosur, se analiza la nueva significación del *informalismo* en los escenarios de la integración regional, en este caso escenarios fronterizos; fenómeno que tiene varias similitudes en otras áreas limítrofes con Argentina y Brasil. Aunque es un fenómeno local particular, en él aparecen implicados los problemas más generales del modelo de Estado y su articulación con el territorio, en el marco de los cambios de formato sustantivo del Estado-nación en su relación con el Mercosur y, más en general, con el proceso de globalización en curso. Pobreza, desempleo, semilegalidad, informalidad, mercado de trabajo binacional —viejos problemas de los sectores populares en la frontera norte— son abordados en su resignificación, en el contexto de la integración regional.

El trabajo de *Alberto Riella* desarrolla un análisis sociológico de los impactos e

implicancias que tienen en los actores colectivos del agro las dos lógicas en pugna, sobre el formato posible o deseable del Mercosur. Parte del supuesto de que este ha abierto un nuevo escenario de luchas y conflictos entre las organizaciones gremiales de base rural y agroindustrial de alcance regional, apoyados en nuevas alianzas entre las agrupaciones nacionales ya existentes. Analiza las nuevas formas de acción colectiva, y cómo los actores disputan —por negociación y conflicto— las nuevas reglas de juego y los arreglos institucionales mercosurianos que determinan la actividad agropecuaria. Para ello, describe estas nuevas organizaciones regionales, sus bases sociales y los intereses que representan, mediante un estudio de sus reclamos, acciones y posicionamientos frente a los avatares del proceso integrador. A modo de conclusión, el autor procura establecer un modelo para comprender las lógicas que subyacen a la acción de estos actores, y el modo en que estas lógicas se vinculan con las dos estrategias integracionistas antes mencionadas.

Daniel Rótulo incursiona —con instrumentos propios del análisis de las relaciones internacionales— en los problemas específicos que enfrenta el Uruguay, en cuanto “país pequeño”, en el proceso de integración mercosuriana. Como nosotros hemos sostenido en otros

trabajos,³⁴ el problema de la *escala* de cada país es una variable significativa para analizar su desarrollo y las relaciones de integración; e ignorarla —como sucede a menudo—, empobrece la calidad de dicho análisis. El trabajo de Rótulo avanza en la teorización de ese problema —ventajas e inconvenientes de la pequeña escala—, y luego aplica esos instrumentos para examinar cómo ha influido la pequeñez del país en su proceso concreto de integración al Mercosur. Al final, procura formular conclusiones normativas de dicha experiencia, para el futuro. Entre ambos momentos del análisis, realiza una exploración empírica de un caso paradigmático: las complejas —y exitosas— negociaciones que debió realizar el Uruguay, frente a la introducción unilateral, por parte de Brasil, de medidas restrictivas no arancelarias para nuestra producción de vestimenta y textiles. Para el efecto, incluye en el modelo de análisis el papel de las variables políticas e institucionales del Uruguay, en ese momento.

Finalmente, el artículo de *Gerónimo de Sierra* tiene como propósito central diseñar y aplicar un Método Prospectivo —con Escenarios Alternativos— al análisis de los desafíos que ha

enfrentado y enfrenta Paraguay, al integrarse al bloque regional. Como país, presenta múltiples asimetrías respecto de otros que integran el Mercosur, incluso el Uruguay, a pesar de la similitud de escala y población entre ambos. Aunque este trabajo se limita al caso paraguayo, se sostiene que el método propuesto tiene validez general para el estudio de los procesos de integración en general, y en particular, para los otros países que integran el bloque. El modelo analítico procura combinar el papel de las variables *internas* y *externas* en los balances de ventajas e inconvenientes de inserción al Mercosur, para configurar seis escenarios alternativos. Estos se definen por el cruce de dos variables: una con tres hipótesis sobre formatos internos paraguayos, y otra, con dos modelos alternativos de Mercosur. En el difícil escenario que deben enfrentar los pequeños países para maximizar ventajas y minimizar limitaciones, tanto más en procesos acelerados de integración asimétrica, el caso paraguayo parece extremar la acumulación de problemas. Sin embargo, se sostiene que siempre existen *márgenes de maniobra*, cuya utilización depende mucho más de factores internos y de la *capacidad de iniciativa* que de las determinantes estáticas, por peores que ellas sean como punto de partida.

34 Ver, en especial, de Sierra (1994).

BIBLIOGRAFÍA

de Sierra, G. (org.) 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Caracas: Nueva Sociedad – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México).

— 2001 “El Mercosur como proceso multidimensional y como estudiarlo desde las ciencias sociales” en de Sierra (coord.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino desde lo comercial a lo societario* (Buenos Aires: CLACSO).

DEMOCRACIA, DESARROLLO Y MERCOSUR: TRES CARAS DE UN DESAFÍO INTEGRAL*

Los vínculos —teóricos y empíricos— entre democracia, gobernanza y desarrollo son un tema clásico en las ciencias sociales de América Latina. Desde hace unos años habían caído bastante en desuso, en buena medida como reacción a un exceso de economicismo anterior, pero también por el predominio de enfoques reduccionistas de la política.

Debemos retomar una temática que la crítica realidad de nuestros países nos urge replantear en el nuevo contexto, y tratar de contribuir a dar una respuesta adecuada a los nuevos tiempos regionales.

Pensamos que no se puede discutir seriamente sobre los futuros de la democracia y la gobernanza en América Latina sin hacer una referencia muy detallada a qué pasa con el crecimiento económico, por un lado, y con el desarrollo más general, por otro.

Esta vinculación de las tres dimensiones es una propuesta teórica y no se trata de “juntar temas”, sino de obligarnos a pensar globalmente los problemas. Esto, por razones teóricas, pero también debido a que el grado de crisis de estos años está llevando a nuestras sociedades no solo al borde de sus modelos de integración sociopolítica y desarrollo, sino a la fractura institucional y a su marginación radical en el mundo moderno. Quizás por la fuerza de las circunstancias, y no necesariamente por razones teóricas o de ideología, estamos volviendo a debates tan holísticos y globales, como los de los años sesenta.

La problemática es realmente global: desarrollo, crecimiento, gobernabilidad y democracia, y es muy importante verla y pensarla en forma interrelacionada. Es por esto que los países deben articular, en sus reflexiones, no solo el aprendizaje del formato de crecimiento económico, porque el crecimiento económico no necesariamente trae aparejado un aumento de

* Publicado en De la Fuente, J. y Acosta, Y. (coords.) 2005 *Sociedad civil, democracia e integración* (Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Henríquez).

empleo, y ese es el caso, por ejemplo, de Argentina, que se recupera en la producción industrial, pero sin capacidad de generar suficiente aumento de empleo. La relación entre desarrollo y empleo es un problema crónico muy difícil de resolver aún más en la periferia. A su vez, sin empleo no hay integración social, y hay fragmentación y debilitamiento en el compromiso político.

También hay más violencia y, por supuesto, mayor necesidad de que el Estado responda ante este hecho.

Por tanto, en este contexto, la gobernabilidad se vuelve más difícil, y la democracia se debilita. Los sociólogos y los politólogos de los años sesenta y setenta nos educamos y aprendimos las bases de nuestras profesiones, estudiando las relaciones entre democracia, desarrollo, política y sociedad. Y esto fue lo que impulsó al desarrollo de las ciencias sociales en América Latina. Y, desde mi punto de vista, estamos volviendo a lo mismo: pareciera que nos encontramos discutiendo las mismas dimensiones del problema, en otro contexto, pero como si la cuestión fuera la misma. Se trata nuevamente de saber cómo crecer con equidad, integrar socialmente, construir democracia duradera en función también de los intereses de las personas que viven en la región.

Al mismo tiempo que se producía la superación democrática de las dictaduras, se fue afirmando —más allá de zonas grises que aún sobreviven en parte— la radicalización de las políticas de reformas, inspiradas en el Consenso de Washington, que fueron generando —prácticamente en todos los países— una grave situación social, política, económica y, en buena medida, también cultural e identitaria.

Sin duda, con diferencias de grado, pero en casi toda la región las expectativas de crecimiento económico se vieron detenidas, los déficits fiscales se dispararon, el PBI retrocedió o disminuyó su crecimiento, la deuda externa e interna se disparó brutalmente, el Estado tendió a debilitarse al punto de perder capacidad efectiva de iniciativa, mientras la lógica financiera fue desplazando a la lógica productiva, etcétera.

Y, como correlato, casi todas las sociedades de la región han entrado en graves crisis, de empleo, de equidad, de seguridad ciudadana, de capacidad integrativa y de posibilidades de ascenso social. Pero, además, en varios países, ese proceso se vio acompañado de manera creciente por una crisis propiamente política y de representación.

En alguno de estos aspectos, todos los países de la región presentan déficits muy

importantes, y en varios casos ello refuerza diagnósticos muy pesimistas sobre su probable futuro próximo.

La propia profundidad de la crisis abre oportunidades para diseñar salidas creativas, críticas, innovadoras, que puedan hacer renacer confianza en la ciudadanía, en los actores económicos, sociales y políticos. Confianza conceptual, técnica, política y también ética, para estructurar —para todo el Mercosur— programas de desarrollo más sustentables, más autónomos, más socialmente justos.

Estamos conscientes de que esa tarea es — en última instancia— dependiente de lo que hagan los actores sociales y políticos, pero también sabemos que en el destino de los grandes proyectos societales es muy grande el papel de los enfoques teórico-técnicos, e incluso de los modelos epistémicos de las élites y los ciudadanos. No estamos, pues, ante una tarea rutinaria o burocrática, sino debiendo contribuir a salidas que estén a la altura de la enorme trascendencia que estos momentos críticos tienen para las sociedades de la región. En particular para el Mercosur, lo que se haga en estos años tendrá consecuencias trascendentes y duraderas.

Pero hay una dificultad, y es que uno generalmente se encuentra con varios “discursos” o

“relatos” diferentes sobre el Mercosur. Cuando nos encontramos un especialista cultural, o de estudio de frontera, o de estudio de la identidad, se puede escuchar: “Esto que escriben por ahí es realmente interesante, pero se están olvidando del problema de la construcción de nuevas identidades mercosurianas”. Respecto de las fronteras, otro puede decir: “En realidad, las fronteras tenían problemas de integración previos”. Los comercialistas dicen: “No hagan ruido, no pierdan tiempo con temas blandos, pues lo esencial es el comercio”. Los institucionalistas dicen: “Con estas instituciones en el Mercosur, no vamos a ningún lado”. Lo mismo sucede con los industrialistas, productivistas u otros actores que preguntan: “¿Dónde están las políticas de integración industrial que en su momento fueron una idea central?”.

También está el enfoque predominante entre politólogos, donde se observa al Mercosur desde la fragilidad de sus instituciones políticas supranacionales y de la debilidad de la política institucional y parlamentaria en varios países del bloque.

En realidad, todos estos problemas se procesan simultáneamente. Y el destino efectivo de lo que va a suceder está muy lejos de estar predefinido; está muy lejos de saberse si será una simple zona de libre comercio perforada,

y en qué magnitud estará perforada; si será una unión aduanera, en cuanto perforada o no perforada, etcétera. Hay una interacción en tiempo real entre las dimensiones que están implicadas en el proceso de integración y la incertidumbre de saber qué va a ser, en definitiva, lo que se va a constituir. Incertidumbre que no es fruto solo de la complejidad, porque todos los procesos humanos y sociales son complejos. La incertidumbre de qué va a ser el Mercosur y, por tanto, qué interacción va a seguir teniendo con lo educativo, con el sistema político, con las ciudadanía regionales y locales, con las estructuras de producción multinacionales, etc., es fruto de que en cada país hay actores con intereses y políticas distintas, y hasta contradictorias, actuando sobre estas dimensiones.

Desde mi punto de vista, los problemas de la pobreza, de la incorporación al mercado de los informales y marginales, de la ciudadanía política o social, de las políticas productivas de industria pesada o de bienes de producción, o de bienes terminales en la región, de integración de procesos educativos comunes, y otros tantos, están hoy vinculados de forma parcial con el destino de lo que pase globalmente con el proceso de integración.

Como sociólogo y como sociólogo político, y por estar los últimos años trabajando en los

temas de integración, mi pulsión intelectual es rescatar y sistematizar esta exigencia de análisis supranacional de los problemas que tenemos en cada nación; al menos, si queremos realmente *razonar* en términos de integración, y más aún si queremos *operar* en términos de integración.

Si es nuestro interés participar en la disputa de cómo va a ser el Mercosur, ya sea como intelectuales, o como representantes de gobiernos, de partidos o de movimientos sociales, debemos entender que este proceso es complejo y que tiene distintas dimensiones, las cuales, además, inciden unas sobre otras.

En los últimos tiempos, hemos asistido a un *shock* de mercusionarismo, porque Brasil, el país más grande de América Latina y del Mercosur, jerarquizó mucho el objetivo de la integración regional. En la medida que uno pudo ver la configuración de las alianzas socioeconómicas que llevaron al poder al gobierno de Lula, empezó a entender que había algo más que un discurso puramente político en sus propuestas de fortalecer y ampliar el Mercosur.

Pero, como analistas, debemos ser prudentes, pues hay muchas fuerzas en juego, dentro y fuera de cada país; para empezar, las fuerzas de las transnacionales de los países desarrollados, de los grupos de inversión y de los organismos

multinacionales, que operan intensamente para impulsar el tipo de Mercosur que prefieren. Están tratando de definir el perfil de lo que debería ser. Al respecto, no debemos olvidar que la parte del Producto Bruto Nacional que representan, en Brasil y Argentina, las empresas extranjeras es muy grande; también, en lo comercial, una proporción significativa de las exportaciones proviene de empresas extranjeras que están radicadas en estos países. Ni qué hablar de los servicios, luego de la nueva etapa de las privatizaciones.

A esto debemos agregarle el entramado muy heterogéneo de los partidos políticos, sus estrategias, sus rutinas mentales y sus modelos culturales profundamente atrasados —en su mayoría—, para entender lo que implica esa pequeña gran revolución detrás de un proceso de integración mucho más político, con características de supranacionalidad y con superación de las grandes divisiones históricas.

Hay, pues, muchas expectativas, muchas incertidumbres, tanto con actores nacionales como extranjeros, todos ya constituidos legítimamente como actores de este proceso. Pero, al mismo tiempo, estamos en un momento particular, porque si bien el actual gobierno de Brasil y también el anterior, en su última etapa, han tenido una voluntad de abrirse comercialmente

a los países de toda América del Sur, aún persisten muchas contradicciones en el propio Brasil, en sus relaciones con EEUU, con la ALADI, con la Unión Europea, donde hay fluctuaciones, lo que hace que los discursos y promesas tengan límites a geometría variable.

El Mercosur, más allá de lo comercial, pareciera que enfrenta una difícil consolidación en los próximos años, en lo político, cultural, social e incluso productivo. Y es esto lo que creo que debemos impulsar desde los espacios de reflexión y trabajo de perfil principalmente académico.

Si la integración se consolida, debemos eludir la rutina de seguir estudiando y analizando los problemas del desempleo, empleo precario, discriminación de la mujer, etc., con una visión puramente nacional. Mi propuesta es que lo mercosuriano como problema y como nivel de análisis, no como utopía, ocupe un lugar creciente en el análisis y cruce a todas esas dimensiones. No debemos, para tomar un ejemplo, minimizar el estudio de lo local, pero debemos ver qué va a pasar con el estudio del problema, digamos, de los niños paraguayos, si el Mercosur adopta un perfil A, B o C. En el Brasil, qué va a pasar con el programa sobre el hambre, si dicho país se integra más o menos con sus vecinos. O cuánto dinero va a invertir Brasil de sus

ahorros para dedicarlo a fomentar el proceso de Mercosur de tipo A, B o C.

Empecemos, también, a pensar los problemas bancarios o financieros de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, en función de qué va a ocurrir con los demás bancos centrales, con los demás ministros de desarrollo, con los demás bancos de apoyo a la producción.

Si no pensamos y actuamos, como intelectuales, actores sociales y políticos, preocupados e interesados por la construcción de un Mercosur más consistente, si no producimos insumos sistemáticos, creíbles, bien estructurados, seguramente se va debilitar un tipo de formato mercosuriano más profundo y trascendente, y se va a fortalecer otro más puramente comercial, en esencia “neoliberal” y *light*.

Mi hipótesis es que la construcción de un proyecto político cultural, social y económico de integración es un desafío muy difícil, muy complejo, ya que hay múltiples factores que lo traban. Sostengo que efectivamente es verdad que los procesos complejos de integración que tienen un destino razonable, sobre una base material que los sustente, pueden llegar a un término avanzado; pero también afirmo que se requiere un complicado proceso de voluntarismo político-intelectual que interactúe con las fuerzas materiales de los procesos sociales.

Es decir que nuestra responsabilidad es realizar ese aporte de enriquecer el punto de mira, y ayudar a reconstruir la episteme de las élites constructoras del modelo de desarrollo mercosuriano. Y cuando digo élites no pienso solo en las clases dirigentes, sino también en los núcleos de conducción de los movimientos sociales y populares, de los sindicatos, los educadores, los formadores de opinión, etcétera.

En casi todos los países, los diputados, los senadores, los ministros están bastante atrasados en entender todo lo que está en juego; los empresarios más grandes son los que más articulan, son los que mejor entienden las reglas de juego, y tratan de influir con continuidad en lo que pasa; pero los actores culturales, políticos, jurisdiccionales, generalmente, están muy atrasados. Una notoria excepción son las centrales sindicales, pero todos sabemos que, en los equilibrios sociopolíticos actuales, ellas tienen un margen bien reducido de influencia en las decisiones principales. En consecuencia, hay un gran atraso político y cultural para entender en qué estamos metidos. Y, por lo tanto —si todo sigue igual—, esto permite pronosticar que un segmento muy importante del programa ambicioso de Mercosur va a fracasar.

Los intelectuales y académicos somos, en parte, constructores del discurso de élite, y ese

discurso no solo se construye con palabras, sino también con investigación; con un tipo de investigación no solo sectorial, sino que cruce todas las dimensiones que están en juego. Estamos, pues, todos convocados a un cierto activismo del estudio, no discursivo sino analítico y empírico del proceso en curso. Y creo que este tipo de seminarios nos ayudan a comprender un poco más la complejidad, y eventualmente ayudan a otros a razonar sobre el tema. Esto significa enriquecer y ser actores de lo que va a ser el Mercosur efectivamente. Y si podemos cambiar en algo la episteme de las élites decisorias del proceso, algo habremos contribuido a que sea un proceso más trascendente, menos burocrático y, sobre todo, que toque las zonas más sensibles de lo que está realmente en disputa, en esto de la integración.

No se trata solo de cuánto se vendió este semestre ni si los productos importados son mejores o peores. También está involucrado un proyecto sociocultural y, en buena medida, geopolítico. Y yo entiendo que, desde hace años, no se presentaban tan buenas condiciones —ni las va a haber por mucho tiempo— para relanzar el Mercosur, dada la orientación al respecto de los gobiernos de Lula y Kirchner. Considerando el peso estratégico de ambos países en el Mercosur, nuestra problemática y

nuestro análisis deberían priorizar un análisis científico y político sobre si el gobierno actual del Brasil —y, en segundo rango, el argentino— va a fracasar o va a tener éxito, y si en un plazo razonable tendrá la posibilidad de acelerar el ritmo de crecimiento económico y desarrollo social local, y ello, en un programa regional de desarrollo más o menos integrado con Argentina. Aunque, por cierto, esto debe incluir realmente a Paraguay y Uruguay.

Toda la integración concreta que se hace a diversos niveles —amén del comercio—, como por ejemplo, en educación superior, en el cine, en la cultura, en lo sindical, en el deporte, en algunos sectores productivos, etc., es algo importante y tiene efectos positivos. Pero si aceptamos que el eje del éxito del Mercosur está en el desarrollo económico y social sustentable y democrático a largo plazo, ello se juega, en gran medida —desde mi punto de vista—, en si el proyecto global actual de la coalición que gobierna en Brasil es correcto o equivocado, o mejor dicho, si tiene éxito o fracasa. Y si, además, junto con Argentina, logran reequilibrar en grado importante las relaciones económicas, pero también políticas con los Estados Unidos y con Europa.

Finalmente, voy a intentar transmitirles brevemente cómo veo los ejes principales de

esta problemática en el Uruguay, en función del tema global que nos ocupa; esto son: la relación entre producción, crecimiento, generación de empleo, de riqueza y la forma de estar distribuida, con la construcción de la democracia, política y también social —en el sentido más amplio de la palabra—; y sus efectos para la gobernanza en el país.

La complejidad para analizar el problema uruguayo de los últimos 4 o 5 años es que al Uruguay —por estar calificado en casi todos los cuadros comparativos en los lugares altos de América Latina, por su estabilidad política, por su integración social, por su nivel educativo—, es difícil pensarlo en un contexto de crisis profunda. No solo porque nos faltan algunas categorías; también nos faltan institucionalmente —en la academia y en las fuentes de información pública— algunos instrumentos de medida de los nuevos fenómenos que se están produciendo. Hubo retrasos en percibir algunos aspectos de la crisis social, porque antes no se medían. Además, hay dificultades conceptuales de pensarse, en el marco de una crisis tan profunda.

Desde 1999, pero sobre todo desde 2001, hay crisis económica, crisis productiva, crisis de empleo, crisis financiera, pero muchos, en Uruguay, siempre tratan de pensarse como que su

situación es menos grave que la de sus vecinos del Mercosur u otros de América Latina.

En general, creo que ese era antes un punto de vista razonablemente acertado. Mi pregunta —que es la misma que se están haciendo muchos colegas en Uruguay, y que me parece interesante discutir ahora con los colegas extranjeros—, es en qué medida el Uruguay no ha entrado ahora en una etapa cualitativamente distinta de su desarrollo —o no desarrollo—, y de su capacidad de sustentar algunos de los capitales políticos y sociales que antes tenía. En qué medida el Uruguay, en el marco de una crisis que es mucho más general, pero en la cual ha entrado de lleno, no ingresó en una etapa duradera, compleja, de crisis de reestructuración de la sociedad. Hay pérdida de niveles de riqueza social, pérdida importante de calidad de vida; hay un proceso continuado de pérdida de calidad de la educación pública, con efectos duraderos difíciles de revertir; fuerte empobrecimiento de los niños y de los adolescentes, y desde el 2002, también del promedio de la población. Pero esos niños de 5 y 10 años son generaciones con carencias que llevará muchos años revertir: están mal educados, mal alimentados, y es un proceso de muy lenta reversión.

Hubo casi cinco años de recesión; hubo pérdidas de expectativas (como pasó en Argentina)

y, por el fin, del esquema de dólar barato y moneda sobrevaluada; dificultades para exportar, desindustrialización, auge de la especulación financiera. El modelo anterior había “funcionado” —hasta que el Brasil devaluó en 1999— cuando Uruguay había tenido un crecimiento importante del PBI y le vendía mucho a Brasil. El Uruguay tenía el *investment grade* hasta casi mediados del 2002, cuando quebró todo ese modelo. Es difícil de pensar sin caer en eslóganes simplistas, pero en seis meses se pinchó un globo que parecía que funcionaba; se hizo añicos. Dejó de ser creíble para los inversores locales y extranjeros; dejó de haber sistema financiero funcionando; se produjo un profundo aumento de la desocupación; se semiparalizaron los intercambios económicos; se agudizó la recesión. Hay una situación muy fuerte de endeudamiento en el campo, en los pequeños y medianos productores; de pérdida de expectativas de los jóvenes estudiantes, de los profesionales, y de los obreros y trabajadores de servicios. Y esas personas ahora tienden a irse del país, por lo que se produjo un importante aumento de la tasa de emigración, con lo que eso significa para un pequeño país con baja tasa de natalidad.

Hay una convergencia de factores negativos que, muy a menudo, se los trata de revertir con

aquello —que yo tengo la impresión de que empieza a ser una retórica no conducente— de que el Uruguay tiene condiciones de capital humano para revertir, que tiene un capital educativo, que tiene un sistema político, que la gente todavía cree en los partidos, que tiene sindicatos, etcétera, etcétera. Y eso es verdad. Pero la reflexión no debe ser situada en un análisis descriptivo de algunos de los capitales — que tiene, pero que está perdiendo en parte—, sino en que la articulación de estos factores requiere, primero, capacidad de las instituciones de tomar iniciativas coherentes con una visión estratégica; segundo, y en especial, se requiere de las élites políticas, económicas, sociales, empresariales, de gobierno, élites educativas y élites populares, capacidad de articular una visión coherente de dónde se está y hacia dónde se puede ir.

Y ese es el punto más delicado de la situación uruguaya. Hay una perplejidad que aparece opacada —o los efectos críticos de ella— por dos circunstancias que son reales, pero que dificultan la visión de lo que está pasando y, sobre todo, cómo salir de ello. Una de las circunstancias reales es que no hubo un estallido social como en la Argentina —o como amenaza haber continuamente en Paraguay—, en parte, porque mucha gente se va del país; segundo,

porque hay contenedores estructurados en la sociedad —sobre todo a nivel sindical—, que juegan un papel de organización del malestar; tercero, porque hay partidos políticos que todavía tienen referentes en la sociedad y, por lo tanto, son también contenedores. No hay un estallido social aún, aunque hay un aumento de la inseguridad ciudadana, violencia juvenil. Hay bolsones de crispación creciente.

Por otro lado, el sistema político funciona —para el que lo mira de afuera— como si no pasara nada. Los partidos existen, se vinculan, hay encuestas, hay intenciones de voto, hay cálculos electorales, expectativas de lo que va a pasar; pero sucede algo que me hace recordar el cuento del “pavo degollado” que sigue caminando un trecho porque todavía tiene energía, pero ya no sabe de dónde viene ni adónde va. Hay algo de eso en la situación del Uruguay.

Ha quebrado el país, ha quebrado el sistema financiero; la mayoría de las iniciativas políticas están desorientadas, no logran concitar credibilidad ni entre los técnicos ni entre la ciudadanía y, sin embargo, sigue habiendo referencia del ciudadano a los partidos, incluso a los sindicatos —menos que antes, pero hay. No hay una desarticulación total. Lo que hay es una incongruencia entre la profundidad de la desarticulación de la capacidad de reproducir

el modelo anterior y las iniciativas para enfrentar la crisis que, día a día, se profundiza.

No es que quiera hacer una reflexión pronosticando qué debe ser peor, pero muchos científicos sociales en Uruguay nos preguntamos si en algún momento esta crisis social tan aguda va a repercutir o no en el sistema político.

Por ahora —dicho superficialmente, porque hay muchas variables que juegan—, va repercutiendo en el aumento de la intención de voto a la oposición; y en el aumento de ciertos sectores dentro de la oposición, que han crecido, con un diálogo con los sectores más empobrecidos.

La gobernabilidad no parece estar amenazada en lo inmediato; no obstante, esa es una falsa impresión, y por eso hablo de un pavo degollado. Es imposible sostener por mucho tiempo una situación extrema de desocupación abierta, más 50% de ocupación precaria, horizontes cerrados, fuerte voluntad emigratoria, gran dificultad de los empresarios (pequeños, medianos y grandes) para retomar el dinamismo.

No se trata de hacer un catastrofismo fácil. Se trata de percibir que se han roto varias cosas importantes para que eso siga funcionando. Entonces, a qué conduce empeñarse en decir que tenemos gente educada, que tenemos condiciones para recuperarnos o que tenemos posibilidades de diseñar el futuro.

El futuro se diseña con políticas duraderas, consistentes durante un período largo. Las políticas de producción, o sociales, o educativas, cuestan dinero. Para destinar dinero a políticas que cuestan dinero cuando no lo hay, se requieren acuerdos políticos y sociales que transfieran ingresos.

Por ejemplo, desde hace años —no menos de 10 o 15 años— se dice que el Uruguay tiene un futuro con la producción con valor agregado porque tiene buenos ingenieros, la gente es educada, etcétera. Pero Uruguay es el país de América Latina que menos invierte en educación superior, y en ciencia y tecnología, junto con Haití. Y al final, eso tiene un efecto que es empobrecer la capacidad de competencia. No basta decir que es posible, porque los ingenieros buenos de acá se van a trabajar a EEUU, a Australia, a España o a Italia. Y así, en cada uno de los capítulos.

Por otro lado, una parte considerable de la conducción política del país ha hecho una apuesta fuerte a un relativo desenganche del Mercosur. No en forma totalmente explícita, pero cuando un equipo de gobierno —que se pretende innovador y con capacidad de iniciativa, como es el actual— se embarca en una campaña sostenida de relación bilateral estrecha con EEUU, todos los técnicos, de distintas orientaciones políticas,

coinciden en señalar que es una acción completamente disparatada, sin viabilidad de concreción a corto o mediano plazo.

Esto nos da un escenario sombrío, pero, al mismo tiempo, nos obliga a reflexionar a todos acerca de la importancia de incluir, entre los escenarios dinamizadores para salir de la crisis, una reformulación de la relación con el Mercosur. No en abstracto, no filosófica, ni antes ni después: en este período histórico.

Ahora hay un ciclo de cuatro años, que empieza con el gobierno de Lula y el nuevo gobierno argentino, y hay una serie de agendas de negociación con el ALCA, con la UE, con la OMC, todas cruzadas entre sí. Brasil, que es el país con más fuerza en el Mercosur, ha decidido darle prioridad uno a su estrategia de integración al Mercosur, para negociar juntos hacia afuera; para crear un mercado regional más integrado, políticas productivas, políticas de financiamiento regional, un parlamento común, y algunas instituciones supranacionales, etc. El gobierno argentino va acompañando, en buena medida, también ese enfoque. Son todas cosas que no sonaban desde hace mucho. Es un momento especial.

Creo que si hay algo fuera de época y desubicado en este momento es un cierto patriotismo provinciano de muchos dirigentes políticos

uruguayos, que imaginan la posibilidad de una estrategia de recuperación de esta profunda crisis en la que hemos entrado, en términos puramente nacionales y aislados.

Si hay alguna alternativa de una salida de esta crisis en un plazo mediano es sumando fuerzas enérgicas con un planteo regional —estoy hablando para el caso de Uruguay—, con Brasil en primer lugar, y con Argentina y Paraguay, si es

que Argentina logra mantener una cierta estabilidad de políticas con el nuevo gobierno.

No hay Mercosur sin un acuerdo político y económico funcionando entre Argentina y Brasil. Por lo tanto, Uruguay, en eso, es dependiente. Pero solo si apuesta con fuerza a eso, tiene alguna chance de lograr que la ecuación que nos convoca —democratización política y social, gobernabilidad y desarrollo— pueda cerrar en forma positiva.

MERCOSUR Y URUGUAY*

El Uruguay —como pequeño país que es— tiene restricciones fuertes para hacer efectivas —en su totalidad de diseño y solitario— sus políticas de inserción internacional. Esto le pasa también a Brasil y Argentina, solo que en menor cuantía. Sus grados de libertad, aunque acotados, son mayores naturalmente que los nuestros. Pero tener limitaciones no debió ser nunca excusa para carecer de orientaciones estratégicas, o definir las erróneamente, en lo relativo a los intereses de la sociedad uruguaya a mediano y largo plazo.

En sus bases programáticas recientes y en las declaraciones públicas del presidente electo y su canciller, al nuevo gobierno no se lo puede considerar omiso a ese respecto. En líneas generales, ha definido claramente sus opciones orientadas al multilateralismo en la escena internacional, y a la integración regional con eje en el Mercosur. Y, más en detalle,

se ha manifestado favorable a profundizar en este la integración económica y productiva, así como el fortalecimiento de sus instituciones políticas, etcétera.

Esto significa, sin duda, un cambio fuerte respecto de lo que fue la política del gobierno de Jorge Batlle y, más en general, de los últimos gobiernos. El problema es que desde que Kirchner y Lula asumieron sus mandatos, también ellos han definido un rumbo similar en lo programático y, sin embargo, no fueron capaces de dar, hasta ahora, saltos cualitativos para concretar y profundizar la integración en el plano comercial, productivo, financiero, institucional, social, cultural y ni siquiera energético. No se trata de que mientan, sino que, entre los propósitos y la maraña de intereses, instituciones, hábitos y paradigmas preexistentes —a nivel de cada país y en lo internacional—, existe siempre una fuerte distancia.

Si eso les ha pasado a los dos grandes del Mercosur, no podemos esperar que la sola voluntad

* Publicado en *Brecha* 2005 (Montevideo) 17 de marzo.

uruguaya pueda bastar para resolver los obstáculos. Nuestro dinamismo podría ayudar mucho —lo que no sucedió en estos años—, pero en definitiva sus efectos dependerán, en gran medida, de cuánto podamos avanzar en los acuerdos con Argentina y Brasil. Por lo tanto, las políticas deberían tener, al mismo tiempo, audacia y continuidad, así como prudencia y flexibilidad.

Para que no se tome esto como una perogrullada, me explico. Hablo de audacia y continuidad, en cuanto a apostar de verdad, y con fuerza, a la opción de desarrollo integrado regional —bajo liderazgo brasileño—, aun sabiendo que ello tiene sus costos a corto plazo, y que deberán, pues, preverse políticas alternativas y complementarias de corto y mediano plazo. Y prudencia, pues esta línea estratégica solo es sostenible política y socialmente si Brasil y Argentina juegan, asimismo a fondo, ese camino. Y no solo en lo político, sino también en lo comercial y productivo; y, en términos más globales, en una estrategia real de desarrollo regional integrado y combinado, que no es lo mismo que aumentar únicamente el comercio o las inversiones intrazona. Si somos objetivos en el diagnóstico, hay que reconocer que ese camino de máxima no está para nada asegurado por el momento. No lo está en lo económico, pero tampoco en lo social y cultural.

Hasta ahora se ha avanzado escasamente en el tema de las cadenas productivas o la integración energética efectiva y constante, pero aún menos, en lo relativo a la libre circulación de fuerza de trabajo, o la construcción voluntarista de una identidad comunitaria mercosuriana en lo educativo y en lo subjetivo. Nadie se dice en contra, pero los avances son, en realidad, muy poco significativos, aunque hubo algunos progresos en estos años.

Lo mismo en cuanto al papel ciudadano y de los parlamentos nacionales y uno eventual de carácter regional. Uruguay viene apoyando este punto, pero deberá hacer congeniar la bondad del principio con las dificultades de la enorme asimetría de escala entre países. Sin duda, la ingeniería institucional puede resolver ese problema —Europa lo ha demostrado una y mil veces—, pero las dificultades no son menores.

Para nuestro país, también es esencial trabajar por una concreción efectiva —y no solo declarativa, como hasta ahora— del reconocimiento de las asimetrías y la fijación de políticas y recursos para compensarlas. Esto debe ser una condición para seguir avanzando en los otros terrenos. Lo contrario sería aceptar la retórica de los vecinos como buena por sí sola. Tanto más que, por su escala, el compensar e integrar las demandas uruguayas solo puede

—globalmente— tener un costo menor para la dupla Brasil- Argentina.

Finalmente, el país debe insistir en la clarificación política y jurídica del alcance de las numerosas ampliaciones a nuevos países socios del Mercosur —y no miembros plenos—, así como de la vía estratégica hacia la unión sudamericana, que impulsa con mucha fuerza Brasil desde hace tres años. No me refiero a una clarificación filosófica, sino de sus implicancias prácticas para el Mercosur, y especialmente para el Uruguay, su economía y su sociedad. El papel de Uruguay ha sido mínimo en ese proceso de “ampliación”; pero ahora que el gobierno apoya el objetivo general, debe demandar con fuerza esas clarificaciones.

Tabaré Vázquez viaja a Brasilia estos días con una agenda cargada de temas varios, algunos más urgentes que otros. Más allá de la declaración conjunta, ojalá Brasil dé pasos concretos y significativos en la línea de contemplar las demandas uruguayas en sus aspectos estratégicos —en especial, en avanzar hacia algunas cadenas productivas, la integración energética, la profundización institucional, así como la creación de fondos de compensación—, pero también en aquellos asuntos prácticos y más inmediatos, como la fluidez fronteriza y aduanera en materia de lácteos y arroz, por ejemplo.

La pequeña escala uruguaya haría poco comprensible una dilación indefinida de soluciones para estos reclamos. Ojalá también que este primer viaje del Presidente, luego de asumir el cargo, signifique un reconocimiento efectivo, por parte de Uruguay, del liderazgo brasileño en el proceso regional; cosa que siempre ha costado mucho aceptar entre las élites uruguayas, incluyendo las de izquierda. Es, al mismo tiempo, justo reclamarle a Brasil que asuma el “precio” de ese liderazgo, como lo hicieron Francia y Alemania en Europa, en su momento. Al menos en teoría, esa necesidad es explícitamente reconocida por dirigentes de primer nivel de Itamaratí, como es el caso del viceministro Samuel Pinheiro Guimarães.³⁵

35 El Mercosur significa Brasil y Argentina, de la misma forma que la UE significa Alemania y Francia, y el TLCAN significa EEUU y Canadá. Una coordinación efectiva de las políticas externas de Brasil y Argentina seguramente obtendría el apoyo, aunque resistente, de Uruguay y Paraguay, teniendo en cuenta la naturaleza de sus relaciones con los dos socios principales del Mercosur; y este apoyo sería posible, en caso de que ocurra un verdadero tratamiento asimétrico a su favor, y necesario, por causa de su posición frágil frente a las concesiones “tentadoras” (aunque diminutas) de las grandes potencias (especialmente, los EEUU), hechas directamente o por medio de terceros países, y aptas a fracturar eventuales posiciones comunes del Mercosur.

Gobierno del Frente Amplio y el Mercosur*

El Mercosur nació “esquizofrénico” y, como se sabe, nunca es fácil salir de esa situación. Digo esquizofrénico, queriendo referir metafóricamente a la contradicción entre los muy ambiciosos objetivos generales declarados en el Acta de Asunción y los acuerdos y caminos concretos que se fueron recorriendo, en su proceso.

Es conocido que estos últimos estuvieron muy centrados en la construcción de una zona de libre comercio (ZLC), y conducidos por la lógica fuertemente “neoliberal” de los gobiernos de Menem, De la Rúa y Collor de Mello, y aunque en menor medida, también del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En Ouro Preto, se dio un paso importante hacia un objetivo distinto, como es la construcción de una unión aduanera (UA). Pero también sabemos que ni la ZLC ni la UA han logrado, aún hoy, aplicarse en plenitud; al contrario, han perdurado zonas

de transición demasiado numerosas e importantes cualitativamente.

Paralelamente, se fueron aprobando gran cantidad de otros acuerdos orientados, en buena medida, por los objetivos más ambiciosos del tratado, ya sean económicos, políticos o socioculturales. Sin embargo, buena parte de ellos no han sido internalizados por los respectivos parlamentos o gobiernos, o si lo fueron, se aplican poco o mal.

En todo caso, yo creo que la mayor carencia del proceso ha sido —en función de sus supuestos objetivos declarados—, la falta de una política rectora orientada al desarrollo regional como tal; en primer lugar, de tipo económico, pero también social, cultural y político. Es decir, la construcción de un bloque que sea, poco a poco, realmente algo más, mucho más, que la suma de sus partes.

Desarrollo no es lo mismo que aumento del comercio y, como sabemos, ni siquiera solo del PBI. Un bloque “que sea algo más” no solo

* Publicado en *Brecha* 2005 (Montevideo) 8 de junio.

quiere decir superar las diferencias históricas profundas entre los países, sino que supone la construcción “política” voluntarista (no confundir con disparatada) de una nueva “entidad política” (no confundir con anulación de los Estados preexistentes), con ciertas instituciones supranacionales, con grados importantes de integración productiva y no únicamente comercial, con ciertas coordinaciones de tipo macroeconómico, y con espacios de supranacionalidad política y social efectivos. En estos y otros planos, al día de hoy, se advierten muchas carencias y contradicciones.

Hasta 1999, en la medida que creció mucho el comercio intrazona, todos los gobiernos, y casi todos los actores, silenciaron sus críticas o las minimizaron. A partir de ahí, se multiplicó el coro de los detractores. Algunos ya lo eran de siempre —sobre todo eran contrarios a la unión aduanera y a formas de supranacionalidad—, y otros devinieron críticos ante la gravedad de las crisis y desencuentros, o por los costos sociales de una crisis poco imputable al Mercosur como tal. Obviamente, los Estados Unidos, que siempre se opusieron a la creación del Mercosur, lo siguieron haciendo desde su propia perspectiva e intereses.

Es interesante recordar que las oposiciones y apoyos al Mercosur fluctuaron en estos lar-

gos años, de “izquierda a derecha” y viceversa, y se han cruzado y cruzan en distintos niveles y ángulos de análisis. Hay —por ejemplo— análisis “por la izquierda”, que lo critican fuertemente por intentar una integración sin salir del marco del capitalismo mundializado, o no atender los aspectos sociales; y otros, que lo apoyan por su potencialidad desarrollista regional y capacidad de enfrentar, en parte, al capitalismo de los países centrales, como es el caso del gobierno de Cuba y Venezuela, las centrales sindicales del Mercosur y, por supuesto, el Partido de los Trabajadores y el Frente Amplio.

Hay, a su vez, análisis “por la derecha” que lo cuestionan por poner trabas al libre comercio irrestricto, por favorecer desvíos de comercio, debilitar las soberanías nacionales, otorgar demasiado espacio potencial a los gobiernos, etcétera.

