

Transición hacia la democracia y restauración en el Uruguay 1985-1989

*Juan Rial**

* Investigador de PEITHO, Sociedad de Análisis Político. Montevideo, Uruguay.

1. Transición hacia la democracia como restauración

El concepto de transición utilizado en el análisis político refiere a un proceso de cambio que puede comprender en su forma menos extendida una transferencia de gobierno; en su forma más abarcativa una transformación en el sistema económico y social. En un nivel "intermedio", refiere al tema más tratado en los últimos tiempos por los politólogos y sociólogos de América Latina: cambios en la forma del Estado o el régimen político (Rustow, 1970; Morlino, 1980).

Los hechos más que las orientaciones teóricas, llevaron a que en el campo académico el tratamiento del tema se centrara en lo último: la transición hacia la democracia.¹

En el caso uruguayo, el concepto de transición refiere al proceso de cambio político producido desde un régimen autoritario, que siempre se asumió a sí mismo como provisorio en los aspectos políticos y que fracasó en el intento de institucionalización en 1980.

Es muy importante tener en cuenta este carácter provisorio del régimen dictatorial. Desde el punto de vista teórico se trató de una dictadura "para retornar el orden de las cosas", o sea, en términos clásicos, una dicta-

1. Sobre el tema de la transición los trabajos que seguimos son los de Baloyra (1987), Morlino (1980), O'Donnell, Schmitter & Whitehead (1986), Rial (1989b), Rustow (1970), Santamaría (1982) y Schmitter (1979).

dura comisarial (Schmitt, 1964). Aunque en algunos momentos el régimen intentó transformarse en refundante, apelando entonces a la dictadura soberana como figura legitimamente, el período estuvo dominado por la idea de lograr el orden y retornar a una "democracia no pervertida" como la caída en 1973. Gran parte del lapso en que imperó el régimen dictatorial estuvo signado por la tecnicidad y el racionalismo, con muy débil articulación entre las decisiones tomadas para llevar adelante las políticas públicas y las justificaciones asumidas para lograr su legitimación.

Ante un discurso débil se prefirió la vía de los hechos, imponiendo el orden a través del miedo, aunque limitado y controlando sus efectos, con el propósito de lograr el objetivo de recomponer el orden social. Pero esta dictadura que tenía como último referente al colegiado que componían los oficiales con rango de general o equivalente de las FFAA, creía que la fuerza propulsora del Estado era, finalmente, la soberanía popular. La creencia en este *arcana reipublicae*, por parte de personas que utilizaban como *arcana dominationis* estas formas de miedo controlado, sin embargo, los llevó al fracaso. Creyeron que su propio discurso bastaría para obtener la legitimación para el nuevo ordenamiento constitucional. Este fracaso posibilitó una nueva forma de salida, un nuevo intento de institucionalización que culminó en una *restauración* del régimen democrático.²

Se trató de un proceso restaurador, una búsqueda intencional de un pasado, incorporando, como en todo intento de este tipo, los cambios contextuales producidos en la sociedad y en el Estado, que ya no era posible ignorar o revertir. Visto el imaginario social predominante en una población envejecida, se deseaba un mañana bajo

2. Acerca de la transición en el Uruguay ver Gillespie (1985, 1986), González (1983, 1985, 1986) y Rial (1988b, 1990b).

la forma de un “ayer mejor”. Los años cincuenta se idealizaban como una edad dorada y ese modelo nostálgico era el buscado. Claro que esta idealización incorporaba los nuevos objetos de consumo y costumbres que habían aparecido en treinta años...

Es ya un lugar común remarcar la excepcionalidad del Uruguay en la primera mitad del Siglo XX en tanto pequeño país con altos grados de modernización. Se expresaba en indicadores muy favorables relativos a su producto por habitante, niveles de educación y salud, distribución del ingreso y grado de crecimiento de las capas medias, para sólo citar los más conocidos.

También se ha difundido mucho en el exterior una imagen de muy fuerte deterioro de este “Uruguay feliz” a partir de los años cincuenta y su “presunta” equiparación con las demás naciones latinoamericanas, cuyo resultado se manifestaría en un empobrecimiento creciente y en una percepción de agotamiento, de fracaso del sistema económico y social. Es cierto que parte de las capas medias, especialmente las que podríamos denominar clases medias bajas, sentían este estado de “caída relativa”, que correspondía a un bloqueo en sus aspiraciones de ascenso social continuo, siguiendo con la tendencia de los años cuarenta.

Esta percepción, transformada en hechos, fue la base del descontento social que se expresó, a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, en una creciente indisciplina laboral liderada por el movimiento sindical, en agitación estudiantil y en la acción de movimientos antisistema armados, que practicaron formas de propaganda armada, terrorismo, y en menor medida acciones guerrilleras.

Si bien no puede dejar de admitirse el deterioro económico y social de los años cincuenta y sesenta, lo fundamental fue esa percepción acerca del deterioro que impedía el crecimiento económico lo que más afectó a los

procesos políticos. El éxito del Uruguay "batllista" llevó a una estagnación percibida por las acrecidas capas medias como fracaso del sistema. (En realidad era un indicador del éxito y también del "techo" alcanzado). La masa de la población se autopercibía ubicada en ese estrato social. En Montevideo, la capital del país, donde vive el 50% de los habitantes, más de 2/3 de sus habitantes se consideraban parte de esas clases medias y se negaban a admitir cualquier cambio en su estilo de vida. Las élites dirigentes, al menos la mayoría de ellas, también llegaron a percibir una situación de estancamiento asumiendo, como siempre fue a lo largo del siglo XX una posición *tribunicia*, como intérpretes, más precisamente *voz*, de esa mayoría de la población. Ante esta acción conjunta el consenso básico en que se asentaba el régimen democrático comenzó a derrumbarse.

La puja política iniciada en la década del 60 llevó a una escalada en la que un nuevo actor político, muy conocido en otros países de América Latina, pero hasta ese entonces con una actuación muy opaca a los ojos de la sociedad y de la comunidad política en el Uruguay, saltará al primer plano: la corporación militar.

2. La dictadura y el fracaso de la institucionalización autoritaria

Durante once años, entre 1973 y 1984, las Fuerzas Armadas fueron las conductoras del proceso político. Tras derrotar a los guerrilleros urbanos, en lo que ellos denominaban la manifestación sediciosa de un movimiento subversivo, creyeron necesario ir más lejos y atacar las bases del mismo: el movimiento marxista, que se expresaba a través de organizaciones partidarias, movimientos sociales y núcleos de militares a los que consideraron traidores por adherir a esa causa.

Se “ordenó la casa” sobre la base de la creencia que la mayoría de la clase política no quería hacerlo, que estaba profundamente corrompida. Por lo tanto, se encaró la administración cotidiana del poder.

Se hizo en el entendido que lo que se buscaba era corregir el sistema, introduciendo los correctivos (no las reformas) necesarios para su mantenimiento. Si bien algunos miembros de las FFAA hubieran deseado refundar las bases del Estado y algunos también las de la sociedad, esta tendencia no fue la triunfante.

Las FFAA tenían una doctrina política de “alcance medio”, limitada, originada en las racionalizaciones justificativas de sus operaciones contra los grupos armados antisistema, que dieron paso también a la distinción entre sedición y subversión (Perelli, 1987, 1990). Su alcance era político y se articulaba muy mal con las visiones dominantes acerca de la sociedad y la economía. De hecho, las decisiones en muchas de estas áreas fueron dejadas a sectores técnicos que tuvieron muchas dificultades para imponer su pensamiento. Sólo mínimas reformas pudieron implantarse. En un área desconocida los jefes militares actuaron con los viejos reflejos de sentido común predominantes en la mayoría de la población del país en el que vivieron y se formaron. Continuaron siendo estadistas, creyendo que esta institución debía ser la reguladora de la vida social y económica, dando fuerte énfasis a los aspectos dirigistas. El resultado de la co-habitación entre tecnócratas, muchos de ellos “decisiones aislados”, militares y los diversos grupos de interés empresariales, llevó al constante debilitamiento del Estado por vías perversas.

Los militares creían que al imponer fuertes medidas de disciplina formal y controles para difundir el miedo bastaban para hacer marchar la máquina estatal y a través de ella a la sociedad. Sin embargo, sólo la “patrulla-

ron", al tiempo que se hundía el Estado asistencial y de hecho el Estado dejaba de regular efectivamente amplios campos de la vida económica y social.

La confusión en la articulación de modelos ideológicos y doctrinarios fue tal que hasta un reducido elenco civil, expresado por el presidente Bordaberry como única persona conocida, llegó a plantear la posibilidad de abandonar el régimen democrático-liberal e intentar una experiencia corporativista... Propuesta que no contaba con ningún apoyo relevante y motivó su destitución por parte de los mandos militares.

Aleccionados por los resultados nefastos de los procesos europeos de los años treinta, la mayoría de los integrantes del cuerpo de oficiales de las Fuerzas Armadas del Uruguay, socializados en ámbitos liberales, decidieron mantener a su corporación en la defensa del orden social dentro del cual fueron creadas y desarrolladas. No sólo no aceptaron la propuesta de Bordaberry, realizada en 1976, sino que de ahí en adelante combinaron la profundización de la represión con el mantenimiento de las viejas pautas estatistas.

