

# Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada \*

LILIANA DE RIZ

## I. EL ENFOQUE \*\*

Estas reflexiones tienen como propósito contribuir al estudio comparado de la dinámica política del proceso de transición uruguayo, atendiendo a un tipo de variaciones entre los procesos de transición en las sociedades del cono sur de América Latina y que son aquellas que provienen de las diferencias en los marcos político-institucionales y en el papel que éstos cumplen en la producción de las tensiones que marcan las etapas y rasgos de la transición.

Para ello, en estas páginas se desarrolla un enfoque que privilegia la estructura del régimen político y el estudio de cómo ésta puede favorecer u obstaculizar, modificar u orientar el comportamiento de los actores sociales y políticos, así como la incidencia de esos comportamientos sobre el aparato institucional.

Adoptar este enfoque supone abandonar una concepción de los autoritarismos como puros estados que los militares vinieron a crear “de un golpe” y prestar debida atención a los intentos institucionales que éstos hicieron por instaurar una nueva relación entre Estado y sociedad. En consecuencia, implica enfocarlos *qua* regímenes políticos en sus empeños institucionales, sean ellos los esfuerzos más “revolucionarios” por establecer una articulación de índole corporativa entre Estado y sociedad; las variantes perversas de apelación del poder autoritario a la voluntad popular (como la convocatoria de plebiscitos constitucionales en Chile y en Uruguay); la fracasada fórmula de crear en Argentina un partido “heredero” del régimen, o la empresa transformista brasileña de recreación del sistema partidario y continuos cambios en las reglas del juego político (recreación del sistema político *in toto*).

\* Documento preparado para presentar en el Seminario Democracy and Uruguay, The Woodrow Wilson Center Washington, D. C., septiembre de 1984.

\*\* Este trabajo desarrolla algunos de los temas de mi investigación comparativa sobre los sistemas políticos que precedieron a los autoritarismos en el cono sur, realizada con apoyo del Social Science Research Council, cuya versión preliminar está en redacción.

La literatura comparada sobre estas sociedades ha puesto el énfasis en el tipo de variaciones que derivan de los determinantes socioeconómicos, permaneciendo ajena, cuando no hostil, a la consideración del papel que pueden cumplir los factores político-institucionales. Desde este punto de vista, en su variante sociocéntrica o estatalista, no se concibió a los autoritarismos en tanto que regímenes políticos y, en consecuencia, no prestó atención a la función reguladora del campo político institucional.

Si, como pensamos, la transición en estas sociedades es un proceso esencialmente político, relacionado con la estructura del régimen y, en consecuencia, con las estrategias y concepciones de los principales actores del proceso, concebidas en una relación de interacción mutua con el campo político-institucional, su análisis conduce a incluir aspectos que, lejos de pretender sustituir el enfoque socioeconómico, vendrían a complementarlo.

Al argumento que se deriva de la subestimación de la dimensión político-institucional se agrega otro, de mayor peso teórico: el enfoque centrado en el campo político-institucional que hace posible un mejor registro de las diferencias entre los casos nacionales. Esto explicaría que los estudios sociopolíticos del autoritarismo, apoyados en una tradición que privilegia los factores socioeconómicos, terminaran enfatizando las semejanzas y las diferencias sólo aparecieran en un segundo plano.

La segunda hipótesis "fuerte" que forma parte del argumento metodológico aquí esbozado, es que el estudio comparado de la transición de un régimen hacia otro régimen político lleva a adoptar una perspectiva histórico-política. En consecuencia, se hace necesario estudiar los cambios en el régimen autoritario desde el ángulo de la estructura de los regímenes que, en cada caso nacional, los militares se proponían sustituir. Esto hace posible analizar la relación entre instituciones políticas y comportamientos colectivos en términos diacrónicos.

Esta estrategia metodológica para el estudio comparado de procesos de transición en las sociedades del cono sur descansa en un conjunto de supuestos que pueden resumir las siguientes afirmaciones:

El término *democracia tout court*, aplicado a una de las eventuales alternativas de salida del autoritarismo, denota un conjunto de reglas del juego político. Que éste sea un significado restringido, formal, y que un gobierno verdaderamente democrático no se logre sólo a través de la observancia de esas reglas, no impide afirmar, como lo hace Bobbio,<sup>1</sup> que la violación de una de esas reglas es suficiente para convertir a ese gobierno en *no democrático*.

- La democracia no es el producto exclusivo de factores de índole econó-

<sup>1</sup> Véase N. Bobbio, "Are there alternatives to representative democracy?" *Telos*, 35, primavera de 1978, pp. 17-30. Para una precisión sobre el contenido de esas reglas me remito a este texto, p. 17.

mica y social; diferentes tipos de factores pueden pasar a ser estratégicos en las distintas fases de la transición.<sup>2</sup>

- Si se acepta que la democracia es, antes que otras cosas, una cuestión de procedimiento, en consecuencia, se puede sostener que existe una pluralidad de caminos hacia ella. Esto permite afirmar que desde el ángulo de las fuerzas políticas en lucha, el desemboque democrático puede ser, incluso, el producto de motivos no democráticos.
- Una salida democrática depende de que en las estrategias y concepciones de los actores políticos se opte por reconocer la diversidad y el conflicto de intereses presente en la sociedad, y de que este reconocimiento se traslade a la institucionalización de un conjunto de reglas de juego político democrático como condición para lograr acuerdos sobre el contenido de las políticas (negociar las soluciones), ya sea porque esos procedimientos son percibidos como los mejores para manejar los conflictos, ya que se los acepte como los menos malos de los conocidos.<sup>3</sup>

Estos supuestos marcan restricciones para cualquier ambición de hacer una teoría de la transición en estas sociedades, tarea que por ahora está muy lejos de ser alcanzada en la literatura especializada. Sin embargo, su utilidad reside en evitar la tentación de generalizaciones abusivas y en subrayar la especificidad de los procesos de transición. En el enfoque que aquí se presenta, el propósito es atender a un tipo de variaciones significativas que, como ya se dijo, tienen relación con la morfología institucional de la política y, desde ese enfoque, estudiar el patrón político uruguayo.