Sería muy endeble achacar tantos problemas y desencuentros solo a la incompetencia o los dobles discursos. Hay que reconocer que existen fuertes trabas históricas y estructurales a una reestructura global del lugar y forma de actuar de los países, con la profundidad y pretensión que insinúan los tratados de Asunción y Ouro Preto, así como muchas de las declaraciones y acuerdos posteriores. Asimismo,

desde su inicio hubo y hay actores fuertes con posiciones encontradas. Es decir que se creó un nuevo escenario de disputas y luchas, y un nuevo campo de fuerzas en movimiento.

En ese complejo contexto, el papel de los pequeños países, como Uruguay, es especialmente difícil; con aprietos a causa de las asimetrías regionales, aunque también no exento de oportunidades bajo ciertas condiciones coyunturales y de acciones o iniciativas propias.³⁶ Como decíamos en una nota anterior aquí en Brecha (Detrás de los Números, 1 de abril de 2005), no bastará con la decisión y buena voluntad del nuevo gobierno de nuestro país para superar las trabas y los atrasos, y lo que es quizás más importante, para superar las indecisiones o tribulaciones sobre los objetivos del bloque, aunque sea a mediano y largo plazo.

Las asimetrías del bloque, hasta ahora, sobre todo han perjudicado al Uruguay y más aún, al Paraguay. Pero debe tenerse claro que, para ninguno de los dos, la alternativa de la ruptura con el Mercosur es necesariamente garantía de mejores desempeños en el contexto actual

de cada país y la situación internacional. Más allá de ese criterio metodológico básico —el famoso “costo de oportunidad” en su aspecto no solo económico—, existen múltiples fundamentos teóricos y evidencias empíricas para defender la tesis de que, al menos para Uruguay, es decisivo buscar una integración global —no solo comercial— con sus vecinos regionales, en vistas a un desarrollo sostenible.

Si esto es correcto —aunque sabemos que muchos discrepan con ello—, el Uruguay deberá focalizar su esfuerzo para generar —o fomentar— decisiones que faciliten el avance en esa estrategia.

Para comenzar, requiere ponerse al día con todas las resoluciones y acuerdos que los gobiernos anteriores no incorporaron e impulsaron desde la presidencia *pro tempore*, para que actúen en esa línea los países vecinos. También debe presionar por el cumplimiento efectivo de aquello que sí fue incorporado, pero que no se cumple a cabalidad.

En segundo lugar, necesita trabajar con dedicación y minucia en la aplicación inmediata del recién aprobado FOCEM³⁷ —y luego, su ampliación—, ya que representa un paso cualitativo y

36 Hemos desarrollado con cierto detalle teórico y empírico estos elementos en trabajos anteriores. Ver, en particular, de Sierra (1994 y 1999).

37 Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

muy reclamado en la lógica de la integración, por más que el monto inicial sea poco significativo.³⁸

En tercer lugar —tal como lo prometió el presidente Vázquez—, debe dar un real empuje social y ciudadano al funcionamiento del Mercosur, lo que no será fácil, más allá de la declaración consensual, ya que ello supone afectar las lógicas actuales de decisión. En particular, debe ampliar los espacios y capacidad decisoria —no solo del proyectado “parlamento” regional y los parlamentos nacionales—, sino de las organizaciones sociales y corporativas, incluyendo las ONG y sus redes.

En términos más globales, el Uruguay debe aprovechar la actual buena sintonía política regional para maximizar nuestras propias exigencias y reclamos postergados, así como más

38 Sería totalmente inimaginable la evolución de la UE sin la magnitud de los fondos transferidos de unos países a otros, y no solo hacia los menos desarrollados, pues, por ejemplo, aún hoy Francia recibe el 40% de los fondos agrícolas del bloque.

en general, promover una mirada integradora global y de supranacionalidad acumulativa.

Es un desafío, pero vale la pena intentarlo y no sucumbir a la contabilidad fiscal o comercialista del día a día, o el simple balance de costos respecto del pasado.

Es, por otra parte, lo que la ciudadanía votó, si es que tuvo para ello en cuenta el importante documento sobre “Uruguay Integrado”, presentado por Tabaré Vázquez antes de las elecciones.

BIBLIOGRAFÍA

- de Sierra, G. (org.) 1994 *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Caracas: Nueva Sociedad).
- 1999 “Limitaciones y potencialidades de un pequeño país en el marco de la integración regional” en *Futuro de la sociedad uruguaya* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Comunidad Económica Europea).

EL GRADO DE VIABILIDAD DE UNA HIPOTÉTICA NACIÓN SUDAMERICANA*

Creo que debemos comenzar por definir qué es Sudamérica.

Sudamérica tiene una primera definición casi banal, que es la topográfica, que tiene algo que ver con la geopolítica. No es lo mismo estar situado al lado de EEUU, como México o Centroamérica. Lo puramente geográfico tiene una cierta significación. También en la economía, pero eso depende del contexto histórico en que estemos. Cuando no había aviones ni cargueros de gran volumen y los barcos eran frágiles, estar pegado a otro territorio tenía cierto impacto económico. Se debe analizar a qué momento histórico nos estamos refiriendo, para pensar Sudamérica.

Ya pensando en la época moderna, uno puede decir por qué —refiriéndome a esto del impacto geopolítico inmediato de las

distancias— EEUU invadió tantas veces México, Centroamérica y el Caribe, y prácticamente no ha invadido Sudamérica.

Eso, de alguna manera, tiene relación con las distancias. Estados Unidos tiene un amplio margen geopolítico para invadir, una vez que se produce la independencia de España. Ahí es cuando interviene Puerto Rico, Cuba, parte de México, y más lejos. Hasta 1920-30, invade muchas veces la región, y después lo sigue haciendo: Guatemala, Santo Domingo, Panamá, Granada, Haití. Hacía pactos para poner empresas, y también para poner regímenes políticos afines a sus empresas.

Entonces, hay un dato fuerte. Sudamérica no es invadida. Algo tienen que ver con eso las distancias; pero también el hecho de que los Estados nacionales sudamericanos eran más sólidos que los del Caribe y Centroamérica.

* Publicado en *Dosmil30* 2015 (Montevideo). En <www.montevideo.com.uy/auc.aspx?17662, 2015> acceso 27 de julio de 2017.

¿Y esa era una solidez homogénea como para pensar en una nación Sudamericana?

En el proceso de independencia de España y de Portugal —que fue distinto—, se advierte un fenómeno bastante unificado, si se toma en cuenta la gigantesca magnitud de las distancias del continente. Todavía no estaban los Estados nacionales; estaban los virreinos y las distintas unidades de poder. El proceso de independencia de España se desencadenó en la influencia de unos en otros. San Martín, Bolívar, Sucre, O'Higgins; una cantidad de héroes de la independencia que andaban de arriba para abajo por el continente, y liberaron muchas zonas.

¿Artigas también?

Artigas también, pero operaba en la zona de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Sin embargo, San Martín atravesó los Andes y se dirigió hacia arriba; Bolívar fue desde Venezuela hacia Colombia y Ecuador. No en vano, la aspiración inicial de la unidad latinoamericana de origen hispánico viene de la época de la independencia. Existió el proyecto, el mito, la voluntad, al principio, de una sola nación independiente sudamericana.

¿Había sustento para eso?

Había un cierto sustento, tal como lo hubo para la colonia, pero no resistió a la diversidad

de centros regionales criollos, ni a los intentos muy fuertes del resto de Europa, para impedir esa unión (enviaron dinero, armaron estrategias, realizaron acuerdos políticos con la idea de impedir la unión). La revolución se hizo, pero esas zonas quedaron dependientes, en parte, de quienes financiaron la independencia; algunos de ellos, provenientes del extranjero, de los enemigos de España y de Portugal. Para ese momento, EEUU ya era una potencia emergente para la región. No hay que olvidar que buena parte de los grandes héroes de esa época terminaron exiliados en Europa. Todos dijeron: “No se puede con estas oligarquías, no se puede con estos traidores”. Sus proyectos quedaron relativamente frustrados, porque no se sostenía la capacidad de construir un Estado nacional con el control del territorio y la unidad económica. Pero algo hubo, que fue el proyecto de darle a Sudamérica unidad hispánica, salvo el Brasil obviamente.

Si la oligarquía no se sumó a este proyecto, ¿quién sí lo hizo para que estos héroes tuvieran cierto margen de maniobra?

Lo de oligarquía es un término demasiado genérico. Se puede aplicar a distintos períodos y lugares, con distintos contenidos. En todo el ciclo de la independencia, en casi todos los

países había dos proyectos. No es lo mismo los países andinos y mineros con base indígena, que los países ganaderos del sur, con propiedad de la tierra y sin civilizaciones prehispánicas fuertes. Es decir, que no tenían los mismos intereses los criollos del sur que los del norte; hubo distintas fuerzas con distintos intereses.

Sin embargo, no hay que olvidarse que falta la otra mitad: Brasil. Tiene una diferencia fundamental. Desde el Tratado de Tordesillas, queda a cargo de Portugal. Ahora, una cosa es la costa de Brasil y otra es la zona árida, semiárida, y después la gigantesca selva. La colonización de Brasil se hace sobre todo en la gigantesca costa. Ahora bien, tiene una particularidad esta colonia portuguesa; en los años previos a la independencia de la corona de Portugal, se viene para Brasil. Hacen el trasplante del *know-how* de un Estado colonialista. Tenían toda la capacidad jurídica, religiosa, estatal, de gestión pública. Esto le inyecta al territorio brasilero una fortaleza que ayuda a que no se fraccione el territorio, aunque hubo muchos intentos holandeses, ingleses, franceses, y en el sur de Brasil. Ese territorio estaba destinado a ser fraccionado como el resto de América del Sur. Sin embargo, el trasplante del Estado colonial a la colonia le da unidad a la mitad de América del Sur.

¿Pero esto no significa una fragmentación en cierto sentido más profunda del continente?

Hay una división, pero hay una gran unidad, que es la brasilera. Los otros se dividen, pero tienen la tradición colonial; el idioma —aunque millones de personas hablan sus lenguas nativas—, para lo que es la administración y la política, es el castellano. No en vano los héroes de esta región fueron americanistas, es decir supranacionales. Los mitos colectivos se construyen sobre alguna base. Hay una proyección —aunque se construyen Estados nacionales— de unidad latinoamericana, que va a durar hasta hoy día como mito colectivo, como aspiración, como deseo. Que se traduce en bronces de personajes que están a caballo y luchan por encima de lo que fueron las fronteras nacionales. En su gesta fueron supranacionales, y eso pudo haber sido escondido para siempre. Sin embargo, fueron transformados en héroes nacionales, sabiendo que fueron supranacionales.

Entonces, hay como un embrión en todo el siglo XIX de una América Latina del sur independiente, pero ficticia porque está muy débil, pero que tiene un gran bloque unido que es Brasil y los otros, con ciertas coherencias internas, incluso se copian las constituciones. También hay una visión precapitalista de economía

agraria, heredada de España y Portugal, con resistencia al capitalismo moderno tipo EEUU. Hay una unidad por lo negativo a esa lógica.

¿Es decir que la tardía industrialización no es solo impuesta?

Empieza a haber un desarrollo en los países de América del Sur más modernos. Pero luego de la independencia, ahora tiene obstáculos de Europa y EEUU, que no quieren que haya industrias acá. Lo cierto es que nuestros países empiezan a vivir de venderle materia prima al norte. Ese es un elemento de unidad por la dependencia.

¿Para que esto sea así es que hay una política concreta de dividir la región por parte de las potencias?

A partir de la independencia, empiezan a operar los intereses geopolíticos del norte para que América del Sur se mantenga independiente políticamente pero que no se unifique. Eso es una constante.

Sin embargo, ¿se puede decir que el espíritu de unidad existió como una constante?

Las fronteras son siempre un factor de unidad o de guerra. Estar al lado no es indiferente de estar lejos. Hay una idea de protección sud-

americana de los enemigos externos; idea que EEUU siempre trata de sobrepasar con la idea de unidad americana. Siempre hubo una tensión, incluso con ramas de la derecha latinoamericana. Cuando la Argentina de Perón, Brasil y Chile buscan construir el ABC, que es Argentina-Brasil-Chile, son proyectos de la burguesía modernizadora, en parte industrializantes de un capitalismo tardío con cierta independencia.

No son proyectos de izquierda. Siempre estuvo presente esta idea de unidad para un capitalismo —tardío en cuanto a las fechas— regional. A partir de los años treinta, América Latina tiene un empuje industrializador, hasta los cincuenta. Ahí hay un gran hueco para que América Latina se desarrolle, y lo aprovechó.

En todo caso, uno puede decir que América del Sur fue un mito presente y siempre ausente; la nación latinoamericana por un lado y sudamericana, por el otro, ausente como concreción.

Hubo intentos, allá por los años cincuenta y sesenta, de algunas integraciones comerciales, con efectos limitados: Pacto Andino, Mercado Común Centro Americano, ALALC. Pero sin tener un pacto de unificación de políticas económicas, sistemas productivos y mucho menos, político.

Hay un cambio muy fuerte a partir de los años noventa, cuando se concreta el Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCAN) entre Canadá,

EEUU y México. Es un hecho muy fuerte, porque a la gran influencia que ya tenía EEUU en la economía y en la sociedad mexicana, se disminuye al mínimo el papel de los Estados en el aspecto económico. De alguna forma, todos los gobiernos, los mandos militares y los dirigentes políticos de América del Sur ponen en su escenario que ahora Norteamérica y el Caribe quedaron para EEUU. Este tratado termina de consolidar estratégicamente esa región. Entonces, empieza una nueva hipótesis de trabajo respecto de lo que va a pasar con América del Sur. No es casualidad que a fines de los ochenta y principios de los noventa comience el acuerdo Alfonsín-Sarney de cooperación estratégica —previo al Mercosur—. Estos dos países son la gran masa crítica de América del Sur.

¿Brasil y Argentina serían el símil, para América del Sur, de Francia y Alemania?

Exactamente. Es la principal masa crítica industrial, poblacional, comunicacional, energética. Controla todo el Atlántico sur. Es impresionante, como significado geopolítico y económico. Ese primer acuerdo era más ambicioso que el Mercosur actual, porque suponía empresas mixtas para industria pesada, cooperación atómica, misilística. Por primera vez se termina, entre comillas, el Tratado de Tordesillas.

Cuando se crea el Mercosur, ahí se sube Uruguay y Paraguay. Nuestro país pide entrar. Pero ya ha habido un cambio. En su letra contenía un proyecto muy ambicioso, la unidad económica y política, la libre circulación de bienes económicos, de capitales y de personas. Eso no se ha logrado ni mucho menos; ni siquiera Europa lo ha podido hacer totalmente.

Pero con el Mercosur lo que está realmente firme es la zona de libre comercio, en este momento con Kirchner —Lula se está volviendo a 1986, y se plantea la integración económica productiva—.

En 1994 se consolida la idea de unión aduanera —es importante—; la tarifa única para terceros es en este año, el 1° de enero, que empieza a regir el TLCAN. Ahora bien, EEUU se opone sistemáticamente al Mercosur. Por esa razón es que, en el mismo momento, plantea como alternativa la “zona de libre comercio de las Américas” —ALCA—, únicamente con circulación de capitales y de bienes por el comercio —en buena medida para disolver eso—. Estos dos procesos van paralelos.

¿Fracasó EEUU en esa estrategia?

Todavía no es un fracaso total. Todavía no está terminado ese juego, porque EEUU recién ahora —con estos nuevos gobiernos— ve

frenarse el ALCA; pero venía muy rápido para un tipo de ALCA que disolvía el Mercosur, de hecho.

En el ínterin de todo esto, el Pacto Andino vegetaba. No tiene gran trascendencia y sirve para algunos intercambios comerciales, y poco más. Entonces, el Mercosur logra sobrevivir. Para ese entonces, lleva ocho o diez años de un importante desarrollo del comercio intrazona; se avanza hacia la unión aduanera —con agujeros, pero se avanza—. Si bien no hay supranacionalidades, sí hay una imagen que empieza a funcionar en muchos aspectos, y se vuelve un referente que la Unión Europea apoya desde un principio, porque quiere competir con EEUU. Empieza a crearse una dinámica un poco más sureña, con patas reales en la economía y en la política. Hay que pensar que, desde Río o San Pablo, pasando por Uruguay, Buenos Aires, hasta Santiago, es la masa crítica principal de toda América del Sur, en PBI, población urbana, carreteras, Fuerzas Armadas, capacidad productiva de tecnología; es el Ruhr de Europa, sin duda ninguna. Al incorporarse Chile, con más razón, aunque está asociado, debido a que EEUU aceleró el tratado con Chile para debilitar al Mercosur. Con Uruguay también lo intentó, pero somos más intrascendentes económicamente que Chile. Este polo sureño con

altibajos empieza a tener cierta fuerza negociadora. La CEE hace diez años que está negociando. Alrededor del 2000 se producen modificaciones varias. Por un lado, sube Bush, con una política mucho más dura, porque si se invade un país del Medio Oriente, bien se puede invadir un país de América Latina. Hay una expansión paulatina de bases o protobases en América del Sur. Existen libros de texto, en escuelas de EEUU, que tienen al Amazonas como zona internacional, mapas oficiales de la escuela.

Hay una serie de cambios. El propio Fernando Henrique Cardoso acelera la idea de fortalecer al Mercosur. La Argentina suscribe, pero con Menem se alinea a EEUU e impide la profundización del Mercosur. Ahora Kirchner se respalda en Brasil, y Brasil, con Lula, tiene el apoyo de parte del gran capital productivo brasileño para impulsar al Mercosur.

¿Esa es la derecha histórica de la que estuvimos hablando?

En Brasil es donde esta es más fuerte. Son desarrollistas que quieren que se desarrolle el capitalismo en Brasil. Lula y el Partido de los Trabajadores (PT) tienen una fuerte apuesta al Mercosur y a América del Sur. Es lo nuevo que aparece. El gran capital productivo y exportador de ese país también quiere usar la fuerza

del Mercosur como capacidad negociadora con el ALCA, la OMC, y con los tratados con la Unión Europea.

Pero no hay que olvidarse de Venezuela, ya que tiene un cambio muy particular. Se produce la crisis en ese país. Chávez gana varias elecciones seguidas —para diferentes cosas—. Se produce una coyuntura con el *boom* de los precios del petróleo y se llena de dinero Venezuela. Entonces, Cardoso va cuatro veces a Venezuela y concreta cuatro tratados de cooperación estratégica en energía, minerales, vías de comunicación, transporte de energía, construcción de puentes, carreteras, para venderle todo lo que Brasil produce y, sobre todo, para traer la materia prima. Cardoso lo hace mucho antes que Lula, que mantiene esa línea.

Se le presta apoyo a Chávez, cuando la crisis. Cardoso le manda un barco tanque con cientos de miles de toneladas de combustible, cuando la huelga petrolera. Lo hace, porque hay un interés nacional estratégico, porque Brasil quiere integrar a Venezuela, para venderle lo que, por ahora, Venezuela le compra a EEUU.

Lo interesante es que, al asumir Lula, que no es solo el gobierno del PT, este es solo el 18% de los votos del Parlamento; pero el gobierno, desde el primer momento, hace la propuesta: el Mercosur es muy importante, pero también

América del Sur. Estuve en Ecuador, en reuniones de análisis organizadas por Itamaratí, para abordar el problema de América del Sur. Se ve que Brasil quiere unir al Mercosur con el Pacto Andino. Negocia, tranza, hace concesiones para neutralizar un poco la presencia norteamericana. Entonces, Brasil empujó y se logró un acuerdo marco de zona de libre comercio con el Pacto Andino, y se produjo la entrada de Venezuela como un Estado asociado. Claramente, Itamaratí ha hecho, desde un principio, un *lobby* para fortalecer la idea de América del Sur.

Mi impresión es que el Mercosur se transformó en una base de despegue posible, con una base jurídica; con crisis, pero en crecimiento hacia un regionalismo con más credibilidad política. A esto hay que sumarle a Venezuela, que quiere vincularse al sur; y Argentina juega a respaldarse fuertemente en las negociaciones con Brasil, pero también con Venezuela.

Se produce un fortalecimiento de la idea de América del Sur como un polo; se ha avanzado.

¿Entonces, el concepto de Nación Sudamericana está un poco fuera de lugar?

Eso no creo que sea un proyecto a corto plazo. Es muy complejo integrar a las naciones entre sí muy rápidamente, aparte de los problemas internos de cada nación. El Mercosur

tiene dificultades para avanzar, debido, primero, a que tiene excepciones por todos lados, tanto la zona de libre comercio como la unión aduanera. Todavía es parcialmente una zona de comercio administrado y no totalmente libre. Pero avanza con una cantidad de protocolos políticos que van creando una tradición y un peso. Sin embargo, la mitad de lo acordado por los presidentes aún no se ha internalizado por los parlamentos, como legislación interior. Recién ahora se crea un tribunal de alzada para las controversias comerciales.

¿Esas dificultades se deben a las estrategias de los países del norte, como la han hecho históricamente? ¿O es por un problema intrínseco del continente?

Está dado por la prioridad de intereses del modelo de crecimiento de los propios empresarios de cada país. Porque apostar a un Mercosur fuerte en lo económico y lo político supone una estrategia con costos, no solo con beneficios. Lo mismo pasó con Europa. Estados Unidos siempre se opuso a la idea de que formasen una unión fuerte; fue un proceso con tironeos. Hoy en día, en Europa hay emprendimientos supranacionales, hay un banco central europeo y hay un Ejecutivo supranacional, que es la Comisión Europea, que decide sobre algunas cosas.

En todo este contexto da la impresión de que nuevamente llegamos tarde a la idea de una unión supranacional, ya que para esto se necesita de la iniciativa de los Estados, y nos encontramos con una época en que estos están en crisis, en retroceso.

Estos procesos de integración supranacional que ya existen secularmente precisan una base material —si no es una ficción—, y una gran voluntad política estatal de largo plazo. Eso es lo difícil, y por lo que casi nunca prospera; pero, de todas maneras, hay algo nuevo. Tiene 14 años el Mercosur. Ha sobrevivido. Se ha profundizado, en parte. Hay unos discursos unificadores. Se ha expandido en acuerdos con el resto de América del Sur. Tiene una voz tendencialmente única en el ALCA, con la OMC y la Unión Europea, cosa nueva. Es un foco de interés. Por algo se quieren asociar los demás. Coincide que ahora hay dos gobiernos, por lo menos, que quieren profundizar en la región; quieren crear un parlamento del Mercosur, y crear algunas instancias de gobierno supranacional. Paso a paso, esto fortalece la idea de una América del Sur. Tiene que haber un núcleo duro. No sé hacia dónde va a ir, pero estamos más cerca de un espacio sudamericano que nunca antes, después de 30 o 40 años posteriores a la independencia. Igual, estamos

lejos. Creo que ningún empresario, ningún político, ningún militar puede imaginar que dentro de diez años haya una nación sudamericana; ello es una utopía total.

De nuevo, ¿la crisis de los Estados no es un palo en la rueda a todo esto?

Puede serlo o no, porque el proceso fuerte de globalización y mundialización asimétrica está siendo contrarrestado por intentos regionales de aglutinamiento, para su defensa. La idea es crear barreras para defenderse, y crearle barreras a los demás.

Pero los bloques que actualmente son fuertes, iniciaron ese proceso cuando los Estados eran fuertes.

Bien, pero en el Asia se están uniendo Estados nacionales, tironeados por la globalización asimétrica. También EEUU está necesitando de una región, de un mercado para protegerse de Europa y de Asia, aunque por ahora el comercio para estos países es aún, mayoritariamente, norte-norte. Pero en la búsqueda de mercados, América del Sur, América Latina no es África; tiene mucha más potencialidad a corto plazo, como mercado. De alguna forma, sí hay una fragilidad de estos países para enfrentarse a las fuerzas externas crecientes, pero nunca antes

había existido un embrión de respaldo mutuo, como el Mercosur.

Estamos en un momento histórico, donde la tendencia que contrarresta la globalización universal son los regionalismos, Asia, Europa, América Latina, de protección relativa, para proteger a los territorios y las poblaciones que allí viven. De alguna forma, fuerza a estos Estados a crear instrumentos para protegerse. Pero algo hay de nuevo, que no había. Hay que mirar el escenario de las negociaciones de 1998 y del 2004, OMC, Unión Europea, EE UU, con el Mercosur. Por primera vez, se han plantado con cierta fuerza y el ALCA no ha podido avanzar, tal como venía diseñado. La OMC no ha podido avanzar porque se dijo: *Señores, no aceptamos más esa asimetría en algunos puntos*; y el tratado con la CEU también está frenado.

No es extraño plantear esto, teniendo nuestros países economías netamente dependientes de los capitales extranjeros, y buscando, además, la inversión de aquellos que realizan lobby para que esta unión fracase.

Eso pasa en todos los países del mundo. Europa está llena de empresas extranjeras, japonesas, norteamericanas. En Corea —un país con un gran desarrollo industrial—, en Taiwán,

en Japón, tenían grandes cantidades de capitales extranjeros, y también de capital nacional, y lograron espacios propios muy fuertes. Japón es una muestra clara. Se les vino a las barbas, siendo tutelado por EEUU durante años, al igual que Europa. Siempre hay un espacio a negociar. Es una dialéctica de construcción. Es evidente que, en nuestro contexto, el país que tiene más espacio para crecer es Brasil; precisa de los demás. Por eso hay cierta credibilidad en este proyecto Mercosur. Pero jamás se le ocurriría a Brasil expropiar las fábricas, algunas de las modernas que son extranjeras, sino desarrollar otras asociadas, y ponerles condiciones a esas.

Es decir que una muestra de que esto tiene cierta posibilidad de ser una realidad son los intentos de EEUU para que esto no se concrete.

Yo diría que algo hay en el Mercosur y en la unión sudamericana de creíble e interesante, por lo que claramente EEUU está llevando a cabo estrategias para impedir que la región se transforme en un vector con capacidad de negociación y, eventualmente, con coordinación militar. El Mercosur —es un tema que se discute muy poco—, al terminarse la situación de guerra Brasil-Argentina, el tema cambia.

Por algo, Brasil es el que más se resiste a la presencia militar norteamericana en América del Sur. Acaba de reglamentar una ley que ya tiene, que autoriza a derribar los aviones que violan el espacio aéreo brasileño; sea quien sea, si no se identifican, se derriban. Es una medida muy fuerte, porque EEUU está volando todo el tiempo. Para EEUU, no es lo mismo que existan ejércitos coordinados con capacidad logística aérea y marítima, que pequeñas unidades que pelean por separado con balas viejas.

Para finalizar, parece que Uruguay hace pocos años se integró a Sudamérica, por indicadores negativos más que nada. ¿Cómo lo ve en este contexto?

Por ahora, me parece que tiene una política muy poco clara, con altos y bajos. Y creo que no aprovecha toda la potencialidad que significa dinamizar el Mercosur, en su modelo más potente, con los costos y beneficios, pero jugando un papel activo. Para un país pequeño, jugar un papel activo en etapas de definición le da espacios; si es pasivo, le corresponde un espacio menor. Una parte de las élites de la sociedad uruguaya viven en el siglo XIX. Para Uruguay, es decisivo integrarse con dinamismo y creatividad, y, por lo tanto, con exigencias, al

polo más profundo del Mercosur, como construcción. Esto también tiene sus costos.

¿Como cuáles?

Ciertos grados de autonomía que habrá que ceder a una cierta coordinación supranacional; pero la ventaja del todo favorece a las partes. Cuando surgió la idea del Parlamento, Uruguay dijo: “¡No, el Parlamento!”.

Somos muy chicos. Hay que buscar un Parlamento que no ahogue al Uruguay.

El Parlamento no va a dejar de existir porque Uruguay diga que no.

Claro. Por eso tiene que elegir si quiere estar en el proceso de formación, o perder las cartas que esto le ofrece.

El último gobierno, en particular, el de Jorge Batlle, ha sido muy negativo. Se vieron, en un momento, grandes tensiones, ya que el canciller era del Foro Batllista. Hubo grandes tensiones en la lógica de razonamiento del Mercosur. Todo eso tiene como resultado una política poco clara, en algunos momentos, casi patética —me

refiero a algunas instancias regionales—. Habrá que ver cómo se orienta el próximo gobierno.

Podemos decir que la nación sudamericana forma parte de una de las tradiciones simbólicas de América del Sur desde la colonia. Es de muy difícil concreción, pero los avances nunca han sido tan consistentes como los de ahora, y también la existencia de un núcleo duro, que es el Mercosur —aunque tiene fragilidades—. No es cualquier cosa Brasil y Argentina. Hay un punto de apoyo y se ha mostrado operando en tiempo real, en estos años, y ha tenido ciertos efectos verificables.

Se puede decir, entonces, que no es una coyuntura de gobiernos afines, como es el caso de Lula y Kirchner, sino que existe una continuidad histórica.

Moda no es, y que tiene raíz histórica tiene, y una visión de construcción cultural, de proximidad de mercado, así como de aprovechamiento de recursos. No son países al borde de la inanición. Hay un fundamento, pero con un destino todavía incierto.

PARTE VII

LAS CIENCIAS SOCIALES EN URUGUAY Y AMÉRICA LATINA

Esta Parte VII reúne varios trabajos —en perspectiva histórica y en enfoque comparativo— sobre la sociología y las ciencias sociales en América Latina y Uruguay, con un complemento consistente en un trabajo básicamente teórico sobre las relaciones entre sociología e ideología jurídicas.

El estudio de la evolución de las ciencias sociales de América Latina y Uruguay, en un período de cincuenta años, es fruto de un proyecto

colectivo realizado bajo la coordinación de Helgio Trindade, con el patrocinio de la Maison des Sciences de l'Homme, de París.

El capítulo Uruguay es de mi sola autoría, y el referido a América Latina fue redactado entre Helgio Trindade, Manuel Antonio Garretón, Miguel Murmis y quien suscribe. Todos estos trabajos tuvieron ediciones previas en inglés, portugués y español.

SOCIOLOGÍA JURÍDICA, IDEOLOGÍA JURÍDICA Y NUEVO PLAN DE ESTUDIOS*

La Facultad aprobó el nuevo plan de estudios y comenzó a ponerlo en práctica. El grado de aplicación definitiva y, sobre todo, los efectos que esta reforma ha de tener sobre los nuevos abogados y escribanos, es algo que solo el futuro puede discernir. Más difícil aún es predecir el impacto que este esfuerzo de reforma educativa pueda tener sobre nuestro derecho positivo y sobre la práctica profesional de las nuevas generaciones. Seguir polemizando ahora sobre esos aspectos sería puro bizantinismo, y nos desviaría de las importantes y complejas tareas que la aplicación y profundización del plan aprobado plantean. Además, queda en manos de los propios “juristas” el principal esfuerzo de reflexión en ese terreno.

Sin embargo, en cuanto sociólogos creemos sumamente oportuno y necesario realizar algunas reflexiones sobre el problema de las

relaciones entre las ciencias sociales y el derecho. Y lo consideramos oportuno, porque todos quienes participaron en los prolongados debates a que dio lugar el nuevo plan, saben que uno de los ejes de la reforma propuesta por el Centro de Estudiantes de Derecho, y también de las discusiones en el Claustro y el Consejo, fue justamente el problema de la “relativización del derecho a través del estudio de las ciencias sociales”.

La intención de este artículo no es analizar los mecanismos pedagógicos a través de los cuales se trató de llevar adelante esa “relativización”: organización de un Ciclo Básico de ciencias sociales concentradas en un año. El tema es importante, pero no tiene sentido volver sobre él, hasta que se haya podido evaluar, en un plazo razonable, los frutos del Ciclo Básico en una o dos promociones de ingresados a la Facultad (fin de 1971 y fin de 1972).

A continuación, proponemos algunas reflexiones sobre los “objetivos manifiestos”

* Publicado en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* 1971 (Montevideo) Año XXI, 1-4.

de la reforma realizada, y esto, a partir de la teoría de la reforma, aunque quizás fuera más adecuado decir a través de la “ideología” de la reforma.

Abrir esta discusión —esperando que ella se sistematice y desarrolle— nos parece importante, pues creemos que ese gran paso que implica proponerse terminar con la tradición de un derecho dogmático y desligado de sus bases sociales, es un punto de partida tan general (en los términos en que fue manejado) que, de no concretarse y desarrollarse críticamente, puede transformarse en una simple cortina de humo que desemboque en un puro relativismo sociohistórico, tan idealista —a pesar de las apariencias— como el juridicismo abstracto que se quiere desterrar.

Lo que queremos mostrar, en estas breves reflexiones, es que la crítica al “Derecho abstracto” no puede ser realizada en el mismo terreno del objeto de la crítica, es decir del “Derecho en general”, por la sencilla razón de que ese Derecho abstracto general no existe. Pero no existe, no porque el Derecho sea siempre positivo y se transforme en cada contexto histórico —cosa evidente y que nadie discute—, sino porque el verdadero carácter de la función del Derecho en la sociedad está dado por su ubicación —en cuanto fenómeno social real—

en el todo de la estructura de esa sociedad. Y como la “sociedad”, así en general, tampoco existe, es necesario partir de la comprensión de los modos históricamente determinados de organización social. En particular, es necesario partir del análisis de la sociedad moderna burguesa y de su división en clases sociales antagónicas bien específicas, para comprender el carácter necesariamente abstracto que en ella toma el Derecho, como forma de reforzar los mecanismos concretos de dominación y explotación que son propios de esa forma de organización social.

Ello no significa, por supuesto, negar la especificidad propia de la norma jurídica en la sociedad moderna; tampoco supone afirmar que el Derecho tiene solamente una función de dominación, o que sea el fruto de una voluntad “psicológicamente consciente” de parte de las clases dominantes o sus agentes jurídico-políticos.

Sabemos que un análisis profundo y sistemático de este problema desborda largamente los límites de este trabajo, y que su estudio exige, además, la participación activa de los juristas. Nuestra intención es simplemente contribuir a promover el estudio sistemático del tema y, al mismo tiempo, aportar al debate una perspectiva propia a su tratamiento científico desde la

sociología. Al hacerlo, creemos responder al espíritu que impulsa el nuevo plan.

En nuestro análisis, hemos manejado el conjunto de documentos aportados en la discusión y elaboración del plan de estudios y, particularmente, aquellos que hacen referencia directa o indirecta al problema tratado (CED, 1970; FDSC, UDELAR, 1970a, 1970b, 1970c, 1970d, 1970e, 1970f; Opertti, 1970).

I

El proyecto de reforma del plan de estudios, presentado por el Centro de Estudiantes de Derecho (CED) a fines de 1970, representó, sin duda, una síntesis y una profundización en sus objetivos de diversos esfuerzos anteriores hechos en la Facultad con miras a su transformación. Pero se distinguía de ellos en algo fundamental: jerarquizaba y colocaba, como objetivo fundamental de la reforma, un esfuerzo por criticar las bases mismas del derecho que se enseñaba en la Facultad.

Suponía una toma de conciencia de la grave ilusión y deformación ideológica que supone enseñar y, por tanto, creer en

un Derecho abstracto, basado en principios inmutables, eternos, dogmáticos, desvinculado — por falso aislamiento— de la dinámica social de

la cual depende y procede (llevando así) a una sobrevaloración engañosa del Derecho que pretende elevarse más allá de la dominación, conflictos y compromisos entre los grupos sociales, sus auténticas fuentes (CED, 1970: 7-8).

Ataque frontal, pues, al juridicismo tan propio de buena parte de nuestra estructura docente y de la mentalidad de muchos hombres de derecho en nuestro país. Luego analizaremos el contenido propuesto para esta desdogmatización. Ahora importa señalar que esta reacción contra un Derecho abstracto y supuestamente autosuficiente, nace y se agudiza justamente en el período de grave crisis por la cual atraviesa el país en los últimos años y, en particular, la crisis del propio “Estado de Derecho”. Son los mismos estudiantes quienes lo señalan cuando afirmaban:

[...] denunciamos [...] una falsa visión del Derecho que se da en esta Facultad, que se sigue enseñando un Derecho más que pisoteado y violado por los propios hechos que se están viviendo en el país [...] Se nos enseña un Derecho presunto instrumento de la libertad, una libertad desconocida por las cárceles y las torturas; un Derecho presunto instrumento de la justicia, que sólo beneficia a los infidentes y a los feligreses de la dictadura [...] (FDSC, UDELAR, 1970d: 12).

Se desarrolla, entonces, la crítica al Derecho autosuficiente, impulsada por el propio desconocimiento en la vida del país de las reglas de juego que un determinado Estado de Derecho supone. Ante la crisis del sistema de normas jurídicas vigentes, nace la reflexión crítica al supuesto carácter universalmente válido de ellas. Cuando los supuestos defensores del Derecho lo violan, aparece la reflexión sobre las funciones de esa normatividad en un determinado contexto social y, de ahí, la tercera dimensión del esfuerzo crítico ensayado: “El Derecho traduce, con la impronta de la imperatividad que le es esencial, la lucha y decisiones de las fuerzas que se mueven en el plano de lo económico, lo político, lo social [...]”(CED, 1970: 21).

Tenemos, así, planteadas las líneas generales del problema que queremos analizar: en un país donde hace muchos años que las relaciones económicas y políticas entre “particulares” y al nivel del Estado se canalizan y procesan, en gran medida, en el marco jurídico del Derecho moderno-burgués vigente, al entrar este en grave crisis, surge el cuestionamiento de la validez y eficacia de ese Derecho, a la vez que se descubre su “relatividad”(palabras del CED en FDSC, UDELAR, 1970c: 18). De ahí se postula su carácter de “producto socio-histórico” (CED, 1970: 11), en particular en cuanto al

contenido concreto de las normas jurídicas y su relación con los “grupos sociales”.

El objetivo general del Plan aparece con claridad. En este artículo, queremos mostrar brevemente las dificultades que implica el llevarlo a cabo, y esbozar algunas bases teóricas mínimas para su correcta realización.

II

El carácter ambiguo de la expresión “relativizar el Derecho” dio lugar, en el seno del claustro, a un extenso debate sobre su sentido y sus consecuencias respecto de la estructura del plan de estudios. En grandes rasgos, puede decirse que se presentaron tres tipos de objeciones o de prevenciones contra ese proyecto de relativización:

1. el temor de descalificar o disminuir al Derecho como instrumento supremo de convivencia y como instrumento para solucionar los conflictos sociales;
2. el temor de sustituir la orientación finalista, moral y filosófica del Derecho, por un análisis científico de este, incapaz de “fundarlo”;
3. el temor de confundir el estudio sociológico externo de la creación y/o aplicación del Derecho, con su realidad propia como sistema formalmente válido.

Esta primera objeción o temor fue planteada por varios docentes. Por ejemplo, por la Dra. Adela Reta cuando sostuvo:

[Es] este aparente calificado deber hacia el Derecho que en última instancia me preocupa, porque en última instancia esconde algo más que el deber hacia el Derecho, esconde la desconfianza hacia el Derecho y creo que como integrante de esta casa de estudios esa desconfianza debe transformarse en la máxima confianza en el Derecho, porque indudablemente es el único camino de superación cuando se plantean situaciones críticas como las que atraviesa nuestro país (FDCS, UDELAR, 1970c: 9).

Obsérvese que esta objeción plantea la controversia en el terreno clásico de la discusión sobre la normatividad jurídica, es decir, en el terreno del mayor o menor valor de la norma jurídica y del derecho, que los como algo global, con una esencia propia, intrínsecamente buena y válida como forma de relación social para todo tiempo y lugar. Ese es un nivel inadecuado de discusión, pues, planteado así, deja en la obscuridad una serie de aspectos claves de la cuestión, a saber:

- Una explicación de la naturaleza de la norma jurídica, y su funcionalización en relación

con un modo determinado de organización social; es una operación que escapa, en principio, a la “confianza o desconfianza”; es una operación analítica, objetiva, científica.

- En la sociedad burguesa moderna (organizada sobre la base del intercambio “libre” de mercancías, en particular, la mercancía fuerza de trabajo), existe un tipo específico de Derecho y de organización jurídica que organiza las relaciones sociales —en especial, las de producción— y las conecta con la estructura del Estado, lo que permite un funcionamiento, en general, “pacífico” de ese tipo de sociedad.
- Ese funcionamiento “pacífico”, es decir, a través del cumplimiento voluntario por todos los “ciudadanos” de la ley positiva, es una de las condiciones centrales para mantener la formación económico-social específica, en este caso, una sociedad capitalista. Es decir, que ese Derecho garantiza, y por eso es “válido” en ese contexto, las relaciones de dominación y explotación propias de una sociedad capitalista.
- La máxima validez y eficacia de las normas jurídicas —el pleno Estado de Derecho— contiene, por lo tanto, en su seno la perpetuación de las desigualdades y contradicciones

al nivel de las relaciones sociales concretas (en particular, en las relaciones “materiales” de producción); solo puede hablarse, pues, de ese Derecho como el único método eficaz para resolver las crisis y conflictos sociales, en la medida en que esos conflictos se inscriban en la lógica de las relaciones sociales concretas que esas normas regulan y sus desigualdades básicas, y solo en ese caso.

- En cualquier otro caso, ya no se podrá hablar del “Derecho”. En efecto, cuando las relaciones sociales concretas desborden la normatividad y la vuelvan “ineficaz”, será necesario referirse a “un” Derecho determinado que caduca, para ser eventualmente sustituido por otro sistema de normas jurídicas. En el trayecto de una normatividad a otra, no se encuentra “el Derecho” sino las relaciones materiales, políticas e ideológicas entre las clases. O, a menudo, simplemente estaremos ante la violación de facto de las normas jurídicas vigentes, por aquellos sectores y clases que están políticamente en condiciones de violarlas sin sufrir la coerción del Estado: los sectores y clases que controlan esa coerción, es decir, las clases dominantes.