En lo político, un acuerdo entre "blandos" y "duros" permitió conservar las bases de legitimidad para una futura salida democrática, al tiempo que se acentuaban las medidas represivas y se reformulaba, parcialmente, el régimen político y el Estado a través de actas constitucionales de una praxis burocrático-autoritaria.

La administración inaugurada en 1976 se propuso ofrecer una salida al cabo de cinco años, que institucionalizara los cambios instrumentados a partir de allí en forma de Actos Institucionales. La pieza maestra del programa era lograr la aprobación de una nueva carta constitucional en 1980, bajo cuyo imperio se realizaría una elección en 1981. La idea era institucionalizar una "dictablanda", en los términos usados por Schmitter

(1979) y O'Donnell, Schmitter & Whitehead (1986). Plantear esta forma de salida, olvidando aspectos sustanciales de la cultura política del cuerpo ciudadano, mostraba un alto grado de "inhabilidad" de la élite militar para promover una "transición desde arriba" acorde con sus intereses. Algunos de sus asociados civiles se lo hicieron notar, pero sus consejos no fueron atendidos por la junta de oficiales con jerarquía de General (Diario de la Asamblea Nacional Constituyente de 1980).

El proyecto puesto a consideración de la ciudadanía, con todas las garantías tradicionales para la realización de consultas electorales que rigieron en Uruguay desde 1925, fue rechazado. Sin embargo, obtuvo un apoyo del 42% del cuerpo electoral, lo que permitía reanudar las negociaciones bajo otro carácter.

Para las FFAA la derrota en esa consulta electoral implicó una discusión a fondo respecto al éxito o fracaso de su gestión. Para algunos, habían sometido a la población, pero no la habían convencido (Perelli, 1987). O en términos del último y primer Comandante General del Ejército de los regímenes de hecho y de derecho respectivamente, y Ministro de Defensa Nacional desde 1987 hasta el fin del mandato del Dr. Sanguinetti, Tte. Gral. Hugo M. Medina: lograron mandar, pero no gobernar. Para otros, se había perdido sólo una consulta electoral, pero el apoyo del 42% de la ciudadanía indicaba que se estaba en el buen camino y había que continuar con el régimen. Esta última posición resultó minoritaria.

El nuevo proceso de institucionalización promovido por las Fuerzas Armadas y sus elencos asesores civiles, iniciado luego de la derrota en el plebiscito, condujo a la apertura del sistema político. Sin embargo, en una primera instancia, que podemos fechar de 1981 a 1982, la idea era promover una "democradura" (Schmitter, 1979; O'Donnell & Schmitter, 1986). Se trataba de crear un

régimen político competitivo con limitaciones en cuanto al número de actores partidarios, con restricciones a los derechos de los ciudadanos y con un papel predominante para las FFAA en tanto actor político.

Este intento de reequilibración (Linz, 1978) promovido por los sectores "duros", fracasó. Elecciones internas, realizadas en 1982 para reconstruir los partidos tradicionales, dieron el triunfo a los sectores más fuertemente opositores al régimen militar. A partir de allí no hubo más voluntad de continuar con un régimen dictatorial sin la legitimidad necesaria. El mando de las Fuerzas Armadas actuando como asamblea colegiada fue inclinándose hacia posiciones "blandas".

El año 1983 fue el decisivo de la confrontación interna. Un último intento de imponer la "democradura" se efectuó en julio de ese mismo año. Una negociación pública entre representantes de las fracciones opositoras de los partidos tradicionales y representantes del mando militar se centró en reformas a la constitución de 1967 que pudieran consagrar las restricciones que querían imponer las FFAA. Al mismo tiempo el proceso de liberalización comenzó a darse, con la aprobación expresa, en algunos casos, o tácita, en otros, de jerarcas militares.

En 1983 comenzó la reconstrucción del movimiento sindical, visualizado como actor político representante de una izquierda partidaria que aún no podía expresarse. También apareció un nuevo movimiento estudiantil que, aunque la izquierda posteriormente trató de manipular, exclusivamente, no era una mera expresión de ella, sino también de los intereses de la masa de jóvenes socializada durante el período dictatorial. La mayoría de los jóvenes se oponía a la continuación de la dictadura en razón de la naturalización de los mitos persistentes en la sociedad respecto a un "Uruguay feliz" que habrían sepultado los militares y que podría ser recobrado tras

su caída. La resistencia a nivel privado, en el ámbito familiar, fue una de las mejores armas ante la invasión de esa esfera por la acción pública del miedo instrumentado por la represión estatal. Esta respuesta estatal tuvo como efecto una respuesta en el ámbito público, en la nueva forma de socialización política que hizo que manifestaciones que anteriormente sólo importaban en el ámbito privado, asumieran contenido de protesta pública (Pere-lli, 1989).

Otras expresiones culturales fueron indicando que la liberalización continuaba, especialmente con el resurgimiento de una de las formas de la música popular y la aparición de semanarios y otras publicaciones periódicas de diversas orientaciones opositoras, junto a una declinación evidente en los niveles de represión por parte del gobierno, completaron el panorama de ese año en el cual la ruptura del régimen ya era evidente. La élite militar había perdido confianza y voluntad para seguir al frente de la administración cotidiana.

3. Una salida otorgada

Preservar a la corporación militar tras el fin de la experiencia dictatorial pasó a ser la principal tarea que impulsaron las FFAA. No hubo una ruptura pública en el seno de las FFAA, pero, a partir de 1984, las negociaciones dejaron de conducirse en forma colegiada, aunque las decisiones siguieran tomándose en esta forma. El nuevo Comandante del Ejército, Tte. Gral. Hugo M. Medina, expresó el deseo mayoritario de la élite militar al iniciar la etapa final de las negociaciones con los líderes partidarios: deseaba sacar al Ejército del proceso dictatorial en buenas condiciones, textualmente utilizó estas palabras: “con bien”.

La fase final del proceso de restauración democrática se dio a través de una *salida otorgada* por la corpora-

ción militar (Hermet, 1985), acompañada de una movilización de la sociedad para apuntalar el éxito del proceso.

La negociación se hizo en forma secreta, involucrando a muy pocos miembros de la élite política opositora (seis personas aparecieron públicamente participando del pacto y muy pocas más actuaron en el proceso real de toma de un acuerdo) y a los tres Comandantes de los servicios armados, de los cuales el más relevante era el Jefe del Ejército.

Participó sólo uno de los partidos tradicionales, el Colorado. El Partido Nacional no lo hizo pues su líder Wilson Ferreira estaba requerido como "delincuente subversivo" por las FFAA. La fuerte actividad opositora de Ferreira en el exterior lo había puesto en esa situación.

También le había permitido cosechar las mayores expectativas de triunfo en una futura confrontación electoral. La elección interna de 1982, con la izquierda inhabilitada de participar, mostró al Partido Nacional como triunfador.

Para evitar la reiteración de ese resultado, el Partido Colorado promovió, primero, y obtuvo la aquiescencia, después, de las FFAA, para legalizar la existencia de la izquierda como actor partidario.

La negociación giró alrededor de estos temas:

- a) *Constitución*. Se restableció la vigencia de la carta de 1967. Durante un período transitorio que se extendería hasta seis meses después de reinstalado el régimen democrático regirían una serie de modificaciones, último intento de mantener una "democradura" que el Parlamento tendría que aprobar o rechazar.
- b) *Se restablecía la independencia de poderes*, instrumentando un proceso de transferencia de la situación de subordinación de la justicia a la situa-

ción de autonomía. Quedaba implícito para la clase política y para los miembros de la élite militar que la vigencia del Estado de derecho se restablecería plenamente una vez reinstalado el régimen democrático. Bajo formas reservadas se instrumentaron libertades anticipadas de muchos de los presos políticos, personas acusadas de subversión sustancialmente, o implicadas con organizaciones armadas pero con actividades que no se consideraban de "alta peligrosidad".

- c) *Se redefinió el espacio ideológico posible del nuevo sistema partidario.* En el curso de la negociación la izquierda readquirió legalidad. En una primera fase, se rehabilitaba a partidos marxistas considerados "moderados" como el Partido Socialista, y se autorizaba —implícita y no públicamente— la participación electoral de "vicarios" del Partido Comunista. No se permitía la presentación de la candidatura del líder de la izquierda, el todavía ex-General L. Seregni, lo que, de todos modos no tenía más que importancia simbólica, pues sus chances de ganar eran nulos.
- d) Esta redefinición que marcó ciertas *exclusiones* se extendió también a un caso particular. El líder del Partido Nacional, Wilson Ferreira tampoco podría ser candidato. Ferreira intentó forzar al régimen a una definición y derrota presentándose en el país poco antes de realizarse esta compleja negociación. Su intento fracasó. Las FFAA lo pusieron en prisión, permaneciendo en esa situación hasta la realización de las elecciones generales. El hecho, sin embargo, permitió comprobar que la voluntad ciudadana apuntaba a respaldar esta salida otorgada. Ferreira y el partido aceptaron la exclusión. El Partido Nacional nunca reconoció el pacto explícitamente, pero, implícitamente sí, al

aceptar concurrir a la elección. Un candidato "vicario" fue presentado en lugar de Ferreira. La modalidad de negociación en el campo partidario mostró una curiosa inversión en los papeles previsibles. El rol "blando" lo asumió una coalición conformada por uno de los partidos tradicionales, el Colorado y la izquierda partidaria, mientras que el rol "duro" lo tomó el Partido Nacional, tradicionalmente el más conservador, aunque bajo el liderazgo de Ferreira su posicionamiento ideológico mayoritario podría calificarse de centro izquierda. Esta situación debió "corregirse" luego de la reinstalación del régimen democrático.