Conviene adelantar que en el caso uruguayo, como ninguno de los otros, la dimensión político-institucional es el determinante de mayor peso en la explicación de la especificidad, tanto del origen como del desarrollo del régimen autoritario implantado por los militares. Esta observación ya fue hecha por Real de Azúa al esbozar la explicación del porqué todavía (en 1971) Uruguay no estaba en la condición brasileña o en la argentina (Real de Azúa, 1971: 145-321, 175 y 223 ss.) y a nuestro entender sigue teniendo validez en el presente.

## II. EL MARCO CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS

Los procesos de transición (liberalización-democratización) de los regí-

<sup>2</sup> Para un análisis de las premisas argumentales, véase el importante trabajo de Dankwart Rustow, "Transition to democracy: Towards a dynamic model", en *Comparative Politics II* (abril de 1970), pp. 337-363. Con respecto a la inevitabilidad de una relación entre crisis económica y democratización, Wanderley Guilherme dos Santos, "A ciencia política na América Latina: notas preliminares de autocrítica", *Dados*, 23 (1980), núm. 1.

<sup>3</sup> Al respecto, es interesante señalar el argumento de Bobbio (*op. cit.*, p. 18) acerca de los procedimientos como susceptibles de ser objeto de juicios de valor. La tortura es condenable independientemente de los fines que se persigan con ella.

menes autoritarios del cono sur reconocen orígenes diversos, como también son divergentes sus desarrollos. Sin embargo, todos ellos pueden ser caracterizados por cambios en la dirección de significativas alteraciones en el orden político sin que ocurrieran transformaciones comparables en el orden socioeconómico, al menos hasta el presente.

A excepción del caso chileno —una variante cuyo análisis obliga a incorporar el peso personal de Pinochet y la cohesión de las fuerzas armadas como institución— la transición es, ante todo, una decisión del régimen y ello pese a que esa decisión involucre importantes componentes de movilización popular y activación política. La transición aparece, pues, articulada a procesos de crisis y erosión-recomposición del régimen autoritario (debilitamiento de sus bases sociales de apoyo, fracaso económico, aislamiento internacional) o en la variante argentina, al colapso del régimen como consecuencia de la derrota militar en una guerra internacional.

La dinámica política de ese proceso está signada por formas particulares y cambiantes de combinación de la represión y la apertura de espacios para la oposición.

En Uruguay, el plebiscito convocado por los militares en 1980 signó el comienzo de lo que se calificó como “apertura inesperada” (González, 1983). Si se pregunta acerca del porqué de esa apertura y las características de la dinámica política que a partir de entonces se desarrolla en la sociedad uruguaya, una de las maneras de buscar la respuesta —ni la única, ni por lo tanto excluyente de otras complementarias— es mirar los dilemas que se procesan a partir de entonces, en términos de determinadas condiciones que favorecen u obstaculizan un compromiso institucional claro de salida del régimen. Entre estas condiciones, el enfoque que aquí se adopta privilegia, como ya se dijo, los aspectos referidos a la morfología institucional de la política.

Para ello, se propone estudiar el campo político institucional que precedió a la instalación de los autoritarismos, su crisis y la naturaleza específica de los intentos de institucionalización política llevados a cabo por el régimen autoritario.

Este análisis puede articularse en cuatro dimensiones, en principio útiles para señalar las particularidades uruguayas *vis-à-vis* las otras sociedades. La primera de esas dimensiones se refiere a la matriz institucional y a los tiempos en que se llevó a cabo la incorporación política de los sectores populares,<sup>4</sup> la segunda, al grado de legitimidad en el cuerpo de normas tutelares de la vida civil (el sistema de creencias); la tercera, al carácter más o menos abierto del sistema político, y la cuarta, a la centralidad de los partidos *vis-à-vis* otras formas de organización-representación de los intereses sectoriales, y con relación al Estado.

<sup>4</sup> Para un análisis de la relación entre patrones de incorporación política del movimiento obrero y diferencias en la emergencia de sistemas de partidos, remito al interesante trabajo de Collier y Collier, *Labor party and regime in Latin American*.

En todos los casos, los regímenes autoritarios se instalaron en la crisis de las respectivas morfologías institucionales de los regímenes previos. ¿Qué papel, cabe preguntarse, cumplen las estructuras de esos regímenes en la producción de las tensiones que signan las etapas y las características de la transición? Más específicamente, ¿cómo intervienen en la transición uruguaya, en comparación con otras situaciones del cono sur?

### 1. *La singularidad político-institucional uruguaya*

Examinar la estructura del régimen político que conoció una larga vida en la sociedad uruguaya con propósito comparado, como es el nuestro, remite a una vasta literatura que señaló, desde distintos enfoques, la singularidad de Uruguay en América Latina. No es nuestra intención desarrollar en estas páginas la génesis, la consolidación y la crisis del régimen democrático uruguayo, tarea que ya ha sido hecha y a la que varios autores dedican hoy sus esfuerzos. El propósito es otro y consiste en destacar lo que, a nuestro entender, ha sido insuficientemente subrayado en la literatura abundante y rica sobre el tema.