Era, sin duda, la intuición de esta problemática lo que llevó al delegado del CED a afirmar: “Nosotros no creemos que el problema se resuelva aspirando a que ese derecho se cumpla efectivamente, sino que lo que queremos es que haya otro derecho porque queremos otra sociedad” (FDSC, UDELAR, 1970c: 11).

El segundo tipo de prevenciones se relacionaban, como hemos dicho, con el temor de que un análisis científico del Derecho, desde las ciencias sociales, le quitara a este su fundamento “último”, el cual solo residiría en la “filosofía”; filosofía “que no tiene que ser otra cosa que una teoría de los ideales políticos y jurídicos (pues) el simple estudio de los hechos no puede sustituir todo aquello que concierne a los ideales en cuanto tales”; y esto, porque “es evidentemente un propósito vano el pedirle a la ciencia que señale ideales para la elaboración del Derecho” (palabras del Dr. Moreno en FDSC, UDELAR, 1970c: 12).

Como se aprecia fácilmente, este tipo de planteamiento nos retrotrae a la vieja problemática kantiana del “ser” y del “deber ser”, y a las consecuencias perniciosas que ella tuvo para el desarrollo de una verdadera ciencia del Derecho. En efecto, es sabido que el paso capital dado por Kant para diferenciar la ciencia jurídica de la moral (y por supuesto, de la naturalidad

fáctica), tuvo su gran limitación en el reduccionismo de la ambigüedad intrínseca del fenómeno jurídico a uno solo de sus polos: la normatividad que subsume en sí el hecho y lo organiza como un deber ser que se sobrepone al ser. Lo importante a señalar, en este fenómeno, es que ese reduccionismo repercute gravemente sobre todo en el desarrollo posterior de las teorías del derecho de inspiración kantiana, lo que obliga —como obligó a Kant— a volver a la moral y a la filosofía como fundamento único de esa normatividad vaciada de contenido fáctico-material. Y esto, a pesar del propósito de eliminar de la esfera jurídica, a la ética y la filosofía.

El propio Kant reconoce esta necesidad y afirma que:

(el imperativo moral) es un principio que prescribe los deberes de los cuales se puede derivar consecuentemente la facultad de obligar a los demás, es decir el concepto de Derecho (y, por lo tanto) erigir en máxima el obrar [...] conforme al Derecho, es una exigencia que solamente la ética me puede imponer (citado en Cerroni, 1965: 35).

Sin embargo, es necesario definir alguna especificidad del Derecho como tal y Kant, en contra de todo su desarrollo previo, termina afirmando que *Derecho y facultad de obligar*

significan lo mismo, cuando antes había dicho que incluso toda legislación positiva “externa” solo podía encontrar su razón de ser en prescripciones morales. Esta contradicción insalvable entre deber ser y ser, que culmina siempre con una recaída en la grosera violencia de la fuerza bruta, es aún más clara en los fundamentos del Derecho público de inspiración kantiana:

Desde el punto de vista práctico, el origen del poder superior es inescrutable para el pueblo que está debajo de él [...] se debe obedecer al poder legislativo, actualmente existente, sea cual fuere su origen [...] porque solamente gracias a la sumisión de todos a su voluntad (del Estado), universalmente legisladora, es posible un Estado jurídico (citado en Cerroni, 1965: 36).

Partir de la dicotomía idealista humanidad-libertad versus naturalidad-necesidad, y querer fundar el Derecho en el puro *deber ser* (eliminando del mundo de la causalidad y la determinación científica en sentido pleno), solo lleva, en definitiva, a reintroducir la causalidad de la empírea, pero tal como se la encuentra en la realidad, sin mediación alguna, cargándola de valor subrepticamente. Esto no solo le sucede a Kant sino a toda la línea jurídica derivada de él, pasando por Jellinek, hasta llegar a todo el

normativismo moderno, con su lógica jurídica pura, de la cual es Kelsen el más alto exponente.

El tercer tipo de temores manifestados ante el nuevo plan de estudios hacía referencia a la necesidad de no desvirtuar la naturaleza propia del Derecho y su normatividad, con estudios sociológicos (en sentido amplio) sobre el contexto de los “hechos” vinculados con la actividad jurídica, pero independientes o “externos” a ella. Se trataba, en definitiva, de defender la autonomía de la “ciencia jurídica”. Una buena formulación de este tipo de objeciones fue realizada por el Dr. Opertti:

Por supuesto, además, que nadie ignora la *incidencia que sobre la formulación del Derecho tienen factores exógenos a él mismo*, como, por ejemplo, la economía, la cultura ambiente, la religión dominante, la costumbre, los usos y convencionalismos sociales, etc. Precisamente, una correcta formación científica en vistas a la creación del Derecho [...] ha de reconocer el juego vigoroso de tales factores, cuidando de no convertir a la ciencia jurídica en un mero reflejo condicionado de los mismos (Opertti, 1970: 1-2; énfasis propio).

Y dice, más adelante:

nadie duda por supuesto, de su interés específico (las ciencias sociales) cuando el objeto es el Derecho, como conjunto normativo formalmente válido, intrínsecamente justo y positivamente

aplicable [...] Mas, no obstante, pienso que lo anterior no conlleva necesariamente la relativización del Derecho, puesto que de lo que se trataría sería —según lo entiendo— de llegar a conocer mejor el campo de aplicación de la norma jurídica, su contexto social, en una visión dinámica, funcional, del precepto jurídico, sin atenerse en exclusividad a su perfil formal, a su definición estática, a una concepción tan rigurosamente científica como no-sociológica, para emplear la tradicional idea del maestro de la escuela de Viena, H. Kelsen (Opertti, 1970: 1-2; énfasis propio).

A pesar de la relativa ambigüedad introducida por la afirmación del “Derecho intrínsecamente justo” (tema ya tratado parcialmente en el punto 1), parece claro que esta crítica proviene del terreno del normativismo moderno y recoge la tradición teórica de la Teoría pura del Derecho, de Kelsen (Kelsen, 1963). Ya señalamos cómo ella estaba emparentada con la tradición kantiana y todas sus ambigüedades. Es necesario, sin embargo, analizarla con cierto detalle, pues, aparte de su seriedad, tiene una amplia receptividad en la mentalidad jurídica de buena parte de los estudiantes y docentes de nuestra Facultad, dado el contexto teórico en el cual esta se ha desarrollado en los últimos años.

Kelsen llevó hasta sus últimas consecuencias el esfuerzo de Kant por constituir una ciencia

jurídica con autonomía real, y son remarcables, en ese sentido, sus famosas críticas al Derecho metafísico y al jusnaturalismo en sus distintas vertientes. Ahora bien, ese esfuerzo de autonomía se realiza, una vez más, optando por uno solo de los polos del “hecho jurídico”, considerando al derecho *exclusivamente como un sistema de normas*; normas estas que pueden ser científicamente explicadas por una “ciencia” jurídica pura, a la cual le son ajenas todas las leyes y mecanismos de causalidad propios de las ciencias naturales.¹ Esta reconstrucción lógico-científica del sistema jurídico positivo, válida y eficaz, no niega que el hecho jurídico pueda ser estudiado desde otros ángulos, en especial, el sociológico, pero sostiene que ese análisis es totalmente “externo” a lo jurídico como tal y solo se ocupa de los “hechos naturales” y no de la normatividad, del *deber ser*. Al respecto, merece la pena citar con cierta extensión al propio Kelsen:

Para la Teoría pura, el derecho es un conjunto de normas, un orden normativo [...] (La sociología

1 “Al igual que en la ley natural, la regla del Derecho establece una relación entre dos hechos, pero mientras en la ley natural hay una relación de causa a efecto, la causalidad no interviene en la regla de Derecho” (Kelsen, 1963: 17). “Estas ciencias [Derecho] difieren en su esencia de las de la naturaleza [...]” (Kelsen, 1963: 16).

jurídica) no estudia el sentido específico de las normas jurídicas, sino ciertos fenómenos naturales que en el sistema del Derecho son calificados como hechos jurídicos [...] el objeto de esta ciencia no es, pues, el derecho en sí mismo, sino ciertos fenómenos naturales que le son paralelos [...] La sociología jurídica no se interesa por las normas que constituyen el orden jurídico, sino por los actos por los cuales estas normas son creadas, por sus causas y sus efectos en la conciencia de los hombres (Kelsen, 1963: 95, 97-98).

Para que esta construcción puramente normativa se sostenga, la *validez* o legalidad formal de las normas se transforma en el punto estratégico de toda la construcción.² Una norma solo se funda y justifica por otra de mayor nivel, y así sucesivamente. Ningún otro criterio que la coherencia interna que regula el sistema y, no obstante, *este supuesto fundamento jurídico de la norma jurídica* tropieza al final con la necesidad de dar algún fundamento a la

2 Desplazando el problema de la eficacia de las normas fuera del Derecho, colocándola en el campo de la naturalidad, del ser, en la sociología. El propio Kelsen lo dice textualmente: “La validez es una cualidad del Derecho; la llamada eficacia es una cualidad del comportamiento efectivo de los hombres y no [...] del Derecho mismo [...] Por lo tanto, validez y eficacia se refieren a fenómenos del todo diversos” (Kelsen, 1963: 25).

norma superior, de la cual se deducen las otras. Es la famosa norma fundamental (*Grundnorm*) de Kelsen. Ella debe ser jurídica, pero no puede ser deducida, pues eso no haría sino desplazar el problema. Tampoco puede ser interna al sistema jurídico, pues en ese caso no podría fundarlo. Solo le queda transitar el camino que se había querido desechar: recurrir a la moral o al hecho natural no normado.

El dualismo clásico del idealismo, incapaz de *encontrar* una mediación a ese par de heterogéneos reales como lo son norma y hecho, idea y naturaleza, se ve obligada a optar. Comienza alejándose de la naturalidad, del ser, pero al final, al igual que en Kant, se recae en el peor naturalismo, que es revalorizar la realidad tal como se la encuentra en su positividad pura no mediada³. En efecto, Kelsen no puede encontrar otro fundamento para su Grundnorm que *el poder* tal como se da en la realidad en un momento dado; el poder político en su forma

estatal: (*la norma fundamental significa, en cierto sentido, la transformación del poder en derecho*, nos dice Kelsen, en su Teoría general del Derecho y del Estado. Y en su Teoría Pura: “el contenido de la norma fundamental reposa en aquellos elementos *de hecho* que han producido el ordenamiento (jurídico en cuestión)”. Esta “recaída en el *ser*” que se había querido eliminar como parte del derecho, aparece todavía con más claridad al referirse al ámbito internacional:

Para que un orden jurídico nacional sea válido es necesario que sea eficaz, es decir que los hechos sean en cierta medida conformes con este orden (antes había dicho que eran dos problemas independientes) [...] Si en lugar de realidad o de efectividad hablamos de fuerza, la relación entre validez y la eficacia de un orden jurídico no es otra cosa que la relación entre el derecho y la fuerza (...) el derecho internacional considera un poder de hecho como legítimo en la medida en que el orden de coacción establecido por dicho poder es realmente eficaz (Kelsen, 1963: 143).

Al final del recorrido, nos encontramos con que la “ciencia pura” que quería fundarse “separada de la política” y de “toda ideología política”, evitando que se pueda “invocar la autoridad objetiva de la ciencia del derecho para justificar

3 Al respecto, es interesante constatar la similitud de esta conclusión “positivista” con la de aquellos juristas marxistas que, como Vishinsky, cayeron en el materialismo mecanicista y redujeron el Derecho también a un puro sistema de normas, en este caso, vistas como “reflejo” sin mediación de la explotación de la clase dominante, cuya *voluntad-poder* (consciente) está constituida por el Estado.

pretensiones políticas [...] aun cuando [...] correspondan al ideal de una religión, de una nación o de una clase” (Kelsen, 1963: 8-9, 11), desemboca en el reconocimiento no crítico ni integrado a la teoría, de esa misma política y de esos “ideales de una nación o de una clase”.⁴ Por otra parte, cuando tiene que analizar las ramas específicas del derecho positivo moderno, por ejemplo, el derecho privado, el mismo Kelsen debe reconocer este hecho, sin velos de ninguna especie:

Por la función que desempeña el derecho denominado privado en un orden jurídico, él no es otra cosa que la forma jurídica particular dada a la producción y al reparto de las riquezas en una economía capitalista; por lo tanto, esa función es eminentemente política (Kelsen, 1963: 185).⁵

4 Esto se ve con toda claridad cuando este autor analiza el pasaje de una norma fundamental a otra, por medio de una revolución a escala nacional (Kelsen, 1963: 140-140).

5 Vale la pena citar aquí la crítica del jurista italiano Giorgio Maggiore: “La tan ensalzada antipoliticidad del kelsenismo es nada menos que una simulación. Detrás del formalismo, del normativismo, del jurismo de la escuela de Viena, está la sombra del viejo Estado de Derecho de Kant, de Humbolt, de Mohl, con sus presupuestos iusnaturalistas e individualistas” (citado Cerroni, 1965: 144).

Hemos visto así, en un análisis necesariamente rápido, que los fundamentos últimos de las objeciones habituales al esfuerzo de “relativizar el Derecho” en función de sus determinantes no normativas cualesquiera que ellos sean (basamento ético del Derecho, valor absoluto del Derecho en general, autonomía de la normatividad positiva), no logran eludir el “rubricón” de la relación entre la norma-valor y la práctica histórico-natural, sin la cual no puede explicarse aquella. Vimos, también, cómo esta práctica es introducida subrepticamente, tal como ella aparece. Nada mejor, pues, que reconocer que toda ciencia del derecho debe ser también, y simultáneamente, una ciencia (y no una pura ideología subreptica) de las relaciones sociales y, en particular, de las relaciones sociales materiales, históricamente determinadas. Este camino es el único que puede permitir “funcionalizar” teóricamente las relaciones jurídicas entre los individuos, respecto de una relación social objetiva y determinada no “general”. Pero este es justamente el tema que desarrollaremos en el último párrafo de nuestro trabajo.

Antes, parece oportuno pasar rápidamente revista a los distintos esfuerzos hechos por los juristas y sociólogos en la perspectiva de rescatar esa otra cara del derecho, su aspecto

“naturalístico”, su determinación social y económica. Al ver las limitaciones de la llamada corriente del “derecho sociológico” —limitaciones en las que incurre por optar también por uno de los polos (en este caso el polo de ser, del hecho), y por hacer un tratamiento de los fenómenos sociales aún deudor de las llamadas teorías idealistas de la sociedad—, estaremos analizando los peligros (ya anotados en la introducción) que acechan a una formulación de la relativización del Derecho, tan general y abstracta, como la que se hizo, en general, en la discusión del nuevo plan.

III

La crítica “naturalista y sociológica” al dogmatismo metafísico del Derecho o al positivismo normativista puro, tiene una larga tradición en el pensamiento jurídico moderno. Desde el positivismo organicista de un Comte o un Spencer (hoy, totalmente dejados de lado por los juristas y los sociólogos), se desarrollaron sistemáticas críticas, tanto en Europa como en los Estados Unidos, que llegaron a desarrollar verdaderas escuelas, como las llamadas “jurisprudencia sociológica” y “socialismo jurídico”.

Todo este proceso es, ciertamente, fruto del deterioro de la dogmática jurídica tradicional, ante el avance de la sociedad moderna y sus

nuevas relaciones socio-económicas, con la concomitante intromisión creciente del Estado en el contractualismo privado, la irrupción de los acuerdos y contratos colectivos de trabajo, así como el impacto de las grandes revoluciones modernas (burguesa y proletaria), sobre las relaciones pueblo-soberano.

A pesar de las indiscutibles diferencias entre muchos de estos autores es, sin duda, legítimo considerarlos como integrantes de una gran corriente que trata de fundar el Derecho en las manifestaciones del “ser” social (y no del “deber ser”), haciendo hincapié en los aspectos naturalísticos, y articulando el Derecho con las manifestaciones de la vida social, como algo “externo” y, de alguna, manera preexistente a aquel.

Pero los puntos de partida de esta “relativización” son bastante diferentes. En Ihering, por ejemplo, nos encontramos con el viejo postulado positivista de la prioridad absoluta de la “observación de la realidad”, pero que reduce esta realidad a su forma más material e instintiva, al interés, al instinto de conservación. Y cuando recurre a la compensación de los intereses sociales, los piensa como algo cargado inespablemente de valor, como un deber de conservación. Aquí, al revés que en la tradición kantiana, se pretende resolver la antinomia interna del Derecho (valor-naturaleza) optando por la

naturalidad; sin embargo, esta aparece valorizada tal cual es, una vez más. En efecto, la pretendida relativización se transforma en Ihering (como en casi todos los teóricos de la escuela sociológica), en una justificación del individualismo, basado en la propiedad privada de tipo capitalista.⁶ De paso, esta sociedad es tomada como sinónimo de la sociedad en general; operación repetida, posteriormente, por Duguit, otro de los exponentes de esta corriente. Él también se basa en un nominalismo individualista (en este caso, con acentos “anarquistas” de la tradición de Proudhon), y, a pesar de su esfuerzo por rescatar el carácter social del Derecho, termina en una idea psicologista de sociedad⁷ y funda el Derecho en una “regla social de Derecho”. Esta regla deriva de la necesaria

6 “[...] en mi propiedad ellos [los ladrones] niegan a la vez la idea [...] de la misma y única condición esencial de mi persona [...] la propiedad, en el fondo, no es sino la exteriorización, la proyección en las cosas, de mi propia persona” (Von Ihering, 1890: 66-67). “[...] desde el punto de vista jurídico, toda revolución es simplemente e incondicionalmente condenable” (Von Ihering citado en Stucka, 1969: 121).

7 “El Derecho es, en una palabra, ante todo una creación psicológica de la sociedad, determinada por sus necesidades materiales, intelectuales y morales” (Léon Duguit citado en Gurvitch, 1945: 139).

observancia que cada uno debe tener de las normas que existen en un momento dado:

[...] ninguno tiene en el mundo social otro poder que el de cumplir con el deber que la regla social le impone, o, si se prefiere, que le impone la situación que observa en el sistema de interdependencia que une a los miembros de un mismo grupo social (Duguit, 1922: 40).

La sociología se disuelve en psicología y el positivismo, en metafísica sobre los fundamentos morales de una idea de sociedad abstracta, pero implícitamente “copiada” de la sociedad burguesa moderna.

En su caso, luego de tomar como un dato la división del trabajo moderno, introduce la utopía de una “sociedad perfecta como un amplio taller cooperativo”. Al mismo tiempo, niega, como corolario, el carácter básicamente estatal del derecho moderno (con la consiguiente dominación de clase en ese estado), y lo bautiza como un Derecho “inorganizado y espontáneo” (como tendencia), a la par que “realista, socialista y objetivista”. En definitiva, como muy bien dice Cerroni, su pretendida relativización del Derecho,

“la negación de los metafísicos derechos naturales del individuo” se resuelve no ya en un análisis

positivo de su génesis histórico-social, sino en la absorción de valores individualistas pre-sociales, en la noción de Derecho-deber o de Derecho-función en el que el dualismo hombre-ciudadano parece resolverse aparentemente con la absorción de la sociedad individualista en el Estado jurídico [...] que es su articulación y culminación. La socialidad de la que se quería partir para renovar el órgano de la ciencia jurídica, expira así en los brazos del antiguo Moloch estatal (Cerroni, 1965: 55).

No es, por cierto, el relativismo sociológico de Hauriou —otro importante exponente de esta corriente—, el que pueda resolver estas contradicciones. Su relativismo se basa en la recuperación de los diversos planos de profundidad de la realidad del Derecho y, a través de ellos, en el rescate de los “procesos fluidos de la espontaneidad social”, de la “duración creadora” de Bergson, del Derecho espontáneo expresado por excelencia en las instituciones; esa “emanación siempre renovada del Derecho espontáneo”, como dice el autor (Hauriou citado en Gurvitch, 1945: 151). La institución-grupo, o institución-cosa, es para él la vida real y fundamento de todo Derecho, en la medida en que ella expresa una autoridad que no está personificada ni formulada y que, por eso mismo, sería la “más objetiva de todas las reglas”, al tiempo que una garantía “espontánea” de su

eficacia. ¿Y de dónde surge esa eficacia “fundadora” de la normatividad espontánea e institucional? Pues ni más ni menos que del hecho de que la institución “*materializa ideas* y valores en hechos, particularmente las *ideas de justicia y paz social*”.⁸ No hay en Hauriou el menor atisbo de una explicación propiamente científica de las leyes de ese “fluir espontáneo” de las instituciones y, por lo tanto, tampoco del Derecho que de ellas emana, y en ellas se expresa. Caemos en el relativismo como sinónimo de subjetivismo, espontaneísmo e “idealismo objetivo, en cuanto encierra una *aproximación al idealismo platónico*”, como afirma el propio Hauriou (citado en Gurvitch, 1945: 151; énfasis propio). Hay un gran parentesco entre este espontaneísmo institucional y los trabajos del profesor austríaco Eugenio Ehrlich. En ambos casos, se une una severa y, en general, correcta crítica al dogmatismo formalista de los juristas, con la confusión entre norma jurídica y cualquier tipo de norma social. Así, se desdibuja el papel fundamental del Estado en la constitución del Derecho moderno, y, por ende, queda sin objeto una ciencia específica del “Derecho”, cualquiera ella sea.

8 Los subrayados son nuestros.

La obra de Georges Gurvitch desarrolla y ahonda este esfuerzo por rescatar los elementos sociales y dinámicos del Derecho, y funcionalizar la normatividad a los tipos sociales en los que ella se desarrolla:

Si el jurista no tiene en cuenta el Derecho vivo, el Derecho espontáneo en acción, el Derecho flexible y dinámico (que fluye constantemente y que evidentemente no puede separarse de la realidad del Derecho), la conducta, las prácticas, las instituciones, las creencias relacionadas con el Derecho, corre peligro de construir un edificio enteramente separado del Derecho realmente válido, del Derecho realmente eficaz en el medio social dado (Gurvitch, 1945: 9).

Gurvitch distingue con claridad la diferencia entre “los procedimientos técnicos de sistematización jurídica” y la vida real del Derecho. Recoge aquí toda la tradición americana de la “jurisprudencia sociológica”⁹ y, con ella, la separación entre jurisprudencia en cuanto “ingeniería social”, en cuanto técnica más o menos adaptada a la realidad, y la ciencia del Derecho.

También desarrolla una crítica clara contra el normativismo y su oposición irreductible entre ser y deber ser; normativismo según el cual:

[...] la sociología no puede estudiar el Derecho, la ciencia del Derecho no puede tener en cuenta la realidad social [...] sólo la lógica formal puede ser usada. No es difícil ver que en esta tendencia la norma fundamental reemplaza la entidad metafísica del Estado separada de la realidad social (Gurvitch, 1945: 7).

Es una reacción contra del dogmatismo y el formalismo, al tiempo que una pretensión de superar la dualidad Derecho, que opta por uno de sus extremos: el naturalista. De ahí, su reclamo insistente por estudiar el derecho en función de los “tipos sociológicos”, sea de grupos o de sociedades globales. La vía está abierta hacia una relativización del Derecho. Sin embargo, el carácter profundamente idealista de la sociología “gurvitchiana” lo impulsa hacia un callejón sin salida donde, a pesar de los propósitos iniciales, vuelve a recurrir a la filosofía y a los “valores morales”, como único criterio para fundar la definición y el análisis del Derecho. La sociología del derecho no basta: es necesario desarrollar una sociología realmente capaz de aplicar a la sociedad la metodología científica, y reconstruir así los procesos causales que explican su constitución específica, históricamente determinada, tanto al nivel ideológico-normativo, como de las relaciones sociales “materiales”.

9 Ver Gurvitch (1945: 169-1986; 1963: 187-188).

En efecto, para Gurvitch, si bien construye tipos de sociedad, estos no son definidos sino como un agregado de valores, sin leyes específicas que rijan su funcionamiento y, mucho menos, su cambio. Nos encontramos con una sociología del “espíritu humano o espíritu noético”, con todas las limitaciones de los cultores de las ciencias del espíritu, como radicalmente diferentes de las ciencias de la naturaleza. Los tipos sociales así contruidos, y respecto de los cuales se quiere relativizar el Derecho, son tipos que no solo no explican el surgimiento de los valores que se quería relativizar, sino que ellos mismos son fruto de una opción arbitraria y valorativa, subjetiva, no posible de conocimiento científico. Encontramos, así, la influencia weberiana y fenomenológica de la obra de Gurvitch; influencia que, por otra parte, reivindica:

Nuestro análisis está inspirado en el método de la investigación de Bergson o de la reducción fenomenológica de Husserl [...] La pretensión de la sociología del espíritu humano o del espíritu noético [...] demanda la aplicación del método interpretativo, (Versthen), comprender. Esto conduce al hecho de que el método sociológico esencial es el de la investigación de los tipos culturales (Weber) que excluye la generalización cuantitativa de las ciencias naturales (Gurvitch, 1945: 45 y 52).

La sociedad y las relaciones sociales pierden, pues, el carácter de un verdadero heterogéneo respecto de las normas jurídicas y los valores, pues ellas mismas son funcionales en cuanto a los valores que deberían fundar. Nuevo círculo vicioso, confirmado cuando el propio Gurvitch llama a la filosofía en auxilio de su tipología sociológica:

[...] es la filosofía la que enseña a la sociología como distinguir los símbolos del contenido espiritual que simbolizan. Además, *sólo la filosofía puede dar a la sociología los criterios de especificación* para oponer valores a ideas lógicas, así como para diferenciar valores morales, jurídicos, estéticos y religiosos. De hecho, *es imposible un estudio de la realidad social del Derecho [...] sin usar un criterio que es suministrado por la reflexión filosófica* (Gurvitch, 1945: 54; énfasis propio).

Se diluyen, entonces, tanto la historicidad de la sociedad, como la funcionalidad de las normas jurídicas en relación con ella. Y esto es inevitable, mientras los tipos sociales que se construyen no supongan una base real para estos; una base de “tipos materiales de relaciones sociales objetivas, estructurados como organismos dotados de sus propias y específicas leyes verificables” (Gurvitch, 1945: 58). No hay, por lo tanto, verdadera relativización del

Derecho, ni verdadera independencia de los valores, pues ya vimos que estos son reintroducidos acriticamente, de una u otra manera, en las diversas alternativas examinadas hasta ahora.

Con estos breves comentarios, esperamos haber mostrado la necesidad de profundizar en las consecuencias de la llamada relativización del Derecho. Esta sola afirmación no nos garantiza la posibilidad de una superación científica del juridicismo —en sus diversas vertientes—, y puede esconder nuevas formas de idealismo en cualquiera de sus manifestaciones, incluso en la menos aparente, como lo es el mal llamado materialismo; entendiéndolo a este como un predominio unilateral de lo instintivo, o de los intereses “económicos” desligados de la mediación de la normatividad de toda relación social humana. Podemos, en consecuencia, pasar a desarrollar brevemente los lineamientos básicos de una sociología del Derecho que sin negar —al contrario— la especificidad del fenómeno jurídico, logre una explicación, que sea realmente científica, retenga su doble determinación valorativo-material, y nos muestre las leyes específicas que rigen su “relativización”, su funcionalización respecto de modos o tipos (no ideales) de sociedades realmente existentes y explicables. Para ello, es necesario analizar no solo la estructura “interna” de

la norma, sino, al mismo tiempo, explorar su correlación “externa” con la sociedad, pero no con una idea de sociedad genérica (que no existe), sino con una sociedad determinada, en este caso, con la sociedad moderna capitalista, que es la única en la cual realmente encontramos el Derecho, en sentido estricto y plenamente desarrollado.¹⁰

IV

Digamos con claridad que sería interpretar erróneamente lo dicho hasta el momento suponer que basta inscribir la investigación sobre el Derecho en lo que habitualmente se denomina tradición marxista, para tener una línea de solución clara y sin contradicciones al problema planteado. Dicha postura sería básicamente infecunda, no propiamente por el supuesto dogmatismo que ella parece contener, sino porque implicaría desconocer las profundas controversias que se dieron, y aún hoy se dan, entre los teóricos marxistas, al analizar la estructura de los fenómenos jurídicos y su relación con la estructura global de la sociedad. Este hecho es, en especial, importante por tratarse del análisis de ese sector de la realidad tan ambiguamente

10 Ver este doble análisis interno-externo del Derecho en Poulantzas et ál. (1969: 97-102).

te llamado por Marx “superestructura”,¹¹ y que ha creado un sinnúmero de importantes divergencias en el punto referido al carácter de las relaciones entre este nivel y la base material o “infraestructura”; divergencias necesariamente ligadas con el problema del tipo de “realidad” que ese nivel configura en el análisis marxista de la sociedad. No es este el momento de tratar específicamente esta problemática; pero es imprescindible referirse a ella, por lo menos tangencialmente, al discutir *los distintos* enfoques “marxistas” sobre el problema del Derecho. Para ello, se choca necesariamente con el carácter limitado y muy disperso de los trabajos del propio Marx sobre el tema. Esta afirmación es cierta, por lo menos si comparamos estos trabajos con la profundidad, extensión y precisión científica de los trabajos de Marx —y demás marxistas—, sobre la base material del modo de producción capitalista. Se cuenta, de todos modos, con investigaciones de importancia. Varias de ellas han sido divulgadas en los últimos años, en nuestro medio, gracias a su traducción al castellano.¹² En el presente

artículo, nos referiremos fundamentalmente a aquellos autores que estudiaron de manera sistemática el tema y que, de cierta manera, representan los puntos de vista más relevantes en la discusión marxista.

Importa señalar que las dos grandes vertientes del análisis marxista del Derecho están directamente vinculadas con esa ambigüedad intrínseca del fenómeno jurídico, que ya vimos, atraviesa todas las teorías de los autores no marxistas. La tensión entre ser y deber ser, entre determinación material y normatividad cargada de valor, que aparecía reducida en un monismo, ora puramente normativo, ora puramente social-material, en la obra de Marx aparece rescatada en un “monismo” de tipo nuevo, en el que se pretende no eliminar ninguno de los dos polos, acentuando el carácter “real” y mutuamente determinado de ambos niveles. Determinación mutua que le aparece a Marx como imprescindible, para fundar la sociología científica; no la sociología de la “sociedad en general”, sino la sociología de la sociedad “históricamente determinada”. Pero determinación “histórica” no en el sentido cronológico, sino de una totalidad de heterogéneos reales “siempre ya dados”, para usar la expresión acuñada por Althusser. De ahí, la hipótesis clásica de la imposibilidad de una verdadera explicación

11 O “sobreconstrucción”, “sobreestructura”, según los autores u otras traducciones que se manejen.

12 Entre otras, cabe señalar a Stucka (1969); Cerroni (1965) y Poulantzas (1969).

de la ideología, el Derecho y la política, que no sea, *al mismo* tiempo, una explicación de la base material, a través de la economía política. Es esta operación teórico-metodológica la que permite rescatar a la sociedad también como relación social determinada por la naturaleza, como tipo histórico-natural y no solo como pura idea o pura naturalidad.

Como consecuencia inmediata de ese punto de partida, aparece la postulación de la posibilidad de extender al estudio de la sociedad la metodología hipotético-experimental propia de las ciencias naturales, y, por lo tanto, la búsqueda de determinaciones y leyes —propias a la sociedad humano-natural, pero leyes— capaces de ser puestas a prueba empíricamente, y no solo en su coherencia formal interna (Recordar los postulados inversos de un Kelsen y un Gurvitch, entre otros).

Todos los aspectos de la superestructura—y no solamente los jurídicos— son, en Marx, funcionalizados a una relación *social-material*. Pero esta relación social-material, las relaciones de producción, no son, a su vez, analizables sin su determinación “histórica”, que le es dada justamente por aquella superestructura ideológica, jurídica y política. Lo importante aquí es que ambos polos son mantenidos como realmente “heterogéneos” y plenamente “reales”.

Solo a partir de esa afirmación, se puede hablar luego de un *real-material* que determina “en última instancia” a un *real-ideal*; que, por serlo, tiene capacidad de “eficacia” histórica específica, en el caso del Derecho estatizado moderno, a través de su contenido axiológico y normativo.

De ahí que, luego de operar la separación del Derecho de la filosofía, Marx postula que toda explicación de las relaciones jurídicas debe ser, al mismo tiempo, una explicación de las relaciones materiales determinadas y una explicación de los *valores históricos concretos* que se expresan *específicamente* en un *determinado sistema normativo*, que regula aquellas relaciones materiales (y no otras). En esa doble operación, se rescata la duplicidad del Derecho moderno en cuanto normación *ordenadora*, y en tanto normación *ordenada*, simultáneamente; y se funda la crítica a la autonomía de la ciencia jurídica, como separada de las ciencias sociales, considerando estéril “la crítica del Derecho desde el punto de vista del Derecho”, según la clásica expresión de Marx.

Es, a partir de estos postulados generales, que debe entenderse la tesis fundamental de Marx de que el Derecho en su sentido pleno —que supone la existencia de la *norma jurídica igual para todos* y no solo la categoría de

sujeto jurídico— está referido a, y solo existe en una sociedad como la capitalista, en la cual los individuos se han liberado de las diversas ataduras naturales y se han constituido en “libres”, en su propia actividad de productores.¹³ Pero ese productor del modo de producción capitalista es *libre en cuanto a la persona* (no vinculado coercitivamente de hombre a hombre, como el esclavo o el ciervo), aunque está *socialmente sometido*. En efecto, para que exista el cambio generalizado y centrado en la mediación exclusiva de las voluntades individuales independientes (condición de existencia de la norma-derecho moderna), es necesaria no solamente la existencia de una sociedad mercantil, donde se produce aún fuera del cambio, sino la introducción del cambio en el proceso mismo de la producción. Y justamente Marx mostró, de manera extensa, cómo ese hecho aparece con la forma capitalista de producción, con la aparición de un “objeto” de cambio, que es él mismo un sujeto y agente de la producción: la *fuerza de trabajo*, vendida

13 Marx usa la expresión en un doble sentido: “libres” de ataduras personales respecto de otros hombres, y “libres” de los medios de producción, al separarse, los proletarios, definitivamente de la propiedad su posesión.

por el obrero asalariado. Este hecho es la base del sometimiento social (del individuo libre), porque es un cambio no equivalente, a través de la apropiación de plusvalía. Las formas de la igualdad jurídica moderna del proceso de intercambio recubren una real desigualdad entre las partes: capitalista y asalariado.

Lo central de la hipótesis de Marx es, pues:

el descubrimiento (de la) funcionalidad de la igualación jurídico-política de los individuos (y de su independencia y libertad) respecto a aquella conexión social objetiva que hace posible una universal mediación de la producción a través de las voluntades libres de los individuos (que se deciden al cambio autónomamente), y respecto a otra igualmente universal conexión (y coerción) social (objetiva) en virtud de la cual este “libre” despliegue de voluntad es posible porque sirve como medio a una específica forma de producción y apropiación, esto es, porque la forma contractual propia del cambio es funcional a la apropiación privada moderna (Cerroni, 1965: 81).

Mostrada esta adecuación mutua entre el *Derecho moderno* y una forma específica de producción, y por lo tanto, de intercambio —la *forma capitalista*—, se puede comprender el sentido de esa otra hipótesis básica en el

planteo marxista: el Derecho moderno y el Estado que lo respalda cumplen la función objetiva de garantizar las condiciones de reproducción constantes de las relaciones de producción de tipo capitalista. Y como esas relaciones de producción son, a su vez, la base de las clases sociales y su relación asimétrica de dominación explotación, el Derecho moderno expresa, también, y es garantía de esa dominación de clase propia al modo de producción capitalista: la denominación burguesa.

El “Estado de Derecho” aparece, entonces, como la forma más acabada de consolidación —al nivel de superestructura que nos ocupa— de las condiciones de reproducción de la sociedad capitalista. De ahí, las críticas al juridicismo y a la mentalidad jurídica, como expresiones propias de la ideología dominante: el Derecho ha sustituido a la religión, en cuanto a encubrir la desigualdad de la sociedad de clases. De ahí, la sorpresa de la mentalidad jurídica ante el desarrollo paralelo del Estado de Derecho y la lucha de clases; sorpresa tan bien expresada en la frase, a menudo citada, del jurista francés Georges Ripert: “Es curioso que la idea de que la lucha de clases haya surgido justo en la época en que el Derecho ya no admite la distinción entre las clases sociales” (citado en Cerroni, 1965: 87).

Ya indicamos anteriormente que, sin embargo, en la propia tradición marxista se dio un proceso de reduccionismo del Derecho hacia su polo normativo, o hacia las puras relaciones sociales-materiales. Esas tendencias parten de la consideración del Derecho moderno como expresando la estructura de dominación de clase y correspondiente articulación con el poder estatal. Pero interpretan esa función objetiva del Derecho reduciéndolo, en un caso, a un puro sistema de normas manifestación de *la voluntad de clase dominante*; en el otro, a un puro sistema de relaciones sociales (en particular, de producción) que *se reflejan directamente* en el Derecho.

En el primer caso, autores como Vishinsky se basan en un análisis aún “dualista” de la realidad social y separan, oponiendo, infraestructura de superestructura, realidad y valor; así, solo les queda la alternativa de reducir lo normativo a mera voluntad (aunque sea de clase). Se pierde, de esa manera, la especificidad de las relaciones concretas, estructuradas, propias de un modo de producción, entre la práctica social y la estructura jurídica que le es propia, a la cual determina y sin la cual no puede ni siquiera existir.

En el segundo caso, autores como Stucka y Pashukanis, criticando el puro normativismo

(aunque sea marxista), reducen el Derecho a las relaciones sociales que regulan y hacen sumamente difícil distinguirlo de la economía. Confunden relación jurídica con relación económica, y pierden el carácter específico de las normas jurídicas modernas, así como su autonomía relativa y eficacia propia. Esta postura implica, como es fácil percibirlo, una reducción de la superestructura a lo ideal (en tanto menos real que la base). Paradójicamente, esta postura surgió, como algunos autores lo han señalado, en un intento por rescatar la realidad de la base material del mundo ideal-metafísico al que estaba reducida, por el neokantismo en el primer tercio de este siglo.

Hemos recorrido, en una revisión necesariamente comprimida, los distintos caminos de “relativización del Derecho”, que se le ofrecen tanto al jurista como al sociólogo. Esperamos haber mostrado la importancia de no conformarnos con los postulados generales que movieron a la reforma del plan de estudios, por su carácter demasiado genérico, que no llega a penetrar en las contradicciones implícitas en el propio planteo. Repetimos, al terminar, que nuestra intención no es otra que continuar el debate, profundizarlo, y plantearlo en un terreno que permita su tratamiento sistemático y lo más científico posible. Debe quedar claro

que esto no significa eludir las consecuencias e implicaciones necesariamente políticas de un tema de esta naturaleza. Se trata simplemente de un problema de nivel y ámbito de las discusiones.

Para concluir, creemos oportuno señalar la profunda orfandad de nuestra Facultad en materia de estudios sistemáticos de Sociología del Derecho, y la necesidad de que la puesta en marcha del nuevo plan permita tomar conciencia de este hecho, y lleve a la creación de oportunidades orgánicas de especialización docente en la materia. Esa es la única garantía de que el camino emprendido permita recoger frutos de adecuado nivel científico, en un plazo razonable. Lo contrario nos llevaría casi indefectiblemente a un desarrollo del “discurso” puramente ideológico, sobre temas que, no por superestructurales, escapan a las leyes rigurosas del conocimiento científico y su metodología.

APÉNDICE

Selección de textos extraídos de los informes e intervenciones de la delegación estudiantil (CED) en la discusión del plan de estudios.

El Derecho ha de ser considerado en su realidad de producto histórico, producto normativo,

obligatorio ordenador del sistema social. El Derecho es resultado de elementos que existen en la estructura social y ha de ser, en consecuencia, estudiado en relación con esos elementos, con el sistema que ordena y en relación con la vida económica, social y política respectiva [...]

Se trata, en fin, de una efectiva “desdogmatización” del Derecho y de su inmersión en la historia (1970: 3-4).

En cuanto al objeto de estudio, el Derecho, hemos dicho “se nos enseña una determinada ideología —implícita o explícitamente— acerca de lo que es y para qué sirve el Derecho, que nos oculta y desfigura su real función a nivel social”.

Conocemos un Derecho abstracto, basado en principios inmutables eternos, dogmáticos, desvinculado —por falso aislamiento— de la dinámica social de la cual depende y procede.

Se nos encierra en el estudio de una dinámica ‘interna’ del orden jurídico en sí mismo considerado. Carecemos de la experiencia de plantearnos y de poner en práctica un método científico valorativo para el estudio del Derecho que nos permita analizarlo, confrontarlo y criticarlo en correlación con la estructura socio-económica y política a la que corresponde.

Se nos lleva así a una sobrevaloración engañosa del Derecho que pretende elevarse más allá de la dominación, conflictos y compromisos entre los grupos sociales - sus auténticas fuentes (1970: 7-8).

[El Ciclo Básico aportará] elementos para introducirse en los estudios jurídicos con una ajustada visión de la disciplina, que verá al Derecho en su realidad de producto socio-histórico descartando toda concepción dogmática de él (1970: 11).