- e) Se convino, —y este tema fue parte pública del acuerdo conocido como pacto o acuerdo del Club Naval, así como el que refiere a la Constitución— que habría una *elección general en noviembre de 1984 y transferencia del gobierno en marzo de 1985*. La elección se haría acorde con todas las garantías tradicionalmente existentes en el Uruguay. En forma no pública se acordaron modalidades de colaboración para hacer efectiva esa transferencia.
- f) Algunos temas sustanciales no fueron específicamente incluidos en la agenda a discutir. Sin embargo, es casi seguro que fueron conversados, aunque posiblemente muchos fuera del marco estricto previsto para la negociación. En términos de algunos de los protagonistas estaban "subyacentes", "sobrevolados" o "sobrentendidos". El más relevante refería a las responsabilidades de las FFAA en el pasado.

No hubo referencias respecto a posibles responsabilidades hacia el pasado, lo que en la jerga política comenzó a denominarse "revisionismo". Estaba implícito que las FFAA no aceptarían ningún tipo

de ajuste de cuentas. No habían sido derrotadas. Solamente abandonaban el gobierno, fundamentalmente para preservarse como corporación.

En el marco del “pacto” del Club Naval tampoco se discutió respecto a la misión futura de las FFAA, su estructura y presupuesto.

De todos modos en noviembre de 1984 el régimen militar aprobó una nueva ley que dio forma al Ejército, de acuerdo con la estructura de hecho que tenía en ese momento.

4. Mecanismos simbólicos de transferencia: la concertación como “cambio político” en un marco de restauración

Paralelamente a la negociación, una movilización de los sectores sociales acompañó esta fase final de cambio de régimen.

En los seis meses finales del régimen dictatorial funcionó una coordinadora de movimientos sociales. Los partidos políticos confluyeron con ella creándose una instancia de discusión denominada *Concertación Nacional Programática (CONAPRO)*.

Fue un foro de expresión de demandas de los diversos sectores sociales al que los dirigentes partidarios, especialmente los colorados, prestaron su atención, como forma de conocer por anticipado posibles demandas, demorar y/o redirigir ciertos conflictos, y promover pactos no explícitos de colaboración con algunos interlocutores privilegiados. También fue un ámbito en el cual las diversas corrientes ideológicas genéricamente ubicables en la izquierda, buscaron retomar el control de los movimientos sociales. A su vez para las Cámaras empresariales (sólo la muy importante Asociación de Bancos no participó) era una forma de reacomodarse en el espa-

cio político, auspiciando la reinstalación del régimen democrático y mostrando “buena voluntad” y una decisión favorable a una negociación directa con el reconstruido movimiento sindical.

Sectores más radicales de la izquierda, por un lado, y dirigentes liberales de perfil populista, por otro, o políticos de perfil moderno, socialdemócratas “a la europea”, creían que se estaba en la antesala de un pacto social, que introduciría formas de corporativismo pluralista, muy cercanas a las vigentes en países europeos, como forma de asegurar el tránsito hacia nuevas formas de gestión política y social.

Este proyecto de cambio no fue seriamente impulsado por ninguna fuerza política o social relevante. En el ámbito económico sólo hubo declaraciones retóricas. En lo sustancial se buscó reasegurar a los grupos de interés empresariales que no habría bruscos cambios en las reglas de juego en esa área.

En lo referente a las políticas sociales, tema preferido de las discusiones sobre la necesidad de cambio en la sociedad, se osciló entre el discurso que preconizó la vuelta a un “ayer mejor, situado mañana”, o sea el retorno al “Uruguay feliz” batllista, bajo las condiciones del futuro y la exposición de un cúmulo de proyectos autónomos, por áreas —por ejemplo, la implantación de un seguro nacional universal de salud de alto nivel, un plan de viviendas para clases subalternas y medias, una legislación feminista muy avanzada, etc.— sin conformar un proyecto global coherente. Esta exposición de sueños tenía una virtud: mostraba los límites de lo posible y afirmaba a quienes poco prometían.

No hubo discusiones formales sobre el tema relaciones laborales, pero sí encuentros sucesivos entre dirigentes de los trabajadores, empresarios y quienes luego serían responsables en el gobierno de las políticas de esa

área. La anticipación de demandas y dilación de los conflictos fue la tarea inmediata. Lo más importante: en ese período se gestaron las bases de acuerdos tácitos entre el Partido Colorado y una mayoría de dirigentes sindicales de orientación comunista o cercana a ese Partido, que asegurarían el mantenimiento del orden en el ámbito laboral en el período de reinstalación del régimen democrático.

En el ámbito educación, el tema no pasó por la exposición de proyectos, sino por una disputa por el poder en una área estatal muy relevante cuya normativa constitucional supone un manejo autónomo, con escasa incidencia gubernamental en las decisiones, salvo indirectamente, por la asignación presupuestal que concede a los organismos que rigen la enseñanza pública. La izquierda, que controlaba esos sectores en 1973, buscó reconquistar el máximo de puestos de dirección o influencia en esos sectores. Y lo obtuvo. En este caso, los sectores partidarios, especialmente el Partido Colorado, consideraron que conceder en este ámbito era otra forma de asegurar la paz social en el período de reinstalación de la democracia. Además, en este caso, funcionaron también los viejos mitos del pasado, especialmente los que referían a considerar el Uruguay como país de altos niveles culturales, que compartía (y comparten) con los dirigentes liberales. (Rial-Perelli, 1986).

En el ámbito de la CONAPRO no se trataron problemas político-institucionales tendientes a convertir este mecanismo en una institución permanente. Intentos de formalizar y avanzar hacia acuerdos de tipo marco no pasaron de conversaciones preliminares.³

Rechazar el interregno 1973-1984, los años de la dictadura, valorados en forma negativa, supuso una com-

3. Sobre el tema CONAPRO y su acción ver Rial (1986c).

pleja operación de reconstrucción de la memoria histórica. Los cambios ocurridos, que no fue posible revertir o que fueron aceptados como positivos, se presentaron como parte integrante de un proceso histórico que igual se hubiesen dado con o sin dictadura. Se trata de "naturalizarlos" como parte del viejo régimen democrático puesto entre paréntesis. La dictadura devino, finalmente, para algunos en un trauma o accidente que se debía olvidar, o en un terrible episodio que previamente requería un ajuste de cuentas, una conciliación para poder seguir adelante.

En estos mecanismos es donde reside la característica específica de la transición uruguaya: la *restauración*.

Entre los casos de transición hacia la democracia en América Latina, el sur de Europa y el sudeste asiático, ocurridos entre fines de los años setenta y la década de los ochenta, el de Uruguay es prácticamente el único que puede presentarse como restauración.

Formalmente, Argentina también restauró el régimen político, en lo sustancial el creado en 1853, cuando en diciembre de 1983 asumió la presidencia el Dr. Raúl Alfonsín. Sin embargo, la falta de un referente claro en el pasado hizo que no fuese percibido así.

Los gobiernos argentinos de 1958 a 1966, regidos por la normativa de 1853 excluían al peronismo, por lo que su legitimidad siempre fue puesta en cuestión. Además ninguno logró sobrevivir a las intervenciones militares registradas en esos años. Las administraciones justicialistas que se desempeñaron entre 1973/76, formalmente fueron electas de acuerdo con las reglas de 1853, con escasas modificaciones, entre ellas el período de mandato presidencial. Sin embargo, fueron consideradas, tanto por las élites como por la masa, más como una continuidad del régimen existente bajo las normas de la Constitución de 1949, que como un régimen ajustado a las re-

glas emanadas de una constitución liberal decimonónica. Se trataba también de un proceso de restauración, pero el mismo fracasó.

En los hechos el intento argentino continuado hoy por la administración Menem busca construir un régimen democrático.

La mayoría de las transiciones del autoritarismo a la democracia registradas en la última década implicaron la creación o recreación de instituciones democráticas: partidos políticos, cartas constitucionales, normas electorales.

En el caso uruguayo los partidos tradicionales, Colorado y Nacional y la coalición de izquierda Frente Amplio, volvieron a reconstruir el sistema de partidos en 1984. Hubo que incorporar ajustes en los programas partidarios de acuerdo con disposiciones emanadas del gobierno militar, que en este campo deben considerarse muy positivas. En cuanto a las formas organizativas también esas disposiciones permitieron la constitución de nuevas fracciones partidarias dentro de los partidos tradicionales y el cambio de las mayorías dominantes adentro de él. La coalición de izquierda, que obtuvo nuevamente su legalidad en el proceso de negociarse la transición a la democracia, también registró cambios fuertes en las formas constitutivas internas. Los años transcurridos también llevaron a una renovación parcial de los liderazgos y permitieron asumir nuevas formas de hacer política, extremadamente escrupulosas de la defensa de las reglas democráticas.