Que la sociedad uruguaya haya accedido, a comienzos de siglo, a un régimen de democracia representativa con participación plena, asentado en un sistema político cuyo eje fueron los dos partidos tradicionales que venían del siglo XIX, el Colorado y el Blanco, ambos ideológicamente difusos y con una extrema variedad en sus apoyos sociales; caracterizables sobre todo por no tener fines no negociables, por una fuerte electoralización de la lucha partidaria, por un nexo clientelístico con sus territorios de caza y una baja o nula capacidad de movilización (e interés en ella) y por una organización amorfa (carencia de normas que estatuyan la estructura, el funcionamiento y los deberes del partido), son datos conocidos. También lo es que las fuerzas políticas disidentes, a la derecha y a la izquierda de este espectro bipartidario (que fue una mezcla de conservadurismo y socialdemocracia) nunca representaron un desafío a los acuerdos entre los dos partidos tradicionales. Que una vasta obra de ingeniería política —la conformación legal, entre 1917 y 1930, del bipartidismo a través de las normas que rigen la competencia partidaria: La Ley de lemas fue el pilar en que descansó el sistema de partidos, un bipartidismo fragmentario o un multipartidismo real (J. Rial; Aguiar, 1984), ha sido subrayado en todos los análisis sociopolíticos.

Esa estructura bipartidista fue en los hechos una federación de “partidos” o fracciones, de tal modo que la frecuencia con que se encontraron colorados más parecidos a los blancos ni bien se agrega un calificativo al lema, que a otros colorados (lo mismo vale para los blancos) no sorprende al observador. Ambos partidos abarcaron siempre más del 80 por ciento del electorado (el Frente Amplio —coalición de izquierda— en las elecciones na-

cionales de 1971 sólo alcanzó 18 por ciento de votos a nivel nacional) y el consenso en que se articularon los pactos entre ellos hizo que la misma contingencia de la victoria o la derrota electoral representara menos, en términos de participación y provecho del sistema, que lo que representa en cualquier otra sociedad política conocida (Real de Azúa, 1971).

Esta singularidad de la estructura de la sociedad política uruguaya no puede ser explicada por la exclusiva bondad de las condiciones estructurales con las que esa pequeña nación entró y recorrió la mitad de este siglo. Esa bonanza fue, sin duda, la llave de oro de la estabilidad de un sistema consecional anclado en la política del prorrateo de los recursos provenientes del Estado; política que hizo de los partidos tradicionales los artífices y los conservadores de un amplio compromiso social que llegó a tener el alcance de una verdadera doctrina nacional y del Estado mismo, un feudo de los partidos.

Lo que tiende a descuidarse, salvo excepciones en las que se sitúan los trabajos pioneros de Real de Azúa, es el sistema de creencias y su traducción al campo institucional (la organización del poder sobre la que llama la atención Aguiar) que dio origen y mantuvo al régimen democrático en el Uruguay (Aguiar, 1984).

Que la democratización de las instituciones políticas tuviera en Uruguay, desde sus tempranos comienzos, una identidad bien definida, a diferencia de Argentina<sup>5</sup> y que esa identidad fuera el resultado de una visión coincidente en los principales actores políticos de entonces acerca del régimen democrático deseable, no ha sido un aspecto suficientemente destacado en los análisis, al menos hasta el presente.

A nuestro entender, esa coincidencia de principios de una élite política está en la raíz del acuerdo sobre el régimen —sobre las reglas del juego político— como un consenso articulado en la confianza en las garantías formales de la democracia representativa y del Estado de derecho *in toto*. Como observa Real de Azúa, aun los sectores de la extrema derecha uruguaya pagaron el tributo, casi sin excepciones, a la más virtuosa fraseología democrática (Real de Azúa, 1971: 170). A lo que hoy puede agregarse que aun los militares pagaron ese tributo (tema sobre el que volveremos más adelante). Podría afirmarse, pues, que el fuerte consenso sobre el régimen en las élites que diseñaron el tránsito del régimen oligárquico al democrático —a diferencia del patrón clásico europeo, este proceso fue llevado a cabo en un corto período y sin la contrapartida, a la europea, de una larga etapa de luchas sociales y afirmación de la condición obrera en ellas—, está en la base de la debilidad de las fuerzas antirrégimen, a la izquierda o a la derecha, y en el carácter marginal que cobró el diseño.

<sup>5</sup> Para un análisis de la carencia de identidad definida de la democracia en el pasaje del régimen oligárquico al democrático en Argentina, véase Ana M. Mustapic, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", en *Desarrollo Económico*, núm. 93, vol. 24, abril-junio de 1984, pp. 85-108.

No se quiere negar en este argumento el peso de otras variables en ese acuerdo interélites, que Real de Azúa describe al calificar al Uruguay como un "país de cercanías", imagen que condensa las condiciones estructurales, sociales y políticas *sui generis* (Real de Azúa, 1964: 21-25). Piénsese en el caso chileno y se tendrá presente el carácter más elitista del sistema político en una sociedad con mayores contrastes sociales, mayor heterogeneidad estructural, social y política (Graciarena, 1981).