Debe señalarse que el Derecho, la ciencia jurídica, como todo deber científico, es siempre producto de cada situación histórica concreta. El Derecho traduce, con la impronta de la imperatividad, que le es esencial, la lucha y decisiones de las fuerzas que se mueven en el plano de lo económico, lo político, lo social. [...]

No se podrá seguir enseñando que el Derecho encausa o puede, por sí, encausar la vida de la sociedad, ni que el acontecer político y social puede ser juzgado, desde el terreno de la normatividad jurídica: se verá el Derecho como producto del cambio social, como manifestación de éste (1970: 21).

Pensamos que el estudio de la Sociología, de la Ciencia política que en definitiva no es otra cosa que el estudio de la génesis de la norma jurídica, de la génesis de la norma jurídica, más allá de lo formal [...]

Pienso que entre lo que algún docente decía y lo que nosotros proponemos [...] hay una diferencia en torno al papel, al sentido del Derecho [...] En el fondo se está planteando la opción, permítaseme llamarla ideológica sustancial que este plan de estudios plantea o que esta propuesta comporta (FDCS, UDELAR, 1970b: 11).

[...] logrando un universitario más crítico frente al Derecho y a la sociedad, que tenga los elementos necesarios para una correcta ubicación del Derecho relativizándolo [...]

El Derecho deberá estudiarse en su correcta ubicación, o sea como resultado de la estructura económica y social y su aplicación real, lo que permitiría desdogmatizarlo y superar su abstracción (FDSC, UDELAR, 1970c: 16).

Nosotros no creemos que el problema se resuelva aspirando a que ese Derecho se cumpla efectivamente, sino que lo que queremos es que haya otro Derecho porque queremos otra sociedad (FDSC, UDELAR, 1970c: 18).

[...] denunciamos [...] una falsa visión del Derecho que se da en esta Facultad, que se sigue enseñando un Derecho más que pisoteado y violado por los propios hechos que se están viviendo en el país [...] Se nos enseña un Derecho presunto instrumento de la libertad, una libertad desconocida por las cárceles y por las torturas; un Derecho presunto instrumento de la justicia, que sólo beneficia a los infidentes y a los feligreses de la dictadura, y una concepción del Derecho, en definitiva, que trata de encubrir entre otras cosas el hecho mismo de la dictadura [...] (FDSC, UDELAR, 1970d: 12)

Creemos que nadie duda que nuestra lucha se dirija a que este Derecho (el vigente en el Uruguay)

se cumpla efectivamente y no sea una letra muerta constantemente violada (FDSC, UDELAR, 1970d: 14).

Nosotros creemos que el Derecho es una superestructura [...] es una superestructura y como tal está condicionada y es un producto del *status* social, esencialmente económico, que hace producir las normas en interés de determinadas clases, normalmente la clase gobernante, y que produce sus normas para poder así legitimar el control que tiene sobre la sociedad [...]

Cuando el estudiante entra al curso de Derecho Civil I y estudia el concepto de propiedad, cuando se dice que las propiedades del derecho de usar y gozar de una cosa arbitrariamente [...] se le explique qué quiere decir que una persona puede gozar arbitrariamente de una cosa que es de su propiedad y por qué las tres cuartas partes del mundo se muere de hambre y por qué la tierra en este país está en manos de quinientas familias que pueden usar y gozar arbitrariamente de sus estancias y de todos sus bienes, mientras el resto del país está cada vez en condiciones peores [...] que se le explique [al estudiante] por qué esta definición de propiedad, que es una definición de propiedad pero no la única, porque hay más definiciones de propiedad (FDSC, UDELAR, 1970e: 9-10).

BIBLIOGRAFÍA

- Boletín CED* 1969 (Montevideo) N.º 14.
CED (Centro de Estudiantes de Derecho)
1970 “Bases para una reforma del Plan de Estudios la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales”, Proyecto de la Delegación Estudiantil de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Repartido de la Facultad N.º 389.
- Cerroni, U. 1965 *Marx y el Derecho moderno* (Buenos Aires: Jorge Álvarez).
- Duguit, L. 1922 *Sur le Droit social, le Droit individuel et les transformations de l'état* (París: Alcan).
- FDCS, UDELAR (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República) 1970a “Reunión de discusión del nuevo Plan de Estudios realizadas por el Consejo de la Facultad, en forma ampliada y con participación del conjunto de docentes y estudiantes”, Acta 42, Montevideo.
- 1970b “Reunión de discusión del nuevo Plan de Estudios realizadas por el Consejo de la Facultad, en forma ampliada y con participación del conjunto de docentes y estudiantes”, Acta 45, Montevideo.
- 1970c “Reunión de discusión del nuevo Plan de Estudios realizadas por el Consejo de la Facultad, en forma ampliada y con participación del conjunto de docentes y estudiantes”, Acta 46, Montevideo.
- 1970d “Reunión de discusión del nuevo Plan de Estudios realizadas por el Consejo de la Facultad, en forma ampliada y con participación del conjunto de docentes y estudiantes”, Acta 49, Montevideo.
- 1970e “Reunión de discusión del nuevo Plan de Estudios realizadas por el Consejo de la Facultad, en forma ampliada y con participación del conjunto de docentes y estudiantes”, Acta 51, Montevideo.
- 1970f “Reunión de discusión del nuevo Plan de Estudios realizadas por el Consejo de la Facultad, en forma ampliada y con participación del conjunto de docentes y estudiantes”, Acta 52, Montevideo.
- Gurvitch, G. 1945 *Sociología del Derecho* (Rosario: Rosario).
- Kelsen, H. 1963 *Teoría pura del Derecho* (Buenos Aires: Eudeba).

Operti, D. 1970 "Proyecto de Plan de Estudios. Incorporación imprescindible de una asignatura jurídica al llamado 'Ciclo Básico'", Informe del Dr. Didier Operti, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Repartido de la Facultad N.º 469.

Poulantzas, N. 1969 *Hegemonía y dominación en el Estado moderno* (Córdoba: Pasado y Presente).

Poulantzas, N. et ál. 1969 *Marx, el Derecho y el Estado* (Barcelona: Oikos-Tau).

Stucka, P. I. 1969 *La función revolucionaria del Derecho* (Barcelona: Península).

Von Ihering, R. 1890 *La lutte pour le Droit* (París: Librairie Marescq).

GERÓNIMO DE SIERRA, MANUEL ANTONIO GARRETÓN, MIGUEL MURMIS,
HELGIO TRINDADE

LAS CIENCIAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA COMPARADA*

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DEL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Del análisis comparado de las Ciencias Sociales modernas en los cinco países analizados (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay), surge con bastante nitidez el hecho de que, en forma similar a lo sucedido en otras regiones del mundo —incluyendo Europa—, también en América Latina las Ciencias Sociales han tenido, en su proceso de consolidación institucional, y en el énfasis de las diversas temáticas y contenidos abordados, una relación significativa con el contexto sociopolítico de cada país, pero también con el conjunto de la región y el mundo, aunque bajo formatos bien diferentes entre sí. Más aún, puede decirse que su desarrollo tuvo —casi

siempre— un vínculo fuerte y significativo con el contexto propiamente sociopolítico macro de cada país y también de la región.

Esa constatación —convergente con los análisis sociológicos e históricos del nacimiento y desarrollo de las Ciencias Sociales en occidente—, no excluye comprobar, al mismo tiempo, que dicha relación no ha tenido efectos uniformes sobre la actividad de las Ciencias Sociales. Por el contrario, pueden constatarse impactos de signo diverso, y hasta totalmente opuestos, según el país y el período de que se trate. Deben, pues, eludirse las miradas simplistas que muchas veces han predominado sobre el tema de la politización de las ciencias sociales latinoamericanas.

* Publicado en Trindade, H. (org.) 2007 *Las ciencias sociales en América Latina. Perspectiva comparada* (México DF: Siglo XXI).

FORMATOS DIFERENTES DE LA RELACIÓN ENTRE LA CONSOLIDACIÓN CIENTÍFICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES Y LOS CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS MACRO

ETAPA FUNDACIONAL

En Chile, Uruguay y Brasil, las ciencias sociales se fueron desarrollando en un contexto básicamente democrático, sin perjuicio de las crecientes tensiones sociales y políticas producidas por la crisis en aumento del modelo de crecimiento, por lo general, denominado de “sustitución de importaciones” y el consecuente contexto de creciente movilización social. Disputa de proyectos de desarrollo que marcaron, sin duda, los caminos de las ciencias sociales, pero en un marco de importantes libertades políticas.

En cambio, en el caso de Argentina, nos encontramos con la paradoja de que el impulso crucial de afirmación de las ciencias sociales se dio en un contexto no solo de agotamiento del modelo de “sustitución de importaciones”, sino en el marco dictatorial de la llamada Revolución Libertadora, que desplazó a Juan Perón del gobierno. Lo particular fue que la dictadura pactó una cierta neutralidad con los científicos, y dio una muy importante autonomía a la Universidad de Buenos Aires. Fue la época del recatorado de José Luis Romero —un historiador

socialista— y del despliegue de la influencia de Gino Germani, en la sociología.

Por su parte, en el caso de México, encontramos un formato claramente diferente de los dos anteriores. Desde la época del gobierno de Cárdenas —y bajo diversas formas—, se fue configurando un sistema político con alta dosis de verticalismo y contexto autoritario; en realidad, un régimen de cuasi partido único. Un Estado fuerte y una sociedad con poca movilización y desarrollo de ciudadanía efectiva; pero en la cual el gobierno apoyó sistemáticamente con fondos públicos al desarrollo de las ciencias sociales; primero, la antropología y luego la sociología y demás ciencias sociales.

Mirando a los tres países más grandes, reconocemos pues que, durante la etapa fundacional, el desarrollo de las ciencias sociales se fue haciendo efectivo y llegó a niveles destacados, bajo formatos políticos netamente distintos. En todos, la interacción con el marco político fue significativa, pero la diversidad de caminos de influencia e interacción con las ciencias sociales no permite formular simplificaciones.

SEGUNDA ETAPA: DICTADURAS MILITARES (SALVO MÉXICO)

También en este período o etapa, encontramos formatos diversos, según los países.

En los casos de Chile, Uruguay y Argentina, la política de los gobiernos militares fue duramente represiva respecto de los núcleos e instituciones preexistentes, en materia de ciencias sociales; pero eso abrió espacio para el desarrollo —o consolidación, en algunos casos— del formato llamado de centros independientes, que fue básicamente exitoso, como modo de preservación y desarrollo del nivel científico. Se trata de una situación paradójica extrema. Si bien existió un muy importante y sistemático apoyo financiero externo para la investigación en estos centros, lo cierto es que en los tres países, las ciencias sociales y los científicos sociales lograron preservar —y en muchos casos, aumentar— su productividad y aportar al conocimiento científico original de la realidad de sus países. Las restricciones políticas acotaron los temas posibles de ser estudiados, pero hay un amplio consenso que —contrariando lo que podían ser hipótesis a priori plausibles— considera un balance global ampliamente positivo.

En el caso de Brasil, se observó una variante de formato dentro de los contextos fuertemente autoritarios. En efecto, la temprana dictadura brasileña (1964) aplicó, sin duda, restricciones a las temáticas abordables, y destituyó a muchos profesores de las universidades públicas; pero, al mismo tiempo, fijó —en el marco de su

estrategia de desarrollismo conservador— una política de claro apoyo al crecimiento de las ciencias sociales, en las múltiples universidades federales. En especial, mediante el impulso al nivel de posgraduaciones y su creciente financiación, permitió que se constituyera y consolidara una de las más calificadas academias de ciencias sociales de América Latina, y que estas se afirmaran en varias regiones del país, lo que contrapesa el tradicional predominio del eje São Paulo-Río de Janeiro. Al mismo tiempo, se fundaron algunos centros independientes de significación, pero con menor peso relativo ante el conjunto, en los casos de Chile, Argentina y Uruguay.

En la que hemos llamado, en este trabajo, segunda etapa posfundacional, el caso de México presenta de nuevo importantes diferencias de formato. Teniendo, como vimos, un régimen político de cuasi partido único y fuerte control social, no pasó por la etapa de golpes militares. Al contrario, en este período se va produciendo un lento avance hacia una mayor democratización y aumento de la movilización ciudadana, pero ello coexiste con una cierta crisis en el modelo de ciencias sociales vigente. Si bien estas se expanden mucho cuantitativamente —sobre todo con la creación de nuevos centros universitarios de ciencias sociales en todo

el país—, se ven afectadas por una creciente ideologización y un relativo debilitamiento de la investigación en sentido estricto. A diferencia de los otros países considerados, no se asiste en este caso al desarrollo de los llamados centros independientes de ciencias sociales sobre la base del financiamiento externo al país.

Cabe señalar la importancia que tuvo, para las ciencias sociales en México —en este período—, la inmigración masiva de científicos sociales calificados, que huían de las dictaduras del Cono Sur. Una forma, sin duda, imprevista de impacto positivo de la interferencia política en la región. En cierto modo, se repitió el fenómeno de fines de los años treinta, cuando llegaron a México muchos intelectuales españoles refugiados del franquismo.

TERCERA ETAPA: NORMALIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Básicamente, el contexto macro político e institucional se democratiza en todos los países, lo que posibilita un clima de mayor libertad académica, el retorno del exilio de muchos científicos sociales, el crecimiento de los acuerdos de cooperación académica con instituciones de Europa y Estados Unidos, etcétera. Sin embargo, ello no implica en todos los países una mejoría sistémica de las ciencias sociales

ya sea en el contexto universitario como privado, o de los centros independientes, aunque sí se mantuvieron, en general, ciertos niveles básicos de calidad.

Cada país presenta variantes, según el aspecto que se analice. Si miramos hacia los centros independientes, se constata, en casi todos, un fuerte decaimiento de su papel científico, ya sea por la emigración de cuadros hacia las universidades o los gobiernos, ya sea por su conversión en empresas consultoras, como forma de paliar la caída drástica de ingreso de los fondos externos que llegaron durante el período de las dictaduras militares.

A su vez, en ciertos países —como Chile y, en menor grado, Argentina y Brasil— se produce un fuerte desplazamiento de científicos sociales calificados desde la academia hacia los nuevos equipos gubernamentales posdictaduras. En muchos casos, eso debilitó los mecanismos de reproducción de nuevas generaciones de científicos sociales en las universidades y centros de investigación.

Por otro lado, en casi todos los países se produjo una fuerte expansión del número de estudiantes en ciencias sociales. Este fenómeno no estuvo acompañado, en igual magnitud, por aumentos presupuestales de las universidades públicas, lo que generó masificación y una tendencia

a la baja de calidad en muchas universidades públicas, por ejemplo, en México y Argentina, donde no existen cupos de ingreso. Un fenómeno diferente ocurre en Brasil y Chile, donde sí existe selección y cupos máximos, aunque en Brasil la enseñanza superior pública en ciencias sociales sigue siendo gratuita, a diferencia de Chile.

Merece mencionarse un proceso específico de este período histórico, en varios de los países considerados: la expansión de la presencia educativa e investigativa de instituciones académicas europeas y norteamericanas que pasan a operar in situ, a menudo, ofreciendo paquetes llave en mano. Si bien aumentaron también los acuerdos de tipo horizontal, el fenómeno antes mencionado parece que tiende a aumentar, lo que, una vez más, genera efectos no esperados de la apertura política sobre el desarrollo local de las ciencias sociales.

DISTINTOS FORMATOS DE RELACIÓN ENTRE LOS CIENTISTAS SOCIALES Y LA POLÍTICA

El recorrido efectuado por las ciencias sociales de América Latina estuvo siempre fuertemente ligado con el análisis de los problemas concretos —macro o micro, según los períodos y países—, así como con la voluntad de los científicos sociales de incidir sobre dichos problemas. Ello propició, casi siempre, una

mayor incidencia relativa en la academia de los niveles ideológicos del discurso, así como una tendencia a una importante vinculación —afirmativa o contestataria— del trabajo de las ciencias sociales y sus cultivadores con la política, los partidos y los gobiernos.

El hecho de que la sociedad y la política, en la mayoría de los países, hayan pasado por fuertes crisis ha dado un carácter más visiblemente dramático, en América Latina, a lo que, con diversas tonalidades, ha sido en realidad una constante de las ciencias sociales occidentales modernas, desde su nacimiento. Y ello, sin desmedro de la consolidación de su carácter de ciencias sociales con capacidad de análisis teórico-empírico, diferenciado de la filosofía de la historia y del ensayismo más o menos erudito.

Hemos visto que, según el país y el período, en América Latina esa imbricación casi constante con el contexto sociopolítico convivió con períodos de auge o declinación en la calidad del producto científico final del trabajo de las ciencias sociales. De esa manera, se configuraron precisamente algunas de las paradojas que hemos señalado.

Dentro de ese marco general, la evidencia empírica nos ha mostrado, sin embargo, la existencia de una gran variedad de maneras y estilos de hacerse efectiva esa relación.

En la fase fundacional —y aún en la siguiente— los científicos sociales se inclinaban a ejercer su profesión básicamente en un ámbito académico, y su relación con la política fue predominantemente opositora y crítica con las políticas gubernamentales, y a menudo propiamente contestataria, con vínculos personales con los movimientos sociales o partidarios. Dicho formato estuvo propiciado —según el país— tanto por las corrientes de matriz marxista, como por aquellas vinculadas con el humanismo cristiano de corte progresista.

En el período dictatorial, el estilo de contestación política fue diferente, dada la represión existente, pero aún desde un perfil con muy fuerte énfasis en el carácter técnico-científico del trabajo. Algunas facultades y, en especial, los *centros independientes*, de todos modos, se constituyeron de hecho en fuertes referentes analíticos y éticos de la lucha contra el autoritarismo. Así lo reconocieron la ciudadanía y las élites políticas, en las etapas de transición. Baste citar algunos pocos ejemplos elocuentes, como la FLACSO y SUR en Chile, CEBRAP y CEDEC en Brasil, CISEA y CEDES en Argentina, CIEDUR y CIESU en Uruguay.

Ya en los contextos posdictatoriales, puede observarse un fuerte “desplazamiento de lugar” en la recurrente conexión entre los

cientistas sociales y la política. Un número importante de los más calificados —quienes, a menudo, habían jugado un papel activo en la transición, o desde el exilio— pasaron a ejercer cargos o asesorías importantes en los gobiernos de la fase democrática. El cambio de lugar y orientación no modifica la relación directa con la acción política. De la mirada desde la sociedad y, frecuentemente, desde la contestación, hasta la mirada desde la gestión gubernamental o la tecnoburocracia, el camino fue más o menos largo, según la orientación de cada científico y de cada gobierno; pero es importante señalar la constante de esa imbricación con la política activa de muchos científicos sociales de alto nivel. De una larga lista de casos, baste señalar los dos más emblemáticos y conocidos: Fernando Henrique Cardoso y Ricardo Lagos. Ambos fueron destacados académicos y activistas políticos de orientación de izquierda; ambos sufrieron los efectos de las dictaduras; ambos fueron, luego, políticos activos, ministros y presidentes. Pero la lista solo de sociólogos y politólogos que pasaron a integrar los cuadros gubernamentales de Chile, Argentina y Brasil es tan numerosa, como imposible de ser reproducida aquí. Ni qué hablar, si se incluyera también a los economistas, antropólogos, etcétera.

Un formato, sin duda, bien diferente es el de los científicos sociales en México, donde el régimen “Priista” mantuvo siempre una delicada dialéctica entre autonomía académica, represión directa o semidirecta para casos particulares, y políticas de cooptación a través de diversos mecanismos gubernamentales y culturales. Pero también en México, la relación significativa entre política y ciencias sociales fue una constante en los períodos estudiados.

Es necesario indicar el impacto significativo que tuvo, sobre las ciencias sociales de América Latina, el contexto político e ideológico regional y mundial, especialmente desde los años sesenta. El auge de la Guerra Fría, el impacto de la Revolución cubana con sus correlatos de la invasión en Bahía de Cochinos y la crisis de los misiles, la atracción ejercida por los modelos de desarrollo llamados en la época de “economía centralmente planificada”, el lanzamiento por los Estados Unidos de la Alianza para el Progreso, pero también de fuertes acciones desestabilizadoras de gobiernos electos, la proliferación de movimientos guerrilleros de izquierda, y la expansión de la llamada Iglesia posconciliar, entre otros, son todos procesos e ideologías que dieron un contexto muy particular a la relación entre ciencias sociales y política. En ciertos contextos, ello no fue obstáculo

para la consolidación de análisis de alto nivel científico. En otros casos, el efecto fue inverso y llegó a ideologizar, en gran medida, la actividad intelectual y empobrecer el nivel científico predominante.

PREHISTORIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES LATINOAMERICANAS INSTITUCIONALIZADAS

La institucionalización y profesionalización de las ciencias sociales estuvieron precedidas por modalidades de trabajo y de reflexión en las áreas correspondientes, que serán diversamente evaluadas en cada uno de los países examinados. Propias del período que bautizamos “prehistoria”, hemos elegido tres de ellas: las cátedras académicas, el pensamiento político junto con la literatura crítica y, por último, el conjunto formado por la investigación de estudios independientes y de funcionarios estatales.

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, se crearon cátedras de sociología o de ciencia social en todos los países cubiertos por nuestro estudio. Fueron el punto de partida de un proceso de institucionalización, o al menos de institucionalización parcial, en la medida en que implicaban el reconocimiento de las ciencias sociales como áreas del conocimiento dignas

de ser incluidas en el sistema académico. Las cátedras estuvieron incluidas, inicialmente, en campos profesionales como el derecho o la filosofía y, más tarde, en economía o educación. La primera cátedra de Sociología fue establecida en la Facultad de Filosofía y Letras, de la Universidad de Buenos Aires, en 1898.

Las cátedras fueron solo una de las formas de estudio de la sociedad. Encontramos, paralelamente, otras dos que, a menudo, las precedieron: las interpretaciones y propuestas de políticos y pensadores, junto con obras literarias que reflejaban problemas sociales.

Presentes desde antiguo, las cátedras adoptaron más sistemáticamente, a fines del siglo XIX, modelos teóricos como el positivismo (en Chile, Lastarria primero y luego, Letelier) y el socialismo; respondían también a la preocupación por la cuestión social, en el caso de la iglesia, como consecuencia de la encíclica *Rerum novarum*.

Los académicos, pese a serlo, no crearon cátedras formalmente definidas como sociológicas o pertenecientes a las ciencias sociales, pero encontramos estos términos en otras áreas: por ejemplo, en el diario argentino *La Montaña*, que se definía en 1897 como “socialista revolucionario” y publicaba una sección permanente, titulada “Estudios sociológicos”, en un lugar prominente. En otros casos, la relación de lo que, por

entonces, se denominaba sociología y la política fue tan estrecha, que el escritor Mario de Andrade pudo afirmar que la sociología era el arte de salvar rápidamente al Brasil.

Al lado de las cátedras académicas y las interpretaciones político-culturales, es necesario tener en cuenta una tercera área: los estudios de intelectuales y funcionarios técnicos del Estado, con un rico contenido empírico sobre aspectos específicos de la vida social. Los encontramos tempranamente, germen de un significativo volumen de estudios antropológicos, en Uruguay, con Antonio Díaz, un español muy activo durante el siglo XIX. Esta tradición será mantenida, en el siglo XX, por numerosos estudiosos, entre ellos el argentino-catalán Juan Biale Massé que llevó a cabo un amplio y penetrante informe sobre la condición de la clase obrera encargada por el gobierno para redactar un código del trabajo.

Veamos, ahora más detalladamente, la evolución de estas tres modalidades en el siglo XX.

En Argentina, la primera cátedra —en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires— se interrumpirá para reiniciar su actividad en 1905; y en 1912, se creaba una segunda en la Facultad de Humanidades, de la Universidad Nacional de La Plata. El movimiento se desplazó luego hacia el interior del

país, a las universidades de Córdoba y del Litoral. A principios del siglo XX, tenemos una, en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, seguida por otras en las facultades de Ciencias Económicas. En la década de 1920, la Universidad Nacional del Litoral dará un paso importante hacia la institucionalización, con un doctorado en ciencias políticas, aunque hay que notar que estaba dedicado más al estudio de ramas del derecho —público e internacional— que hacia una ciencia política propiamente dicha. Análogamente, las facultades de Derecho se denominaron frecuentemente “de Derecho y Ciencias Sociales”, sin que eso supusiera una atención especial a las segundas.

El proceso de institucionalización parcial culmina en 1940, con la creación del Instituto de Sociología, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Si bien existían, en 1940, cincuenta cátedras en diferentes facultades chilenas, el proceso había comenzado más tardíamente. No las propondrá Valentín Letelier, ferviente partidario de los análisis sociales, pese a ocupar posiciones de poder en el mundo académico: miembro del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho y presidente de la Universidad. La resistencia a la sociología era considerable. De ahí que otro importante intelectual, el portorriqueño

Eugenio María de Hostos, que trabajó en Chile, vio fracasar sus esperanzas de reavivar el estudio del derecho a través de la influencia de la sociología. El proceso fue aún más tardío en Brasil; sin embargo, tuvo la particularidad de extenderse en todo su territorio. Aunque recién en 1933 aparece una cátedra de Sociología, en la Escola Livre de Sociologia e Política de San Pablo, la disciplina había adquirido una imagen pública suficientemente importante, como para ser incluida en el currículo de la Escuela Militar. El carácter tardío y la peculiaridad del proceso de institucionalización brasileño permiten afirmar que la Escola fue el comienzo de la plena institucionalización de la disciplina.

La primera cátedra de Sociología, en Uruguay (1913), fue una cuestión pública, pues debió ser instaurada por vía parlamentaria, para satisfacer los requisitos para la creación de cátedras universitarias. Su creación fue refrendada mediante decreto presidencial, en la Facultad de Derecho. Para Ernesto Campagna, mientras que en Uruguay la sociología estuvo bajo la influencia de sus relaciones con áreas del derecho, en Argentina nació asociada a la historia, y fue autónoma en Brasil. Esas diferencias serán decisivas tanto para profesionalizar la disciplina, como para su capacidad de resistencia ante cambios políticos.

Conviene aclarar que la mayoría de las cátedras se limitaban a presentar ordenadamente diversas teorías, sin proponerse realizar investigaciones —en particular, sobre aspectos específicos de la vida social—. Otras disciplinas, presentes en la universidad o en instituciones del nivel terciario de formación docente, introducirán nuevas orientaciones en ciencias sociales que llenarán el vacío dejado por esas cátedras. En una etapa posterior a la del predominio del derecho, le tocó a la historia tener ese papel en Uruguay, mientras que la economía estructuralista será una poderosa fuerza intelectual en Chile, y aún fuera de sus fronteras.

La segunda fuente mencionada —el pensamiento político y las obras literarias— estuvo presente desde el comienzo de las sociedades y los Estados nacionales. Examinaremos aquí solo los aspectos referidos a la vida social en años relativamente recientes.

Hacia fines del siglo XIX, tras un largo período de preponderancia de los “bachilleres”, formados en Coimbra y luego en Brasil, emergieron intelectuales que competían con los profesionales establecidos. Los integrantes de la llamada generación de 1870 tomarán posiciones colectivas, que reivindican el liderazgo moral de la nación y procuran crear una nueva imagen del país y de su futuro. Fueron testigos

de la represión de los Canudos y produjeron una “literatura de la ira”. Los hijos de la nueva burguesía urbana ingresaron en los centros de educación superior y asumieron el desafío de construir una nación a través del Estado. La sociología inspirará, así, una serie de obras relacionadas con la reforma pedagógica del ministro Botelho de Magalhães —el militar que introdujo la enseñanza de la sociología en la Escuela Militar—. Durante el período 1920-1945, por fin, la derrota final de los “bachilleres” permitió la expansión de una forma de ciencias sociales *avant la lettre* que abrió el camino a una institucionalización plena.

En Uruguay, eminentes intelectuales llegaron a mediados del siglo XIX a las ciencias sociales, guiados por su preocupación por encontrar nuevas maneras de comprender la acción política y social. Cerca de nosotros, Carlos Quijano, respetada figura que dirigía el periódico *Marcha*, será reconocido como maestro e inspirador desde fines de la década de 1960 hasta los años setenta.

No hay que olvidar, sin embargo, que la militancia podía entrar en conflicto con el conservatismo de las cátedras, como lo muestra el caso de Alfredo L. Palacios, futuro primer diputado socialista en América latina: a principios de siglo, la Facultad de Derecho de la

Universidad Nacional de Buenos Aires rechaza su tesis de doctorado sobre la situación de la clase obrera.

Nos queda por examinar la tercera vía de abordaje, emprendida por investigadores independientes y técnicos vinculados con el aparato estatal. Sus estudios combinaban preocupaciones teóricas y trabajo de campo. Este segundo aspecto, más allá de su valor como contacto directo con la realidad social, tuvo una significación especial, porque su estilo de trabajo asignaba un papel central a la cuestión de la verificación. Pueden distinguirse, aquí, dos tipos: los informes que respondían a demandas de organismos públicos y los estudios de investigadores independientes. Un ejemplo notable del primero, de 1904, es el de Juan Biale Masé (inmigrante catalán que se había distinguido en diferentes disciplinas, cargos públicos y actividades empresarias); encargado por el Ministerio del Interior para redactar un código de trabajo, Biale Masé presenta un informe sobre la situación de los trabajadores del interior del país, basado sobre un prodigioso trabajo de terreno. Las preocupaciones ministeriales darán lugar a estudios sobre tipos de trabajo en diferentes zonas del país, como los realizados algunas décadas más tarde por L. Niklison, inspector del Departamento de Trabajo. Cabe

mencionar, en este conjunto, la descripción de la situación de los trabajadores de la producción de yerba mate, a la que un investigador independiente, J. B. Ambrosetti, dedicó varios años. Estos estudios no tuvieron influencia en las ciencias sociales, con la excepción, en algunos casos, de los estudios antropológicos.

También fueron investigadores independientes, en Chile, el sacerdote Guillermo Vivian y un pensador anticatólico, Agustín Venturino: sus síntesis sociológicas estuvieron más cercanas a los campos de la disciplina que la mayor parte de los trabajos producidos desde las cátedras públicas.

La antropología uruguaya es, en cambio, un caso notable de investigación intensa y prolongada, dirigida por las instituciones académicas. Al ya mencionado investigador español Díaz le siguieron figuras fundadoras, como Eduardo Acevedo Díaz —importante político que ocupó posiciones gubernamentales— y José Figueira, ambos activos en la década de 1980. En la década de 1960, cuando no existía enseñanza académica de la antropología, A. R. Castellanos y E. F. Campal publican sus investigaciones sobre el Uruguay rural.

También en Brasil, tuvieron su origen en una institución estatal, el Consejo para la Protección de los Pueblos, estudios y proyectos de

investigación, que solo más tarde se localizarán en instituciones académicas.

Pueden incluirse, en este tercer tipo de actividades pioneras, fuera del ámbito académico y de las corrientes de pensamiento político, a las contribuciones de los economistas estructuralistas; poderosa corriente desarrollada en Chile por economistas de diversas nacionalidades, miembros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): será una importantísima fuente de inspiración para investigadores en la mayor parte de nuestros países.

Los tres tipos de actividades de la “prehistoria” estuvieron fuertemente influidos por corrientes provenientes de las disciplinas madres, europeas o norteamericanas. Sin pretender una presentación completa, mencionaremos ahora las teorías que tuvieron mayor significación. El positivismo, doctrina predominante a fines del siglo XIX, tanto en su versión comteana como saintsimoniana, fue indudablemente una teoría inspiradora al iniciarse los estudios sociales; además de constituir la inspiración esencial del proceso de organización nacional del Brasil. Las corrientes antipositivistas emergerán muy pronto, con la “filosofía del espíritu” de V. Cousin y “el espíritu de los pueblos” de los pensadores alemanes. Se expandieron, asimismo, enfoques idealistas que constituyeron

powerful obstacles to the empirical investigation, both inside and outside the facts, the encyclopedic constructionism of the positivists; in contrast, socialism and variants of Marxism were widely used for the investigation and social interpretation. The work of Ward will introduce, at the beginning of the 20th century, the North American influence. Despite its incorporation into the curricula of Durkheim and other contemporary authors, empirical investigation with theoretical aspirations remained very scarce and limited.

The importance of international contacts and influences in the future of the social sciences leads us to take a retrospective look, which indicates the early presence of foreign scientists in our countries. In 1830, for example, the Chilean government contracted the French naturalist Claudio Gay, to organize, from data gathered by expeditions, the ethnological section of the National Museum. In Brazil, these contacts took the form of “missions” —French and North American—, decisive for the appearance and institutionalization of the social sciences. The links were forged, around 1940, by R. Levene, the historian-sociologist who directed the Institute of Sociology, of the Faculty of Philosophy and Letters of the University of Buenos Aires, which is an

interesante antecedente. Su sucesor, A. Poviña, intentará, además, sin éxito, fundar un Instituto Panamericano de Sociología vinculado con sociólogos norteamericanos y con el Institut International de Sociologie.

¿Hasta qué punto estos antecedentes sirvieron efectivamente como base del proceso de institucionalización y profesionalización de nuestras disciplinas? La respuesta exige contemplar las importantes diferencias entre los países que estudiamos, cada uno, con pautas específicas en cuanto a continuidad, cambio y rupturas históricas. Tenemos en un extremo al Brasil, que siguió un camino de acumulación del conocimiento y de continuidad institucional similar al de México, y, en el otro, a Chile y Argentina, donde el corte con las formas precedentes, especialmente en sociología, marcó el momento de profesionalización y de plena institucionalización. Uruguay ocupa una posición intermedia: científicos sociales formados en el período anterior participarán en las nuevas instituciones. No siempre propulsores de los cambios, se incorporaron y ampliaron su estilo intelectual, como lo muestran dos casos eminentes: Aldo Solari y Carlos Real de Azúa.

En la fase inicial de la disciplina, los países difieren, lo vimos, en cuanto al grado de vinculación entre la reflexión sobre la sociedad y

el trabajo de campo. Ese vínculo, determinante en su evolución, fue máximo en México y prácticamente inexistente en Argentina.

En su esquema sobre la evolución de la antropología brasileña, Roberto Cardoso de Oliveira sugiere que, en un primer estadio, el estadio heroico, emergieron y se consolidaron figuras carismáticas que son típicas del segundo estadio, y que impulsarán el pasaje al tercer estadio, el de su institucionalización y organización burocrática. La caracterización de estos estadios es de especial interés para una mirada comparativa sobre la Argentina: aquí no existe ni en sociología ni tampoco en antropología ese tipo de relación con las figuras del estadio heroico. La obra de Bialek Massé, por ejemplo, estará ausente en la fase de institucionalización. Añadamos, en el mismo sentido, que la versión académica de la sociología (conocida en América latina como la “sociología de cátedra” —cf. Nota 1), ignoró los estudios basados en trabajo de campo. Si E. Quesada, uno de esos catedráticos, manifiesta por ellos algún interés, aconseja la máxima prudencia a sus estudiantes, puesto que, advierte, ejecutados fuera de cualquier enfoque sistemático, tales estudios pueden ocultar y arrastrar cuestiones políticas.

Esa ausencia de vínculos viene, entonces, desde antiguo, y cabe señalar que los escritos

políticos contribuyeron frecuentemente a la comprensión de la vida social más que los producidos por los catedráticos.

¿En qué medida estos antecedentes representan más que una simple referencia histórica y, a la manera de los clásicos, pueden guiar a los científicos sociales contemporáneos? ¿Cuándo es más rica y eficaz la construcción de las ciencias sociales: cuando sigue una pauta de continuidad o cuando rompe tajantemente con el pasado?

Nuestra presentación de la fase de institucionalización completa y profesionalización está organizada en torno de estas dos interrogantes.

INSTITUCIONALIZACIÓN, INTERNACIONALIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

El análisis transversal de los procesos de institucionalización, internalización y profesionalización de las ciencias sociales en América latina, en el período analizado —aunque presenten patrones nacionales diferenciados en los países estudiados—, muestra significativas convergencias transnacionales.

La primera convergencia deviene del hecho de que en la época en que se fundaron, en la década de 1930, las primeras instituciones, universitarias o no ligadas con las ciencias sociales,

en México, Brasil y Argentina, había una coyuntura de importantes cambios políticos y sociales.

La radicalización posrevolucionaria en México, durante el régimen de Cárdenas, influyó en los conflictos ideológicos en la primera década del Instituto de Investigaciones Sociológicas (1930-1939); pero, a partir de la década de 1940, con la creación de la *Revista Mexicana de Sociología*, por Mendieta Núñez, así como con la fundación de El Colegio de México (1910), se volvieron decisivos para la institucionalización de las ciencias sociales y de la historia.

En Brasil, la fundación de la Escuela Libre de Sociología y Política (ELSP) y la Universidad de São Paulo (USP), entre 1933-1934, fue la respuesta de la élite paulista a la Revolución de 1930, que la había alejado del poder nacional. En el mismo año, se creó la Sociedad Paulista de Sociología. En Río de Janeiro, la Universidad del Distrito Federal (UDF) estableció, en 1935, las bases institucionales para el desarrollo de las ciencias sociales, pero fue cerrada por el gobierno, por la presión de líderes influyentes de la Iglesia católica. Esas instituciones contaron con misiones de profesores extranjeros, provenientes de Francia, Estados Unidos y Alemania; pero con la nueva orientación de la Facultad Nacional de Filosofía de la

Universidad de Brasil, la incorporación de maestros extranjeros siguió la nueva dirección. Paralelamente, la Iglesia católica transformó, también en Río, su Instituto Católico de Estudios Superiores (1932) en Facultad de Filosofía de las Facultades Católicas (1940) para, en 1940, fundar la Primera Universidad Pontificia (PUC-RJ).

En Argentina, mientras las universidades nacionales eran dominadas por la “sociología de cátedra”, un grupo de intelectuales liberales socialistas fundó el Colegio Libre de Estudios Superiores, en una coyuntura en donde el Partido Liberal, tras ocupar la Presidencia de la República (1916-1930), fue derribado, en 1930, por el golpe de Uriburu, quien restauró el poder de las oligarquías tradicionales. Fuera del ámbito universitario, el nuevo Colegio se constituyó, durante el período peronista (1943-1952), en un espacio alternativo de debate y de formación de cuadros políticos, universitarios, que más tarde, se integrarán a la Universidad de Buenos Aires.

La antropología también encontró respaldo institucional, en la misma época, en los tres países. México creó la primera institución latinoamericana para la enseñanza de la antropología, la Escuela Nacional de Antropología e Historia (1934), y el Instituto Nacional Indigenista (1943). En Brasil, el Museo Nacional en

Río de Janeiro, que se dedicaba, en la época, a las ciencias naturales y a la antropología física, aunque muchos antropólogos extranjeros realizasen misiones de investigación. Sin embargo, fue en la Escuela Libre de Sociología y Política (ELSP) de São Paulo, donde algunos maestros extranjeros, bajo la influencia de los estudios de comunidad de la escuela de Chicago, formaron a los primeros etnosociólogos brasileños. Fue solamente en 1955 que el Museo del Indio, en Río de Janeiro, empezó a ofrecer los primeros cursos de especialización en antropología. En Argentina, bajo la influencia europea, sobre todo alemana y belga, se formaron, desde 1932, siete centros que funcionaron con contactos internacionales; los más activos fueron el de La Plata, con su Museo Antropológico, y el de Tucumán.

La segunda convergencia se dio en la década de 1950-1960, cuando, en los tres países, comenzó el proceso de efectiva institucionalización de la sociología como disciplina, a través de la enseñanza y de la investigación.

En México, el Colegio de México creó los centros de Estudios Históricos y de Estudios Sociales (1943), cuyo fundador (J. M. Echavarría) desempeñó un papel estratégico para las ciencias sociales latinoamericanas, con las traducciones de los clásicos de la sociología

Europea (Weber, Simmel, Pareto), publicados por el Fondo de Cultura Económica. En 1951, la UNAM fundó la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Esta, algunos años más tarde, bajo la dirección de Pablo González Casanova, formó a los jóvenes sociólogos que hicieron, junto con otros colegas latinoamericanos, el primer posgrado en la Escuela de Sociología de la FLACSO-Chile (1957).

En Argentina, aunque las cátedras de sociología existían desde fines del siglo XIX en la capital, en Buenos Aires y en varias ciudades de la provincia, el Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) fue fundado, en 1947, en la cátedra de R. Levene, a la cual se vinculó Gino Germani. En 1950, fue creada la Revista y la Sociedad Argentina de Sociología. Con la desperonización y la reestructuración de la UBA, se fundó el Departamento de Sociología, el Instituto fue reestructurado y organizada la carrera de sociología (1957). La antropología, a su vez, instituyó su carrera en 1958, y la ciencia política solamente la implantó en 1968, bajo la influencia del derecho público. Sin embargo, entre 1910 y 1928, se publicó la *Revista Argentina de Ciencia Política* (1910-1928) y, en 1957, se fundó la Asociación Argentina de Ciencia Política, afiliada a la IPSA. La Universidad Nacional del

Litoral fue la única institución nacional que, desde 1969, ofrecía doctorados en ciencia política y diplomacia.

Dos importantes centros privados de investigación son de esa misma época: el Instituto de Desarrollo Económico (1958) y el Centro de Sociología Comparada (1963). Se encontraban asociadas a ellos dos revistas especializadas: *Desarrollo Económico* (1958) y la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (1965), que reunieron en sus consejos editoriales a científicos sociales de la región. También tuvieron gran importancia para la legitimación de las ciencias sociales en Argentina dos editoriales: Paidós, con su Biblioteca de Psicología Social y Sociología, y Eudeba, vinculada con la UBA.