La existencia de conductas semi-leales fue duramente sancionada desde el comienzo del proceso de restauración, como forma de evitar la reiteración de episodios ocurridos en 1973 a nivel parlamentario. La expulsión de un Senador en diciembre de 1986 fue un claro

aviso para los integrantes de la clase política de los límites para la acción.

La percepción de la masa ciudadana respecto a la clase política fue de continuidad. Iguales fueron los nombres de los partidos y el grueso de las apelaciones emocionales realizadas a sus seguidores y adherentes que conforman su electorado de pertenencia. Los líderes máximos fueron los mismos que tenían esos partidos en 1973, con escasos cambios e incorporaciones. Entre los colorados, el Dr. Julio M. Sanguinetti sustituyó al Dr. Jorge Batlle como la figura principal del sector liberal, pero ya era un líder muy conocido en 1973. Lo acompañó en la fórmula presidencial finalmente triunfante en 1984, un hombre nuevo en política, aunque no precisamente un joven: el Dr. Enrique Tarigo. En el ala conservadora siguió al frente el expresidente de la República Jorge Pacheco Areco. Entre los blancos, el sector mayoritario siguió bajo el liderazgo de Wilson Ferreira, a quien acompañó como "vicario" un nuevo dirigente, el Dr. Alberto Zumarán. El sector conservador no tuvo casi presencia en 1984. En la coalición de izquierda, el Gral. Liber Seregni reasumió su condición de líder, pese a que no podría ser candidato. Simbólicamente, la reconstrucción en este campo fue totalmente exitosa.

La organización sindical, Convención Nacional de Trabajadores (CNT), casi monopólica en 1973, ilegalizada por la dictadura y de existencia real sólo en el exilio, se fusionó con la creada en 1983, en el período de la transición en el país: el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), dando origen a fines de 1984 al PIT-CNT, totalmente monopólico de la representación del movimiento de trabajadores. En este caso, la restauración supuso un proceso de reconstrucción de memoria histórica más el reconocimiento de la emergencia de nuevos sectores, nuevos problemas y nuevas formas de situarse en el panorama político. Lo sustancial fue recrear simbó-

licamente una organización muy similar a la anterior CNT, llamada hoy PIT-CNT.

Las cámaras empresariales existentes a la salida de la dictadura fueron las mismas que existían antes del golpe de Estado y las que hoy actúan en ese ámbito. De hecho aquí no había que realizar ninguna restauración. La constitución de un organismo conjunto, una Intercameral recién se produjo en 1987, teniendo existencia informal y competencia limitada a la negociación salarial.

El movimiento estudiantil, reconstruido también en 1983, terminó fundiéndose con la organización que funcionaba en el exilio bajo control de partidarios comunistas y hoy puede decirse que se acerca mucho en su conformación a lo que era en 1973, aunque su relevancia sea muy escasa, como la de la mayoría de los movimientos estudiantiles de hoy en día. Compuesto por jóvenes a quienes les es más difícil resignificar el pasado reciente, que es prácticamente todo su pasado, en ellos la restauración carece de sentido. Sin embargo, al estar inserta la mayoría del movimiento —el universitario— en una institución mayor y monopólica, la única Universidad del país, de carácter estatal, también está teñido del pasado. A fines de 1984 el mismo rector y los mismos decanos que regían en 1973 volvieron a sus cargos. Y esto no sólo tuvo un significado simbólico. La Universidad ha vuelto a funcionar con las viejas pautas pre-golpe de Estado, resistiendo intentos de cambio.

La Constitución vigente es la aprobada por el cuerpo electoral en 1967, pese al intento de reforma en el cual insistió la corporación militar hasta último momento. De hecho, formalmente, durante un año rigieron normas que la modificaban y la corporación militar previó que el nuevo Parlamento tratase esas reformas en su calidad de Asamblea Constituyente. Sin embargo, la clase política desatendió esta parte del acuerdo político de

transferencia de regímenes y las reformas no sólo nunca se aplicaron, sino que se extinguieron. Aunque quizás hubiese sido oportuno reformular la carta fundamental, una de las piezas fundamentales del proceso de restauración fue, precisamente, mantenerla. En ellas se simbolizaba la restauración del Estado de derecho y la recuperación de todas las formas democráticas. O sea, los procesos de liberalización y democratización que conformaron la existencia de Uruguay como una poliarquía se condensaban, simbólicamente, en la restauración de esa Constitución.

La transición hubiese sido una buena oportunidad para ajustar la carta constitucional, pero, dado que eso era una exigencia de las FFAA el tema no podía formar parte de la agenda de la oposición. Además, precisamente, fue a partir de la derrota del proyecto institucionalizador de las FFAA, centrado también en la aprobación de una nueva Constitución, que se produjo, como reacción, un acuerdo tácito de defensa del orden jurídico fundamental existente antes de 1973.

Las normas electorales, con muy pequeñas modificaciones, sustancialmente vacíos generados por situaciones de hecho, fueron las mismas que se aprobaron entre 1924 y 1925 y modificadas ligeramente en 1942.

5. Elecciones

En noviembre de 1984 se realizó la consulta electoral. El Partido Colorado ganó la elección con el 41% de los votos. El Partido Nacional consiguió el 35%, la coalición de izquierda el 21%. Aparentemente habría una continuidad muy alta respecto al resultado de 1971, cuando se realizó la última consulta electoral antes del golpe de Estado.

Sin embargo, era evidente un cambio de signo en las preferencias del electorado. En 1971 la elección polarizó

al electorado y los extremos fueron los ganadores. En 1984 el triunfo fue el de la moderación, el del centro político, expresado no sólo en el resultado general sino en el obtenido por cada una de las fracciones integrantes de los partidos tradicionales y por los grupos que conformaban la coalición de izquierda.⁴

La coexistencia de los mandatos parlamentario y presidencial y la existencia de un régimen de representación proporcional, plantea el conocido problema de cómo obtener mayorías en los parlamentos cuando el ganador no posee el número de votos suficientes. La idea de gobiernos de coalición o de acuerdos de partidos no es ajena a la tradición uruguaya, pero, un mecanismo de fraccionalismo partidario que lleva a una fuerte hiper-representatividad unida al carácter tribunicio que asumen la mayoría de los representantes partidarios en el parlamento, hace dificultosa la tarea.

La hiper-representatividad es producto de un sistema electoral que facilita el fraccionamiento constante de los partidos, permitiendo a esos grupos acumular para obtener cargos. Este sistema obliga al representante electo a constantes negociaciones y arreglos con quienes le aportan votos, lo que supone atender intereses muy variados, casi todos tendientes al inmovilismo. El aspecto tribunicio está dado por el carácter regulador del Estado, que aunque muy disminuido, continúa siendo percibido por la mayoría de los ciudadanos como el principal instrumento para obtener satisfacción a sus reclamos.

En el corto lapso que estuvo vigente la constitución de 1967 antes de la caída de la democracia, la administración de la época, así como sus antecesoras habían tenido que recurrir al decreto y a la para-constituciona-

4. Para un análisis detallado de las elecciones de 1984 en el Uruguay ver Rial (1985, 1986a, 1987, 1990b).

lidad para superar los bloqueos y permitir una acción de gobierno.

6. Hacia una "governabilidad democrática"

Entre febrero (fecha de apertura del Parlamento) y marzo de 1985 (toma de posesión presidencial) se dató el inicio de la instalación del régimen democrático.⁵ Desde ese momento ha transcurrido ya casi todo el período presidencial del Dr. Sanguinetti y ya fue electo su sucesor el Dr. Luis A. Lacalle. Comparativamente, el proceso uruguayo parece bastante menos problemático que otros de América Latina. Al menos si se toma como indicador la frecuencia con que se menciona a Uruguay en la prensa internacional. La casi inexistencia de menciones indica que las cosas no anduvieron tan mal...

Superado el período de democracia limitada que rigió entre agosto de 1984 y la reinstalación del régimen, el proceso de liberalización terminó con el retorno pleno a la vigencia del Estado de derecho. A su vez, a partir de marzo de 1985, se buscó perfeccionar el proceso de redemocratización, reconociendo a todos los actores políticos como legales y terminando con las restricciones y exclusiones heredadas del pacto de salida.

Logrados estos dos extremos, podríamos decir que se había recobrado la vigencia del sistema poliárquico, aunque quedaron en pie problemas de la transición política.

Los condicionamientos que implicaban las adiciones constitucionales impuestas por el acuerdo del Club Naval, formalmente, señalaban la existencia de una democracia protegida, condicionada (Morlino, 1980). La no aplicación de esas previsiones y el fin de la vigencia de

5. La diferencia entre inauguración e instalación la estableció F. H. Cardoso. Ver el glosario de la obra de Baloyra (1987).

esas cláusulas en julio de 1985, marcaron una etapa que podía considerarse de re-inauguración de la democracia.