Lo que importa señalar en esta argumentación es que la legitimidad consensual en los orígenes del régimen democrático uruguayo contribuye a explicar su posterior evolución diferencial (el contraste con el caso argentino es ilustrativo).

El acuerdo sobre el régimen —las reglas del juego político— se alimentó de un consenso amplio interpartidario acerca de la naturaleza y funciones del Estado y la naturaleza y contenidos de la lucha partidaria.

El papel del Estado —claramente después de la crisis de los años treinta— fue concebido en los términos de un Estado de bienestar, encargado de distribuir los beneficios de la riqueza material sobre la sociedad y asegurar así el empleo, los servicios sociales básicos y el crecimiento de la economía. La lucha partidaria, que durante casi un siglo estuvo marcada por la continuidad del Partido Colorado en el gobierno, se desarrolló como una lucha por el reparto de los beneficios antes que como el enfrentamiento de dos proyectos alternativos de sociedad. Fue una lucha en torno a la definición de los compromisos y no un conflicto suma cero a la manera argentina. En el compromiso, blancos y colorados salían ganando, al menos hasta 1958.

Ese vasto consenso interpartidario moldeó el campo mismo de las instituciones políticas. Como observa Aguiar, el intento de los blancos, a partir de su victoria electoral en 1958, de transformar la política de cooptación en una política representacional, chocó con las restricciones que la propia estructura del aparato estatal le impuso (Aguiar, 1984: 12). La arquitectura del campo político institucional del Uruguay batllista resistió y puede afirmarse que aún hoy, pese al gobierno de los militares, se resiste a parecer definitivamente. Téngase presente que nunca fue completamente desmontado como estado asistencialista por los militares uruguayos.

En síntesis, la idea desarrollada en las páginas precedentes afirma que, la legitimidad de origen del régimen político uruguayo —el consenso sobre las reglas del juego político en las élites que controlaron el pasaje del régimen oligárquico al nuevo ordenamiento político— hizo posible la traducción al campo institucional de los principios y procedimientos de solución negociada de los conflictos sociales. Ese marco institucional, el aparato estatal en su conjunto, vino, a su vez, a marcar serias restricciones político-institucionales a toda política de gobierno que intentara desmontarlo. Podría afirmarse que el marco institucional operó, con diferente intensidad según el período que se considere después de 1958 (fecha en que la política del compromiso interpartidario hizo aguas), como un dique en el doble significado

de la expresión, o sea, de contener y separar los embates que provenían de la lucha social.

Si se compara esta situación con la de Argentina, es interesante destacar que en este país nunca se edificó un armazón institucional capaz de actuar como "dique" de las luchas sociales. Esa función reguladora la desempeñó el carisma y la habilidad política de Perón y el peso de la ideología peronista. A diferencia de Chile, sociedad en que la arquitectura institucional conoció una conformación más gradual en el tiempo que en Uruguay, los elementos de la cultura política de las élites chilenas *vis-à-vis* la uruguaya son difícilmente encuadrables en un marco de amplio consenso como el uruguayo. Para usar la terminología empleada por Aguiar (Aguiar, 1984) el peso de la política representativa (el amplio espectro clasista del sistema partidario chileno) siempre fue claro en el plano de las identidades político-ideológicas. El divorcio entre el discurso ideológico y las prácticas políticas concretas de los partidos de la izquierda chilena fue una de las claves de la larga estabilidad del sistema. En este aspecto es paradigmático el comportamiento del Partido Socialista chileno, particularmente durante el período de gobierno de la Unidad Popular. La democracia, *qua* régimen político fue, en el pasado reciente, una consigna táctica antes que una estrategia de la mayoría de la izquierda chilena; una izquierda que tiene un peso significativamente mayor que la uruguaya (en las elecciones que dieron el triunfo a la Unidad Popular prácticamente duplicó los votos obtenidos por el Frente Amplio en 1971 en Uruguay) (De Riz, 1979).

## 2. *La crisis de una política de cambio ordenado*

Un propósito central de estas reflexiones es señalar el papel que la cultura política, y el marco institucional en que ésta se plasmó, cumplieron en la producción de las tensiones que definieron las modalidades de la transición en Uruguay.

Con ese fin, es preciso retener aquellos aspectos de la transformación político-institucional significativos para comprender la instalación de los militares en el poder. La crisis de la política de compromiso (una política sólo comparable a la colombiana, aunque asentada sobre bases diferentes) se remonta a fines de los cincuenta. Sin embargo, la cesura puede fijarse una década más tarde, en lo que configuró el Uruguay pachequista (1968-1972), o el intento más acabado de ruptura con el marco batllista.\* Desde esta perspectiva de análisis, interesa subrayar la singularidad institucional de este proceso: fue desde el interior mismo del gobierno legal que se pro-

\* La apelación a las medidas de seguridad como régimen permanente fue la vía de control de la radicalización de los sectores populares y no sólo el instrumento para enfrentar a la guerrilla. De ellas se sirvió Pacheco para disolver partidos políticos y censurar la prensa.

cesó el cambio. Como afirma Real de Azúa, desde el régimen legal se pasó a una situación de dictadura (Real de Azúa, 1971: 175.) Las “medidas prontas de seguridad” fueron el instrumento legal con que el presidente Pacheco gobernó por decreto... Los cambios en el régimen pasaron a ser cambios de régimen, sin que mediara, como en Argentina, Chile o Brasil, un golpe militar.