En Brasil, fue en la década de 1950-1960 cuando empezó la efectiva institucionalización de la sociología en la enseñanza y en la investigación, con la conclusión de los doctorados de Florestan Fernandes y sus asistentes en la Universidad de São Paulo. Alrededor de su cátedra de Sociología I, se constituyó la reputada “escuela paulista de sociología”. En 1949, fuera del eje Río-São Paulo, fue creado, por Gilberto Freyre, el Instituto Joaquim Nabuco, y en Bahía se desarrollaron importantes investigaciones sobre relaciones raciales en Brasil, a través del acuerdo internacional con la Universidad

de Columbia y la Unesco, a las cuales se asociaron investigadores de Río de Janeiro y São Paulo. Otras instituciones en el área fueron creadas en Río de Janeiro: el Instituto de Derecho Público y Ciencia Política, de la Fundación Getulio Vargas (1954), y el Instituto Brasileño de Economía, Sociología y Política (1953), futuro Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), en 1955. En Minas Gerais, la Facultad de Ciencias Económicas implantó cursos de sociología y administración pública, así como un sistema propio de becas para los mejores alumnos. Así se formaron, a partir de la década de 1950, sucesivas generaciones de científicos sociales, algunos de los cuales hicieron posgrado en sociología en la FLACSO-Chile.

En esa misma década, se organizó en la PUC-RJ la primera carrera en sociología y política, y en la Universidad de Brasil, el Instituto de Ciencias Sociales (ambos, en 1958). En 1960, se retomó la formación de antropólogos que había empezado en el Museo del Indio, ahora con cursos de especialización en teoría e investigación en antropología en el Museo Nacional, bajo la coordinación de Roberto Cardoso de Oliveira y Luis de Castro Faria, que estableció las bases de la antropología cultural y social en Río de Janeiro (Museo Nacional) y en otras regiones del país. Ese proceso de

institucionalización también generó sus sociedades científicas: la Sociedad Brasileña de Sociología (1954) y la Asociación Brasileña de Antropología (1955).

En el mismo período, la producción editorial se amplió fuertemente, con colecciones que se volvieron una referencia para la formación de historiadores y científicos sociales. Destacó en ese período la *Colección Brasileira*, publicada en São Paulo por la Companhia Editora Nacional. Esta, junto con la *José Olympio*, de Río de Janeiro, y la *Globo*, de Porto Alegre, controlaban el 61% del mercado editorial. También se comenzaron a publicar las primeras revistas científicas de ciencias sociales: *Revista Sociologia* (ELSP, 1939); *Boletim Ciência e Trópico* (IJN/PE, 1952); *Cadernos do Nosso Tempo* (IBESP/RJ, 1953); *Revista Antropológica* (USP, 1953); *Revista de Direito Público e Ciência Política* (FGV, 1956); *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (UFMG, 1957); *Bulletin Amérique Latine* (CLAPCS, 1958) y *Revista de Educação e Ciências Sociais* (INEP/RJ).

En Chile, comparado con Argentina y Brasil, la fase de la “sociología de cátedra” o del “ensayismo sociológico” fue un movimiento intelectual menos relevante para la construcción de la sociología, en cuanto disciplina. Las primeras generaciones de sociólogos profesionales no

se consideraban herederas de esos precursores como en los otros países. Había una tradición disciplinaria más fuerte en la Facultad de Economía; pero la institucionalización de la “sociología científica” se inició en la Facultad de Filosofía y Educación, con Eduardo Hamuy, después de regresar de Estados Unidos en donde hizo su posgrado, cuando asumió la dirección del Instituto de Sociología (1952). Este substituyó al antiguo Centro de Investigaciones Sociológicas (1964). Más tarde, los sociólogos de cátedra retomaron el Instituto, en 1962, y la sociología como disciplina en las universidades solamente volvió a aparecer en la década de 1960. La Universidad Católica de Chile creó, en 1958, la Escuela de Sociología. A su vez, la antropología se institucionaliza una década más tarde, con la formación del Instituto de Investigaciones Sociológicas y el Instituto de Estudios Antropológicos, respectivamente. Queda por mencionar la importancia que tuvo la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Las ciencias sociales, en Uruguay, formaron parte del proceso de institucionalización en el Cono Sur, aunque llegaron más tarde que en los otros países. El período fundacional se extiende de 1958 a 1973, pero las disciplinas de

mayor prestigio, antes de la implantación de la sociología, eran la historia y la economía. En la época, el Instituto de Profesores Artigas (IPA) fue la institución más importante en la formación de maestros de historia para la enseñanza secundaria. De él salieron varios historiadores que desempeñaron un papel precursor, reconocido por la generación de los científicos sociales. En la Universidad de la República, tanto el Instituto de Historia (1954), de la Facultad de Humanidades y Ciencias, como el Instituto de Economía (1963), vinculado con la Facultad de Ciencias Económicas, preceden a las ciencias sociales modernas. Aunque la sociología de cátedra empieza en la década de 1930 (Prando), fue con Isaac Canon cuando se implantó el Instituto de Ciencias Sociales en la Facultad de Derecho, en el cual Aldo Solari, como su sucesor, será la principal figura con proyección internacional. El año clave para las ciencias sociales modernas es 1969, con el concurso de jóvenes sociólogos que se habían formado en la FLACSO y en la EHESS. Estos van a ampliar fuertemente las actividades de investigación y de enseñanza, con la creación de la licenciatura en sociología (1970). Con la dictadura militar, ese proceso en la Universidad quedó interrumpido y las incipientes ciencias sociales se abrigaron en los centros privados. No fue sino

hasta 1985, cuando se produce una reestructuración y consolidación de las ciencias sociales en Uruguay.

Es sumamente importante destacar la asociación entre institucionalización e internacionalización. Aunque en esos procesos de institucionalización nacionales hubo muchas y variadas influencias internacionales en la formación de los maestros, en los modelos institucionales de organización de la enseñanza y de la investigación resultantes de las misiones de enseñanza, de los intercambios de investigación y de la actuación de las organizaciones (Unesco) y fundaciones internacionales (Ford Foundation), las dinámicas nacionales de las ciencias sociales se vincularon internamente con diferentes contextos institucionales y político-culturales propios.

Cabe mencionar que, en términos internacionales, la institucionalización de las ciencias sociales fue, al mismo tiempo, convergente y autónoma en los diferentes países. La Unesco asumió un papel coordinador, al permitir la reanimación de la disciplina (sociología), al salir de la Segunda Guerra, para asegurar su promoción en numerosos países del tercer mundo: en 1919, se crea la Asociación Internacional de Sociología (ISA), que funda sucesivamente el *Boletín* y la *Revista Internacional de*

Ciencias Sociales (1959), así como el Consejo Internacional de Ciencias Sociales. Asimismo, en América Latina, empezó una circulación internacional significativa de economistas y científicos sociales, entre varios países, provocada por procesos de intercambio voluntario o forzado por razones políticas.

En la década de 1950-1960, las ciencias sociales se encuentran en rápido proceso de expansión e institucionalización en América Latina: en 1950, la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) se reunió en Córdoba por una convocatoria de Alfredo Poviña y Tecera del Franco. En 1951, tuvo lugar en Buenos Aires el I Congreso Latinoamericano de Sociología. Cirio Germani, en 1900, fundó la Asociación Sociológica Argentina, y en 1962, en Buenos Aires, se realizaron las Jornadas Argentinas y Latinoamericanas de Sociología, con la participación de Gino Germani, Jorge Graciarena, Torcuato di Tella, Norberto Bustamante, y de los invitados extranjeros: Costa Pinto y Miguel Diéguez Jr., (Brasil), Aldo Solari (Uruguay), Pablo González Casanova (México) y José Agustín Silva Michelena (Venezuela).

Una de las formas de internacionalización de la sociología sucedió, desde 1958, a través de la formación posgraduada de sucesivas generaciones de sociólogos latinoamericanos

formados en la primera Escuela de Sociología de CLACSO-Chile, en donde algunos maestros, sobre todo europeos (Peter Heinz, Luden Brams, Johan Galtung, entre otros), dejaron su marca teórico-metodológica en los jóvenes sociólogos provenientes de varios países de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, México, Uruguay, Perú, etcétera). Más tarde, el perfil de la formación se diversificó por la creación de las Escuelas de Economía y Administración Pública. La FLACSO suscribió también, en 1960, acuerdos de intercambio con la École Pratique des Hautes Études (Vème Section) de París, con la Universidad de Carolina del Norte y la Universidad de Chicago (National Opinion Research Center). En Río de Janeiro se fundó, en 1957, también ligado con la Unesco, el Centro Latinoamericano de Investigaciones Sociales (CLAPECS), que editó la revista americana *Mina* (primer periódico de ciencias sociales publicado en Brasil, con vocación latinoamericana).

En 1956, se realizó la primera investigación internacional entre Francia y Chile, resultado de la cooperación del Instituto de Sociología de Chile y el Centre d'Études Sociologiques de París. Se trataba de un estudio comparativo sobre "conciencia obrera" en dos empresas chilenas (Lola y Huachipato), en el cual participaron Alain Touraine con Daniel Reynaud y Lucien

Brams. Tras haber realizado su formación de posgrado en Inglaterra y Estados Unidos, Torcuato di Tella se involucró en la fase del análisis de los datos. Los resultados de la investigación fueron publicados en Chile y en Francia.

Como parte de los procesos de institucionalización internacionalizada, inspirados en los modelos de las universidades europeas ligadas con la Iglesia católica, y, generalmente, controladas por la orden de los jesuitas, merece ser resaltado el papel de las universidades católicas en la institucionalización de las ciencias sociales en Brasil, Chile y Argentina, mediante la creación de la carrera de sociología. En 1958, fue fundado el Curso de Sociología y Política de la PUC-RJ, por el padre jesuita Fernando Bastos D'Ávila; en 1959, en Argentina, la carrera de sociología en la Universidad Católica; y en Chile, la Escuela de Sociología, con un cuerpo docente predominantemente extranjero, proveniente de Bélgica, Holanda y Francia, que, con becas de la OLA, envió a chilenos a estudiar en el exterior. Los primeros becarios de la Católica —José Sulbrandt y Raúl Urzúa— fueron enviados, con el respaldo del padre Roger Vekemans S.J., a la Universidad de California. El director de la Escuela fue Hernán Godoy quien, tras la toma de control del Instituto de Sociología de la Universidad de Chile,

por parte de los “sociólogos de cátedra”, migró a la Universidad Católica.

En Uruguay, Chile, Brasil y Argentina, inspirados por la metodología y las investigaciones del dominico francés Joseph Lebrél, se formaron varios grupos de jóvenes profesionistas católicos, que se iniciaron en investigaciones, hicieron diagnósticos y planes de desarrollo. Algunos de ellos fueron precursores de centros de enseñanza e investigación, como los “Equipos del Bien Común” de Juan Pablo Terra, en Uruguay, que más tarde organizaron el Centro de Economía y Humanismo (CLAEH). Este se constituyó en un espacio de formación alternativa durante la dictadura. En esos países, algunos estuvieron vinculados con los partidos inspirados en la Democracia Cristiana europea: en Uruguay, Juan Pablo Terra; en Chile, Jacques Chonchol; en Brasil, Plinio Arruda Sampaio; y en Argentina, a través de la Liga de los Estudiantes Humanistas. Estos últimos, bajo la influencia de Jacques Maritain, se organizaron fuertemente en la Facultad de Ingeniería de la UBA, y fueron perseguidos por el peronismo (algunos se vieron obligados a exiliarse en Uruguay); otros se van a integrar al “ala social cristiana” del peronismo.

Otro momento importante de la internacionalización de las ciencias sociales en América

Latina, especialmente la brasileña, ocurrió durante los gobiernos de Eduardo Frey y Salvador Allende, en Chile, al volverse un ambiente intelectual y políticamente estimulante, en una coyuntura de transformaciones políticas y sociales, al igual que para el exilio latinoamericano, sobre todo el brasileño, debido también a las varias instituciones internacionales instaladas en su territorio. Fue muy importante la presencia de un grupo de científicos sociales en la CEPAL, en Santiago, especialmente en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en la FLACSO y en otras instituciones. Ello permitió una mayor integración entre las ciencias sociales latinoamericanas que, después del golpe de Allende, desplazó su eje hacia México. El ILPES, del cual fueron directores José Medina Echavarría y Oscar Sunkel, fue la institución en donde Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto escribieron los artículos que están en el origen de la Teoría de la Dependencia, en una de sus variantes más reconocidas en el intenso debate latinoamericano. Vale preguntar si esta elaboración hubiera podido ser generada y debatida fuera del contexto chileno de la época.

Una nueva estrategia para la expansión de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe fue la fundación del Consejo Latinoamericano

de Ciencias Sociales (CLACSO), en 1967: la idea de CLACSO nació en la Conferencia de Sociología Comparada, organizada en Buenos Aires (1964) por el Instituto Di Tella, dirigido por Enrique Oteiza. En octubre de 1966, se realizó en Caracas la Primera Reunión Latinoamericana de Directores de Centros e Institutos de Investigación en Ciencias Sociales, con la participación de centros originarios de diez países de América Latina. Un segundo evento de este tipo se efectuó en la Universidad de Los Andes, en Bogotá, en 1967. El economista Aldo Ferrer, del CEDES, fue escogido para ocupar el cargo de primer secretario general de CLACSO. Los brasileños que participaron en el acto de fundación fueron: Helio Jaguaribe, por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Sociedad Brasileña de Instrucción (Rj); Isaac Kerstenetzky, por el Instituto de Economía de la FGB-RJ; Julio Barbosa, por el Departamento de Ciencia Política de la UFMG. La USP no estaba representada en la fundación de CLACSO.

Con sede en Buenos Aires, CLACSO tiene en su fase inicial, dos importantes liderazgos: Aldo Ferrer, que se volvió su primer secretario general y recorrió América Latina para discutir la propuesta del Consejo; y Enrique Oteiza, su sucesor, quien fuera dirigente del Instituto Di Tella. Los primeros comités directivos de

CLACSO estuvieron constituidos por Gino Germani y Enrique Oteiza (Argentina), Raúl Prebisch (Chile), Enrique Iglesias (Uruguay), Hélio Jaguaribe y Julio Barbosa (Brasil), Luis Lander (Venezuela), Orlando Fals Borda y Luiz Ratinoff (Colombia), Víctor Urquindi y Rodolfo Stavenhagen (México), y José Matos Mar (Perú). A partir de 1970, Fernando Henrique Cardoso ingresa al Comité junto con Hélio Jaguaribe; en 1972, Ricardo Lagos entra por Chile, y Edelberto Torres Rivas, por Centroamérica. En 1974, Juárez Brandão Lopes sustituye a Cardoso.

En realidad, CLACSO desempeñó un papel federalizador y estratégico en la articulación de los centros de investigación en América Latina: reunió a los principales centros (pasó de 35 a más de 100), y se volvió una instancia transnacional para definir la política de expansión del área y una especie de colegio invisible en donde las decisiones en política científica en el campo de las ciencias sociales eran tomadas fuera del control de los Estados nacionales. Aparte del secretario general que coordina las actividades de CLACSO, existe un pequeño colegiado (Comité Directivo) que define colectivamente las líneas de actuación política del Consejo. Algunos países, desde su fundación, tuvieron con sus representantes una presencia

sobresaliente. El núcleo duro del Comité estaba constituido por representantes de centros afiliados de los principales países, en donde se encontraban los más prestigiados científicos sociales.

En términos temáticos, es interesante acompañar la evolución de los Grupos de Trabajo (GT), que se organizan progresivamente alrededor de quince temas, definidos en función de una demanda cualificada de investigadores o de una política inducida, aprobada por el Comité Directivo. Las temáticas que cubren los grupos van desde estudios urbanos, desarrollo rural, ciencia, tecnología, hasta sociedad y dependencia. En la década de 1980, el número de los GT se duplicó, e incluyó temas más abarcadores: “población y desarrollo” y “teoría del Estado y de la política”. Merecen destacarse los esfuerzos de CLACSO en el campo del posgrado. Frente a carencias regionales, fue implantado, de forma itinerante, entre 1974 y 1982, un Curso Latinoamericano Avanzado en Sociología Rural. Este formó a 81 alumnos en las sucesivas capitales en donde se instaló: Asunción (1974-1975); Quito (1976-1977); San José (1978-1979); y Santo Domingo (1980-1982). Sin embargo, hubo un segundo programa más ambicioso, que reunió a 48 sociólogos, científicos políticos y antropólogos del más alto nivel de

varios países, distribuidos en cinco grupos de trabajo, con el objetivo de formar una masa crítica para programas de doctorado, cuyas sedes serían Santiago, Buenos Aires, Río de Janeiro y São Paulo. Estos programas no se pusieron en práctica por razones estrictamente políticas, derivadas del golpe militar en Chile, aunque incluso ya estuviese asegurado el apoyo financiero del PNUD/Naciones Unidas y de la División de Ciencias Sociales de la Unesco, para becas y maestros visitantes.

Para el desarrollo de las ciencias sociales brasileñas fue muy importante su inserción latinoamericana, como una de las formas de internacionalización. Es indiscutible el papel de la misión francesa y la presencia de sociólogos norteamericanos y alemanes en la formación de las ciencias sociales de la ISP y de la EISP, aunque no se puede dejar de reconocer la internacionalización producida por el intercambio entre los países de América Latina, en las décadas de 1950 a 1970, así como el papel de las universidades, organizaciones internacionales y trasnacionales, de las revistas especializadas y de las editoras de la región. A partir de 1964, con el golpe militar en Brasil, se volvió estratégico el apoyo de la Fundación Ford para la formación e institucionalización de las ciencias sociales, y también la contribución de las

investigaciones de los *brazilianistas* oriundos de Estados Unidos. Es muy cierto que, a partir de la fundación de la ANPOCS en Brasil, en 1977, se estableció una red nacional de programas de posgrado e investigación en ciencias sociales, a través de la integración de los investigadores en grupos de investigación (GI), lo que se va a reflejar en un menor interés de los centros en vincularse con CLACSO.

El período comprendido entre 1970 y el 2000 será de institucionalización y profesionalización de las ciencias sociales en América Latina, que comenzó con la expansión del posgrado, especialmente en Brasil, durante la dictadura militar, con la ley universitaria de 1968. El número de cursos de posgrado en América Latina, en 1994, era: especialización (2 707); maestría (4 437) y doctorado (1 417). En la distribución entre los países, en 1994, 71% de las maestrías y doctorados estaban en Brasil y México; 23%, en Argentina, Chile, Colombia, Perú y Venezuela; y 6%, en los demás países. En términos de calificación de los maestros (1992-1994), la distribución es diferenciada: Brasil va al frente con 55,2% de maestros y 22% de doctores; México, con 28,7% y 3,5%, respectivamente; mientras, Argentina tiene 26,3% de maestros y el 12,0% doctores; y Chile, 18,3% y 12,5%, respectivamente.

Acerquémonos, ahora, al tema del mercado de trabajo con el que se conectan los profesionales de distintos niveles, generados a través del proceso de institucionalización. El encuentro entre trabajadores calificados con formación universitaria y un mercado de trabajo que les ofrece ocupación es lo que permite la profesionalización de las disciplinas mismas.

Como revisamos, el grado de especialización fue diverso en las primeras etapas, lo cual es pertinente para caracterizar al profesional que la Universidad prepara. Mientras en Brasil se mantiene durante un largo tiempo el diploma en ciencias sociales, en los otros países se pasa desde un comienzo al diploma en disciplinas específicas. La Universidad produce, en un primer momento, profesionales especializados. En un segundo momento, va agregando a esta oferta la diferenciación, según nivel de titulación, al introducir los masters y los doctorados, que representan una oferta estratificada en el mercado de trabajo. Mientras en Brasil la formación superior es temprana, en los otros países solo se generaliza en la última década. Es interesante consignar que un estudio hecho en el Brasil muestra que el doctorado solo mejora las remuneraciones académicas marginalmente.

Durante un largo período, los profesionales de mayor calificación estudiaban en los países

centrales. Tal como se ve en el acápite sobre internacionalización, una forma central de conexión con los países centrales ha consistido en generar profesionales altamente calificados en el extranjero, o en programas conjuntos en cada país.

Otra diferenciación que se va dando en el cuerpo de profesionales universitarios es la que existe entre los preparados especialmente para la docencia, los formados para la investigación y los formados para el trabajo aplicado.

Al generar las universidades una masa de profesionales, crea al mismo tiempo el mercado de trabajo para la ocupación de estos profesionales, ya que a lo largo de todos los períodos la universidad es, casi siempre, el principal empleador de los nuevos profesionales. Es precisamente en este terreno, en el del mercado de trabajo, donde ocurren importantes cambios, a medida que avanza el período que estudiamos. Así, en Brasil, el porcentaje de egresados que trabajan en el sistema universitario va descendiendo con el paso de los años.

Una primera extensión del mundo profesional se da cuando surgen instituciones como el Conicet en la Argentina, el CNPQ en Brasil, o el SIN en México, que financian actividades de investigación. La profesión de científico social investigador se va constituyendo con mayor o

menor conexión con la Universidad y la enseñanza, según los países.

Otra temprana extensión del mercado de trabajo es la generada por la demanda del Estado. En México, el comienzo de la investigación institucional se produce a través de una institución estatal. Más aún, esta institución proviene del contacto personal de un investigador, Gamio, con el presidente, Carranza.

Agencias estatales ligadas con programas generales —como la programación—, o con áreas especiales —como la salud, la educación, el desarrollo urbano, el desarrollo rural o el empleo— pasan a utilizar graduados de las carreras de ciencias sociales. Este tipo de ocupaciones, a veces, es compatible con el mantenimiento de responsabilidades docentes en universidades o institutos terciarios. También ocurre que la práctica de las disciplinas en forma aplicada genera interesantes productos, desde el punto de vista de la investigación.

Estamos abordando, aquí, un tema muy importante para caracterizar el mercado laboral propio de estas profesiones. Nos referimos al hecho de que las pobres remuneraciones dan lugar frecuentemente a fenómenos de pluri ocupación. Brasil logró mantener durante largo tiempo un sistema universitario capaz de

dar ocupación con remuneración aceptable a sus profesionales, mientras que en los otros países de la región, esta situación es poco frecuente. En la Argentina, el promedio de profesores universitarios con dedicación plena es de 14%, si bien en la Facultad de Ciencias se acerca al 80%.

Además, la existencia en el mercado de algunas ocupaciones bien remuneradas da lugar a fenómenos de dualismo muy marcados. Esto ocurre cuando los profesionales consiguen trabajar en institutos de investigaciones con financiamiento extranjero, o cuando ocupan puestos en agencias públicas, también financiados por fondos extranjeros. Esta estratificación del mercado no siempre coincide con diferenciales de calificación.

La existencia de distintas demandas en el mercado de trabajo se conecta con una diferenciación entre entidades de enseñanza. En Chile, a partir de la época de la institucionalización se dio un proceso de diferenciación entre las líneas de formación de los profesionales, según instituciones. Mientras la Universidad de Chile enfatizó en la formación de profesionales capacitados para realizar estudios empíricos cuantitativos, la Universidad Católica privilegió orientaciones teóricas y capacitó para la intervención social de sus egresados. La FLACSO

se concentró en posgrados disciplinarios para el trabajo teórico y metodológico cuantitativo.

Casi desde los comienzos de la institucionalización surgen ocupaciones en empresas privadas. En algunos casos, los propios profesionales organizan empresas que asumen actividades nuevas, con las cuales su formación tiene algún tipo de contacto. Nos referimos a las empresas de estudios de mercado y de estudios electorales. Esas actividades ocupan a estudiantes y graduados jóvenes como encuestadores, y a graduados con más experiencia, como analistas. Algunos dirigentes de este tipo de empresa, que son profesionales en ciencias sociales, alcanzan visibilidad televisiva y periodística, lo cual también les permite valorizarse en el mercado.

Otra área de creciente importancia en el mercado laboral de las ciencias sociales, durante los diversos períodos, ha sido la actividad en entidades de bien público, en particular en las llamadas organizaciones no gubernamentales. Estas organizaciones están presentes en áreas muy variadas de la vida de nuestros países, trátase del medio ambiente, del desarrollo rural o de los programas de trabajo para sectores en situación de precariedad. En general, sus salarios no son altos, pero su actividad es de interés para graduados jóvenes, con sentido de responsabilidad de social.

También tienen una larga trayectoria instituciones latinoamericanas internacionales como FLACSO, presentes en varios países del área y dedicadas a la enseñanza y la investigación.

A estas oportunidades laborales accesibles para científicos sociales de limitada calificación, se suman las que ofrecen ocupación a profesionales de nivel de calificación alto. Este es el caso de los centros de investigación privados, en general, financiados por fundaciones o proyectos extranjeros, fundamentalmente como respuesta a los golpes militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Estos centros —entre los que casi al azar se pueden citar a CEBRAP en Brasil, CIEPLAN en Chile, CEDES en Argentina y CIESU en Uruguay—, crecieron en momentos de represión y discriminación en las universidades, y se mantuvieron, aunque con menor actividad, ante el restablecimiento de gobiernos constitucionales. Cabe señalar que, en algunos casos, se trató de centros preexistentes y con orientación ideológica explícita, como los Equipos del Bien Común del Uruguay.

Esta referencia nos lleva a un punto de gran interés, para analizar el proceso de profesionalización y de desarrollo del mercado de trabajo. Los centros que acabamos de mencionar surgieron ante una interrupción violenta del

funcionamiento regular del mercado de trabajo. Esto muestra que el proceso de extensión del mercado del que veníamos hablando, no fue un proceso lineal. Los avatares de las economías nacionales afectaron a ese mercado, así como las políticas predominantes que, al ser desarrollistas o populistas, generan puestos de trabajo para los profesionales en ciencias sociales y, al ser neoliberales, los destruyen. A su vez, los golpes militares y las políticas represivas tienen un doble efecto sobre ese mercado. Por un lado, desplazan, exilan y aún matan a muchos profesionales ocupados en las universidades y en el Estado. Al mismo tiempo, destruyen instituciones públicas y privadas en las que trabajaban profesionales de las ciencias sociales. Paradójicamente, la represión generó, en muchos casos, un ambiente que hizo posible, por reacción, que se crearan instituciones que agruparon científicos sociales, y les permitió desarrollar tareas de investigación y, en algunos casos, de docencia. El papel de los fondos extranjeros fue decisivo en este terreno, si bien hubo nuevos centros que perduraron sin ese tipo de apoyo.

Al mismo tiempo, la época de las dictaduras, que sigue a un momento de gran militancia, representa un cambio cuantitativo y cualitativo de las búsquedas de inserción de los

profesionales. Nuevas formas de hacer política incluyen contactos con sectores populares, para los cuales los científicos sociales pueden hacer aportes. En la mayoría de los casos, estos aportes no tienen contraprestación monetaria, pero también existieron fenómenos de profesionalización en la actividad política, en los cuales la formación en ciencias sociales constituía un componente deseable. Luego de estas experiencias y de los intentos de combinar la preocupación analítico-teórica con la militante y la académica, se ha difundido un perfil de científico social muy preocupado por su conexión con actividades profesionales rentables.

La expresión más completa del proceso de profesionalización está en marcha en varios de nuestros países. Se han establecido organismos de matriculación profesional en Argentina y en Brasil, con la perspectiva de establecer el requisito del título profesional para el desempeño de tareas propias de las ciencias sociales.

Si pensamos en la PRE-historia de las disciplinas, con sus cátedras en manos de abogados y con la inexistencia de científicos sociales, la situación actual resalta por la presencia de graduados en ciencias sociales, con distintos niveles de titulación y calificación, en un mercado de trabajo altamente diferenciado. El avance del proceso de profesionalización ha sido marcado.

ORIENTACIONES, TEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Nuestra hipótesis básica se refiere a que los procesos político-sociales de la región han constituido el objeto principal de las ciencias sociales y han moldeado su trabajo. A su vez, ellas han contribuido a definir su significación y han influido en sus dinámicas y, en parte, en sus resultados.

A pesar de la diversidad de orientaciones teóricas y contenidos de las ciencias sociales en la región, podemos realizar cierto tipo de análisis transversal, sobre la base de la periodización que ordena los diferentes casos nacionales, en este libro:

1. la fase fundacional de las disciplinas, cuyo nacimiento suele coincidir con proyectos académico-políticos;
2. período de ruptura con la fase anterior, debido a la crisis de los proyectos previos y, sobre todo, a la presencia de los regímenes autoritarios (Brasil, 1964; Argentina, 1966 y 1976; Uruguay, 1973; y Chile, 1973);
3. un tercer período asociado con los procesos de transición a regímenes democráticos, que coincide con el resurgimiento y/o consolidación de enfoques alternativos, desde mediados de los ochenta.

En todo caso, solo podemos concentrarnos en lo que hay de común en la región y desde una perspectiva general, y no de las prácticas particulares de cada una de las disciplinas. Como se ha indicado, no obstante las similitudes, no hay una correspondencia absoluta entre los distintos períodos de institucionalización de los diferentes casos nacionales. Brasil, por ejemplo, cuya fase fundadora se inicia a mediados de los años treinta y su momento de ruptura va entre mediados de la década de los sesenta y mediados de los ochenta, marca un contrapunto en relación con los otros países. A este desfase cronológico, hay que agregar atributos culturales y procesos sociopolíticos específicos que dejan su impronta en la producción académica científico social; particularmente, en el último período, con el resurgimiento de la etnografía y el enfoque estructuralista en el abordaje del indigenismo y el multiculturalismo. En los casos de Argentina y Chile, pareciera existir un desfase menor en el primer momento, toda vez que sus fundaciones datan desde los años cincuenta, lo que en Uruguay es más tardío. No obstante, los momentos de ruptura y de refundación difieren notablemente, lo que conduce a que las temáticas, tales como desarrollo, dictaduras, cambio societal e integración regional, no se aborden simultáneamente.

En el caso de México, como el de Brasil, el proceso fundacional comenzó más temprano con tres eventos que ocurren en momentos diversos; estos fueron: la llegada de José Medina Echavarría, la creación del Instituto de Investigaciones Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma, y la creación del Colegio de México, fundado por exiliados de la Guerra civil española, a principios de los cuarenta. En relación con los otros períodos, una diferencia importante entre el caso mexicano y los otros tres es que, a diferencia de los países de América del Sur, México no experimentó dictaduras militares en los sesenta o setenta. Sin embargo, el endurecimiento del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la presencia crucial de intelectuales sudamericanos exiliados que huían de sus dictaduras militares, y la mantención de un clima de libertad académica, generaron una situación, desde el punto de vista de orientaciones y perspectivas, que no difiere significativamente de la que ocurrió en los otros países. Así, en México hubo, primero, sobrevivencia y radicalización de lo que llamaremos el modelo científico-crítico, con el marxismo como orientación predominante. Luego, esto fue acompañado o, en cierto modo, reemplazado por la autocrítica, basada en la revalorización de la democracia política; y, finalmente,

se produce la diversificación de las ciencias sociales, donde se abordan múltiples temáticas específicas sin un paradigma único. Estas tres orientaciones se desarrollaron en diferentes tiempos, en todos los otros casos.

Las temáticas y contenidos en la fase fundacional pueden sintetizarse esquemáticamente en dos grandes perspectivas o modelos de ciencias sociales, cuya presencia irá cobrando especificidades al interior de cada país, según sus particulares momentos de institucionalización, y sin que haya que forzar este esquema para todas las actividades de las ciencias sociales ni tampoco para todos sus cultivadores. Ambas perspectivas o modelos tienen en común, a diferencia de lo que vendrá más adelante, el que se desarrollan sobre la base de grandes paradigmas.

Por un lado, está lo que se ha llamado el proyecto científico-profesional, caracterizado por el predominio del enfoque estructural-funcionalista. Este es acompañado, en general, por el uso de técnicas cuantitativas de recolección y medición de datos empíricos. Aquí la aproximación científica seguía los estándares, sobre todo —aunque no exclusivamente— de las disciplinas en los Estados Unidos, y reflejaba una preocupación, con predominio de la sociología, por aspectos de la sociedad que podrían

definirse bajo los conceptos de “desarrollo” o “modernización”. Entre los temas principales, cabe destacar las vías o estilos del desarrollo, la estructura y reforma agraria, la integración urbano marginal, o la formulación y el diseño de políticas estatales sectoriales. Aunque no quepan adscripciones estrechas de los diversos trabajos a estos proyectos, solo para ilustrar el conjunto de la región, se pueden recordar las obras emblemáticas de Germani (*Política y sociedad en una época de transición*) y de la CEPAL (*El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*).

El segundo modelo equivale al proyecto científico-crítico, y estuvo muy relacionado con el marxismo académico. En algunos casos, la variedad predominante fue el marxismo estructuralista, con influencias decisivas de Althusser y Poulantzas, y adquirió un carácter de manual de divulgación en los trabajos de Marta Harnecker. Aquí, la disciplina predominante fue la economía política, con la perspectiva de una ciencia única de la sociedad. En tal sentido, se enfatizó en el análisis comprensivo y global de la sociedad, poniendo en el centro de sus preocupaciones temas que se inscriben dentro de la problemática del “capitalismo dependiente” o de las “vías al socialismo”; por ejemplo, la estructura y lucha de clases, los

partidos políticos, los procesos políticos y la ideología. En otros casos, la vinculación de los estudios de orientación marxista era más cercana a los textos clásicos. Para esta variedad, la preocupación central fue el estudio de las formas de penetración y desarrollo del capital, y de la emergencia de las clases y agentes sociales de sello capitalista. Sin duda, la obra emblemática —aunque no tenga las connotaciones propiamente marxistas— fue *Dependencia y desarrollo*, de Cardoso y Faletto. Ella se liga más con una tercera orientación, que no se identifica exclusivamente con ninguno de los dos modelos mencionados, relacionada con los trabajos de la CEPAL, y que fue denominada “histórico-estructural”.

Tanto en la versión científico-profesional, como en la científico crítica, el eje central fue teorizar e investigar el tema del cambio social; la sociedad histórica, más que lo social abstracto, fue el foco principal del análisis. En tal sentido, la sociedad fue abordada como un sistema articulado en estructuras —económicas, políticas, sociales, culturales— que se determinaban unas a otras, según leyes de tipo universal. Así, las sociedades terminaron siendo caracterizadas monolíticamente a partir de un factor determinante. En el caso del modelo científico, el tipo de determinismo podía privilegiar lo

cultural; mientras que para la corriente crítica, lo más común es que fuera de carácter económico-social. No obstante, en ambos, la naturaleza social se basaba en un componente estructural. De este modo, las sociedades eran conceptualizadas como socialistas o capitalistas, modernas o tradicionales, desarrolladas o subdesarrolladas, democráticas, autoritarias o totalitarias, en función del factor que las determinaba en última instancia. Por su parte, el cambio social era definido como el paso de un tipo de sociedad a otra, determinado también por un factor estructural. Desde esta perspectiva, los actores sociales tienden a identificarse y definirse desde fuera de ellos mismos, y a ser analizados más como “agentes” que como sujetos, en tanto el sentido de sus acciones venía predefinido por las orientaciones teóricas y/o ideológicas.

En el período de ruptura del modelo fundacional, con las reservas hechas para el caso mexicano, las temáticas y contenidos fueron condicionados por el contexto de represión institucional, propio de los regímenes autoritarios, y por la demanda de las fuentes de financiamiento de las ciencias sociales. Se trató de un período de diversificación y de ampliación de la investigación, centrada en focos temáticos y teorías de alcance medio, con marcos teóricos combinados con enfoques que fundían

más las disciplinas, y con una mayor presencia de los análisis politológicos. De ahí que hubo una suerte de refundación de todos los marcos analíticos previos. En este contexto, se desarrollan y consolidan campos temáticos como cultura y comunicación, salud y sociedad, educación y sociedad, nuevos actores sociales, por ejemplo. Estos temas se transforman en áreas de especialización que atraviesan las disciplinas. Quienes trabajan en estas y otras áreas buscan vincular su estudio de procesos específicos con teorías de nivel macro.

Luego de un repliegue investigativo inicial, los temas y contenidos se orientaron hacia la comprensión de las transformaciones estructurales e institucionales y, a diferencia del período anterior, se instalaron temáticas en las que aparecían con más fuerza los actores sociales. A su vez, se complementaron las técnicas de análisis estadístico (al menos en Argentina, Chile y Uruguay, las encuestas estuvieron oficialmente prohibidas), con las observaciones sistemáticas y las prácticas de la investigación-acción, especialmente de trabajo documental en comunidades. Por otra parte, y a diferencia de lo que ocurrió en la década del sesenta y principios de los setenta, ya no se recurre a marcos teóricos omnicomprendivos. Como contraparte, hubo un cierto rezago de la

reflexión teórica propiamente tal y un retardo particular en la evolución teórico-metodológica de algunas disciplinas.

Respecto de los campos de preocupación intelectual o de investigación, hay al menos dos áreas. La primera, referida al campo político-institucional, incluye los estudios sobre determinados períodos y procesos políticos, donde van a primar, en primer lugar, el análisis de la crisis que llevó al autoritarismo, y luego, el carácter de este en relación con el Estado y los actores en el poder, en especial militares, y su imbricación con sectores socioeconómicos dominantes, así como su inserción en los procesos económicos del capitalismo mundial. El análisis de los regímenes autoritarios seguirá tres grandes énfasis complementarios, uno más sociológico y vinculado con la economía política, que los ubica como parte de una crisis y recomposición capitalista nacional e internacional; otro, que privilegia los análisis provenientes de la ciencia política y los estudia más como un tipo particular de régimen político; y un tercero que los examina sobre todo desde la perspectiva del actor militar. Los trabajos de Guillermo O' Donnell sobre el Estado burocrático autoritario son una buena ilustración de la producción de las ciencias sociales del período.

La segunda área comprende la caracterización de las nuevas estructuras de la sociedad; reflexión orientada a abordar la naturaleza de las transformaciones estructurales e institucionales. El impacto de las dictaduras en distintos campos de la vida social se consolida como un campo de estudio, en el que predominan los análisis críticos. Principalmente se consideran los efectos del modelo neoliberal sobre las transformaciones político-institucionales, y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Otros ámbitos más específicos son: la violación de los derechos humanos y la transformación del aparato de Estado a nivel central y local o descentralizado. Tras los análisis de estos campos particulares, surge la cuestión de si se está en presencia de un proceso de cambio societal, originado tanto por la crisis de los modelos previos, como por el cambio de modelo de desarrollo, un nuevo sistema institucional y un modelo cultural que se inscribe en un nuevo orden mundial. Esto implicó un análisis de la ideología que orientó tales transformaciones, y de las políticas específicas que las implementaron. En este campo, la organización social y los nuevos actores sociales, definidos como “nuevos movimientos sociales” o “renacimiento de la sociedad civil”, se constituyeron en ejes temáticos centrales que precederán a los análisis de democratización política.

El eje de enlace entre el período de las dictaduras militares y los regímenes posautoritarios y sus diferentes trayectorias es, sin duda, la democratización política o transición democrática. Esta, junto con la reflexión e investigación sobre las transformaciones provenientes del cambio de modelo de desarrollo y la globalización y sus efectos sociales, constituyen el núcleo temático de los últimos largos años de las ciencias sociales en la región. Un ejemplo de ello son los análisis latinoamericanos del volumen clásico de O’Donnell, Schmitter, Whitehead sobre las transiciones. El giro desde el análisis de los regímenes dictatoriales se plantea ya sea en términos del proceso mismo, o de actores o ámbitos específicos, según el particular momento histórico. La pregunta, en el trasfondo, sigue siendo si estamos en presencia solo de un cambio de régimen, o si asistimos a un cambio de época y del tipo de sociedad.

Más allá de las particularidades de procesos de transiciones o democratizaciones significativamente distintas, puede decirse, al menos, que parecen coexistir dos orientaciones generales que se manifiestan de manera particular al interior de cada uno de estos.

Por un lado, el análisis referido a los procesos más globales o macros se concentra en la construcción de la democracia política. Luego

de los análisis de las transiciones, y a partir del diagnóstico común de que si bien se han consolidado los regímenes democráticos, estamos en presencia de democracias incompletas, la dimensión que cobra mayor relevancia en la reflexión de las ciencias sociales es la calidad y relevancia de la democracia. A esto se agrega la democratización social, concebida como la superación de las desigualdades sociales y la extrema pobreza; los efectos de los ajustes económicos estructurales y la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo. Finalmente, está el debate en torno del modelo de modernidad, esto es, las relaciones entre globalización e identidades nacionales.

Por otro, hay un giro desde ensayos generales e interpretativos sobre la sociedad, hacia estudios empíricos más monográficos y sectoriales, con un especial énfasis en las dimensiones metodológicas y técnicas, tanto de la recolección de datos como de su análisis. Aquí cabe destacar temáticas como las referidas a procesos de exclusión-inclusión, estratificación social, estudios de género, ciudadanía, movilidad social, Estado, gobierno y políticas públicas; reforma del Estado, democratización y gobernabilidad.

El tema del Estado, como agente de unidad nacional, de desarrollo y modernización, y tam-

bién de dominación, aparece en un lugar privilegiado, cuando se habla de épocas de cambio de régimen político y también de transformación social a través de procesos de modernización. Sin embargo, la reflexión más académica sobre la dimensión histórica del Estado y sus relaciones con la sociedad, tiende a ser subordinada en los análisis de reforma del Estado por las visiones más instrumentalistas, ligadas con instituciones financieras internacionales que enfatizan los elementos de eficiencia y adecuación al modelo socioeconómico.