El éxito del proceso restaurador se basó en conseguir una "governabilidad democrática", en poner efectivamente en juego las energías del cuerpo social, sin contravenir al mismo tiempo, las reglas consensuales del juego político. O sea, sin recortar o condicionar la democracia. No era fácil lograrlo. Suponía que la mayoría de los actores políticos colaborase para lograr un consenso mínimo, sea actuando como gobernante, opositor, grupos de interés, movimiento social, etc.

El costo era mucho mayor para el sistema partidario que para los demás actores del sistema político. Durante el período los sindicatos, si bien tuvieron enfrentamientos y conflictos, trataron de manejarse con moderación y, en lo sustancial las huelgas salvajes fueron abandonadas por las dirigencias mayoritarias y el conflicto aseguró la prioridad de la disciplina laboral. Si bien hubo varios paros generales, formaron parte más de las demostraciones simbólicas de descontento, que de programas de agitación desestabilizadora. Al menos, ésta fue la percepción dominante, pese a que la central que agrupa a los sindicatos realizó seis paros generales en la administración Sanguinetti (uno en 1987, dos en 1988 y tres en 1989).

Los empresarios, por su parte, hicieron un esfuerzo consciente para ganar la opinión pública y, si bien todavía son considerados en su conjunto como grupos poco simpáticos por la mayoría de la población, es perceptible un cambio de actitud hacia ellos de carácter más favorable.⁶

6. Tres entrevistas publicadas en el mismo día en *El País* de 7 de enero de 1990 señalan la existencia de una concertación social de hecho entre 1985-1989. El Ministro de Trabajo Luis Brezzo, el asesor legal de la Cámara de Industrias Dr. Angel Caviglia y el Secretario de Conflictos del PIT-CNT, Oscar Grobba coincidieron que existió un mecanismo para dirimir los problemas emanados de las relaciones colectivas de trabajo y, aunque todos desean mejorarlo de acuerdo con sus intereses, también manifiestan la intención de mantenerlo.

En cambio, el sistema partidario diseñado para una alta competitividad por las características hiper-representativas y tribunicias, no se adapta bien a los acuerdos necesarios para poder gobernar. Los líderes partidarios debieron poner en juego el máximo de su autoridad para lograr apoyos que, si bien en muy pocos casos tenían signo positivo, en muchos implicaban “dejar hacer” a la administración o en otros casos simplemente no actuar. Wilson Ferreira en el Partido Nacional y Jorge Pacheco Areco en el Colorado, arquitecturaron esta red de apoyos en la que pudo basarse esta “governabilidad” la administración Sanguinetti con su mayoría “batllista”. En el primer caso supuso un costo alto para la fracción liderada por Ferreira y para su propio liderazgo, puesto en cuestión al plantearse el problema de la ley de caducidad al que haremos referencia más adelante. Al propio Sanguinetti, receptor de estos apoyos, sin embargo, le costó credibilidad interna. Su gobierno, como él mismo lo caracterizó al pasar un balance de cuatro años de gestión, en marzo de 1989, y lo reiteró su Ministro de Economía en diciembre, fue más “lo que evitó, que lo que hizo”. Si bien racionalmente es entendible la frase, para la masa popular este tipo de resultado no es admisible.

Los casi cinco años transcurridos desde el retorno de la democracia mostraron una situación hiperestable, tanto en el plano político, como en el social y económico, considerada por el gobierno del Dr. Sanguinetti constantemente como exitosa, y conducente a la consolidación del proceso político actual.

No es este el lugar para referir in extenso al éxito o fracaso del gobierno en el plano económico o en las políticas sociales.⁷ Sin embargo, comparando la situación

7. Sobre el tema gobernabilidad ver Rial (1988a). Ver también sobre la cuestión militar Rial (1986b, 1990a) y Perelli (1987, 1990). Sobre la gestión económica ver las obras colectivas tituladas *Uruguay 1987*, Montevideo FESUR, EBO, y *Uruguay 88*, FESUR-FCU, 1988, 2 vol. así como los artículos publicados semanalmente por *Búsqueda*.

uruguaya con la de Brasil, o la de Argentina, puede decirse que la gestión fue muy prolija. Se logró mantener el gasto público dentro de límites que hicieron “tolerable” el déficit fiscal, aunque el déficit para-fiscal fue alto, la inflación no ha pasado del 90% en el peor año del mandato (1989), hubo crecimiento económico (3,4% en el mejor año), se recuperó el salario real de los trabajadores con relación formalizada con su empleador, con relación a los indicadores existentes al fin de la dictadura, aunque no respecto a los índices existentes previamente a su instauración. Hubo un leve descenso de la tasa de desocupación. Sin embargo, aumentó notoriamente la actividad económica no formalizada y la evasión del pago de tributaciones a los institutos de previsión social. La coyuntura pasada por los países vecinos alentó el aumento de formas de trabajo informal, o de consumo directo por parte de vastos sectores de la población, basado en el contrabando. La deuda interna y la quiebra técnica de algunos bancos, paliada por una suerte de “nacionalización forzada”, aún no se ha resuelto. Este último es un problema que tendrá que afrontar la nueva administración del Dr. Lacalle bajo las pautas ya negociadas: préstamo del Banco Mundial, reflatamiento de esos bancos y eventual futura re-privatización. La deuda externa se ha renegociado constantemente, en las mejores condiciones posibles, pero sigue siendo causa de fuertes desequilibrios fiscales y económicos siendo también parte de la inflación estructural.

La percepción de la situación económica por la masa de los uruguayos siguió siendo mala. No se trata de una evaluación racional, se trata de un sentimiento de frustración, ante la imposibilidad de recuperar un pasado percibido como la “edad de oro”, aunque éste nunca haya existido, si se evalúa de acuerdo a un criterio estadístico, en comparación con otros países en el mismo período.

La insatisfacción, unida a problemas en el manejo de la misma por parte del gobierno, o sea a una incompreensión en el manejo del "imaginario social" predominante (Rial - Perelli, 1986), llevaron al resultado electoral de 1989.

Circunscribiéndonos a las perspectivas de consolidación del régimen político, o sea a que las pautas y reglas acordadas se cumplan en forma reiterada en el futuro, a mediano plazo no parece haber problemas sustanciales. No hay ningún actor interesado en un golpe de Estado o en desestabilizar el régimen asumiendo conductas semileales o desleales ante el mismo.

La coyuntura internacional favoreció el proceso de transición y el de mantenimiento del actual régimen político. Los EE.UU. presentan a Uruguay como un ejemplo de proceso de redemocratización, por la estabilidad política del país. También por la continuidad en una política económica que afirma tendencias hacia la liberalización de la vida económica y da una tenue ventaja a los mecanismos de mercado desregulados. Tanto el gobierno como los sectores privados con intereses en Uruguay apoyan los esfuerzos que hace el país en ese sentido, más con retórica verbal que con ayuda efectiva en el área económica, pero, de todos modos, esto favorece al régimen político democrático.

La URSS está enfrascada en sus problemas internos y no parece interesada en fomentar procesos desestabilizadores en el país. El Partido Comunista uruguayo, con un espacio para actuar legalmente, no adopta posturas "peligrosas", por el contrario se encuentra en franca renovación, habiendo superado en buena medida el impacto del descrédito exterior de los regímenes de *socialismo real*. Aunque sometido a las tensiones de diversas líneas internas se ha aggiornado lo suficiente para presentarse como una organización abierta capaz de man-

tener en ethos socialista en un mundo donde la práctica política descalifica las concepciones totalizantes que antes encarnaban, entre otros, los partidos comunistas. Los grupos radicales, poco a poco pierden apoyos exteriores.

La Comunidad Económica Europea apoya retóricamente el retorno a la democracia y desea que se mantenga, pero no hay una política de ayuda en lo económico que pueda considerarse relevante. Algunos de los países que la integran, sin embargo, han hecho esfuerzos para canalizar cierta ayuda relevante.

El interés del Japón en este pequeño país es muy limitado, no podría decirse que influye en el tema, ni favorable ni desfavorablemente.

Ninguno de estos grandes actores de la arena internacional parece interesado en una intervención desestabilizante del régimen político, pasando de la indiferencia al fuerte apoyo, según el caso.

A nivel regional, tanto en América del Sur, como respecto a los vecinos, Argentina y Brasil, hay una constante interacción entre los Presidentes, buscando reforzar mutuamente la estabilidad de sus regímenes políticos. En el área económica la cooperación entre los países latinoamericanos es más ilusoria que real y no demasiado relevante. En cambio importa mucho el intercambio con los vecinos, Argentina y Brasil. En los mejores años de la administración Sanguinetti, el 50% del comercio exterior se realizó con esos grandes países, cuya gestión económica es errática. Por eso y para contrarrestar este efecto, se intenta mantener el mayor grado de apertura hacia el mercado internacional como política prioritaria.