La crisis económica y el fin de la bonanza son una parte de la historia del fin de la política de conciliación. Sería un error, a nuestro entender, adjudicarle la totalidad de la explicación del porqué del cambio de régimen y minimizar, cuando no lisa y llanamente ignorar, el papel que cumplieron las élites políticas en ese desenlace. ¿Acaso la timidez y vacilación con las que los partidos tradicionales coexistieron en el Uruguay pachequista no fue un síntoma del deterioro de las viejas certezas? Muchos de los políticos del compromiso, tal vez la mayoría de ellos, fueron asaltados por dudas más fundamentales acerca de las premisas intelectuales y culturales que cimentaron la doctrina nacional de la conciliación social sin que tuvieran con qué reemplazarlas. Asistieron a la transformación del régimen desde la impotencia o la claudicación ante una realidad que no se ajustaba ya a la tradición del compromiso o la componenda, a la política politiquera. Los enfrentamientos entre el Parlamento y el Ejecutivo se resolvieron con la falta de quórum de aquél o bien en la prescindencia del Ejecutivo que puede constitucionalmente decretar la disolución de las cámaras. La legalidad en el Uruguay de fines de los sesenta era la ley del príncipe: los actores políticos habían desaparecido de la escena o eran sombras, un ballet de fantasmas.

Las elecciones de 1971 no modificaron el panorama. El Frente Amplio no logró el empuje extraordinario que lo llevara al triunfo como era la esperanza de muchos.<sup>6</sup> La invocación del peligro sí contribuyó a reforzar las viejas identidades partidarias e hizo que uno de los dos partidos tradicionales, el Colorado, volviese al gobierno, no sirvió en cambio para gobernar una sociedad atravesada por nuevos conflictos.

En una investigación realizada entre 1968 y 1970 (De Riz, 1970-73: 420-442) señalábamos los cambios integrativos e ideológicos que se estaban operando en el seno del ejército uruguayo, atravesado, entonces, por concepciones en pugna sobre el lugar de las fuerzas armadas en el sistema político. La imagen de unas fuerzas armadas profesionales y apolíticas ya no se ajustaba a la realidad. Sin embargo, la intervención de los militares en el período pachequista se fue definiendo por el espacio que los sectores

<sup>6</sup> Remito al lector al análisis de C. Aguiar en *Clivajes sociales y procesos políticos en Uruguay*. En una encuesta que realizamos en 1968-1969 en el Instituto de Ciencias Sociales, la mayoría de la población respondía que el sistema democrático de gobierno estaba en peligro y afirmaba la necesidad de un cambio. *La opinión pública de Montevideo*, 2 volúmenes, Instituto de Ciencias Sociales, Montevideo, 1969. Para una caracterización del Frente Amplio y del programa partidario pre-elecciones de 1971, véase C. Real de Azúa, *Política, poder...*, pp. 266-275.

políticos le cedieron antes que por el claro triunfo de uno de los proyectos en su seno (Amarillo, 1984; Gillespie, 1982).

La singularidad de la instalación de los militares uruguayos en el poder queda marcada por el tránsito gradual de la "dictadura" constitucional a la dictadura *tout court*. Fueron los partidos políticos los que al votar en el Parlamento el "estado de guerra interna" y la suspensión de las garantías como instrumentos para hacer frente a los avances de la guerrilla tupamara y a la activación de las luchas político-sindicales, firmaron su propia acta de defunción. La ambigüedad del programa militar de 1973 terminó por paralizar incluso a sectores de la oposición de izquierda que habían denunciado en el Parlamento la arbitrariedad del Ejecutivo (¿un pluralismo militar a la peruana?) <sup>7</sup>

### III. EL RÉGIMEN MILITAR URUGUAYO Y LA TRANSICIÓN

Para los fines de nuestro argumento no se desarrollará aquí un análisis del régimen en términos de las políticas estatales —particularmente la represiva y la económica—, aspectos para los cuales hay una abundante literatura.<sup>8</sup> Lo que interesa destacar es la organización misma del poder militar y su singularidad en la relación a los otros regímenes del cono sur.

Los militares, al suprimir la sociedad política y reprimir las manifestaciones de la sociedad civil, tienden a interiorizar el dilema del gobierno en su propio seno. En el caso uruguayo esta observación se cumple a pie juntillas. La democracia como régimen se suprime para dar paso a la "democracia de los generales", con la particularidad de que en el Uruguay, esa democracia de los generales que hizo del país una gigantesca comisaría (o una "colonia penitenciaria", como avizoraba con temor Real de Azúa), nunca dejó de ser pensada en los términos del viejo régimen político. Adoptaron una estructura colegiada del mando y la cúpula militar operó en un régimen de pares, en cónclaves, en juntas y en asambleas, en las que los conflictos de facciones, inter e intra armas, no quebraron la unidad. Los liderazgos personales no prosperaron y hasta la designación de Álvarez en 1981, la presidencia fue ocupada por civiles. (Lanzaro, 1982; González, 1982).

<sup>7</sup> Remito a los postulados presentados por las fuerzas armadas en los comunicados 4 y 7. Para un análisis del tema, véase F. Lerin, y C. Torres, "Les transformations institutionnelles de l'Uruguay" (1973-1978), en *Problemes d'Amérique Latine*, XLIX, Nos. 4485-4486.

<sup>8</sup> Véase Samuel Lichtensztein, "Política y estrategia económica", en *Uruguay: dictadura y realidad nacional*, México: América Latina, Estudios y Perspectivas, 3, ERESU, 1981; M. H. J. Finch, *The military regime and dominant class interest in Uruguay 1973-83*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies; Luis Macadar, *Uruguay 1974-80: ¿un nuevo ensayo de reajuste?*, Montevideo, Ediciones La Banda Oriental, 1982.