En una sociedad en la que el cambio no se reduce a la dimensión de régimen, los estudios sobre la cultura adquieren un interés creciente, ya sea a través de la discusión general del sentido de las transformaciones culturales, ya sea mediante el estudio de la cultura popular. A esto se agrega la expansión y consolidación de áreas tales como el trabajo, la ruralidad, movimientos sociales, género. En muchos de estos casos, el enfoque predominante se ubicará en los procesos estudiados en los procesos de democratización, por un lado, y de globalización, por el otro.

Las temáticas definidas desde una perspectiva socioeconómica tendrán también una presencia significativa. Desde la sociología y, en menor grado, desde la antropología, ellas

estarán en directa relación con la intervención en problemas sociales y con el ámbito de las asesorías técnicas al sector público-estatal en programas sociales. A su vez, los requerimientos del modelo de mercado darán origen a tareas de interpretación sociológica y antropológica en el campo de las nuevas pautas de consumo y de la estratificación, a partir de estudios de mercado.

Es posible que los trabajos de la CEPAL sobre equidad y ciudadanía, y los informes por país del PNUD sean una buena ilustración, siempre parcial, de las actuales orientaciones y contenidos de las ciencias sociales.

Entre los cambios más significativos que se producen en las orientaciones de las ciencias sociales en los últimos años, pareciera que las reflexiones e investigaciones sobre la sociedad dejan de lado una teoría crítica general de ella o una mirada de conjunto, que revele escenarios posibles desde una visión prospectiva de la sociedad deseable. La dimensión crítico-utópica parece perder fuerza. Hay también menos reflexión sobre la disciplina, y más, sobre el uso que la sociedad hace del conocimiento de las ciencias sociales. Esto último tiene que ver con un reposicionamiento en el mercado profesional de las disciplinas. Así, más que un gran tema de debate e investigación, o la interpretación

de la realidad mediante teorías totalizantes, destacan los procesos sociales segmentados que se abordan desde diversas y particulares aproximaciones teóricas, metodológicas y profesionales. Esto implica una mayor diversificación temática e investigativa, que se desarrolla tanto en el ambiente académico como profesional. Estamos, así, en presencia de unas ciencias sociales donde predominan las teorías de alcance medio, recurriendo a fuentes diversas y revitalizando el uso de la historiografía. Apparentemente se debilitan las fronteras internas de las disciplinas, lo que hace pensar en que lo que se autonomiza y fortalece son las áreas de problemas o focos temáticos, más que las miradas disciplinarias.

En síntesis, en el período fundacional, las ciencias sociales estuvieron orientadas por la preocupación por el entorno social, es decir, por una sociedad específica e histórica. La pregunta era si nuestra sociedad era moderna, industrial, en desarrollo, capitalista o dependiente. En la fase de ruptura, hay un estallido del modelo previo, debido a diversos fenómenos asociados con el término de la matriz nacional-popular, bajo los autoritarismos militares, los procesos de globalización y transformación del modelo de desarrollo, la crisis del marxismo ideológico y académico, el surgimiento de

nuevos actores identitarios y de otros actores públicos (tales como ONG, movimientos de derechos humanos, medio ambiente, etnia, género). Las nuevas orientaciones analíticas que se configuran en la fase democrática darían cuenta del término de una visión basada en paradigmas excluyentes. Más que la postulación de nuevas teorías, como hemos dicho, estamos en presencia de concepciones o teorías

de “alcance medio” tendientes a la descripción, análisis e interpretación de procesos específicos, para abordar la realidad desde una parte de ella. Quién sabe si ello se explica, en gran parte, porque estamos en presencia de sociedades que no parecieran tener una problemática central, a partir de la cual construir un modelo, proyecto o contraproyecto teórico.

LAS CIENCIAS SOCIALES EN URUGUAY

UN CASO DE DESARROLLO Y PROFESIONALIZACIÓN TARDÍOS*

ETAPA(S) FUNDACIONAL(ES) (1958-1968-1973)

El desarrollo de las ciencias sociales en el Uruguay presenta una cierta paradoja. Por un lado, atraso —en comparación con la región— en la consolidación e institucionalización de las ciencias sociales (en particular, antropología, ciencia política y, aunque en menor medida, la sociología). Y por otro, un grado de madurez temprana y hasta “precoz” de la estructura y calidad universitaria en los ámbitos “profesionales” clásicos (medicina, derecho, ingeniería, arquitectura, agronomía, etcétera). Ello, unido a una modernización social y un contexto cultural y político de importante avance en comparación con el panorama latinoamericano de la primera mitad del siglo XX. Para las lecturas sociológicas predominantes en ese período, eso significaba también una cierta anomalía.¹⁴

Al igual que en otros países de América Latina, desde fines del siglo XIX, algunos intelectuales escribieron significativos ensayos que analizan las particularidades de la estructura social y cultural de la “banda oriental”, aún en proceso de afirmación nacional y estatal. Fuertemente motivados por los debates políticos y filosóficos sobre el “modelo de país”, que marcaron a este hasta el golpe de estado de Gabriel Terra en 1933, surgieron ensayos que muchos han reconocido como antecedentes lejanos de las futuras ciencias sociales. De todos modos, no llegaron a tener una incidencia muy significativa en la formación y debates de los científicos sociales de la futura generación

M. y Reyna, J. L. 2007 en Trindade, H. (coord.) *Las ciencias sociales en América Latina*. (México DF: Siglo XXI).

¹⁴ Ver, entre otros, Eisenstadt (1963) y Germani (1959).

* Publicado en de Sierra, G., Garretón, M. A.; Murmis,

“fundadora” de los años cincuenta y sesenta.¹⁵ Y tampoco tuvieron demasiado incidencia en la generación “bisagra”, también llamada “Generación del 45”, a la que en parte referimos en los siguientes párrafos.

No se trata de una ausencia radical de cultores de las ciencias sociales —ya pensando en los años cuarenta a sesenta—, sino más bien de un predominio neto, por un lado, de “profesores” o catedráticos” que enseñan (sobre todo sociología) como “materia complementaria” en currículos profesionalistas, y solo algunos realizan investigación en sentido estricto.¹⁶ Y por otro lado, la presencia significativa de “ensayistas” —algunos de gran nivel intelectual y cultural— que abordan la realidad nacional y regional con enfoques y técnicas a menudo

poco sistemáticas, pero con seriedad e intención frecuentemente multidisciplinaria (en sentido laxo).

Alguno de los autores de este perfil, luego se “reciclaron” en la fase más profesionalizada e institucionalizada. El caso más ilustrativo es el de Carlos Real de Azúa, que publica varios “ensayos” de crítica literaria y sociohistóricos de peso en el período, y luego se integra al espacio académico, donde publica obras claves de la “nueva” ciencia política en el país. En realidad, actualmente pasó a ser considerado un autor de referencia para la interface de varias ciencias sociales (historia, ciencia política, sociología).

Otros nombres significativos de ese perfil son Antonio Grompone, Ángel Rama y Carlos Martínez Moreno. Aunque quizás la figura señera e indiscutida —junto con Real de Azúa— sea Carlos Quijano, abogado, economista, profesor universitario y periodista de opinión, durante 40 años, en el semanario *Marcha*.¹⁷ Germán Rama puede

15 Nos referimos a autores como José Pedro Varela y Floro Costa, en el siglo XIX; y Martínez Lamas, Alberto Zum Felde, Juan Vicente Chiarino, Aníbal Pintos, Luis Caviglia, entre otros, en la primera mitad del siglo XX.

16 Obviamente no existían aún en el país las condiciones materiales e institucionales favorables; buena parte de estos autores eran abogados o juristas en su origen, y no vivían de las ciencias sociales (los casos de Solari, Ganón, Garmendia, Carlos Rama, etcétera). Algunos eran egresados de otras carreras, como Germán Rama del Instituto de Profesores (IPA), de historia, o Juan Pablo Terra, de arquitectura, etcétera.

17 Es significativo ver lo que dice del papel de Quijano el propio Aldo Solari (1959: 49), al celebrar el creciente espacio que van adquiriendo los temas de ciencias sociales, como “instrumento indispensable para la comprensión científica de la sociedad uruguaya. En este aspecto el iniciador y el propagador [...] creo que evidente

considerarse un caso algo diferente, pues salvo sus clases en el Instituto de Profesores Artigas (IPA) y su pasaje fugaz como ayudante de Solari en la Facultad de Derecho, fue un “historiador” que se convirtió rápido al trabajo profesional de “sociólogo”, primero en el gobierno, y luego en la CEPAL, dentro y fuera del país.

Algunos de estos intelectuales ya trabajaban en la Universidad de la República (única universidad en ese momento) y —en menor medida— en el IPA.¹⁸ Otros —más bien fuera de

[sic] el Dr. Carlos Quijano quién desde la cátedra y desde la prensa periódica ha puesto su gran preparación en Economía y una notable cultura general al servicio del estudio de los problemas nacionales”.

18 Fundado por Antonio Grompone, en 1950, libremente inspirado en el modelo de la *École Normale Supérieure*, de Francia. El carácter altamente exigente del concurso de ingreso (solo diez plazas por “materia” y por año), la existencia de estudios de cuatro años en historia, filosofía, geografía, literatura, etcétera, la existencia de dos cursos de Sociología, y el reclutamiento de profesores de calidad, generaron en esa institución un rico ámbito de formación en ciencias humanas que, sin duda, enriqueció en gran medida a los pocos espacios universitarios de la época dedicados a las ciencias humanas, a pesar de que no tuviera una vocación o mandato investigativo explícito. Solari, Germán Rama, de Sierra, entre otros, enseñaron allí la materia Sociología en algún momento, antes de 1972.

ella— escribieron y publicaron en colecciones ad hoc y en el semanario *Marcha* y sus *Cuadernos*, entre otros espacios. Había también intelectuales que escribieron “desde la política”, aunque con trabajos de “textura teórica”,¹⁹ y, finalmente, estaban quienes escribían como tarea anexa al periodismo o a su docencia en la Enseñanza Media.

Es todo un período en el que podría decirse que el vigor intelectual y la agudeza reflexiva en ciencias sociales (en sentido amplio), tienen asiento en buena medida fuera de “la academia”, salvo escasas excepciones. Parecería como si los vínculos siempre mediados y complejos entre gobierno, clases dominantes, élites dirigentes y la Universidad, no hubieran necesitado —en el Uruguay exitoso del “medio siglo” y hasta ya avanzados los años sesenta— construir un espacio académico de investigación y formación de cuadros en ciencias sociales (salvo la economía y la economía

19 Entre los “políticos” que más influyeron en esta época con sus escritos puede mencionarse a Viviani Trias, Emilio Frugoni (socialistas), José Luis Massera, Rodney Arismendi (comunistas), y en parte también el ya mencionado Juan Pablo Terra, quien además de profesor e investigador social, fue un encumbrado dirigente político, diputado y luego senador (siempre por la Democracia Cristiana).

política, que es la primera en desarrollarse desde mediados de los años cincuenta, estimulada, sin duda, por el “efecto” CEPAL²⁰ que llegaba desde Chile).

Quizás se deba al mismo síndrome autoconformista “oficial”, pero también académico, — en parte alimentado por un cierto éxito comparativo en la región— que se había “permitido” no realizar ningún censo de población entre 1908 y 1963, el que se contentó con apoyar e impulsar las disciplinas y profesiones aplicadas, relegando en gran medida el cultivo “profesional” de las ciencias básicas y, muy especialmente, las ciencias sociales.

Es por eso que puede hablarse de cierta paradoja, ya que no deja de ser llamativa esa asimetría —en ciencias sociales— respecto del *ranking* global de desarrollo académico uruguayo en la región. Más aún cuando ya, desde 1915, existe la cátedra de Sociología en la Facultad de Derecho, acompañada más adelante por la de Economía Política; y cuando sabemos que los recursos públicos para la educación superior tuvieron una curva ascendente en esas décadas. En rigor, no hubo tantos problemas de recursos, sino de concepción sobre el papel

y la importancia de la sociología y más en general de las ciencias sociales.

De todos modos, se fue produciendo una cierta “reanimación institucional” en la Universidad, con la creación, en 1952, del curso de *Sociología y Economía*, en la Facultad de Arquitectura; en 1954, el curso de *Sociología General, Económica y de la Hacienda*, en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración; y, en 1958, *Sociología y Economía Rural* en las facultades de Veterinaria y de Agronomía. Pero son esfuerzos digamos “complementarios” para otras profesiones, sin llegar a constituir núcleos eficaces de formación y reproducción disciplinaria, y mucho menos, de investigación y creación sistemática de conocimiento original sobre el país o la región. También en la Facultad de Derecho, Isaac Ganón impulsa desde su cátedra la creación —en 1956-58— del Instituto de Ciencias Sociales (ICS), ya con vocación investigativa explícita; y la Facultad crea otra cátedra a cargo de Aldo Solari, quien dirigirá el instituto entre 1963 y 1967.²¹

20 Comisión Económica para América Latina, organismo de las Naciones Unidas para la región.

21 Carlos Filgueira (1975) sostiene que podría “separarse” este período 1964-1967, como el verdadero inicio de la profesionalización del Instituto, y de su mayor vinculación con la academia internacional. En todo caso, es bastante claro que Solari jugó un papel central en

Debe mencionarse, asimismo, en esos años, la existencia de dos cursos obligatorios de Sociología para todas las carreras del IPA —en las facultades había uno a lo máximo—, y que el propio Solari fue allí profesor varios años.

Hay bastante consenso en la literatura en reconocer que recién con la creación del Instituto de Ciencias Sociales en la Facultad de Derecho (1958), aparece el primer embrión de profesionalización —a nivel universitario— de las ciencias sociales que aquí nos ocupan, y en todo caso, de la sociología.²² En efecto, como ya vimos, allí no solo se reúnen los dos

ese proceso; por su clara vocación sociológica, por su productividad en esos años, por sus sólidos vínculos con sectores de poder en la Facultad, y en la masonería muy influyente en ese período y con el Partido Colorado. Y, además, por ser él un referente de peso de la red internacional constituida por el Congreso para la Libertad de la Cultura, de intensa actividad en ese período agudo de la Guerra Fría. Eso facilitó que dicho organismo financiara parcialmente, en 1964, la realización en Montevideo de un importante Seminario Internacional sobre Élités en América Latina, organizado por Solari junto con Seymour Lipset.

²² Aunque con otro nombre, el Instituto de Economía —en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración— ya funcionaba desde comienzos de los cincuenta y tenía el mismo director que lo prestigiaría y consolidaría hasta avanzados los años sesenta: Luis Faroppa.

profesores “titulares” de la facultad, Isaac Gánón y Aldo Solari (ambos abogados, vinculados con la masonería y el Partido Colorado), sino que se crean cargos específicos para investigación, y además se realizan y publican algunas investigaciones. Lógicamente, buena parte de los miembros del ICS son abogados de origen, y junto con sociólogos autodidactas, revistan allí también pioneros de la antropología y la geografía humana.²³ Aunque ya en la mitad de los sesenta, se incorporan como “ayudantes” o similares varios de los nuevos sociólogos profesionales formados en el exterior.²⁴

Nada comparable aún con el dinamismo fundacional y profesionalizante que se está produciendo contemporáneamente en Buenos Aires y en San Pablo, e incluso en Santiago de Chile. Pero, sin embargo, es en y desde ese nuevo espacio que se promueven significativos contactos académicos internacionales, como el V Congreso de ALAS, realizado en Montevideo (1959), la parte uruguaya de la investigación comparativa sobre estratificación y movilidad

²³ Como Renzo Pi Hugarte y Germán Westein, respectivamente.

²⁴ Entre otros, Carlos Filgueira, Susana Prates, Gerónimo de Sierra, Néstor Campiglia.

social en el Cono Sur²⁵ (1959), y un poco después (1964), el seminario internacional —y libro posterior— sobre élites en América Latina (Lipset y Solari). Desde allí se estimuló la postulación de estudiantes para la Maestría en FLACSO-Chile; hecho, a la postre, decisivo, para superar el ya mencionado atraso de institucionalización de la sociología en la Universidad, y también fuera de ella.

Antes de tratar con más detalle ese proceso, es necesario señalar otra vertiente —local e internacional— de real significación para entender el desarrollo de las ciencias sociales, en especial, en su dimensión de investigación empírica con métodos y técnicas reconocidas y controlables. Nos referimos a los Equipos del Bien Común, existentes desde los años cuarenta y fundadores, en 1958, del Centro —y los *Cuadernos*— de Economía Humana, seguidores de la inspiración y métodos de

investigación empírica del padre dominico francés Joseph Leuret y su movimiento internacional (con impacto en la época en Brasil, en lo investigativo; en Chile, en lo ideológico; y en otros países de América Latina).

Este vector de influencia es muy significativo —hoy lo llamaríamos una ONG o centro independiente—. Sus miembros eran profesionales universitarios, y tanto Juan Pablo Terra (su coordinador y principal figura), como Dionisio Garmendia, eran, o serían luego, docentes de sociología en la Universidad (Arquitectura, Derecho, y Humanidades y Ciencias). Incluso J.P. Terra llegó a ser fundador y consejero —antes de su fallecimiento accidental— de la Facultad de Ciencias Sociales creada, en la Universidad de la República, en 1990.

Si bien el grupo tenía fuertes referentes ideológicos (cristianismo social),²⁶ no cultivaba especialmente los enfoques teóricos de la sociología; no obstante, se centraba en los métodos y técnicas científicas para aplicar

25 Financiada y promovida por la Unesco, a través del recién fundado Centro Latino Americano de Investigaciones Sociales de Río de Janeiro, y en paralelo con las ciudades de Santiago, Buenos Aires y Río de Janeiro. Según consignó el propio Solari, para su realización firmó un acuerdo técnico con los Equipos del Bien Común, dirigidos por J. P. Terra, que tenían mayor experiencia de investigación empírica por muestreo y encuestas.

26 Con menos énfasis investigativo, pero quizás con mayor incidencia en la problematización social y “sociológica” de ciertos sectores juveniles, deben señalarse los cursillos y publicaciones sobre la “realidad nacional”, orientadas por el jesuita José Luis Segundo; en particular, su libro de 1967 escrito en colaboración.

encuestas por muestreo o censos regionales, lo que en su época era algo excepcional. Publican ya en los años cincuenta varios trabajos pioneros de sociología urbana y de la familia. Sus preocupaciones tenían inspiración humanista, pero eran, en gran medida, práctica, orientadas a dar insumos para intervenciones sociales.

Es quizás, en parte, por esa *expertise* extra universitaria en investigación social, que Juan Pablo Terra jugó también un papel importante en el otro movimiento de estímulo a las ciencias sociales en el país, que fueron los grandes contratos gubernamentales de investigación, en la primera mitad de los años sesenta. Influidos el gobierno —y buena parte de los intelectuales— por los trabajos de la CEPAL y la generalización en ámbitos oficiales y académica de las ideas de planificación, y en un contexto de grave crisis del modelo de desarrollo, varios ministerios contrataron la realización de investigaciones, encuestas y diagnósticos globales, en diversas áreas de la realidad nacional. Desde el gobierno central, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), dirigida por Enrique Iglesias, posteriormente secretario ejecutivo de CEPAL, u otros ministerios específicos por su lado, reunieron a lo más granados de los científicos sociales universitarios de la época (especialmente economistas, pero

también sociólogos “de hecho” o recién graduados, etcétera), lo que significó un fuerte impulso a la legitimidad de las ciencias sociales en general, muy especialmente, a la economía; pero también, en parte, a la sociología “naciente”. De ese impulso estatal nacieron el nuevo censo de población, el de vivienda, varios censos agrarios, una gran y exhaustiva encuesta rural a escala nacional, así como un abarcativo diagnóstico general de la educación en el país. Y se generó un clima nuevo de demandas de análisis e investigaciones concretas sobre el país.²⁷

Finalmente, se puede mencionar la influencia —aunque menor— del Instituto de Opinión Pública y de una sucursal nacional de la empresa de encuestas Gallup.

27 Este proceso se cortará básicamente en 1967-1968, con la vuelta al gobierno del Partido Colorado, en especial, cuando asume el vicepresidente Pacheco Areco, ante la muerte del presidente electo, Álvaro Gestido. Un ejemplo marcante de ello es lo sucedido con el ya mencionado Luis Faroppa. Había sido durante años director del Instituto de Economía, y había asesorado mucho a la CIDE; luego, fue nombrado por Gestido primer director de la OPP (recién creada Oficina de Planeamiento y Presupuesto). A poco de asumir Pacheco, debe renunciar y, desde entonces, se aleja de cargos públicos de influencia. Lo mismo le sucedió a gran parte de los elencos que trabajaron en los estudios solicitados por el gobierno anteriormente.

Es en ese mismo período —desde fines de los años cincuenta y con gran ímpetu en los sesenta— que se generaliza la interrogación de las élites intelectuales sobre el fracaso del “Uruguay Batllista” y los nuevos caminos de desarrollo posible para el país. Desarrollismo, crecimiento, desarrollo, reforma, revolución, son temas que se vuelven centrales y reiterativos, como sucedía en otros países de la región. Una crisis acelerada del autoconformismo anterior lleva a multiplicar la reflexión y las publicaciones sobre temas socioeconómicos, sociohistóricos, políticos y culturales.

Proliferan “colecciones” de carácter científico o ensayista de buen nivel,²⁸ donde escriben, al mismo tiempo, académicos y no académicos. Papel animador —y casi rector— de enorme significado, juega en este proceso el semanario *Marcha*, sus *Cuadernos*, y la enorme figura intelectual de su director, Carlos Quijano.²⁹

28 Las principales fueron *Enciclopedia Uruguaya*; *Capítulo Oriental*; *Cuadernos de Nuestra Tierra*; *Cuadernos de Marcha*.

29 Un tratamiento sistemático, muy documentado y casi exhaustivo de esa influencia —con enfoque de historia social y de las mentalidades— se encuentra en de Sierra (1992).

Hay que tomar en cuenta que toda la década del sesenta fue una época de crisis y cuestionamientos al modelo tradicional de funcionamiento económico y aún político y social del país. Pierde el gobierno el Partido Colorado por primera vez en la historia; estancamiento del PBI, sobre todo industrial; primeros acuerdos con el FMI; crecientes conflictos sindicales; y, en el ámbito educativo, nacimiento de la guerrilla urbana y prolegómenos al nacimiento del Frente Amplio; impacto cultural y social de la Revolución cubana; desgaste creciente de los dos partidos tradicionales; aumento de la represión en gran escala. Estos y otros acontecimientos similares crearon un fuerte proceso de incertidumbres ciudadanas y también en las élites intelectuales. Se acentuaron los debates globales e interpretativos sobre el pasado y el futuro incierto del país. Junto con las demandas de ciencias sociales, mencionadas antes, que venían “desde el Estado”, se agregan ahora, cada vez más, las demandas que vienen “desde la sociedad”.

Rápidamente se crea una situación en la cual las débiles y nacientes ciencias sociales se ven sometidas a un incremento desmedido de tareas y solicitud de “respuestas”. Explicativas y operativas; investigativas y docentes, al mismo tiempo. Para ello, cuentan aún con pocos

recursos financieros, poca acumulación previa, poca institucionalización y poca profesionalización de sus cultivadores; y, a diferencia de lo que sucedió en esa época en Chile, Argentina o Brasil, no llegan al Uruguay fuertes ofertas de financiamiento extranjero para la sociología o la ciencia política, y tampoco para la antropología.³⁰ Con excepción del costo de formación de los “nuevos sociólogos profesionales”, que refundan la disciplina en el país (formados en el exterior), el salto importante de esos años —incluyendo el período 1968-1973— se realiza fundamentalmente con recursos financieros locales, sobre todo universitarios. Ello explica

30 Aunque sí llegaron con fuerza los debates suscitados en América Latina en esos años, sobre las financiaciones externas —sobre todo norteamericanas— a la investigación sociológica. El contexto de guerra fría, el impacto de las revelaciones sobre el Plan Camelot (financiado directamente por la CIA, pero con aval técnico de académicos estadounidenses), el apoyo también de la CIA al Congreso por la Libertad de la Cultura, y otros casos similares, crearon un clima de prevención importante entre los docentes, y un rechazo frontal a dichas financiaciones entre los gremios estudiantiles. En primer lugar, por falta de ofertas firmes, y, además, por el recelo de los docentes, estudiantes y autoridades, lo cierto es que se produjo en ese breve período un mayor aislamiento operativo respecto de los circuitos internacionales.

también en parte que su desarrollo sea de todos modos aún limitado, cuando llega el golpe de Estado en junio de 1973.

Sin embargo, una mirada histórica objetiva no debería en absoluto minimizar los avances ocurridos en la institucionalización y profesionalización de la sociología en los años sesenta y hasta el golpe de Estado. Proceso dado en un contexto cultural y científico en el que eran la economía política y la historia social y económica, las ciencias sociales que aún ocupaban el centro de la escena intelectual, e incluso de la “escucha” que venía de las élites socio-políticas.³¹ Sin los avances de los años sesenta —hasta la intervención de la Universidad de la República, en 1974—, hubiera sido totalmente

31 En medio de la ya mencionada intensa actividad editorial, desde inicios de los sesenta, incluyendo obras que posteriormente fueron consideradas importantes, de sociólogos como Solari o Germán Rama, o “politólogos” como Real de Azúa, no es abusivo considerar que las obras más leídas y que más marcaron los debates de la segunda mitad de los años sesenta, fueron trabajos, como el informe de la CIDE Plan Nacional de Desarrollo Económico (1965), el Proceso Económico del Uruguay del Instituto de Economía (1969) o las ambiciosas y renovadoras investigaciones de historia socioeconómica, escritas por los equipos de José Pedro Barrán y José Nahum, por un lado, y de Julio Rodríguez y Lucía Salas, por otro (todos ellos, egresados del IPA).

imposible el proceso de neo-institucionalización y profesionalización, ocurrido en el ámbito privado durante el período de la dictadura (en centros independientes, con fuerte apoyo externo).³²

Existe un fuerte consenso (Filgueira, 1975; Prates, 1987; Errandonea, 1997-2002; Campagna, 2003) en considerar que la sociología académica da un paso importante para institucionalizarse y profesionalizarse gracias a la reestructuración del Instituto de Ciencias Sociales, realizada entre 1968 y 1969, luego del retiro del país de Solari (en 1967),³³ y del retiro profesional de Isaac Ganón. Quizás por eso la transición al nuevo formato no fue demasiado traumática, a pesar de que culminó con la renovación de gran parte del personal, los esquemas de enseñanza y los estilos de investigación.

32 Los directores, los animadores y la mayoría de los investigadores iniciales de esos centros venían del ámbito universitario pregolpe. El apoyo y la financiación externa que llegó luego de ningún modo hubieran podido tener tal eficacia y la eficiencia, sin ese capital humano preexistente.

33 En rigor, recién en este momento se va a producir el proceso ya acaecido hace diez años o más en los países del Cono Sur. Solo que, a una escala más modesta, con menos recursos y, sobre todo, por un período más corto, antes de la intervención militar en la Universidad.

Ya habían regresado varios sociólogos profesionales formados en el exterior,³⁴ y la Facultad de Derecho le otorga al instituto más presupuesto, y, sobre todo, considerable autonomía técnico política, al tiempo que el Consejo Central de la Universidad le reconoce el carácter de “Instituto Central” (aunque se sitúa en la Facultad de Derecho). Cabe señalar que —al igual que en Buenos Aires, años antes— el gremio estudiantil juega un importante papel de impulsor de esta transformación y expansión del espacio de las ciencias sociales en la Universidad.

Se han señalado —con razón— algunos problemas que conllevó este fuerte protagonismo gremial juvenil,³⁵ pero se ha reconocido menos su papel decisivo para hacer posible dicha institucionalización.

Hay un hecho marcante y novedoso: se llama a concurso —con tribunal internacional— a todos los cargos simultáneamente. Este proceso acentuó el impacto de la “dimensión interna-

34 Aunque las restricciones para un trabajo sociológico profesional (dentro y fuera de la Universidad) llevaron a que en esos años no regresaran varios uruguayos egresados de FLACSO, y otros no pudieran reciclarse en el país como sociólogos.

35 Ver Filgueira, 1974; Prates, 1985.

cional” en la concreción de la tardía institucionalización: no solo todos los tribunales de los concursos fueron integrados por argentinos y chilenos, sino que todos los cargos superiores fueron ocupados por sociólogos formados en el exterior, y, además, dos de ellos eran argentinos (todos, con formación sociológica en la FLACSO, salvo uno en Lovaina y París). Ello otorga una fuerte legitimidad —y poder académico— a los “nuevos” sociólogos, quienes crean la Licenciatura en Sociología y la revista *Cuadernos de Ciencias Sociales*, al tiempo que ocupan las cátedras no solo en Derecho, sino en varias de las facultades que ya las tenían, o que las crearon en esos años (como Medicina e Ingeniería). Dado que la Universidad había abierto en esos años la llamada Regional Norte, en la ciudad de Salto (y que allí se enseñaba la carrera de Derecho, con su nuevo Ciclo Básico), por primera vez llega al interior del país la enseñanza de la Sociología a nivel superior.³⁶

36 Hasta el golpe de Estado, el ICS y la Facultad de Derecho envían allí como docentes de sociología, a Gerónimo de Sierra y Luis Eduardo González, quienes viajan periódicamente a Salto. Este esfuerzo inicial adquirirá una significación mayor luego de la dictadura, al integrarse un equipo local (1990), en unidad de investigación bajo jurisdicción del Departamento de Sociología (antiguo ICS) de la naciente Facultad de Ciencias Sociales.

Esto genera un cambio cualitativo de la imagen de la disciplina en el ámbito académico, pero también, en buena medida, en la sociedad, por otra parte, muy traumatizada —y “demandante” de respuestas— por la gravedad de la crisis social y política que vive el país. Los jóvenes estudiantes de las carreras “nobles” pasan a recibir clases de los “nuevos” sociólogos, que —más allá de sus eventuales cualidades y conocimientos— aparecen investidos del prestigio de sus diplomas del “exterior” y de un poder académico-administrativo impensable, unos años antes.

No solo estos nuevos docentes pasan todos ellos a ser también investigadores —al menos en teoría— y a vivir de su trabajo académico, sino que comienzan a formar a sus sucesores a través de la nueva licenciatura recién creada. Es decir que se afirma el proceso de reproducción disciplinaria antes inexistente en el país. Aunque hasta el golpe militar, el mercado de trabajo seguirá siendo básicamente la propia Universidad, más aún dado el mencionado retroceso investigativo en las unidades del aparato estatal.

Imposible minimizar el cambio de situación que estos hechos representan, pero tampoco deben magnificarse. La amplitud y diversificación de tareas de estos sociólogos —incluyendo

una sobrecarga docente—, la enorme demanda planteada por una situación social y política bastante explosiva, y la brevedad del período 1969-1973, son todos factores que acotan la cantidad y profundidad de la investigación realizada en el período. A ello, debe agregarse el limitado monto de recursos universitarios y nacionales destinados para gastos de investigación en sociología, especialmente los que no eran propiamente salarios.³⁷ Esta nueva producción en investigación marcó, sin embargo, un *tourmant* en cuanto a las exigencias teóricas y metodológica de los trabajos, y más en general en cuanto a normativizar las nuevas “reglas científicas” del trabajo sociológico en el país. Ello consolidó la idea de que la ciencia social debía manejar información empírica y no solo consideraciones teóricas.

Esto es importante visualizarlo, pues debe tenerse en cuenta que para el Uruguay este proceso se da ya bien avanzada la crisis de los sesenta en América Latina, y con ello, todo el tenso y apasionado debate entre orientaciones de las ciencias sociales en general y de la sociología en

particular. O sea que en este “nuevo instituto”, había distintas posiciones en lo teórico, como las había en el resto de las universidades de América Latina. Se manejaban autores norteamericanos y europeos —de distintas tendencias—, pero también latinoamericanos.³⁸ En los cursos y en materia de investigación producida, la gama era muy amplia, pero se fue acentuando la polarización entre las corrientes influidas por el estructural funcionalismo —o más precisamente por la sociología de la interacción psicosocial de “impronta” norteamericana³⁹— y aquellas que abrevaban de algún modo en las diversas corrientes del análisis histórico estructural, con énfasis creciente en los enfoques de raíz marxiana (con una

37 Filgueira (1975) sostiene, sobre la base de datos del Conicyt, que la Sociología solo recibía en 1970-1971, el 13% de los gastos en ciencias sociales, cuando la economía absorbía el 73%.

38 Con simple carácter ilustrativo, puede mencionarse, Parsons, Mertos, Chinoy, Wright Mills, Cosser, Tournaine, Ossowsky, Marx, Weber, Darendhorf, Poulantzas, Althusser, Cardoso y Faletto, Nun, Murnis, Verón, A. Quijano, Ianni, Weffort, etcétera.

39 Esta polarización ya dijimos que en ese momento atraviesa toda la sociología y las ciencias sociales de América Latina (ver Franco, 1974; Verón, 1974; Villa Aguilera, 1974). Lo particular del proceso uruguayo es que, a diferencia de, por ejemplo, Chile, Argentina, Brasil y México, la polarización toma a la sociología en fases iniciales de su efectiva institucionalización y profesionalización universitaria, y no luego de varios años de cierta consolidación, como en esos países.

influencia en ascenso —como ya sucedía en Europa y el resto de América Latina— del estructuralismo althusseriano y poulantziano).⁴⁰

Pero, a pesar de esas diferencias,⁴¹ operaba un fuerte consenso en la necesidad de realizar un corte intelectual con el pasado (sobre todo, aquel previo a 1960-1963), y consolidar una “sociología científica”, en sus métodos, en su “gramática” y en sus objetivos.⁴² Los referentes teóricos “deben” estar presentes y venir de la academia,⁴³ los métodos “deben” ser científicos

y controlables por los pares (no solo del país, sino internacionales), y “debe” haber manejo no casuístico de información empírica.

Se divergía sobre el destino del país y de América Latina, y respecto de qué herramientas sociológicas se lo debía analizar; pero se mantenía la voluntad de distinguirse del pasado de las ciencias sociales en el país.⁴⁴ Quizás en cierta medida fue más un programa que una realidad acabada; pero, como luego se vio en el período dictatorial (al formarse los centros independientes o privados), ello marcó definitivamente a los nuevos sociólogos y sus sucesores; hayan trabajado luego del golpe, sea dentro o fuera del país.

En todo caso, por primera vez se generan programas de investigación de cierto aliento; se realizan publicaciones científicas regulares; se impone la idea de que, para ser sociólogo, el camino natural es estudiar sociología, y la enseñanza de esta da un salto —respecto del pasado en el país— en rigor académico, actua-

40 Sin perjuicio de posiciones menos polarizadas, y de otras más eclécticas e influidas en lo teórico por la tradición doctrinaria anarquista, como las de Alfredo M. Errandonea y Alfredo Errandonea (h).

41 Que dada la grave situación sociopolítica que atravesaba el país —y la consecuente politización del ambiente nacional y universitario— daba lugar a no pocas tensiones en la vida interna del ICS, la Facultad de Derecho y la Universidad.

42 La complejidad y ambigüedades en que se apoyaba este consenso son mencionadas en Errandonea (1997-2002, Vol. II) y analizadas con más detalle por Verón (1974).

43 Hay que recordar que los principales autores de referencia marxiana eran, en ese momento, catedráticos de prestigio en el primer mundo, y algunos en América Latina. Y que el uso de textos de Marx —o incluso a veces de Lenin— eran mediados por dichos análisis académicos.

44 En ese momento de fuerte “afirmación disciplinaria”, inclusive la ya mencionada tradición de investigación empírica de los Equipos del Bien Común, era vista en el ICS como demasiado despreocupada de la teoría sociológica, o sea, demasiado empiricista, descriptiva o sociográfica.

lización e internacionalización teórica y metodológica de la bibliografía utilizada.⁴⁵ Y un número considerable —aunque aún reducido— de sociólogos pasan a vivir de su profesión, o intentan poder hacerlo.

Cabe señalar, para todo este período final de la consolidación del ICS (que coincide cronológicamente con el período de la llamada “dictadura constitucional” de Pacheco Areco y su sucesor —Bordaberry—, quien daría el golpe cívico militar en 1973), que la casi totalidad de sus miembros tenían convicciones políticas opositoras al gobierno —aunque no necesariamente tuvieran militancia política partidaria— y que, por ende, su situación en cuanto al trabajo posible con el Estado se había reducido drásticamente. De cualquier manera, ya dijimos que tampoco el Estado había mantenido su política de reclutamiento de comienzos de los sesenta.⁴⁶

45 Se rompió para siempre con el sistema —tradicional en las “cátedras” de sociología anteriores— de estudiar a partir de los “apuntes” tomados al profesor. Se imprimen en forma de Fichas cientos de artículos y capítulos científicos actualizados que pasan a ser —junto con libros— la bibliografía exigida.

46 Aún si la hubiera mantenido, muy pocos sociólogos en el país habrían aceptado en ese momento el encargo.

En un tratamiento tan acotado por el espacio como este, casi no hemos hablado de la ciencia política y de la antropología. En rigor, le caben para el período preliminar y de primera institucionalización, las mismas consideraciones de la sociología, pero con la diferencia de que casi no tenían, ni tuvieron, cultivadores “profesionales” —e investigadores— hasta muchos años después.

Ya mencionamos para la ciencia política la excepción de Carlos Real de Azúa, y puede incluirse —con mucho menos influencia y producción— al Dr. (abogado) A. M. Errandonea, profesor de la materia hacia fines de los sesenta, en la Facultad de Derecho. En gran medida, el lugar del análisis político científico era ocupado por la sociología política —junto con la historia política—, y continuó siéndolo hasta avanzado el período posdictadura.⁴⁷ Como veremos con

Incluso a los que tenían clara simpatía con el Partido Colorado, pero que probablemente no hubieran aceptado trabajar para el gobierno de Pacheco, aún si su “fracción colorada” de simpatía siguiera integrando el gobierno hasta muy poco antes del golpe, como efectivamente sucedió.

47 Ello puede constatarse en la producción sobre temas políticos, donde abundan —y a menudo hasta predominan— las publicaciones de “sociólogos” e historiadores, incluso hasta ya avanzados los años noventa. Entre los sociólogos, está el caso por ejemplo de los escritos de

más detalle al analizar ese período, salvo los cursos breves organizados por el CLAEH, en 1982, recién al volver la democracia se crea en la Universidad de la República un Instituto de Ciencias Políticas (1985), y solo en 1989, la carrera de Licenciado en Ciencias Políticas.

Un panorama similar —en realidad aún más precario— es el de la antropología, de la cual también puede decirse que recién luego de la dictadura alcanzará su paulatina institucionalización y profesionalización. Daniel Vidart y Renzo Pi eran dos antropólogos socioculturales que ya producían antes del golpe militar y continuaron haciéndolo —en la universidad— luego de la vuelta a la democracia. Cabe señalar para el período pos 1964, la significativa presencia del antropólogo brasileño Darcy Ribeyro, quien, exiliado por el golpe en su país, se instaló en la Universidad de la República —Facultad de Humanidades— donde dictó clases durante varios años.⁴⁸

César Aguiar, Carlos Filgueira, Alfredo Errandonea (h), y Gerónimo de Sierra. También reflejó esa realidad la composición claramente interdisciplinaria de la Sociedad de Análisis Político, creada en 1985, y posteriormente la integración, en los años noventa, de los primeros egresados locales de Ciencia Política a la Asociación de Sociólogos.

48 Para una visión panorámica de la antropología uruguaya, ver Pi Hugarte, (1997).

PERÍODO GOBIERNO MILITAR (1973-1984): CLAUSURA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA UNIVERSIDAD Y RECONSTRUCCIÓN EN LOS CENTROS, CON FINANCIAMIENTO DEL EXTERIOR

En 1973, se inician casi 12 años de gobierno dictatorial, altamente represivo y de cierre de los espacios de legalidad para las actividades sociales y políticas, así como de la autonomía de la Universidad y de los demás espacios educativos e intelectuales. Todo el campo cultural queda bajo sospecha y minuciosamente controlado. Las ciencias sociales —y en particular, la sociología— son de hecho, o de derecho, prohibidas en la Universidad, y prácticamente todos sus cultivadores son destituidos de sus cargos. Un buen número de ellos parten en sucesivas etapas al exilio. Los que permanecen —o regresan pronto con sus posgrados— conforman un nuevo sistema privado de investigación (y en parte docencia) en ciencias sociales, con decisivo apoyo institucional y financiero del exterior. Hay pues, a la vez, destrucción y reconstrucción —sobre nuevo formato— de las ciencias sociales en el país. En particular, la sociología y la economía logran mantener capacidad investigativa, imagen social y renovación generacional. Algo similar, aunque quizás en menor escala, sucede con la historia.

RUPTURAS, CONTINUIDADES Y RECONSTRUCCIÓN

En la literatura —sobre todo para los casos de Uruguay y Chile—, se ha vuelto un lugar común decir que los respectivos golpes militares de 1973 liquidaron la situación institucional previa de las ciencias sociales y que, a partir de allí, se inicia el nuevo período de los “Centros” (privados o independientes, según el autor). Es, sin duda, evidente que lo dominante es la fractura del proceso de “institucionalización”, que en el caso uruguayo apenas estaba madurando, como dijimos en el capítulo anterior. Pero también debemos señalar algunos elementos de continuidad significativos que existen en el período —y que suelen ser minimizados— o, al menos, poco tratados.