Hay que tener en cuenta como alternativa la conformación de un bloque subregional compuesto por Argen-

tina y Brasil y los pequeños países vecinos. En esta alternativa los cambios económicos y sociales que se registrarán tendrán una repercusión política muy importante. Si bien se "cerrarían" oportunidades quizás se abran muchas otras, aunque el marco pueda aparecer, inicialmente, como desfavorable.

Internamente la transición de regímenes terminó con la superación del problema derivado del pasado. En abril de 1989 un plebiscito popular cerró la cuestión de la responsabilidad militar por las formas de represión empleadas en los años recientes.

Desde una postura fuertemente racional, este problema no parecía revestir importancia en 1984, salvo para los adherentes de la izquierda, quienes habían sido el sector más castigado. La mayoría de los actores políticos creía que ningún sector estaría dispuesto a llevar adelante un pedido de cuentas por abusos que hubiesen cometido las FFAA durante el período dictatorial.

Empero, desde una perspectiva ética, por una parte, con contenidos de ajuste de cuenta en gran medida y apelando a la misma perspectiva racional, pero con referencia al autosuficiente ámbito del derecho, se pusieron en marcha denuncias, que no podían autocontenerse en ese universo de transición de regímenes planeado para hacerse en forma suave y con base a un piadoso olvido.

En 1986 el tema ya era preocupante. Una serie de procesos se habían abierto y se incriminaba a un número importante de oficiales militares en actividad.

El tema obviamente era (y es) eminentemente político. Desborda el alcance de una contienda por los derechos humanos en el pasado, para convertirse en una disputa acerca de la legitimidad de la corporación militar, la que se pone en cuestión, e interpeló a la ciudadanía respecto a un punto sustancial de la cultura política: la

interpretación del concepto de igualdad, y en otro ámbito el de justicia.

Una ley de "amnistía anticipada" se votó en diciembre de 1986 para evitar que miembros de las fuerzas militares o policiales tuviesen que concurrir a estrados judiciales civiles. Se denominó *ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado*. Significaba que la autoridad estatal no perseguiría ningún tipo de denuncia en la que estuviesen involucrados militares o policías con motivo de la represión a que dio lugar la dictadura.

Pero, un movimiento social que conjugó a la izquierda, por un lado, a sectores liberales portadores de una posición ética que rechazó el "realismo político" que suponía la aceptación de la amnistía por otro, y también a dirigentes que vieron en la instancia una oportunidad para mejorar su posición en el escenario electoral, plantearon su anulación (derogación la llamaron los partidarios de mantener la ley) mediante un plebiscito popular. La izquierda política de este modo buscó nuevamente su espacio "natural", del que debió correrse dada la necesidad de negociar con las FFAA y aparecer fuertemente "moderada", dejando el espacio "contestatario" al Partido Nacional. Sin embargo, un sector relevante de este partido adoptó la misma posición, mientras que en el Partido Colorado sólo lo hacía un diputado.

El trámite de la reclamación fue largo. Obtenido el número de firmas de ciudadanos requerido para convocar el plebiscito, éste recién se llevó a cabo en abril de 1989, tras un azaroso trámite de compulsas de las mismas que duró más de un año y motivó fuertes confrontaciones.

El plebiscito ratificó la resolución del Parlamento, pero el problema de la condena de las FFAA por una parte importante de la sociedad se mantuvo y, al mismo

tiempo, marcó una postura favorable a consideraciones éticas y contrarias al "realismo político", expresión en buena medida del descontento existente en el cuerpo electoral, que se expresó nuevamente en noviembre de 1989 (Rial, 1989).

La extensión de este problema durante casi toda la administración Sanguinetti fue favorable para el proceso de consolidación política del régimen, evitando superponerse a problemas económicos y sociales. Pero tuvo un precio muy caro para aquéllos que respaldaron la iniciativa de cerrar el pasado en esta forma, especialmente para el Partido Colorado en su conjunto.

El problema es complejo. En lo que se refiere a la política militar el gobierno no tuvo una de carácter comprensivo. Como en la mayoría de los países latinoamericanos las Fuerzas Armadas mantienen un ámbito de autonomía importante que abarca:

- a) regulación de la carrera militar,
- b) diseño y puesta en práctica de misiones, y empleo de la amenaza o el uso efectivo de la violencia legal estatal en su máxima expresión;
- c) control interno de los recursos asignados a la fuerza,
- d) posibilidad de "encender la luz roja", si el orden político social se encuentra amenazado. Como en todos los países latinoamericanos que pasaron por el proceso de transición a la democracia, la idea dominante de la clase política fue —y se espera que aún pueda ser— olvidarlos dejando estos márgenes de autonomía y tratando que no ocurran hechos que permitan su injerencia en la política cotidiana.

En el caso uruguayo luego de removido el problema de las responsabilidades por abusos de derechos huma-

nos que tuvieron miembros de la institución militar en el período militar, no se plantearon más problemas con esa corporación, aunque mantiene una autonomía funcional importante. (Rial 1990a, Perelli, 1990).

Además, los militares son un actor político. En el caso uruguayo son el dato que no ajusta al proceso de restauración del régimen político. Pese a ello, a menos que otras variables cambien y lleven a las FFAA a percibir que el "buen orden" se derrumba, no variaría su actual situación de socios leales del régimen democrático.

En una óptica más amplia el tema del pasado aparece clausurado. Las reglas del juego democrático así lo determinaron en abril de 1989. Sin embargo, la construcción de la memoria social, sobre la cual se basará la futura labor historiográfica aparece fracturada y es una nota discordante en nuestro "imaginario social" (Rial - Perelli, 1986).

Con este plebiscito quedaba cerrada la transición, pero quedaba en pie el proceso de restauración.

Para lograr esa restauración era necesario mantener el "*buen orden*", *social*. Se ha logrado, pese a que la conflictividad laboral ha tenido picos que hacían temer su ruptura. Los militantes comunistas han ganado crecientemente el control del aparato sindical y una alianza tácita con el gobierno hizo que los conflictos tuviesen límites más o menos conocidos. Se trata de un proceso de "integración negativa", de proclama retórica de cambio social, acompañada de una política práctica tendiente a afirmar el régimen. El peligro de esta actitud es el vaciamiento de contenido del movimiento. Los comunistas controlan el aparato, pero no pueden asegurar la lealtad de los trabajadores. Ya hubo varios intentos por parte de diversos sectores de trabajadores de realizar huelgas "salvajes" o francamente desestabilizadoras del régimen político, que, hasta ahora, pudieron controlarse.

El temor de retornar a una situación de indisciplina laboral generalizado, ha motivado el reclamo constante, por parte de los empresarios, apoyado por algunos sectores de la clase política, de implantar reglamentaciones a la actividad sindical referidas al derecho de huelga, de modo que éste pueda ejercer en un marco predeterminado y evite conflictos salvajes o generalizados. Pero es un hecho que, en general, el movimiento sindical trata primero de negociar y usar medidas de fuerza sólo en segunda instancia.

El temor a la desestabilización llevó a la clase política a restringir el juego político, buscando una *situación hiperestable*. El mayor ejemplo lo dio el líder opositor, Ferreira Aldunate, quien no vaciló en cambiar su actitud férreamente opositora frente a los militares para apoyar la ley de amnistía y de este modo liquidar un proceso de resentimiento que hubiese llevado a su partido a una situación de exclusión por largo tiempo, y, además, reordenar la ubicación del mismo en el espectro político, saliendo de la situación extrema en que estaba por no participar del pacto del Club Naval.

Además, ofreció el apoyo parlamentario de su sector político, bajo la consigna de asegurar la "governabilidad". Restringiendo el concepto a la idea de dar apoyo parlamentario, sin ser parte de un gobierno de coalición, en un régimen presidencialista que carece de mayoría parlamentaria, buscó asegurar la permanencia del régimen democrático evitando los choques entre Parlamento y Poder Ejecutivo que fueron muy corrientes entre 1968 y 1973 y que la normatividad constitucional sancionada en 1967 no permite superar. Lograr la restauración suponía este precio. El líder conservador populista Jorge Pacheco Areco, por su parte, dio su total apoyo a la administración Sanguinetti.

Al acercarse la elección de 1989 los miembros de la clase política se dieron cuenta que había cambios en el

escenario político. El referéndum mostró una división entre quienes asumieron una postura ética y los que adoptaron el “realismo político”, cruzando “lealtades” partidarias, y en menor medida ideológicas, que no salieron bien paradas. La elección de noviembre confirmaría el cambio.

7. La nueva elección y el fin de la restauración

En mayo de 1989 se sustanció un pleito interno dentro de la hasta entonces mayoría del Partido Colorado, el batllismo.

El presidente Sanguinetti hubiese deseado que el candidato para sucederle fuese el Dr. Enrique Tarigo, quien ejercía en ese momento la vicepresidencia. Ante esta candidatura se alzó la del antiguo líder del sector, el Dr. Jorge Batlle. Para evitar presentar dos candidaturas que se suponía no podrían enfrentar con éxito al otro contendor del partido, el Sr. Pacheco Areco, se pactó una elección interna de carácter abierto; ésta fue ganada ampliamente por el Dr. Batlle. En el momento no fueron muchos los que vieron en ello el primer signo de la derrota para el partido de gobierno en la próxima elección de noviembre.