Mientras en Chile la organización del poder militar se asemeja a una monarquía, en Uruguay esta variante del experimento colegiado, con un civil en la presidencia entre 1973 y 1981, no tiene homólogo en ninguno de los otros regímenes militares. La imbricación cívico-militar a la que suele referirse genéricamente como “bordaberrización” (por el presidente Bordaberry, sucesor de Pacheco), fue un punto de referencia para sectores del gobierno de Isabel Perón en Argentina, que como se sabe, no tuvo éxito (De Riz, 1981).

Si 1973 marca un punto de inflexión en las relaciones entre civiles y militares ya que se clausura la política (más bien el remedo de la política que quedaba), 1976, tres años después, muestra que esas transformaciones institucionales no encuentran su rumbo.

El desplazamiento de Bordaberry en ese año, como consecuencia del rechazo de los militares al proyecto del cual el presidente era vocero (el intento de corporatización de la vida política uruguaya), signa una opción clara: la de reconstituir gradualmente el juego democrático por medio de los partidos tradicionales, amortiguadores con los que los militares esperaban institucionalizar el proceso. Piénsese que en Argentina fueron los militares instalados en el poder en 1966 los que buscaron la solución corporativa bajo el onganato, sin éxito.

Si los militares brasileños recrearon a los partidos políticos, téngase en cuenta que esos partidos habían tenido una vida corta —Brasil experimentó las reglas democráticas durante sólo 18 años, entre 1946 y 1964—, débil penetración en una sociedad civil fuertemente fragmentada y heterónoma, y que eran ellos mismos el fruto de la creación estatal de la “ciudadanía regulada” por el Estado (Dos Santos, 1979), la ingeniería política en Uruguay no podía tener como punto de referencia el calco de esa experiencia que, por lo demás, se fundó en la incorporación política de nuevos sectores.

La dirección militar avanzó lentamente en su programa de institucionalización: en 1979 fijó el cronograma. En 1980 llamaron a un plebiscito sobre el nuevo texto constitucional a una ciudadanía aplastada por el desencanto y el temor y a una oposición política extremadamente cautelosa. El camino adoptado por los militares uruguayos puede comprenderse a la luz de la tradición política uruguaya, tradición que moldeó sus concepciones y sus estrategias. El fracaso, a diferencia del éxito del plebiscito chileno en ese mismo año,\* y el respeto del resultado arrojado en las urnas, hacen que esa cultura legalista, que ese liberalismo constitucionalista, pueda interpretarse como algo más que una táctica. Los militares uruguayos quedaron prisioneros de su propio liberalismo al intentar reconstruir los puentes entre la sociedad y el Estado, en una sociedad también profundamente signada en su acción por una cultura política liberal.

El plebiscito marca el inicio de lo que se calificó como una “apertura

\* El rechazo por casi un 60 por ciento de los votos a pesar de las condiciones en que se llevó a cabo la consulta.

inesperada" (González, *op. cit.*). Si abusando del recurso a la analogía puede decirse que en esa consulla los militares uruguayos encontraron sus "Malvinas políticas", también es importante señalar que la perplejidad no fue sólo un atributo del régimen sino que alcanzó a los políticos de la oposición: ellos también redescubrían el peso de una cultura política que tenían o suponían más debilitada.

Habiendo estimado que ganarían las elecciones internas de los partidos autorizados en 1982, el régimen se encontró con otro dato inesperado: sus soportes sociales, en la extrema derecha de blancos y colorados, fueron barridos le las urnas.

En 1983, los militares llegan al diálogo con las autoridades partidarias nombradas por las convenciones de cada partido. Los avatares de esa relación —la cerrazón de los militares y las idas y venidas de los políticos— ocurrieron en un contexto político cambiado, en el que no sólo los partidos políticos autorizados por el régimen ganaron espacio: el plenario intersindical, la organización del movimiento estudiantil y la de las cooperativas de vivienda expresaron una sociedad civil y una sociedad política que emergían del largo silencio a que los había confinado el régimen. La oposición política autorizada, blancos, colorados y cívicos, emprendieron un camino nuevo en Uruguay, la senda de las movilizaciones periódicas y pacíficas, a la chilena (la Intersectorial nuclea a los partidos tradicionales, las fuerzas políticas de la izquierda y los movimientos sociales).

En este proceso contradictorio de marchas y contramarchas del régimen y de la oposición política, y crecientes espacios para la expresión de la sociedad civil, el regreso del líder de la fracción mayoritaria de los blancos, Wilson Ferreira Aldunate y su encarcelamiento, tiene, sin duda, el efecto de un acelerador de los acontecimientos. A partir de entonces, las negociaciones entraron en un ritmo desusado. El 4 de agosto se aprobó, finalmente, un acuerdo sobre normas constitucionales transitorias que fija las condiciones del retorno al régimen democrático. El pacto institucional, del cual el Partido Blanco se autoexcluyó y en el que participó el Frente Amplio, fue precedido de medidas de distensión —entre ellas el permiso para que el Frente Amplio pudiera usar el lema de la Democracia Cristiana y la derogación de las actas institucionales 7 y 14. Las normas transitorias acordadas (a ser refrendadas o enmendadas por el Parlamento transformado en Asamblea Constituyente) otorgan un espacio que, si bien no es el que los militares exigían como condición un año atrás (julio de 1983), tampoco parece ser el que los políticos estaban dispuestos a negociar en esa época. Pero las elecciones están próximas y la campaña electoral comienza a dominar la escena partidaria: el acuerdo sobre la salida del régimen no es un acuerdo sobre el régimen.