En el caso de la sociología, no cabe duda de que el proceso de desarticulación es contundente. Se cierra la Licenciatura (con lo que también se trunca obviamente la carrera de los alumnos de sociología aún no recibidos); se elimina la materia en los Ciclos Básicos de varias facultades que la habían introducido; se cierra la *Revista de Ciencias Sociales* (del ICS) luego de tres números, y la *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales* (privada); se destituye a casi todos los

docentes e investigadores; se prohíben las encuestas; se depura la biblioteca del ICS, etcétera.⁴⁹

Ello deja —en primera instancia— sin empleo y sin espacio de trabajo científico o profesional a todos los sociólogos que había en el país, vinculados con el espacio universitario (que ya vimos era el grueso de su mercado real de trabajo). Esto afecta a los “viejos”, a los “nuevos”, y a los recibidos justo antes de la intervención de la Universidad.⁵⁰ Muchos debieron abandonar la profesión y otros emigraron ense-

49 Incluso es secuestrada casi toda la edición de un libro de investigación en equipo, *Partidos políticos y estructura de clases en el Uruguay: aspectos ideológicos*, dirigida por Gerónimo de Sierra (1973), que recién había sido editado por el ICS. Insólitamente, ese libro no pudo leerse como tal durante la dictadura; sin embargo, buena parte de su base empírica documental fue textualmente utilizada por el gobierno —sin citarlo— en una de sus obras justificativas centrales del período represivo: *Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental* (1978).

50 No nos referimos a aquellos que ya habían partido a trabajar en el exterior con anterioridad, por razones personales o de mercado, y que probablemente ya no hubieran retornado, aún sin el golpe. Es el caso principalmente de Aldo Solari, Germán Rama y Rolando Franco (en CEPAL); pero también de Teresa de Barbieri y Nelson Minello (en México).

guida para el exterior, a veces por persecución política y otras, para buscar empleo.⁵¹ Con variantes en los formatos concretos algo similar le sucede en la Universidad a las otras ciencias sociales. En cuanto a los centros privados o autónomos que existían antes del '73, tuvieron suerte dispar, pero no fueron cerrados como tales. Uno se autoclausuró por falta de medios (CISMO) y los otros, veremos que se reconvirtieron al nuevo formato emergente de financiación externa casi exclusiva (en particular el CLAEH y el CIEP, ambos con vínculos religiosos).

Algunos análisis de esta situación hechos en el período inmediato posterior al golpe⁵² señalan justamente ese dramatismo y la perplejidad sobre el futuro de la sociología y las ciencias sociales en el país, ante esa destrucción y la falta de espacios materiales, políticos e institucionales para su desarrollo. Era un razonamiento rigurosamente entendible. Sin embargo,

en rigor los hechos posteriores —en un ciclo de once años— mostraron que las ciencias sociales y, en particular, la sociología habían adquirido —en su formato “moderno”— raíces suficientemente sólidas como para poder aprovechar, con eficacia y razonable solvencia, los fuertes apoyos externos que iba a recibir, y de esa forma retomar el camino de la profundización investigativa, e incluso de formas ad hoc de formación de nuevas generaciones de cientistas sociales.

Luego veremos detalles de ese proceso de reconstrucción; pero previamente queremos insistir en lo que puede llamarse el componente no despreciable de continuidad que perduró del período fundacional: la nueva cultura sociológica de “vocación científica”, los consensos metodológicos básicos, el reconocimiento por las otras profesiones de la utilidad y pertinencia de la disciplina, etcétera. Y esto vale tanto para quienes permanecieron en el país, como para los que debieron salir; ya sea para realizar posgrados y egresaron, o como exilio duradero y retornaron a partir 1984. Algo similar puede decirse para los economistas y para los historiadores.

Este es un elemento importante cuando se busca una visión de largo plazo del proceso de las ciencias sociales en el país; y sobre todo de

51 Así fueron emigrando —definitivamente o por muchos años— la mayoría de los cuadros superiores e intermedios del ICS (Alfredo Errandonea (h), Gerónimo de Sierra, Liliana De Riz, Enrique Cárpenas, Gustavo Cosse, Jorge Memies y José Luis Petruccelli), parte de los docentes en sociología de las otras facultades, y gran parte de los recién egresados antes del golpe.

52 Ver, por ejemplo, Filgueira (1974).

la sociología. Queremos señalar, con esto, que el salto cualitativo dado en los años sesenta, a pesar de sus limitaciones, tenía considerable consistencia, y que por eso mismo “no se disolvió en el aire”, a pesar de la represión a personas y el cierre de instituciones y espacios culturales. Por un lado, quienes quedaron en el país, y animaron las nuevas formas institucionales y el trabajo científico en ellas, eran básicamente —ya se dijo— ex miembros titulares o interinos de los institutos universitarios;⁵³ y con ese acumulado, emprendieron la nueva etapa. Pero también los que pudieron salir a estudiar posgrados —hayan o no regresado— tuvieron en general un buen rendimiento académico en el exterior; y ello indica claramente un nivel razonable de calidad de la formación y la experiencia científica que habían recibido en el ICS. Incluso, muchos de estos jóvenes sociólogos lograron —luego del posgrado— ocupar lugares académicos de cierto destaque en los países de la diáspora, como por ejemplo, México, Brasil, España, Inglaterra, etcétera.

También se puede señalar en este período otro elemento de continuidad con la situación anterior, que sin embargo habitualmente se lo

⁵³ Con algunas excepciones, que se desempeñaban como profesores en el IPA o la enseñanza media.

considera, por el contrario, como de ruptura o diferenciación con el pasado pregolpe. Nos referimos a la relación entre el trabajo académico de los sociólogos y su imbricación con los requerimientos ético políticos del contexto en el que trabajan. Contrariamente a lo que se afirma a menudo, en estos años el compromiso ético político de los investigadores tendió a ser tanto o más fuerte que en el período pregolpe. Si bien la política partidaria estaba prohibida o era clandestina (lo que obviamente exigía prudencia y reserva extremas), toda la literatura escrita posteriormente por los propios actores (de los nuevos centros) jerarquiza justamente el compromiso por la libertad, la democracia y la equidad social, como componentes centrales del “horizonte” y “motivación” de su actividad científica. O sea, que más allá de ciertas rutinas discursivas que pesaron mucho durante años,⁵⁴ puede sostenerse que durante la dictadura la relación entre ciencia social y su contexto ético-ideológico-político continuó siendo de alta intensidad, más allá de sus manifestaciones externas o explícitas.⁵⁵ Cambiaron sí los

⁵⁴ En general, embanderadas con los enfoques epistemológicos de asepsia radical en este tema.

⁵⁵ Susana Prates —trabajando en el CIESU— sostiene algo tan contundente como esto: “El quehacer teó-

temas analizados, los contextos discursivos, las ideologías predominantes y los referentes políticos explícitos, pero el “núcleo conceptual de la problemática” se mantuvo básicamente tal como era antes del golpe.

Lo anterior nos parece importante a ser tenido en cuenta —también— cuando se analizan las “causas” de la considerable eficiencia y productividad lograda por los centros en el período dictatorial. Ellas deben buscarse básicamente en otros factores relevantes y no tanto en la supuesta “liberación de la ciencia de sus ataduras sociales o políticas”.⁵⁶

rico fue, entonces, quehacer político, orientado por la globalidad de la meta compartida de evidenciar la ilegitimidad de las prácticas políticas —económicas y sociales— del régimen y de desnudar con un contra-conocimiento científico, el sostén ideológico del discurso oficial” (1985: 57). Difícilmente pueda sostenerse que los razonamientos epistemológicos predominantes en el período pregolpe —muchas veces, luego criticados con excesiva liviandad— sobrepasaran ese marco de referencia.

⁵⁶ Pesaron más decisivamente factores tales como: la “liberación” —por imposible— de las interacciones directas con el medio social, y el dictado de cursos masivos curriculares; los estrictos controles de la calidad y, sobre todo, del *timing* del trabajo por parte de los financiadores externos; y la modalidad predominante en esos años de financiación contra producto. También

CONTEXTO CULTURAL, SOCIOPOLÍTICO E INSTITUCIONAL

El golpe de Estado militar (en lo formal cívico-militar, pues siguió en funciones el presidente Bordaberry) culmina una década de grandes conflictos sociopolíticos y de crisis del modelo de desarrollo; pero también, la década de crisis del pensamiento desarrollista (oficial y académico) que pesa hasta el 67, y luego de crisis de todas las expectativas de cambios más profundos e incluso revolucionarios. La irrupción militar —más allá de su radicalidad represiva— es un golpe profundo a la autoimagen de los políticos, de los ciudadanos y de los mitos nacionales más arraigados. La importante innovación política que representó el Frente Amplio —fundado en 1971— había, sin duda, beneficiado no solo de la fatiga ciudadana ante los viejos partidos de gobierno y el estilo conservador represivo de Pacheco Areco, sino también —a nivel de cuadros y élites militantes— de una cierta maduración —en ese

la considerable circulación internacional facilitada por CLACSO, FLACSO, PISPAL, etcétera. Y, por cierto, la voluntad —por parte de los investigadores que se quedaron en el país— de preservar a las ciencias sociales, y al mismo tiempo recrear su propia fuente de trabajo in situ.

período— de las ciencias sociales críticas, en especial, la renovación historiográfica y de la economía política. En rigor, su programa efectivo —más allá de las percepciones subjetivas de muchos—, era un desarrollismo con énfasis nacionalista y social fuerte, y en un marco democrático y electoral.⁵⁷ Muchos de sus apoyos de izquierda eran menos claros respecto de ello, pero ese era el pacto político que aglutinó a la izquierda junto con la Democracia Cristiana y sectores de los partidos Blanco y Colorado. La guerrilla “corría por los palos”, como el MIR en Chile, pero ya había sido claramente derrotada en lo militar un año antes del golpe. De modo que este tuvo también motivaciones mucho más generales y estructurales, similares al resto de los países de la región.

Planteamos este recuento para señalar que la crisis institucional de las ciencias sociales fue, al mismo tiempo, una crisis de perplejidad y de marcos de análisis prospectivos. Los cientistas sociales se quedaron, primero, sin trabajo; pero, también, casi sin auditorio real dentro del país. Las luchas humanitarias y por las sobrevivencias ocuparon mucho más espacio

y por más tiempo, que los análisis globales y sistemáticos de lo realmente sucedido y lo que podría suceder. En ese contexto, la reconstitución de los centros tuvo —al menos en los comienzos— un fuerte carácter corporativo y de sobrevivencia, y no solo objetivos científicos o incluso políticos. No obstante, en el acto y proceso de constituirse como espacio autónomo de pensamiento y trabajo, al mismo tiempo van adquiriendo sociológicamente un carácter de contra autoridad al poder totalitario, que les carga de significado y poco a poco les va devolviendo —a los cientistas sociales— un público y, por lo tanto, parte del sentido social que habían perdido. Y, por supuesto, la autoestima que había sido puesta en cuestión por la propia radicalidad de la crisis. Solo que ahora las circunstancias —objetivas y también subjetivas— obligan al abordaje de temas muy concretos y aplicados, y al uso de instrumentos analíticos más fragmentados y modestos. Se va, poco a poco, constituyendo un nuevo campo, por sumatoria de parcelas, como si fuera un *puzzle* que solo hacia fines del proceso será percibido realmente como un nuevo *texto* articulado.

Ese proceso fue muy tenso, pues en el caso uruguayo la dictadura adoptó realmente de un carácter totalitario muy capilar, que llegó a controlar toda la vida privada, incluyendo los

57 Una frase mil veces repetida en ese momento por el Gral. Líber Seregni —presidente del Frente Amplio— era: “La propuesta del FA es pacífica y pacificadora”.

espacios de vida cotidiana y, por supuesto, de sociabilidad. Incluso se clasificó absolutamente a toda la población adulta en tres niveles (a, b, c), según su grado de peligrosidad supuesto. Por eso también los centros fueron vigilados de cerca y, en parte, reprimidos en diversas ocasiones. Eso mismo fue dando consistencia y moral a los colectivos, que fueron adquiriendo confianza y profundizando su compromiso con la eficiencia y la eficacia, como recursos clave para la propia sobrevivencia. Todo el andamiaje jurídico y legal era tentativo y siempre provisorio de hecho; pero eso mismo desarrolló la creatividad y la constancia, lo que, a la postre, fue extremadamente fructífero para el propio trabajo científico.

Cuando después del plebiscito del ochenta, se va lentamente animando la vida política y cultural, los centros ya tienen capacidad de jugar un papel dinamizador y de referencia creciente. Este culminará en plena transición democrática, cuando pasan a asesorar a varias comisiones de la gran Concertación Programática, instalada entre noviembre y marzo de 1984-85. Y, paralelamente, organizan en conjunto (menos el CLAEH en esa ocasión) un muy importante seminario —con apoyo de CLACSO y el PNUD— titulado *Concertación y apertura democrática*.

Su experiencia los situó en medio de la ola de reconstrucción de la sociedad civil y de la propia democracia. Ese optimismo y orgullo legítimo no obvió que ante las nuevas condiciones institucionales —en particular, la reapertura de la Universidad y el paulatino retroceso de los fondos externos—, debieran poco a poco reperfilarse su accionar y llegar, finalmente, al cierre o a la reducción radical de su escala, y, por lo tanto, al cambio de su significación no solo social, sino en el concierto de la investigación y docencia en ciencias sociales.⁵⁸

Incluso la mayoría absoluta de sus investigadores —como veremos en el Módulo 3— regresaron a la Universidad, o al trabajo privado profesional, o a una combinación de ambos y mantenido vínculos muchos más ocasionales con los centros.

58 Debieron cerrar en su formato anterior el CIEP y el GRECMU; el CINVE se transformó básicamente en una consultora económica; el CIEDUR y el CIESU mantienen sus locales, pero con una actividad de baja intensidad, y el CLAEH ha debido reformular bastante su perfil, para volcarlo, en buena medida, a tareas docentes de posgrado de amplia gama en ciencias sociales, e integrar estratégicamente varios de sus planos de actividad con la Universidad Católica, incluso compartiendo la propiedad de su local.

PROCESO DE RECREACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SOCIOLOGÍA (Y LAS CIENCIAS SOCIALES)

Luego de un breve período de perplejidad, una vez que la dictadura interviene la Universidad —octubre de 1973—, y desmantela los institutos claves, con el impulso y la dirección de los científicos sociales que quedaron en el país, se inician gestiones internas y externas para preservar espacios de trabajo y de producción académica independiente. El proceso de reinención institucional no es ni inmediato ni algo obvio. Irá fructificando paso a paso, pero para entenderlo es importante tener presente que ya en setiembre del mismo año sobreviene también el golpe en Chile. Ello genera una situación para las ciencias sociales regionales que sobrepasa en volumen, dramatismo y visibilidad al caso uruguayo, pero que al mismo tiempo va a ir generando “condiciones políticas” y “procesos operativos” en las fundaciones y en la propia CLACSO, que terminarán favoreciendo también la atención a la situación en Uruguay. La anterior experiencia regional de ayuda a los casos de brasileros —sobre todo después del 68—, más la dinámica posgolpe chileno, aceleraron el diseño de programas y asignación de recursos para atender esas situaciones. Y ahí se ubicaron las demandas similares desde

Uruguay, con la ventaja relativa de demandar muchos menos recursos que en los otros casos. Dicho un poco brutalmente, los tomadores de decisiones consideraron que era bajo el costo de oportunidad de asignar ayudas fuertes a los científicos sociales uruguayos. Sobre todo, que, a pesar de su desarrollo previo limitado, ya existían garantías de *expertise* y calidad académica razonable. Los hechos luego mostraron que era así efectivamente, y todos los balances parciales y hacia el fin del período por parte de los “donantes” siempre fueron sumamente positivos respecto de los centros uruguayos.⁵⁹

Brevemente, podemos señalar la siguiente cronología de puesta en marcha de los nuevos espacios institucionales de tipo privado o independiente:

- Se “refunda” —en 1974— el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)⁶⁰ —que había declinado a fines de los sesenta—, con apoyo importante de fondos católicos europeos (historia, sociología, política). Se afilia a CLACSO en 1978.

⁵⁹ Esto fue así tanto para la Ford, la IAF, SAREC, NOVIB, ADVENIAT, Comité Catholique contre la Faim, etcétera.

⁶⁰ Alberto Pérez Piera, Carlos Zubillaga, Gerardo Caetano, José Rilla, J. P. Terra, Juan Camou, entre otros.

- Se “redinamiza” el Centro de Investigaciones Pedagógicas (CIEP), también de origen católico y dedicado a temas educativos (educación y sociología). Se afilia a CLACSO en 1982.⁶¹
- Se fundan y afilian a CLACSO, en 1975, el Centro de Informaciones y Estudios de Uruguay (CIESU)⁶² —básicamente sociología— y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) —básicamente economía—, ambos inicialmente con fondos Ford Foundation.
- Se funda, en 1977, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en Uruguay (CIEDUR),⁶³ y se afilia a CLACSO en 1978 (economía, sociología, y algo de historia). Predominio de fondos SAREC y NOVIB.
- Se funda el Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer (GRECMU)⁶⁴ en 1979 (te-

mas de género con sociólogos e historiadores), y se afilia a CLACSO recién en 1985.

A pesar de la importante diversidad de enfoques, disciplinas y orientaciones de trabajo —y hasta de posiciones políticas— de estos centros, el dramatismo de la situación represiva y la conciencia de la necesidad de cooperación para sobrevivir y maximizar los resultados de las gestiones dentro y fuera del país llevó a un *modus vivendi* fuertemente cooperativo, o al menos de neutralidad, entre todos ellos. Con el tiempo, eso fue reconocido como una marca positiva por la comunidad de centros CLACSO, e incluso el mundo de las financiadoras.

En las notas, hemos referido nombres de muchos de los investigadores de la primera época en cada centro, aunque lógicamente con el tiempo hubo —en algunos casos menos que en otros— diversas variaciones e incorporaciones. Estas referencias a personas pensamos que adquieren sentido para poder percibir la importante continuidad existente con los nombres de los institutos universitarios de ciencias sociales antes del golpe, y también una importante continuidad en muchos de los nombres que volverán a ser significativos en la Universidad, al retorno de la democracia. Ello sucede especialmente entre los sociólogos y los economistas.

61 Rafael Bayce, Héctor Apezechea, entre otros.

62 Carlos Filgueira, Susana Prates de Filgueira, Nea Filgueira de Apezechea, Héctor Apezechea, Enrique Mazzei, Danilo Veiga, Mario Lombardi, entre otros.

63 César Aguiar, Rosario Aguirre, Horacio Martorelli, Danilo Astori, Martín Bouxedas, Carlos Pérez Arrarte, Jorge Notaro, entre otros.

64 Susana Prates de Filgueira, Nea Filgueira, Silvia Rodríguez Villamil, entre otros.

Inicialmente, los centros trabajan en forma más bien autorreferente; editan sus trabajos de investigación bajo forma de Documentos Internos de circulación reducida, y mantienen pocas relaciones entre ellos. A partir de 1979-80, comienzan a desarrollar ediciones públicas de folletos y libros, e incluso organizan “Series” de venta en librerías y quioscos,⁶⁵ así como una mayor cooperación mutua. Asimismo, empiezan a organizar seminarios de investigación y debate, abiertos a un público más amplio. Globalmente, se considera que lograron un buen nivel de productividad y una calidad razonable de producción. Esta tuvo, obviamente, las limitaciones temáticas impuestas por la dictadura, pero también aquellas derivadas de las áreas temáticas privilegiadas por las agencias financiadoras. Hubo también fuertes restricciones para el acceso a estadísticas oficiales y para la realización de encuestas (de hecho, estuvieron prohibidas).

65 Las dos series más significativas fueron *El Uruguay de nuestro tiempo*, del CLAEH, y *Uruguay hoy*, del CIEDUR, que tuvieron unos diez fascículos cada una; iniciaron en 1983 y 1984, respectivamente. En 1982, 1983 y 1984, los centros organizan en conjunto ferias públicas de exposición y venta de sus trabajos y ediciones.

En los dos o tres años finales de la dictadura, se van constituyendo como punto de referencia para círculos bastante amplios de intelectuales y de actores sociales, aunque siempre guardan un perfil bastante discreto por razones de seguridad. En el tramo final de la transición y comienzo del nuevo régimen democrático, incluso pasan a jugar un papel más político bastante visible. Ya sea como fuente de “consulta técnica” para los partidos, ya sea albergando en su propio seno la actividad de científicos sociales que van al mismo tiempo asumiendo públicamente, poco a poco, papeles político-partidarios en sentido estricto.⁶⁶

El monto de los recursos externos recibidos fue muy importante (para la escala del país) y, según los casos, incluía apoyos para proyectos o también *grants* institucionales. Ello permitió pagar sueldos razonables para el mercado

66 Los casos con mayor “visibilidad” fueron Juan Pablo Terra y Juan Young, del CLAEH, Danilo Astori y Gerónimo de Sierra, del CIEDUR, y Alberto Couriel, del CINVE (todos ellos, vinculados con partidos integrantes del Frente Amplio). Hubo varios otros, con menor exposición pública inicial, pero no menos compromisos partidarios activos (Horacio Martorelli, Alberto Pérez Piera, Pedro Cecilio, Juan Rial, Juan Carlos Fortuna, etcétera). Fue el caso al menos del CIESU, CIEDUR, CLAEH y GRECMU.

local, financiar bibliotecas y su gestión, pagar gastos directos de investigación, y, en varios casos, adquirir importantes inmuebles para sede de trabajo. En conjunto, llegan a constituir una efectiva demanda en el mercado de trabajo de las ciencias sociales, en los servicios requeridos y en el campo editorial. Pero no se debe magnificar ese dato y hay que tener presente que, de todos modos, eran núcleos pequeños de investigadores, y que solo una minoría de entre ellos podían considerarse *seniors* y recibir sueldos de ese nivel.

Incluso en alguno de los centros, se dio una recurrente concentración de fondos-salario entre pocos investigadores.

Las formas organizativas de esos centros eran bastante diferentes entre sí; no solo en lo jurídico, sino en cuanto a los criterios de selección de investigadores (aunque siempre fuera por cooptación), y, sobre todo, en la forma de hacer participar a los miembros en la selección de autoridades y en la fijación de políticas científicas y sus impactos en el medio. También diferían sus vínculos con agrupaciones no académicas, en sentido estricto.

En este último aspecto, el CLAEH tuvo siempre a nivel de su dirección general técnicos ligados con la Democracia Cristiana o con la Iglesia católica.

En cuanto al sistema de gobierno —administrativo y científico—, había fuertes variantes; desde los criterios más verticales con dirección muy concentrada y no rotativa, hasta centros con conducción más horizontal o “democrática”, ya que en ellos era la asamblea de socios la que definía las grandes líneas de trabajo, los salarios y elegía las autoridades por tiempo limitado.

RELACIÓN ENTRE LAS DISCIPLINAS DE CIENCIAS SOCIALES

Salvo en el caso del CIESU, donde se reúnen —en esta etapa— básicamente sociólogos, y en el CINVE, economistas, los demás centros facilitaron, de hecho, una cierta integración interdisciplinaria, al albergar en su seno a economistas, sociólogos e historiadores, en forma estable. Fue el caso, en especial, del CIEDUR y el CLAEH, y posteriormente el GRECMU. La ciencia política —aún sin formalizarse cabalmente— se vio alimentada por la producción bastante considerable en sociología política e historia política (sobre todo, al final del período), y también por los cursos organizados en el CLAEH. Incluso, sin responder necesariamente a un plan científico explícito, esa interacción entre disciplinas se vio fomentada por el formato de “proyectos por tema” o problema, que

a menudo debían los centros elaborar, para poder concursar fondos en las agencias externas.

NUEVOS FORMATOS

DE INTERNACIONALIZACIÓN

La brutalidad de la represión (aunque debe recordarse que ya era muy intensa en los años previos al golpe) y la radicalidad del desmantelamiento institucional de las ciencias sociales, así como la casi imposibilidad de financiar localmente el trabajo científico, o incluso profesional-aplicado, de los sociólogos, aunque fuera bajo nuevos esquemas, produjo poco a poco una transformación radical de los estilos y niveles de relación con el exterior. Ello lleva a un nuevo tipo de internacionalización del trabajo en CCSS; en especial, en sociología y economía, aunque también en menor medida implicó a algunos historiadores.

Dadas las reticencias mayoritarias del ambiente sociológico previo al golpe, en cuanto a solicitar financiamiento externo (y, por lo tanto, la falta de experiencia al respecto), no deja de llamar la atención la rapidez y profundidad con que los científicos sociales que pudieron permanecer en el país se adaptaron a concursar en el mercado de ofertas de financiamiento externo. Como nada sucede por casualidad ni por efecto de la exclusiva voluntad de pocas

personas, importa analizar algunos factores que propendieron a ese fenómeno de tanta importancia para la sociología —y otras ciencias sociales— en los años de dictadura.⁶⁷

Una primera razón —que llamaríamos la “del artillero”—, es que, en la nueva situación, sin dinero del exterior, los sociólogos simplemente no podían vivir de su trabajo y debían volver al multiempleo; con el agravante de que ahora los “nuevos sociólogos” ya no eran abogados y debían, pues, trabajar en cualquier otra actividad remunerada. Ni el Estado ni la Universidad ni el empresariado privado,⁶⁸ le ofrecían alternativa alguna por varios años hacia adelante. Ergo, debían o emigrar o conseguir fondos externos para refundar espacios de trabajo en el país.

Una segunda razón —sin duda decisiva— es que, en ese momento, y sobre todo después del

67 Este fenómeno, ya dijimos, abarcó a otras disciplinas, y en la fase final repercutió sobre la futura ciencia política a través de los acuerdos del CIESU con el IUPERJ de Río de Janeiro, para enviar a egresados de su Diploma para hacer posgrados allí.

68 Nótese que una situación tan absolutamente radical solo se dio quizás en Chile, pero no llegó a configurarse en la Argentina, y mucho menos en Brasil o México. Nos estamos ahora refiriendo a quienes podían permanecer en el país y debían decidir qué hacer.

golpe en Chile (y luego en Argentina), se consolidaron ambiciosos programas de financiamiento de fundaciones norteamericanas y europeas —públicas y privadas—, para apoyar a las CCSS “víctimas” de los quiebres institucionales en el “sur” de América Latina, tanto dentro como fuera de los países de origen de los investigadores. Y, además, CLACSO —en especial— fue articuladora y mediadora de muchos de esos fondos hacia personas y centros específicos. Ese papel mediador fue implícitamente reconocido por los nuevos centros que se afiliaron a CLACSO, para legitimar desde afuera su estatus interno, pero también obviamente para poder aspirar a parte de esos fondos.⁶⁹ O sea que el nuevo modelo pudo crearse y funcionar porque en ese período hubo una oferta relativamente importante de fondos disponibles para esos efectos —intermediados, en parte, por una estructura académica latinoamericana, como CLACSO—, lo que nunca antes había sucedido en el caso uruguayo.⁷⁰

69 A partir de un cierto momento, también pesaron los fondos concursables de investigación administrados directamente por PISPAL.

70 Al tratar el período posdictadura veremos cómo el paulatino pero radical retiro de esos fondos del país, fue llevando a casi todos los centros a su cierre, re-

Finalmente, quizás no sea un factor a minimizar el hecho de que dos de los sociólogos —ex FLACSO— que se quedaron en el país, tenían vínculos anteriores de trabajo y financiación con la Fundación Ford, en el marco del proyecto de creación del Programa de Ciencia Política, en Minas Gerais, Brasil. Ello, posteriormente, también parece haber facilitado los vínculos con el otro núcleo fuerte apoyado por la Ford en Brasil, que era el IUPERJ.

Sea como fuere, lo concreto es que —como ya vimos— varios núcleos de ciencias sociales lograron, por esa vía, reforzar (CLAEH y CIEP) o crear (CIESU, CIEDUR, GRECMU, CINVE) centros de investigación, y obtener durante muchos años un flujo básicamente constante de financiamiento externo.⁷¹

Obviamente, eso permitió, a su vez, reforzar los vínculos con el exterior a través de viajes, seminarios, congresos, y la participación en los

conversión en consultoras, o a reducir al mínimo su infraestructura.

71 Las fuentes fueron múltiples, pero se destacaron por el peso de su aporte —variando según cada centro y los momentos— la Ford, el IDRC, SAREC, NOVIB, Interamerican Foundation, Adveniat, OXMAN, y hasta la Comunidad Europea. Naturalmente, que la lista completa de financiadores fue más amplia.

Grupos de Trabajo de CLACSO, lo que generó una inserción relativamente estable de las ciencias sociales en el circuito académico internacional, sobre todo latinoamericano.

Al mismo tiempo, las fuentes financiadoras visitaban periódicamente a los centros uruguayos, o los reunían en algún país de la región, afirmando esas nuevas redes internacionales.

Una consideración específica debe hacerse respecto de lo que podríamos llamar el importante impacto de “internacionalización diferida”, a través de los jóvenes y *seniors* emigrados, pero que retornaron luego al país; ya sea durante la dictadura o al final del período dictatorial. Esa influencia se ejerció a través de los conocimientos adquiridos, ya sea por sus estudios de posgrado o por su experiencia académica y profesional en el exterior, y por la convivencia académica con muchos otros cientistas sociales emigrados de Chile, Argentina y Brasil.⁷²

72 La lista de estos “retornados” con su acumulación académica en el exterior —de distintas generaciones— fue muy importante para las ciencias sociales, aunque más no fuere por su número. Solo en sociología y política, incluye, entre otros, a Alfredo Errandonea (h), Marcos Supervielle, Graciela Prat, Jorge Landinelli, Jorge Lanzaro, Gerónimo de Sierra, Luis Eduardo González, Rodrigo Arocena, Ema Massera. En el campo de la eco-

El saldo combinado de todos estos procesos nos coloca claramente ante un efecto inesperado de una crisis, que pudo ser terminal, pero acabó generando unas formas de internacionalización que permitieron utilizar muy importantes recursos materiales y científicos (externos) para capacitar recursos humanos en ciencias sociales para el país. Sin duda, hubo una cuota de emigración definitiva (por motivos políticos o profesionales),⁷³ pero en buena medida el saldo final del desarrollo de los centros y los retornos “recalificados” desde el exterior, fue altamente positivo para las ciencias sociales en el país.

FORMACIÓN DE NUEVOS SOCIÓLOGOS Y SU INSERCIÓN

Con los ex estudiantes de sociología (inconclusos), los jóvenes egresados que no emigraron y nuevos interesados formados más o menos “en la marcha” (hasta que se organizaron cursos más formales por el CLAEH y luego el

nomía se da un fenómeno similar, con nombres como Samuel Lijtenztein, Raúl Trajtenberg, Nicolás Reig, Alberto Couriel, Jorge Irisity, Alberto Hinstermeister, etcétera.

73 Ver un estudio sobre el tema en Apezchea, Prates y Filgueira (1978).

CIESU, éste en acuerdo con FLACSO), se van completando los equipos de investigación y renovando las generaciones. También fue importante en términos de formación de nuevos científicos sociales el hecho de que, en especial CIEDUR, CIESU y CLAEH, suscribieran convenios con instituciones académicas extranjeras —y usaron las ofertas de CLACSO y FLACSO— logrando, así, “enviar” a jóvenes a hacer posgrados, tanto a América Latina (Brasil, México, Perú y Ecuador), como a Europa, y en menor medida a los Estados Unidos.

En algunos casos —sobre todo, el CIEDUR—, los centros ayudaban a reciclarse académicamente (y les daban trabajo remunerado) a jóvenes intelectuales que salían de la cárcel sin haber podido terminar sus carreras. Y hacia el final del período, facilitaron el reingreso profesional de varios de los primeros retornados del exilio.

Ya se dijo que recién en los tramos finales del período se organizan (en los centros) cursos formales de formación en sociología y otras ciencias sociales. Los más consistentes fueron los organizados por el CLAEH y el CIESU. En el caso de este último —dos años y monografía—, tuvo la importancia de otorgar un Diploma avalado por FLACSO y con becas para

los alumnos.⁷⁴ De esa manera, se habilitó una nueva generación y que realizara luego posgrados en el exterior (en sociología o en ciencia política), lo que aseguraba un importante relevo generacional para la fase posdictadura.

**ETAPA POSDICTADURA (1985-2003):
REINSTALACIÓN Y DESARROLLO
DE LAS CIENCIAS SOCIALES
EN LA UNIVERSIDAD; REFORMULACIÓN
EN LOS CENTROS PRIVADOS; NUEVOS
ESPACIOS INSTITUCIONALES Y SOCIALES**

En marzo del 1985, asume el gobierno democrático electo, en un clima de importantes movilizaciones populares de todo tipo, y donde predomina el espíritu de “reencuentro nacional” por y para la reconstrucción democrática. En términos globales, este ciclo de más de quince años es signado por un significativo proceso de consolidación y expansión de las ciencias sociales, ya no solo la sociología y la economía, sino varias otras, en especial la ciencia política. Esta expansión y consolidación será en enseñanza, en cali-

74 Obviamente financiadas con fondos externos. Esa experiencia de “estudiantes becados”, no se dio nunca antes ni después dentro del país. Ello muestra una de las fragilidades estructurales históricas de la reproducción de las ciencias sociales en el Uruguay.

ficación académica de los científicos sociales, en investigación básica y aplicada, en la UDELAR y en nuevas instituciones universitarias privadas; y también se abrirá una amplia gama de empleos en el sector privado y en diversos organismos del Estado central y municipios. Sin embargo, el Estado continuó sin tener políticas de apoyo estable a la investigación y la formación de posgrado. Con ello, el país se mantuvo, en este aspecto, en posición de clara inferioridad o desventaja frente a varios otros de América Latina.

NUEVAS CONTINUIDADES Y NUEVAS ETAPAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SOCIOLOGÍA Y OTRAS CIENCIAS SOCIALES

Los centros que venían del período dictatorial mantienen varios años de intensa actividad y luego van, poco a poco, restringiéndola fuertemente (al menos, en relación con su formato anterior). La causa básica es la reducción drástica de los montos aportados por las agencias financiadoras externas y, por lo tanto, la imposibilidad de mantener sueldos estables a los investigadores, pero también por la concurrencia que implica la reapertura de la Universidad de la República.⁷⁵

⁷⁵ Es interesante ver cómo, por el contrario, se intensificó muchísimo la acción de, por ejemplo, las funda-

La Universidad de la República (UDELAR) vuelve a ocupar un lugar determinante en el ámbito de las CCSS, no solo en docencia sino también en investigación. En primer lugar, por razones económicas, ya que tiene recursos estables para salarios y concursables para investigación.⁷⁶ En segundo lugar, por el retorno a ella de una parte importante de los destituidos por el golpe y el ingreso de las nuevas generaciones en busca de una carrera académica.⁷⁷ En tercer lugar, porque ahora los investigadores y docentes realizan —desde la Universidad misma—

ciones políticas alemanas, pero manejando presupuestos “semilla” —para eventos y publicaciones—, sin ninguna comparación posible con los montos que antes recibían los centros.

⁷⁶ La UDELAR creó, en el período, la CSIC (Comisión Sectorial de Investigación Científica), que maneja fondos centrales pero concursables por los proyectos de cada departamento. Ello representó un apoyo importante, a pesar de que las ciencias sociales hayan siempre estado en desventaja frente a las ciencias duras en la distribución de esos fondos.

⁷⁷ La UDELAR, aunque nunca ha podido pagar sueldos importantes, es la única institución que ofrece estabilidad en los cargos, y además fue ampliando los rubros para dedicación total; durante varios años, pudo financiar viajes a congresos, así como licencias con sueldo para realizar posgrados en el exterior.

estrategias de cofinanciación investigativa con organismos públicos o privados, y con algunos actores sociales. En cuarto lugar, porque en esta etapa posdictadura, muchos fondos externos de cooperación científica exigen radicarse en ámbitos universitarios. Ello motiva a los científicos sociales a vincularse —al menos parcialmente— con los departamentos de ese carácter.⁷⁸

Un paso importante en el proceso de institucionalización fue la creación (entre 1987 y 1990) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS);⁷⁹ hecho facilitado por el retorno del exterior de varios científicos sociales *seniors*, incluyendo el rector (economista), quienes se

sumaron a los que se habían quedado en el país —en los centros— para dar ese paso innovador. La nueva facultad obtuvo recursos nuevos importantes⁸⁰ y nació con una clara definición orientada no solo a la enseñanza de grado, sino al posgrado y a la investigación. Incluyó a los departamentos de Sociología (ex ICS), Ciencia Política, Trabajo Social, Economía (internacional) y la Unidad Multidisciplinaria (Historia Económica, Relaciones Internacionales y Demografía). De todos modos, dos carreras y grupos docentes preexistentes de real importancia (Historia y Economía) —y que debían en principio integrarse a la FCS—, eligieron quedarse en sus anteriores facultades, luego de un período de discusiones intensas.

En esos trece años, la nueva FCS logró dar un impulso muy importante y consistente al desarrollo de las ciencias sociales que en ella se instalaron.⁸¹ Reformó y modernizó los planes

78 De todos modos, algo realmente nuevo —respecto de la situación pregolpe— es que también se fueron generando espacios académicos para las ciencias sociales fuera de la UDELAR y los anteriores centros. Entre otros espacios nuevos, están la Universidad Católica y la Universidad ORT, aunque ambos presentan aún hoy una magnitud de actividad en ciencias sociales netamente reducida en comparación con la UDELAR. Sin actividad en ciencias sociales, se crearon también la Universidad de Montevideo (Opus Dei) y la Universidad de la Empresa.

79 Paralelamente se creó, también, una Facultad de Ciencias, como desprendimiento de la anterior Facultad de Humanidades y Ciencias.

80 Aunque radicalmente menores a los que obtuvo de la Universidad y del BID, la nueva Facultad de Ciencias.

81 Radicada en la Facultad de Humanidades. En el caso de los historiadores de esta Facultad debe señalarse que, de todos modos, dos importantes investigadores optaron por presentarse a los llamados de la nueva FCS: Raúl Jacob que también trabajaba en el CIEDUR, y Gerardo Caetano que también trabajaba en el CLAEH.

de estudio; promovió y apoyó sistemáticamente los estudios de posgrado en el exterior para sus docentes y jóvenes egresados; y fomentó las tareas de investigación en paralelo a la enseñanza.⁸² Además, creó cinco maestrías y un doctorado. La producción científica de sus docentes y su intenso relacionamiento con la academia internacional, atestiguan esta evolución y consolidación de la profesionalidad académica.

En un primer momento, el Departamento de Sociología (ex ICS) tuvo el cuerpo de investigadores —en ciencias sociales— más numeroso y con mayor historia académica en la UDELAR. La creación de la FCS permitió superar ese punto de partida y acelerar el desarrollo de la Ciencia Política, afirmar el área de Trabajo Social y potenciar los núcleos de Economía Internacional, Historia Económica, Sociodemografía y Relaciones Internacionales.

Al mismo tiempo, se potenció la presencia de las ciencias sociales en la Regional Norte- Salto (en especial, la sociología). Allí se constituyó un núcleo local de investigación sociológica, se imparten los dos primeros años de las tres

licenciaturas y un posgrado en Desarrollo Regional; hace poco, se crea localmente una nueva licenciatura (en Ciencias Sociales).

Además de la investigación, la estructura y tareas de enseñanza de la FCS, al día de hoy, pueden resumirse de la manera siguiente:

- Sociología (Licenciatura, Maestría, Diploma de Marketing y Opinión Pública), Ciencia Política (Licenciatura, Maestría);
- Economía (Diploma de un año, Maestría en Economía Internacional);
- Socio Demografía (Diploma de un año);
- Historia Económica (Maestría);
- Relaciones Internacionales (Diploma de un año);
- Un Doctorado común en Ciencias Sociales, con opciones disciplinarias (a comenzar en 2004).

Por razones de acumulación histórica, el mayor número de graduados corresponde a sociología (entre 450 y 500), lo que lleva a que, en casi todos los departamentos y servicios técnicos de la FCS, haya sociólogos, reciclados en su búsqueda de empleo en las otras disciplinas y actividades. En cambio, en materia de ingre-

Ambos especializados, sobre todo, en historia nacional.

82 En especial, se asignan más horas de sueldo explícitamente dedicadas a esa función, así como se jerarquiza esa tarea en las pautas de evaluación docente.

sos de nuevos alumnos, ellos se reparten con cierto equilibrio entre las tres carreras (aproximadamente un total de entre 700 y 900 cada año).⁸³

Debe mencionarse el desarrollo reciente de la antropología —claramente menor que en sociología y ciencia política— en la Facultad de Humanidades. Como se señaló, prácticamente esa licenciatura recién logra continuidad con el retorno de la democracia, aunque funcionó durante la dictadura con profesores extranjeros. Ello ha hecho más lenta la consolidación de su cuerpo docente y sus actividades de investigación. También incidió en ello una menor disponibilidad de recursos presupuestales que otras disciplinas. Recibe un número limitado de alumnos y los egresos son hasta ahora reducidos en cantidad. Cultiva básicamente la arqueología y la antropología sociocultural. De todos modos, en los últimos años ha elevado su nivel académico y su productividad científica, y ha publicado la revista *Anales*.