Contando con el apoyo de casi todo el aparato partidario y de gobierno, el Dr. Tarigo perdió una elección que, de acuerdo a criterios “racionales”, tendría que haber ganado.

En el Partido Nacional, en el seno del cual se había producido la muerte tras una rápida enfermedad de su líder legal y carismático, Wilson Ferreira, comenzó a perfilarse una nueva jefatura.

El sucesor designado de Ferreira, Alberto Zumarán, pronto perdió pie. El intento de mantenerse como el mejor exponente del centro político, fracasó.

El antiguo socio de Ferreira, el profesor Carlos Julio Pereyra, apostó a un perfil de izquierda, todavía en vida de Ferreira Aldunate, apoyando el plebiscito contra la ley de caducidad. A su muerte, actuó como "extremo" izquierdo manteniéndose en el partido tradicional. Su planteo en lo económico y social es el más restauracionista en el marco de los partidos tradicionales.

El nuevo jefe blanco, un joven político, diputado en 1971, senador en 1984, el Dr. Luis A. Lacalle, nieto del caudillo civil blanco Luis A. De Herrera que dominó la vida de su partido entre 1920 y 1959, nucleó en torno suyo a un grupo político que se presentó como alternativa. Si bien mantuvo los cánones de moderación que hacían de él el mejor candidato continuador de la administración Sanguinetti, buscó transmitir la idea que el cambio socio-económico que se esperaba en 1984 y que no tuvo lugar, podría darse con él. Este cambio apuntaba a lograr el "viejo Uruguay" en un nuevo marco. La retórica, nutrida de las mismas fórmulas neoliberales para la política económica que inspiraban el discurso de su contendor, Jorge Batlle, fue transmitida, sin embargo, de manera de no asustar a los eventuales votantes que desean los cambios pero sin perder nada de lo ya conquistado... La actitud del candidato logró captar apoyos empresariales importantes, al ser percibida como la propia de un político dúctil y confiable.

Era el candidato para completar la restauración, aunque apelando a cambios modernizadores. Concluida la transición en lo político, había dos alternativas posibles: completar la restauración en lo económico y social o realizar un cambio radical.

La campaña de Lacalle se centró en lograr el mejor equilibrio entre esas dos propuestas antitéticas.

En el Partido Colorado hubo dos candidatos fuertes. El caudillo populista y expresidente Jorge Pacheco apa-

reció como expresión de los intereses de sectores desheredados, de aquéllos que ya no pueden autoperibirse como miembros de los sectores medios, que buscan una figura fuerte paternal de protector. También era percibido como el representante de los que desean un gobierno enérgico, si es necesario represor, continuando la tradición para-constitucional que caracterizó su gobierno, así como la de aquellos que apoyaron la dictadura militar. En su sector, un nuevo líder emergente, el Dr. Pablo Millor, electo senador, se destacó por el apoyo que concitó a su alrededor. En forma significativa, Millor bautizó a su movimiento "Cruzada". Pacheco contó con el apoyo de sectores empresariales, aunque menos importantes que los que apoyaron al Dr. Lacalle. Su candidatura era rígidamente restauracionista.

El Dr. Batlle apeló a la reconstrucción partidaria, buscando transformar el batllismo. En lugar de ser la fuerza partidaria que promovía el estatismo, como forma de proteger a los débiles, optó por la retórica de las recetas neoliberales. Al igual que el Dr. Lacalle, sustentar este discurso no se articulaba con una posición neoliberal global. No defendió una idea de nueva "justicia", tampoco se afilió expresamente a la idea del "estado mínimo". Es más, consideraba —al igual que el Dr. Lacalle— que el Estado tendría un papel fundamental en el cambio económico y social que deseaba impulsar. Pero, a diferencia del candidato nacionalista, expresó sus ideas en forma rotunda y agresiva. Sirvió para aventar apoyos empresariales importantes y para que fuese rechazado por buena parte del electorado favorable a las posiciones liberales. Su planteo fue percibido como cambio radical y no restauracionista, aunque, hay que consignarlo, no era realmente un planteo "extremo". En gran medida también había nostalgia en su campaña centrada en el eslogan: "para volver a vivir".

Los sectores socialdemócratas del partido, expresados por pequeñas fracciones, una con candidato presidencial propio, quedaron ahogadas dentro de ese marco ofrecido por Batlle y Pacheco. El presidente Sanguinetti se refugió en la neutralidad irineica, seguramente pensando en la elección de 1994, y no dio batalla. De hecho, el Partido Colorado, el creador del batllismo, que luego, junto con el Partido Nacional promovió un estilo de desarrollo asistencialista en base al aparato estatal, quedó sin ningún sector importante que representase esa posición. Quienes así pensaban tuvieron que buscar otras tiendas partidarias.

El Frente Amplio se fracturó en 1989. La ruptura estaba preanunciada luego del resultado electoral de 1984. Los sectores moderados que fueron mayoritarios dentro de la coalición en ese año recién la abandonaron ante la inminencia de la consulta electoral. Mientras tanto, había naufragado una idea de crear una nueva izquierda en base a una reforma constitucional que permitiese formas de gobierno semi-parlamentarias partiendo de una reforma electoral.

La ruptura dio origen al llamado *Nuevo Espacio*, conformado por el Partido por el Gobierno del Pueblo, integrado originariamente por disidentes batllistas del Partido Colorado, que mantienen la tradición estatista del partido y asumen una retórica socialdemócrata y por dos sectores social cristianos. Estos últimos trataban de recobrar su identidad perdida por su asociación al resto de la izquierda desde 1971.

Este grupo tuvo esperanzas de votación mucho más altas de las obtenidas. Sin embargo, conseguir un 9% de los votos en un marco donde optar por este partido no suponía ningún "voto útil" indica un éxito notorio. Un núcleo importante de ciudadanos que están imbuidos de la idea de igualdad como rectora de la vida política, con una

creencia casi religiosa en el Estado redistribuidor como “escudo de los débiles”, dio su apoyo a esta aventura y restó un número importante de votos fundamentalmente al Partido Colorado.

En el Frente Amplio permanecieron comunistas, socialistas, radicales, antiguos seguidores de los ahora legales “tupamaros” y una serie de pequeñas organizaciones independientes.

Pese a que los dramáticos cambios registrados en 1989 en Europa Oriental, China y la URSS desacreditaron una opción socialista, en Uruguay, así como en otras partes del sur de América, este hecho no tiene por correlato el hundimiento de la izquierda política. En cambio, la utopía socialista se encarna en actores de nuevo tipo.

En Brasil es el PT, esa extraña mezcla de “aristócratas del proletariado”, católicos con fuertes grados de culpa que desean lo imposible: una “parusía terrenal”, unidos a los intelectuales de una clase media con conciencia culpable de sus privilegios en una sociedad de millones de parias.

En Uruguay, el actor es este Frente donde confluyen capas medias desencantadas o resentidas, trabajadores que no pueden salir de su condición de dependientes con bajos ingresos, intelectuales con fuerte sentido ético de la redención humana y jóvenes que también desean que la utopía deje de ser tal para ser parte de lo cotidiano. La apelación al socialismo adquiere de este modo un nuevo sentido, es una ética de lo colectivo en cuyo centro hay, específicamente, una mística de la igualdad. Se sabe que el país es pobre y que sí, eventualmente, se repartiese igualitariamente su renta sería poco lo que cada ciudadano obtendría. Pero sería socialmente justo...

Esta postura, unida a candidatos creíbles, capaces de transmitir esta idea, muy especialmente el Dr. Tabaré

Vázquez, candidato a intendente de la principal ciudad del país, Montevideo, permitió al Frente obtener el triunfo en esa escala local. El planteo, en este caso, también fue restauracionista, pero apuntando a un cambio para lograrlo.

Los resultados preliminares mostraron el triunfo del Partido Nacional por el 39% —por consiguiente tuvo un 4% más que en 1984—; el Partido Colorado registró una fuerte caída del 41% al 31%, el Frente Amplio volvió a tener el 21% de los votos, pero hay que tener en cuenta que un sector, el ahora llamado Nuevo Espacio lo abandonó. Esta nueva coalición obtuvo el 9%. En conjunto, estos dos grupos de izquierda lograron la adhesión del 30% de los votantes.

En Montevideo, el Frente Amplio obtuvo el 37% de los votos y el Nuevo Espacio el 12%. En conjunto, la izquierda “neta” tuvo un 49% de los votos de los cuatro agrupamientos que obtuvieron cargos representativos. Los partidos tradicionales sumaron el 51% de los votos con una leve ventaja del Partido Nacional (26% de los votos sobre 25% Colorados).

Las encuestas de la empresa EQUIPOS permiten comprender mejor las causas profundas de este fenómeno. En una encuesta realizada en julio de 1988, se señalaba que el 45% de los uruguayos residentes en centros urbanos consideraba que la situación económica empeoraría en 1989, un 32% no esperaba cambios y sólo un 11% esperaba mejorar. El resto no respondía o indicaba no saber que decir. Una encuesta post electoral de la misma empresa encargada por el presidente electo mostró un cambio notorio en las expectativas. También un 33% considera que la situación seguirá igual, pero los que responden que empeorará son ahora sólo el 11% y los que indican que mejorará pasaron a ser el 42%.