Vista con la óptica de otras situaciones, la transición uruguaya (un "cambio en paz", como lo define el líder de los Colorados, Julio Sanguinetti) (*Clarín*, Buenos Aires, 5 de agosto de 1984) que llega a su etapa final mues-

tra su singularidad. La negociación concluye en un acuerdo en el que tanto los políticos, respaldados en amplias movilizaciones populares, como los militares, con su aparato represivo intacto y conservando su unidad y cohesión, parecen haber cedido terreno. Ni el régimen se derrumbó como consecuencia de una guerra (a la argentina), ni la clase política quedó sometida a la suerte que el régimen le asignara en sus planes de un año atrás. Todos tienen algo que ganar en la solución negociada.

#### IV. LA SALIDA PACTADA

El éxito de la transición examinada como proceso político, y por lo tanto conflictual, por medio del cual un régimen autoritario va cediendo terreno al juego político más abierto, depende de cómo se resuelve, en cada caso, el dilema de la salida. No basta, pues, que haya una voluntad generalizada de cambio en la sociedad y que el régimen se debilite y reaparezca la dimensión colectiva del proceso político: Chile es un buen ejemplo hoy de esta aseveración, como lo fue Argentina hasta la derrota en la guerra de las Malvinas. El problema se centra, pues, en cómo se instrumenta la ruptura del régimen y en quiénes son los encargados de llevarla a cabo.

En Uruguay, las piezas claves de la organización de la transición son los partidos políticos (y ello sin que se minimice el papel de las movilizaciones populares antirrégimen).<sup>\*</sup> La transición es un *affaire* de las élites políticas y de los militares. Ésta culminó en un pacto institucional cívico-militar, definido como un “cambio en paz”, sin confrontación ni represión, fruto de la automoderación de las partes, de su “realismo” (Líber Seregni, inhabilitado aún como candidato del Frente Amplio calificó a la solución de “salida realista” (*Clarín*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1984.)

El resultado de la transición es la restauración del viejo sistema de partidos. Un sistema que, como se vio, está profundamente enraizado en la sociedad uruguaya.

Mientras que en Brasil, la transición iniciada por el régimen dio como resultado un nuevo sistema de partidos y definió la naturaleza y contenidos de la lucha partidaria, en Uruguay, la continuidad con el pasado es el rasgo más saliente, incluso si se la contempla en el trasfondo de las experiencias de Chile y Argentina.

Esta continuidad con el pasado parece situarse fundamentalmente en el plano de la cultura política uruguaya, en el peso de las creencias liberales y las instituciones que las encarnaron. En las otras situaciones, incluso en la chilena, los vientos liberales soplan desde hace mucho menos tiempo.

En Chile, el régimen no creó su propio partido, pero las lealtades polí-

<sup>\*</sup> Las manifestaciones populares y la presión de las organizaciones de la sociedad civil comienzan a emerger como consecuencia de los fracasos del régimen, en particular, del resultado arrojado por el plebiscito y su articulación con los partidos.

ticas sufrieron alteraciones: la derecha abdicó de su representación partidaria y el centro político perdió adherentes en favor de la derecha y de la izquierda. Los alineamientos políticos actuales, si bien mantienen el clivaje izquierda, centro y derecha, sufrieron alteraciones: la creación de multipartidarias como la Alianza Democrática y el MDP son muestras de esos cambios.

Mientras que en Brasil los protagonistas de la transición son los partidos de la oposición y el oficial (el régimen nunca se confundió con la institución como en Uruguay y Argentina ni se identificó con la figura personal de un caudillo, como en Chile), y el lugar de las negociaciones es el Congreso, una institución que los militares brasileños no suprimieron, en Uruguay la salida descansó en la restauración del sistema político y la perspectiva de elecciones constituyentes y de una democracia representativa. En Brasil, el tema crítico de la transición fue siempre el de la sucesión del régimen. Hasta el presente, la rotación de militares en el gobierno se llevó a cabo no sin conflictos, pero sin quebrar el régimen. La reciente formación de la Alianza Democrática (alianza entre la oposición moderada y el ala más liberal del partido oficial) emergió como solución para encaminar la transición, desde la Presidencia de un político moderado y moderador como Tancredo Neves, el actual candidato de AD y en un contexto de creciente pérdida de la iniciativa por parte del régimen. Comparada con la uruguayaya, se observa la paradoja de que en Brasil la salida se negocia en el Congreso, entre los partidos y sin ciudadanos que voten, con manifestantes en las calles, mientras que en Uruguay, la salida se negocia en un ámbito privado, "los salones del Parque Hotel", entre dirigentes de partidos políticos y militares, representantes de la institución y del régimen a la vez, para situar al Congreso como el *locus* constituyente, un Congreso que resulte de la voluntad de los ciudadanos expresada en el voto.

La situación argentina es difícilmente comparable con las restantes: allí, el régimen se derrumba como consecuencia de una guerra que pone al desnudo su doble fracaso, político y militar, y su debacle interna. Los partidos llegan por las puertas que el propio régimen abre.