También en la Facultad de Humanidades se crearon en este período dos centros de investi-

gación de tipo interdisciplinario, que alcanzaron un importante desarrollo y productividad: uno dedicado a la realidad uruguaya (CEIU), y el otro que se ocupa de América Latina (CEIAL). Sin que sea algo excluyente por principio, en la práctica han sido integrados sobre todo por historiadores, filósofos, estudiosos de la cultura, etcétera.

Por su parte, el CLAEH orientó parte importante de su actividad hacia la docencia de posgrados en temas de ciencias sociales, ya sea diplomas cortos o maestrías, usufructuando su reciente estatuto de Instituto de Nivel Universitario, al que le habilitó una nueva legislación existente en el país.

CONTEXTO CULTURAL, SOCIOPOLÍTICO E INSTITUCIONAL

Luego de once años de dictadura militar altamente represiva (en realidad quince de régimen autoritario, si se incluye el período de Pacheco y la fase legal de Bordaberry, 1968-1973), el país entra en un período que podría llamarse de *explosión democrática*, tanto en la práctica como en las expectativas. Hay fuertes reivindicaciones sociales en busca de recuperar lo

83 Son cantidades importantes para un mercado reducido, pero debe tenerse en cuenta que, al haber libre ingreso, durante los dos primeros años se produce —como en todas las otras facultades— una fuerte resistencia.

perdido en los años de dictadura,⁸⁴ aunque obviamente se trataba de un objetivo inalcanzable a corto plazo. En un clima inicial de altas expectativas en cuanto a la búsqueda de consensos hacia los cambios necesarios, las grandes líneas del modelo económico son mantenidas —aunque en el primer gobierno se genera una recuperación parcial de los salarios—, y es en realidad en los planos jurídicos e institucionales donde más se avanza en la reparación y recomposición de lo afectado durante la dictadura.⁸⁵

Como se menciona en otra sección de este texto, eso tuvo importancia para la Universidad y las ciencias sociales, al facilitar la retomada de gestión por parte de las autoridades legítimas, repuestas en sus cargos anteriores hasta que vencieran los plazos remanentes interrumpidos por el golpe. Incluso se les devolvió la institución en 1984, antes de las elecciones de noviembre, y, por lo tanto, bastante antes de que asumiera el nuevo gobierno, en marzo de 1985.

Se reinstauran legalmente todos los partidos y coaliciones existentes antes del golpe, incluyen-

do el Frente Amplio y todos sus partidos y fracciones internas.⁸⁶ Lo mismo sucede con las libertades sindicales, de reunión, de prensa, etcétera.

Naturalmente, desde el inicio de la transición, y en los años siguientes, comparten la agenda pública los temas socioeconómicos y los temas propiamente políticos, y electorales; algo comprensible, luego de tantos años de vigencia del “estado de excepción” y de crisis económica, sobre todo desde 1982 y la gran devaluación cambiaria, lo que produjo una fuerte recesión, una ola de quiebras y desocupación. En ambas grandes áreas temáticas, los trabajos acumulados anteriormente por los centros le otorgan a las ciencias sociales un lugar de escucha novedoso para el país, y que se ha de mantener desde entonces, aunque con altibajos. Ello facilita lógicamente el proceso de recomposición de las ciencias sociales en la Universidad y, sobre todo, acelera el proceso de autonomización respecto de las viejas facultades de cuño profesionalista.⁸⁷

84 Solo en el plano salarial, su valor medio nacional era 50% menor que en 1973.

85 Entre otros aspectos, se reinstaura integralmente la Constitución vigente al momento del golpe.

86 Esto, sin perjuicio de que en la primera elección existían muchas personas aún proscriptas, como es el caso del actual presidente Jorge Batlle, Wilson Ferreira Aldunate y el Gral. Seregni, para referir solo los más notorios.

87 Esto vale para las facultades de Derecho y Ciencias Económicas, pero no para la Facultad de Humanida-

Es importante tener presente que, si bien los temas de la inequidad e injusticia social permanecen como “legítimos” (incluso por la grave crisis de los años previos), su enfoque aparecerá ahora desplazado de los temas clásicos de la lucha de clases y la revolución, como camino eventual para resolverlos; en todo caso, aparecen como subordinados a los temas de la reconstrucción política e institucional. Esto es especialmente notorio en el ámbito académico, aunque también opera en el plano social y político.

En el espacio de izquierda y centro izquierda, se produjo el desplazamiento discursivo desde los temas de la revolución a los temas de la democracia y también del socialismo, pero con calificación de democrático.⁸⁸

des, obviamente. El hecho de la restitución como rector de Samuel Lijteinstein (economista y no solo contador público), y su reelección posterior facilitó la creación de la FCS en 1990.

88 Se da la relativa paradoja de que antes del golpe, el FA como tal —dada su composición— no se refería explícitamente al socialismo, aunque sí lo hacía a distintos matices de la “revolución necesaria” (social, en libertad, humanista, etcétera); y, en cambio, desde 1984 ninguna de sus fracciones “puede” hablar de revolución, pero ahora sí se habla de socialismo, en sus diversas fisonomías. Ver sobre este tema, entre otros, Serna (2004).

La experiencia española es en esto decisiva, ya que al gobernar en aquel país el Partido Socialista Obrero Español, ello legitimaba el uso de la referencia socialista ante todo el espectro político uruguayo, incluyendo a la derecha. Efecto similar tuvo un poco más adelante la evolución del Partido Comunista Italiano.⁸⁹

Con el correr de los años, en realidad, el sistema político se fue polarizando entre un bloque de centro derecha y otro de izquierda, aunque quizás sea más preciso llamarlo de centro izquierda. El gobierno se mantuvo, hasta ahora, en manos de una coalición de ambos partidos tradicionales, sumando fuerzas en el balotaje y en el Parlamento; pero ya hace tiempo que el Frente Amplio (FA) es el mayor partido individual y aparece con posibilidades de alcanzar el gobierno en las próximas elecciones.

Pasada la transición, y luego del fuerte enfrentamiento político motivado por el proceso hacia la ley de perdón a los militares (1986-1988),

89 Es significativo que en la elección de 1984 las dos fuerzas mayoritarias en el FA resultaron el Partido por el Gobierno del Pueblo —PGP— de origen colorado, que pasó a reclamarse del socialismo democrático, y el Partido Comunista que, si bien mantenía aún su dirección histórica, se presenta con una nueva cara fuertemente influida por el formato discursivo y hasta estético del comunismo italiano.

se fue generando en la ciudadanía una cierta lasitud o desafección hacia el asociacionismo político, e incluso social, pero sin afectar hasta ahora la implicación electoral de la gente y la solidez de las convicciones democráticas. Con la profunda crisis económica, que se inicia en 1999 pero eclosiona en el 2002, la sociedad entra en una fase grave de deterioro material y relacional; esta se fracciona y polariza como nunca antes en varias décadas.

Esta nueva realidad de empobrecimiento radical de amplios sectores, crisis de empleo, falta de crecimiento, etc., ha ido generando un nuevo eje de preocupaciones también en las ciencias sociales, que van abandonando el privilegio de lo político y cultural, para retomar los temas más “duros” de la pobreza, la fragmentación social, la marginación estructural, la crisis educativa, entre otros; y, además vuelven a interrogarse sobre los impactos de estos fenómenos sobre la democracia y la estabilidad política en sentido estricto.

En todo el período posdictadura se dio — en el caso uruguayo— la ausencia de una real política científica y, por lo tanto, una ausencia de recursos significativos para C%T y, en general, para la investigación y los posgrados

nacionales.⁹⁰ El modelo de inspiración neoliberal asumió en los últimos cuatro gobiernos una visión claramente importadora de saber científico y técnico; con ello se posterga una estrategia de desarrollo nacional de cuadros y saberes.⁹¹

Para un país pequeño, pero con un fuerte capital cultural y educativo histórico, esta política es profundamente dañina para su desarrollo e inserción, en la lógica actual del capitalismo tecnológico mundializado. El fuerte empuje emigratorio de muchos científicos jóvenes es un síntoma claro de ese perjuicio, mucho más para un país pequeño.

Globalmente, se puede decir que, si bien la institucionalidad política ha sido favorable para el despliegue académico de las ciencias sociales, en otros planos —también institucionales— la realidad ha sido dramáticamente negativa, en cuanto

90 A pesar de una recuperación inicial de los salarios universitarios a la salida de la dictadura, en el ciclo completo estos han perdido el 45% del valor que tenían en 1986.

91 Lo curioso de esto es que no solo predominó esta línea en los dos gobiernos digamos más netamente neoliberales (Luis Lacalle y Jorge Batlle), sino también en los dos gobiernos de Julio María Sanguinetti, quien, sin embargo, en el plano discursivo y retórico siempre trató de situarse —en este tema— en una línea más moderna y desarrollista.

a la necesidad de potenciar y consolidar el importante avance realizado por las ciencias sociales del país en estos años; falta de políticas sistémicas y de largo plazo, y entre tanta falta dramática de recursos para el desarrollo científico y el mantenimiento de los equipos de investigación.

RELACIÓN ENTRE LAS DISCIPLINAS DE CIENCIAS SOCIALES

En líneas generales, puede decirse que las relaciones entre disciplinas —entendidas como trabajos analíticamente integrados, o debates formales de resultados— son bastante escasas en lo sustantivo. Ello no significa que no haya proyectos “temáticos” en los que participen investigadores de más de una disciplina; incluso, más recientemente, la UDELAR creó espacios de gestión académica interdisciplinarios e interfacultades, en la perspectiva de fomentar los intercambios. No obstante, a diferencia de los fenómenos señalados para períodos anteriores, donde ocurrieron verdaderas integraciones conceptuales —al menos parciales— entre sociología, economía, historia y política (según los casos y momentos), en esta etapa de mayor consolidación y expansión de cada una de ellas, más bien han predominado las tendencias a la diferenciación, incluso en el seno de una misma facultad.

De todos modos, existen frecuentes seminarios “temáticos”, cuyo formato incluye la participación de científicos sociales de diversas disciplinas. Es más, puede hablarse de una cierta moda al respecto. Pero es dudoso que se pueda hablar, por ello, de trabajos interdisciplinarios en sentido estricto.

Lo que sí ha existido, a pesar del proceso dominante de diferenciación, es una tendencia paralela —aunque minoritaria, por el momento— en la que predomina no lo interdisciplinario, sino más bien un cierto retorno a la indiferenciación y al borrado de fronteras; tendencia que tuvo tanto peso hasta la década del sesenta. Pero ahora parece querer fundarse no en la inexistencia de disciplinas —y sus expertos—, sino en la inconveniencia supuesta de ellas. Cuánto hay en esto de convicción epistemológica y cuánto de simple búsqueda por ocupar espacios académicos relativamente saturados, es difícil saberlo por el momento.

NUEVOS FORMATOS DE INTERNACIONALIZACIÓN E INTERCAMBIO

En este período se produjeron algunas modificaciones en los formatos de interacción internacional predominantes. Podemos señalar brevemente los siguientes:

1. La importante y diversificada influencia del retorno de muchas decenas de cientistas sociales que habían hecho sus posgrados y/o trabajado en muy diversas academias del exterior (México, Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú, Argentina, Estados Unidos, Francia, Italia, Suecia, ambas Alemanias, Unión Soviética, etcétera).
2. El fuerte impulso y apoyo de la Universidad para que los nuevos egresados realizaran posgrados en el exterior,⁹² aunque siempre con becas externas obtenidas por cada aspirante. Cuando el becado era docente, en algunos casos, la universidad otorgaba un complemento de beca, y siempre las facultades otorgaban a sus docentes licencia con sueldo por el período de ausencia.
3. Se intensifican los convenios académicos con universidades del exterior, con la consecuente circulación de profesores en ambos sentidos. Se cultiva, además, la participación en programas académicos multinacionales, ya sea con fines docentes, como de investigación (con financiamiento compartido, pero mayoritariamente extranjero, obviamente).
4. Se consolidan —y, como vimos, se extiende a los centros universitarios— los vínculos del período anterior con CLACSO y sus Grupos de Trabajo, pero también a redes académicas internacionales como LASA, ISA, IPSA, ALAS, ALAST, ALASRU, entre otras. En este período, varios sociólogos y politólogos uruguayos han tenido —o tienen aún— la coordinación de Grupos de Trabajo internacionales de CLACSO, y han integrado el Comité Directivo de CLACSO. También han coordinado mesas y paneles en congresos de aquellas organizaciones. También fueron o son presidentes de tres de esas organizaciones internacionales (ALAS, ALAST y ALASRU).
5. Cabe señalar el aporte en recursos para investigación de las fundaciones externas, solo que en mucha menor cuantía y regularidad que durante la dictadura; amén de que diversificaron sus destinatarios internos.

92 Con independencia del prestigio implícito de ese camino, debe considerarse que, hasta hace pocos años, no había posgrados locales en ciencias sociales. En este período posdictadura, los destinos más frecuentes fueron Estados Unidos, México, Brasil y en menor escala Europa. Esto tiene una parte de explicación en el mercado cuantitativo de ofertas de becas, aunque lógicamente no sea la única causa.

FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE SOCIÓLOGOS Y CIENTISTAS POLÍTICOS

La sociología⁹³ alcanzó, en estos años, una razonable “rutinización” de los mecanismos de formación profesional. Así logra formar graduados —y desde hace unos años también posgraduados—, con una aceptable *expertise* para su inserción en el mercado privado, gubernamental y también académico. Conservando su tradición de la época fundacional predictadura (1969-1974), la carrera mantuvo un fuerte énfasis en la formación en metodología cuantitativa y cualitativa de análisis de datos; probablemente sea en su seno donde se imparte —en el país— la más completa formación metodológica en el área de las ciencias sociales.⁹⁴

Una investigación bastante reciente entre los sociólogos egresados de la UDELAR (Riella, Heintz y Leal, 1999) muestra que están

mayoritariamente conformes con la formación recibida; que el 66% de ellos trabajan en áreas ligadas con su formación (entre el resto, varios tienen dos profesiones); entre ellos, hay un tercio que trabajan en la universidad; un tercio, en ámbitos públicos (Estado central o municipios); y el otro tercio, en actividades privadas (ONG, agencias de publicidad, investigación de mercado, marketing, etcétera).

Mirando globalmente el ciclo largo 1969-2003, puede decirse que, a pesar de su retraso fundacional (en relación al exterior) y la interrupción dictatorial, la formación profesional en el ámbito universitario logró sobrevivir y consolidarse razonablemente. Es interesante y significativo constatar que en todo este largo ciclo hubo —más allá de la renovación de personas, programas, etcétera— un hilo fuerte de continuidad en la tarea de construcción institucional, a través del mantenimiento como docentes de la carrera de un núcleo considerable de los sociólogos de la primera etapa fundacional.⁹⁵

93 Nos referimos básicamente a la FCS de la UDELAR, ya que, si bien fue creada en la Universidad Católica (UCUDAL) una licenciatura en Ciencias Sociales Aplicadas, ella tiene hasta el momento un número limitado de egresados.

94 El plan de estudios del grado incluye cuatro semestres de metodologías y cuatro semestres de taller de investigación. En el posgrado hay otros varios cursos de metodología avanzada.

95 En diversos momentos de este período posdictadura, son —o fueron— docentes de la licenciatura o posgrado, los siguientes sociólogos que ya eran miembros del ICS antes del golpe: A. Errandonea (h), C. Filgueira, G. de Sierra, C. Aguiar, R. Aguirre, E. Mazzei, D. Veiga, H. Apezechea, y J. L. Petrucci.

En cuanto al mercado de trabajo, en sentido estricto, se diversificó y consolidó razonablemente. Ello posibilitó hasta el momento una bastante fluida inserción de los graduados. Por otro lado, se superó totalmente la limitación por la que la mayoría de los sociólogos solo podía trabajar en la Universidad y posteriormente en los centros. A ello contribuyó la mayor visibilidad profesional adquirida en la transición y primeros tiempos de democracia, en especial, en ese momento a través de los aportes de la sociología política, y sobre todo las encuestas de opinión electorales.⁹⁶

En general, puede decirse que la visibilidad social de la sociología se ha ampliado mucho en relación con los dos períodos anteriores, y es visualizada como una profesión moderna, y necesaria, incluso en el seno de las élites partidarias, de gobierno y técnico burocráticas.

Por su lado, la ciencia política, habiendo tenido un proceso fundacional mucho más tardío, experimentó en este período un proceso

acelerado de desarrollo. En primer lugar, en el plano de la formación, gracias a la creación, por el Instituto de Ciencia Política (ICP), de la licenciatura, primero en el Facultad de Derecho y luego, en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UDELAR, donde tuvo su expansión y consolidación. Este proceso es reforzado con la creación de la maestría; y aunque al inicio no existían aún casi politólogos egresados, completaba su clientela con egresados del IPA, de las otras carreras de la FCS y de otras facultades (en especial, Derecho y Humanidades).

Todavía el número de egresados es demasiado reducido, como para evaluar lo que sucederá en el futuro mercado de trabajo; pero, hasta el momento, puede decirse que ha existido una fuerte demanda de “opinión politológica” en los medios de comunicación, e incluso en el seno de la llamada clase política profesional. Puede considerarse que, al consolidar su imagen pública, se ha ido sustituyendo en buena medida el espacio antes ocupado por lo sociología política.

Cabe señalar que inicialmente la carrera —y la investigación— tuvo un fuerte énfasis en los aspectos institucionales de los procesos políticos y en los temas teórico-doctrinarios, así como una atención importante a la historia política en general y de los partidos. Más recientemente, se han ido desarrollando nuevas líneas de trabajo

96 Esta actividad logró un fuerte atractivo en el mercado, al punto de que varios sociólogos de origen académico se reciclaron en el ámbito privado, al crear empresas de opinión y de marketing. Ello ha llevado, incluso, a que una porción no desdeñable de la opinión pública tenga la creencia de que ser sociólogo es “hacer encuestas de opinión”.

con énfasis en análisis cuantitativos, en especial de los procesos electorales.

En el núcleo inicial que impulsó la carrera y la investigación, participaron intensamente historiadores, abogados y filósofos, que trabajaban —y trabajan aún— también en el CLAEH,⁹⁷ junto con *seniors* retornados del exilio, que habían estudiado posgrados en el exterior.⁹⁸ Luego, varios jóvenes egresados y docentes fueron, a su vez, realizando posgrados y diversificando el plantel y las temáticas abordadas.

BIBLIOGRAFÍA

Apezechea, H. 1981 “Estado actual de las ciencias sociales en el Uruguay”, inédito.

Apezechea, H.; Prates, S. y Filgueira, C.

1978 “Estudio y trabajo en el exterior” en *Cuadernos del CIESU* (Montevideo) N.º 10.

Campagna, E. 2003 “Sociología y derecho en la UDELAR. El proceso de institucionalización de la sociología y la sociología jurídica en la Facultad de Derecho” en *Cuadernos de la Facultad de Derecho* (Montevideo) Tercera Serie, N.º 7.

97 Romeo Pérez, Gerardo Caetano, José Rilla, Alfredo Pareja.

98 Jorge Lanzaro, y Jorge Landinelli. Con una participación menor, y solo en docencia, también Luis Eduardo González.

de Sierra, C. 1992 “De la crise, a la recherche d’une nouvelle identité nationale: les intellectuels en Uruguay 1939-1975”, Tesis de Doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.

de Sierra, G. 1973 *Partidos políticos y estructura de clases en el Uruguay: aspectos ideológicos*. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria – Instituto de Ciencias Sociales).

Eisenstadt, S. N. 1963 “Modernización, crecimiento y diversidad” en *Desarrollo Económico* (Montevideo) Vol. 3, N.º 3.

Errandonea, A. 1997-2002 “El proceso social de la sociedad uruguaya en la segunda mitad del siglo XX, según sus sociólogos”, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Documento de Trabajo, Vols. 1, 2 y 3.

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República 2002 *Facultad de Ciencias Económicas y de Administración: 70 aniversario de su creación legal, 1932-13* (Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República).

Filgueira, C. 1974a “Veinticinco años de sociología uruguaya” en *Cuadernos del CIESU* (Montevideo) N.º 1.

- 1974b “Veinticinco años de sociología uruguaya” en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 11, N.º 30.
- 1985 “Veinticinco años de sociología uruguaya” en *Los trabajos de la sociología* (Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay – Ediciones de la Banda Oriental).
- Franco, R. 1974 “Veinticinco años de sociología latinoamericana. Un balance” en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 11, N.º 30.
- Germani, G. 1959 “Desarrollo y estado actual de la sociología latinoamericana” en Boletín Instituto de Sociología (Buenos Aires) Cuaderno 17, Tomo XII.
- IAF 1986 “Social Science Research in Uruguay: a report to the Interamerican Foundation”, Documento de Archivo.
- Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay 1978 *Las Fuerzas Armadas al pueblo oriental* (Montevideo) Vol. II.
- Paris de Oddone, B. (coord.) 1986 “Universidad: pasado reciente, reclamos actuales” en *Cuadernos de Marcha* (Montevideo) Tercera Época, N.º 12, octubre.
- 1995 *Historia y memoria. Medio siglo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación* (Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República).
- Pérez Piera, A. 1985 “Prácticas innovativas durante el Uruguay autoritario. El caso de los centros de Investigación en Ciencias Sociales” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo) Segunda Serie, Año 10, N.º 3.
- Pi Hugarte, R. 1997 “Sobre la antropología en el Uruguay” en *Horizontes Antropológicos* (Porto Alegre) Año 3, N.º 7.
- Piñeiro, D. (comp.) 1988 *Los trabajos de la sociología* (Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay – Ediciones de la Banda Oriental).
- Prates, S. 1987 *Los centros autónomos en Ciencias Sociales en el Uruguay. Trayectorias y perspectivas* (Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay – Ediciones de la Banda Oriental).
- Riella, A.; Heintz, P. y Leal, J. 1999 “Quiénes son, qué opinan y en qué trabajan los sociólogos en el Uruguay”, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Documento de Trabajo N.º 46.

- Serna, M. 2004 *Reconversão democrática das esquerdas no Cone Sul* (San Pablo: Editora da Universidade do Sagrado Coração – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais).
- Solari, A. 1959 *Las ciencias sociales en el Uruguay* (Río de Janeiro; Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciencias Sociales).
- Verón, E. 1974 “Imperialismo, lucha de clases y conocimiento (veinticinco años de sociología en la Argentina)” en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 11, N.º 30.
- Villa Aguilera, M. 1974 “Los rasgos de la sociología crítica en México” en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 11, N.º 30.

LAS CIENCIAS SOCIALES EN CHILE Y URUGUAY*

En el conjunto de entrevistas que se presentan en este libro, están las de dos destacados sociólogos: Enzo Faletto, de Chile y Carlos Filgueira, de Uruguay.

Ellos han fallecido hace pocos años y tuvieron un papel activo en la etapa de renovación y modernización de la sociología, en sus respectivos países. También los dos estuvieron muy vinculados en su formación y en su trabajo con los organismos internacionales radicados en Chile en la década del sesenta y posterior: la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), creada por impulso de la OEA y la Unesco, en 1957, y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) e ILPES, creadas por la ONU en la inmediata posguerra.

* Publicado en de Sierra, G., Garretón, M. A.; Murmis, M. y Reyna, J. L. 2007 en Trindade, H. (coord.) *Las Ciencias Sociales en América Latina*. (México DF: Siglo XXI).

Hacemos una breve presentación conjunta del contexto en que ambos se formaron, ya que, como ya ha sido estudiado por varios autores (Garretón, Brunner, Godoy, de Sierra, Filgueira, Errandonea), tanto Chile como Uruguay vivieron —aunque en períodos y circunstancias un poco diferentes— similar pasaje desde la sociología ensayística y poco diferenciada de las otras ciencias sociales, así como de la habitualmente llamada sociología de cátedra, a las formas más modernas e institucionalizadas, ligadas con la investigación empírica y no solo teórica, a la formación académica sistemática y específica, a la producción de datos por Survey, y el manejo estadístico más sofisticado de las diversas bases de datos, y a la mayor internacionalización de los intercambios intelectuales activos.

En Uruguay, según se ha sostenido:

[...] no se trata de una ausencia radical previa de cultores de las CCSS—ya pensando en los años

40 a 60—, sino más bien de un predominio de, por un lado, “profesores” o “catedráticos” que enseñan sociología como “materia complementaria” en currículas profesionalitas, y sólo algunos realizan investigación en sentido estricto. Y por otro lado la presencia significativa de “ensayistas”, algunos de gran nivel intelectual y cultural que abordan la realidad nacional y regional con enfoques y técnicas a menudo poco sistemáticas, pero con seriedad e intención frecuentemente multidisciplinaria (en sentido laxo). Obviamente no existían aún en el país las condiciones materiales e institucionales favorables; buena parte de estos autores eran abogados o juristas en su origen, y no vivían de las CCSS (caso de Isaac Ganón, Aldo Solari, Jorge Garmendia, Carlos Rama, etc.) (2007: 21).

Hay bastante consenso en la literatura específica en reconocer que recién con la creación del Instituto de Ciencias Sociales (ICS) en la Facultad de Derecho (1958) aparece el primer embrión de profesionalización —a nivel universitario— de las ciencias sociales que aquí nos ocupan y, en todo caso, de la sociología. En efecto, como abordamos anteriormente, allí no solo se reúnen los dos profesores “titulares” de la facultad, Isaac Ganón y Aldo Solari, sino que se crean cargos específicos para investigación y además se realizan y publican algunas investi-

gaciones. Lógicamente, antes de 1969,⁹⁹ buena parte de los miembros del ICS son abogados de origen, y junto con sociólogos autodidactas, revisitan allí también pioneros de la antropología y la geografía humana. Aunque ya en la mitad de los sesenta se incorporan como “ayudantes” o similares varios de los nuevos sociólogos profesionales formados en el exterior.^{100 101}

99 Momento en que se produjo la refundación del ICS y, en cierto modo, de la sociología en el país. La Facultad de Derecho llama a concurso —con tribunal internacional— a todos los cargos simultáneamente. Este proceso acentuó el impacto de la “dimensión internacional en la concreción de la tardía institucionalización: no sólo todos los tribunales de los concursos fueron integrados por argentinos y chilenos, sino que todos los cargos superiores fueron ganados por sociólogos formados en el exterior (Filgueira, Errandonea (h), de Sierra). Ello otorgó una fuerte legitimidad —y poder académico— a los “nuevos” sociólogos, quienes crean la Licenciatura en Sociología y la revista Cuadernos de Ciencias Sociales, al tiempo que ocupan las cátedras no solo en Derecho, sino en varias de las facultades que ya las tenían, o que las crearon en esos años.

100 Carlos Filgueira, Susana Prates, Carlos Campiglia, Gerónimo de Sierra.

101 Financiada y promovida por la Unesco a través del recién fundado Centro Latino Americano de Investigaciones Sociales de Río de Janeiro, y en paralelo con las ciudades de Santiago, Buenos Aires y Río de Janeiro.

Nada comparable aún con el dinamismo fundacional y profesionalizante que se está produciendo contemporáneamente en Buenos Aires y en San Pablo, e incluso en Santiago de Chile (Brunner, 1988). Pero, sin embargo, es en y desde ese nuevo espacio que se promueven significativos contactos académicos internacionales, como el V Congreso de ALAS, realizado en Montevideo (1959), la parte uruguaya de la investigación comparativa sobre estratificación y movilidad social en el Cono Sur (1959), y un poco después (1964) el seminario internacional —y libro posterior— sobre élites en América Latina (Lipset y Solari).

Como, por su parte lo ha señalado Garretón, en el caso chileno el proceso fue más temprano en el tiempo:

Frente a la diversificación económica y socio-política que incrementaba la complejidad de la sociedad chilena, surgió la necesidad de crear estructuras académicas para la investigación de esos procesos a través de las diferentes disciplinas sociales, así como la formación de especialistas en ellas. [...].

La etapa de institucionalización disciplinaria estuvo precedida por una etapa de transición desde una “sociología de cátedra” o de tipo la Facultad ensayista a una sociología más sistemática y

empírica. En dichas etapas previas, se entendía por sociología tanto los cursos o cátedras de sociología dictados por profesores aficionados, como los diversos ensayos interpretativos de la realidad nacional que habían publicado algunos autores [...]

Hay un primer período de creación, institucionalización y profesionalización que va desde mediados de los años cincuenta hasta 1973. Le sigue una segunda etapa que coincide con la dictadura militar (1973-1989), durante la cual la mayor parte de las ciencias sociales deben abandonar su asentamiento en las universidades. Tal desestabilización se suple con la creación de una serie de centros académicos independientes que dan cabida al desarrollo de estas disciplinas, asociada además a un proceso de especialización temática creciente.¹⁰² La tercera fase corresponde a la

102 En 1978, según Garretón, se crearon dos programas de la Academia de Humanismo Cristiano: el de Economía del Trabajo (PET) y el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA). En 1979, se estableció el grupo SUR y se formó CIPMA (Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente). En 1980, se fundó el Centro de Estudios Públicos (CEP) y se estableció en Chile la sede del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET). En el año siguiente, se creó el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y en 1983 nació, en el marco de la AHC, el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). Posteriormente, sobre la base

recuperación del régimen democrático (1990-2004) a partir del cual las ciencias sociales vuelven a situarse preferentemente en las universidades, produciéndose una nueva expansión de carreras e instituciones (2007: 24).

Hay que tener presente que, tanto en Chile como en Uruguay, este cambio en la sociología y la formación de sociólogos se dio en un contexto de intensas movilizaciones sociales y políticas, aumento del peso de las diversas fuerzas de izquierda, muy fuertes tensiones derivadas de la Guerra Fría y, a partir de 1959, de los diversos impactos políticos e ideológicos de la Revolución cubana y las intensas acciones norteamericanas para contrarrestar esa influencia. Ese contexto propendió en ambos países —y en general en toda América Latina— a una creciente politización e ideologización de los debates y trabajos en ciencias sociales.

Más específicamente, cabe también señalar —para ubicar algunas de las declaraciones de los entrevistados— los intensos debates suscitados en América Latina en esos años sobre las financiaciones externas a la investigación sociológica, en especial las de origen norteamericano.

El contexto de guerra fría; el impacto de las revelaciones sobre el Plan Camelot (financiado directamente por la CIA, pero con aval técnico de académicos estadounidenses); el apoyo también de la CIA al —en ese momento activo— Congreso por la Libertad de la Cultura; la amplia y a veces confusa discusión sobre el importante Proyecto Marginalidad, que tuvo su sede en Chile, pero que impactó en la región; y otros casos similares crearon en los años previos a los golpes militares un clima de prevención importante a dichas financiaciones entre muchos docentes y los gremios estudiantiles.

Más allá de las diferencias de los procesos políticos previos entre Chile (el desarrollismo en el modelo Frei, y la propuesta socialista en la Unidad Popular de Allende) y Uruguay (la larga crisis de crecimiento económico y de los partidos tradicionales, el severo autoritarismo de Pacheco Areco, desde 1968), en ambos, la etapa de “modernización” de la sociología fue luego afectada y obligada a reconvertirse por los golpes de Estado de extrema derecha, en junio y setiembre de 1973. En líneas generales, hubo un fuerte paralelismo de las circunstancias político-institucionales en ambos países. Podemos esquematizar esos procesos diciendo que, para el caso chileno, se han identificado tres períodos en el desarrollo institucional de

de núcleos de investigadores y profesionales retomados a Chile, se crearán nuevos centros.

las ciencias sociales, más allá de que puedan señalarse subperíodos. Según Garretón (en el texto ya citado, 2007, en Trindade Org., 2007) hay:

[...] un primer período de creación, institucionalización y profesionalización que va desde mediados de los años cincuenta hasta 1973. Le sigue una segunda etapa que coincide con la dictadura militar (1973-1989) durante la cual la mayor parte de las ciencias sociales deben abandonar su asentamiento en las universidades. Tal desestabilización se suple parcialmente con la creación de una serie de centros académicos independientes. La tercera fase corresponde a la recuperación del régimen democrático (1990-2004) a partir del cual las ciencias sociales vuelven a situarse preferentemente en las universidades, produciéndose una nueva expansión de carreras e instituciones.

También en Uruguay, como sostiene de Sierra (2007), pueden señalarse tres etapas, con subetapas:

La fundacional desde 1958 hasta 1973 con el importante sub período del 68 al 73. Luego el período del gobierno militar (1973-1984) con la clausura de las CCSS en la Universidad y el mantenimiento y desarrollo en los Centros independientes con financiamiento del exterior y la etapa

post dictadura con la reinstalación y desarrollo¹⁰³ de las CCSS en la Universidad, la reformulación en los Centros privados y la aparición de nuevos espacios institucionales y sociales para su cultivo sistemático”.

103 Brevemente se puede señalar la siguiente cronología de puesta en marcha de los nuevos espacios institucionales de tipo privado o independiente: Se refunda —en 1974— el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) —que había declinado a fines de los sesenta— con apoyo importante de fondos católicos europeos (historia, sociología, política). Se afilia a CLACSO en 1978.

- Se “redinamiza” el Centro de Investigaciones Pedagógicas (CIEP) también de origen católico y dedicado a temas educativos (educación y sociología). Se afilia a CLACSO en 1982.
- Se fundan y afilian a CLACSO en 1975, el Centro de Informaciones y Estudios de Uruguay (CIESU) —básicamente sociología— y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) —básicamente economía—, ambos inicialmente con fondos de la Fundación Ford.
- Se funda en 1977 el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en Uruguay (CIEDUR) y se afilia a CLACSO en 1978 (economía, sociología y algo de historia). Predominio de fondos SAREC y NOVIB. Se funda el Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer (GRECMU) en 1979 (temas de género con sociólogos e historiadores) y se afilia a CLACSO recién en 1985.

Los dos entrevistados cursaron estudios previos en otras carreras universitarias (Faletto, historia, y Filgueira, arquitectura). Después estudiaron sociología en la maestría de FLACSO (Faletto, 2007). Más adelante, trabajaron en la misma institución (Faletto) o en CEPAL/ÍLPES, y las universidades públicas (Faletto y Filgueira). En todo caso, se empaparon en su período de formación sociológica del intenso clima de debates y circulación de temas latinoamericanos existente en Chile en la década del sesenta y hasta 1973. En un clima se alimenta por la presencia allí de muchos científicos sociales brasileños (Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra, Rui Mauro Marini, entre otros), argentinos (Miguel Murmis, José Nun), peruanos (Aníbal Quijano), guatemaltecos (Edelberto Torres), y de los numerosos economistas vinculados a la CEPAL, chilenos y extranjeros; sin mencionar a los propios estudiantes de FLACSO, venidos de casi todos los países y regiones de América Latina.

No hay dudas de que en Chile se vivió, en esos años fundacionales para las ciencias sociales y hasta el golpe de 1973, un momento de gran circulación e interacción de ideas académicas y políticas, y un clima de gran internacionalización de los debates. Ese clima repercutió en toda la región, muy especialmente en los países del Cono Sur.

En la FLACSO, tanto Faletto como Filgueira fueron formados e influidos por un significativo núcleo de profesores europeos que trabajaron en FLACSO; en particular, en ese período por Medina Echevarría, Peter Heinz, Johan Galtung, Werner Ackermann, etc., más otros que ya circulaban periódicamente por la academia chilena, como Alain Touraine, Lucien Brams o Gunder Frank.

Es interesante señalar que mientras Faletto parece haber sido más influido por la fuerte impronta weberiana de Medina Echevarría y el Marx clásico, Filgueira fue muy influido por la sociología con énfasis psicosocial de Peter Heinz y la sólida cultura metodológica de Johan Galtung.

En la etapa de dictaduras post 1973 encontramos, en los dos países, contextos bastante similares de interacción academia-política. Tanto en Chile como Uruguay, la política de los gobiernos militares fue duramente represiva respecto de los núcleos e instituciones preexistentes en materia de ciencias sociales —más numerosos y maduros en Chile—. Pero eso abrió espacio para el desarrollo —o consolidación, en algunos casos— del formato de *centros independientes* con financiación externa, que fue básicamente exitoso como modo de preservación y desarrollo del nivel científico. Se trata de una situación paradójica extrema que

permitió preservar —y en muchos casos aumentar— su productividad y aportar al conocimiento científico original de la realidad de sus países. Las restricciones políticas acotaron los temas posibles de ser estudiados y el clima de debate público, pero hay un amplio consenso en que —contrariando lo que podían ser hipótesis a priori plausibles— el balance global fue sin duda positivo, dado el contexto político institucional creado por las dictaduras. Cabe sí señalar que en Chile se mantuvieron funcionando la CEPAL y demás organismos internacionales, y la propia FLACSO, aunque está centrada en la investigación y sin dictar cursos regulares.

El caso de Enzo Faletto es singular, dado que logró alcanzar también una importante resonancia latinoamericana y mundial, luego de su redacción compartida con Fernando Henrique Cardoso del trabajo *Desarrollo y dependencia en América Latina* que adquirió, en su momento, gran influencia y devino luego un clásico en el enfoque interdisciplinario del tema. Como se sabe, ese texto fue durante un largo tiempo objeto de muchos elogios y también de muchas polémicas y/o críticas. Por eso, es interesante acompañar aquí las opiniones y recuerdos de Faletto —y complementariamente también de Filgueira— sobre el contexto de producción y de debate de dicho documento, en sus sucesivas

etapas de gestación y difusión. Si bien su obra se expresó mayoritariamente en artículos de revistas, capítulos de libros, y una intensa docencia oral, de todos modos, se registran casi un centenar de trabajos suyos impresos.

Coincidentemente, en el caso de Carlos Filgueira también predominan en su producción los trabajos en formato de artículos o informes para organismos internacionales y públicos. También publicó algunos libros de su autoría o bajo su coordinación. Al regresar de sus estudios en Chile, ingresó en 1966 como ayudante de investigación al Instituto de Ciencias Sociales —dirigido por Aldo Solari—; luego, viajó a Brasil a dictar clases en el Departamento de Ciencia Política de la UFMG/Julio Barbosa, proyecto financiado por la Fundación Ford.

Globalmente, desempeñó una importante labor seminal para la formación de nuevos científicos sociales durante la dictadura, a través de la creación y dirección del CIESU en 1975, y el convenio de este con los posgrados del IUPERJ/Julio Barbosa de la Universidad Cândido Mendes. También dictó clases, en diversos períodos, en la Universidad de la República y, posteriormente, en la Universidad Católica.

Cabe señalar que tanto Faletto como Filgueira lograron, durante la dictadura, permanecer

todo el tiempo trabajando en sus respectivos países, en instituciones internacionales o en los nuevos centros independientes privados que se crearon. Luego de la salida de las dictaduras, se reintegraron al ejercicio docente en la universidad pública de cada país (Universidad de Chile y Universidad de la República, Uruguay).

Una particularidad de estos dos entrevistados es que, luego de graduarse en la Maestría en FLACSO, ninguno de ellos realizó estudios de doctorado en el exterior. Pasaron rápidamente al desempeño profesional intenso y continuado. Es un detalle llamativo a señalar, pues ese no fue el caso de muchos de sus colegas de esa época en Chile, Argentina y, por supuesto, Brasil.

BIBLIOGRAFÍA

- Brunner, J. J. 1988 *La sociología en Chile. Instituciones y practicantes* (Santiago de Chile: FLACSO).
- Courard, H. y Frohman, A. 1999 *Universidad y ciencias sociales en Chile 1990-1995* (Santiago de Chile: Nueva Serie FLACSO).
- de Sierra, G. 2007 “Las Ciencias Sociales en Uruguay. Un caso de desarrollo y profesionalización tardíos” en Trindade, H. (org.) *Las ciencias sociales en América Latina. Perspectiva comparada* (México DF: Siglo XXI).
- Errandonea, A. 1997-2002 “El proceso social de la sociedad uruguaya en la segunda mitad del siglo XX, según sus sociólogos”, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Documento de Trabajo, Vols. 1, 2 y 3.
- Garretón, M. (comp.) 2007a *Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo. Enzo Faletto. Antología* (Santiago de Chile: FLACSO-Catalonia).
- Garretón, M. 2007b “Las Ciencias Sociales en Chile. Institucionalización, Ruptura y Renacimiento” en Trindade, H. (org.) *Las ciencias sociales en América Latina. Perspectiva comparada* (México DF: Siglo XXI).
- Filgueira, C. 1974 “Veinticinco años de sociología uruguaya”, en *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos) Año 11, N.

Gerónimo de Sierra forma parte de un pequeño puñado de intelectuales “sesentistas” que marcó los rasgos centrales de las ciencias sociales de América Latina y que protagonizó un diálogo profundo y creativo con los pensadores más relevantes de la última mitad del siglo XX. El recorrido por su antología pone de manifiesto al lector la unidad indisoluble entre su obra y los avatares de la política y las sociedades latinoamericanas de las últimas cinco décadas. Su trabajo, expuesto en estos textos, nos muestra con claridad los principales ejes de reflexión de las ciencias sociales y, en particular, de la sociología política de los últimos cincuenta años, lo que da cuenta del amplio diálogo continental contenido en sus investigaciones.

Su obra refleja, además, el compromiso político e intelectual con los diversos movimientos sociales y políticos que durante estas décadas han defendido los intereses de los sectores más vulnerables y excluidos de América Latina. Desde sus primeros escritos hasta hoy, una de sus mayores preocupaciones ha sido tratar de comprender en profundidad cómo se establecen y se transforman las relaciones de poder en una sociedad concreta, para poder encontrar el lugar desde donde impulsar alternativas de cambio que fortalezcan la equidad y la democracia.

DEL PRÓLOGO DE ALBERTO RIELLA

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-263-0