## V. CONCLUSIÓN

Este análisis, enclave político institucional, de la emergencia, erosión y actual desenlace del régimen autoritario en Uruguay, se propuso mostrar, recurriendo a un argumento comparativo, el papel que en esa sociedad cumplieron las creencias y los marcos políticos institucionales en la política de las élites políticas (incluidos los militares) y en la política de "los de abajo". ¿Cómo se compagina la intensidad de la represión ejercida en Uruguay con el carácter nada drástico o dramático de la salida?

En Uruguay, como en Brasil y en Chile, la transición se inició desde arriba, pero esta característica no basta para comprender su especificidad.

El significado de las diferencias entre procesos iniciados desde arriba es tan relevante como las diferencias entre éstos y el caso argentino de transición por derrumbe del régimen. Parece necesario, pues, agregar una variable clave, cuál es la modalidad que la apertura reviste en cada caso nacional. Y en el caso uruguayo, esa modalidad no puede ser separada de la tradición política. La transición no rompió esa tradición, por el contrario, se movió dentro de sus moldes (y ello, a pesar de la continuidad de la represión). ¿Acaso el proyecto político con el que los militares esperaron transformar las relaciones entre la sociedad y el Estado e instalar una democracia autoritaria, no fue un proyecto legalista y civilista? El razonamiento comparativo refuerza esta hipótesis, que como todo argumento *ex post facto*, por sí solo es endeble. Al menos, ese razonamiento permite señalar significativas variaciones en la morfología política uruguaya. Esas variaciones en el régimen que precedió al autoritario y en el mismo régimen autoritario aparecen asociadas a la política de los actores colectivos, a sus estrategias y concepciones.

Esta conclusión no implica negar el peso que el fracaso de la política económica tuvo en la erosión del régimen y su búsqueda de "puentes" entre la sociedad y el Estado.\* Sólo quiere señalar que la singularidad del camino emprendido por los militares en sus intentos institucionales por lograr legitimidad, y la particularidad de la salida negociada, obligan a incorporar el plano político institucional para comprenderlos.

Podrá argumentarse que el aislamiento del régimen (la pérdida de sus bases sociales de apoyo) ocurre en un contexto de baja amenaza de los sectores populares (a diferencia de Chile, por ejemplo). Sigue en pie, sin embargo, la pregunta acerca del porqué de esta *ciudadanía moderada*. Aun rompiendo la apatía, la presión desde abajo aparece como una presión "ciudadana"...

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, César: (1984), *Clivajes sociales y procesos políticos en el Uruguay*, CIEDUR, Uruguay, Documento 13.
- Amarilo, María del Huerto: (1984), *Algunas reflexiones sobre participación política*, CIEDUR, Documento 14.
- Bobbio, N.: (1978), "Are there alternatives to representative democracy", *Telos*.
- Collier y Collier, *Labor party and regime in Latin American*.
- De Riz, Liliana: (1970-1973), "Ejército y política en Uruguay", *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, Instituto T. Di Tella.

\* Tampoco se niega el eventual peso de factores internacionales como la pinza democrática en la que Uruguay se encuentra, entre Brasil y Argentina, pese a que aún no hay análisis sobre el tema en la actual coyuntura uruguaya.

- De Riz, Liliana: (1979), *Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet*, México, UNAM.
- De Riz, Liliana: (1981), *Retorno y derrumbe: el último gobierno peronista*, México, Ed. Folios.
- Dos Santos, Wanderley Guilherme: (1979), *Ciudadanía e justicia: a política social na ordem brasileira*, Río de Janeiro, Campus.
- Dos Santos, Wanderley Guilherme: (1980), "A ciencia política na América Latina: notas preliminares de autocrítica", *Dados*, 23, núm. 1.
- Finch, M. H. J.: *The military regime and dominant class interest in Uruguay 1973-83*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies.
- Gillespie, Charlie C.: (1982), "The breakdown of democracy in Uruguay: Alternative political models" (mimeografiado).
- González, Luis: (1982), "Uruguay 1980-81: una apertura inesperada", Yale University (mimeografiado).
- González, Luis: (1983), "Uruguay, 1980-81: una apertura inesperada", *Latin American Research Review*.
- Graciarena, Jorge: (1981), "La democracia en la sociedad y la política: apuntes sobre un caso concreto" (mimeografiado).
- Lanzaro, Jorge: (1981), "Lógica burocrática y política", *Cuadernos de Marcha*, México.
- Lerin, F. y C. Torres: "Les transformations institutionnelles de l'Uruguay (1973-1978)", *Problemes d'Amérique Latine*, XLIX, núms. 4485-4486.
- Lichtensztein, Samuel: (1981), "Política y estrategia económica", *Uruguay: dictadura y realidad nacional*, México: América Latina, Estudios y Perspectivas. 3, ERESU.
- Macadar, Luis: (1982), *Uruguay 1974-80: ¿un nuevo ensayo de reajuste?*, Montevideo, Ed. La Banda Oriental.
- Mustapic, Ana M.: (1984), "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", *Desarrollo Económico*, núm. 93, vol. 24.
- Real de Azúa, C.: (1964), *El impulso y su freno: tres décadas de baillismo*, Montevideo, Ed. La Banda Oriental.
- Real de Azúa, Carlos: (1971), "Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy", en varios autores, *Uruguay hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Rial, J.: (1984), "Notas sobre el sistema de partidos políticos en el Uruguay 1904-1971" (mimeografiado).
- Rustow, Dankwart: (1970), "Transition to democracy: towards a dynamic model", *Comparative Politics II*.