Estos resultados traducen la imperiosa necesidad de esperanza de la masa de la población. En la elección, se castigó a quienes le presentaron opciones de hierro que la excluyen. El manejo muy racional de la política lleva a una situación de frustración y falta de esperanza en vastos sectores de la población que pueden llegar a ser peligrosos. En el Uruguay no se produjeron explosiones populistas de tipo conservador como la que llevó a Fernando Collor a la presidencia de Brasil, o a Carlos Menem a ganar la jefatura de Estado y gobierno en la Argentina. En cambio, como ha ocurrido en San Paulo y otras importantes alcaldías brasileñas, se intentaron experimentos, que dieron el triunfo a la izquierda a este nivel.

Podría apelarse a símiles históricos y señalar que podríamos estar viviendo en una situación Weimar, de la cual puede emerger una nueva dictadura. Pero también podríamos estar en una situación previa a una nueva forma de New Deal. No queda claro qué tipo de reformas económicas y sociales serán viables en el país en el futuro próximo, pero podrían perfectamente impulsarse cambios estructurales dentro del marco político de un régimen democrático.

La restauración alcanzó su límite dentro de la administración Sanguinetti. La utopía del "ayer mejor" ya no tiene más capacidad de realización. Su último intento está en el triunfo del Frente Amplio en Montevideo y, en su conjunto, en la opción realizada por más del 40% del electorado del país. Gran parte de los votos de las dos coaliciones (Frente Amplio y Nuevo Espacio), unidos a los del Prof. C. J. Pereyra, apuntaron a esa dirección.

También hemos señalado que parte de los discursos de Lacalle y Batlle apuntaban hacia el pasado. Tanto el Frente Amplio como el Nuevo Espacio propugnaron un programa que, en líneas generales, continúa la tradición

de realizaciones del país "batllista", en base a un estado asistencialista que protege a parte de los estratos dependientes de la sociedad, en particular las clases medias.

Dado que las preocupaciones mayores de la administración Sanguinetti estuvieron en el campo político, quedó un espacio para intentar una vez más esa restauración. Sin embargo, tanto el ganador de la elección, Dr. Lacalle, como la fracción colorada encabezada por el Dr. Batlle, así como buena parte de los líderes de izquierda, no creen en esa posibilidad. El fin de este proceso, sin embargo, será lento y, por tanto, contradictorio y ambiguo.

En lo inmediato, lo viable es una acentuación del neo-liberalismo económico como receta, aunque atenuado por esos reclamos de culminar la restauración. Para evitar graves conmociones sociales resultantes de la tensión entre lo posible y lo deseado, resultará sustancial el papel de la clase política y muy especialmente de sus líderes.

El liderazgo colectivo, el de la élite política, importa para la efectiva consolidación del régimen por la vía de la estructuración de una administración pública fuerte, que no dependa de los vaivenes del normal juego partidario.

La institucionalidad vigente no favorece un gobierno de coalición. La confusión entre jefatura de Estado y jefatura de gobierno no favorece conductas parlamentarias. Por eso es difícil pedir coaliciones formales. Su costo electoral es elevado. Quizás vuelva a la agenda de discusión el tema de reformas de las leyes electorales, de partidos y eventualmente de la Constitución.

Pero también se necesitan líderes que motiven adhesión popular, que atraigan por la vía carismática más que por la racionalidad de sus posturas, líderes que

inviten al ciudadano a seguirlos y a tener confianza en los procesos. La excesiva racionalidad puede ser peligrosa y la experiencia de la caída de la república de Weimar es aleccionadora. El tiempo presente obliga a una tensión entre la racionalidad propia del que busca ocuparse del bienestar de su comunidad (una suerte de perspectiva socialdemócrata), con la de aquél que busca la justicia y el estado mínimo (propio del neoliberal). En cambio lo que hay que evitar es la frialdad de tecnócrata. Ante éste se alzarán siempre una barrera de eticidad que finalmente lo desterrará, aunque sea a costa de nuevos y renovados problemas.⁸

El tiempo que adviene estará dominado por el tema económico social y en menor medida por el político. Para evitar la falta de respuestas a lo primero puede volver a intentarse centrar la agenda en lo segundo, por vía de cambios institucionales. Pero igual, el tema económico y social estará presente. La restauración llega al fin, pero la pregunta es si la ciudadanía deseará el cambio que realmente es posible, ya que el que desea, que supone lo mejor de diversos mundos, no es alcanzable.

Bibliografía

BALOYRA, Enrique A. (ed). 1987. *Comparing new democracies. Transition and consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*. Boulder. Co/London. Westview.

DAHL, Robert A. 1971. *Polyarchy, Participation and opposition*. New Haven, Yale University Press.

8. El 26 de noviembre también se votó una enmienda constitucional por una mayoría abrumadora, casi el 80%. Estableció que los jubilados y pensionados en el futuro recibirán el mismo porcentaje de aumento que se conceda a los funcionarios públicos, y en las mismas oportunidades. Su cumplimiento implica una carga de unos 160 millones de dólares, un 2% del PBI. Será un factor inflacionario y aumentará el déficit fiscal. Excepto el Dr. Battle, ninguno de los candidatos se opuso a la iniciativa, aunque justo es decirlo, muy pocos agitaron el tema entusiastamente. El reclamo era considerado "justo" por la masa de la población y los argumentos tecnocráticos en contra, forma en que fueron presentados por Battle, no convencieron.

- GUILLESPIE, Charles. 1985. "Uruguay's return to democracy" in *Bulletin of Latin American Research* No. 4 (2).
1986 "Uruguay's transition from Collegial Military-Technocratic Rule". in O'Donnell, Schmitter & Whitehead (1986).
- GONZALEZ, Luis E. 1983. "Uruguay: an Unexpected opening" in *Latin American Research Review* 18 (3).
1984. "Political parties and redemocratization". Washington, *Wilson Center. Working Papers* #163.
1985. "El sistema de partidos y las perspectivas de la democracia uruguaya". Montevideo. *CIESU, documentos de trabajo* N° 91/85.
- HERMET, Guy. 1983. *Aux frontières de la démocratie*. Paris, PUF.
1985. *La démocratie octroyée*. Paris. PUF.
- LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore-London. The John Hopkins University Press.
- MORLINO, Leonardo. 1980. *Come cambiano i Regimi Politici*. Milano. Franco Angeli.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe & WHITEHEAD, Lawrence (eds). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore. MD., John Hopkins University Press.
- PERELLI, Carina. 1987. *Someter o Convencer. El discurso militar*. Montevideo. CLADE/CIESU.
1989. "Putting conservatism to good use. Women and unorthodox politics in Uruguay from breakdown to transition" in Jane JAQUETTE (ed): *The Women's movement in Latin America. Feminism and the transition to democracy*. Boston. Unwin Hyman.
1990. "The Military's perception of the Threat in the Southern Cone of South America" and "The Legacies of transitions to Democracy in Argentina and Uruguay" in L. W. GOODMAN, J. S. R. MENDELSON, & J. RIAL (Eds): *The Military and Democracy. The future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington, Mass, D.C. Heath. Lexington Books, 1990.
- RIAL, Juan. 1985. *Uruguay: Elecciones de 1984. Un triunfo del centro*. Montevideo. EBO.
1986. *Uruguay. Elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*. San José de Costa Rica. CAPEL.

1986. *Las Fuerzas Armadas: soldados - políticos garantes de la democracia?* Montevideo. CLADE/CIESU.

1986. "Concertación y gobernabilidad" in AA.VV.: *Sistema electoral y representación política*. Madrid. ICI-FES. También en CIESU, DT 124/85, Montevideo.

1987. "Parties and elections in the process of transition in Uruguay" in E. Baloyra (ed): *Transitions and consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*. Boulder. Col. Westview Press.

1988. "Gobernabilidad, partidos políticos y reforma política. Uruguay a tres años de la restauración de la democracia". Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales* N° 3. ICS. IE. También en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2/1988.

1988. "Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia". Montevideo. PEITHO. *Documentos de Trabajo*.

1988. "Transición hacia la democracia y gobernabilidad en Uruguay 1985-1988". in *Pensamiento Iberoamericano* No. 14, Madrid.

1989. "El referéndum del 16 de abril de 1989 en Uruguay" in CAPEL": *El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*. San José IIDH-CAPEL. 1989.

1989. "Las transiciones y el constitucionalismo" in *La Semana de El Dia* 11, 18,25 de noviembre de 1989. Montevideo.

1990. "The Armed Forces and the Question of Democracy in Latin America" and "Armed Forces and Democracy": The Interest of Latin American Military Corporations in Sustaining Democratic Regimes" in L.W. Goodman, J. Mendelson & J. Rial: *The Military and Democracy. The future of civil-military Relations in Latin America*. Lexington. Mass. D.C. Heath. Lexington Books.

1990. "Competizione partitita e transizione democratica in Uruguay" in A. SPREAFICO (a cura di): *Transizione alla democrazia*. Milano. F. Angeli.

RIAL, Juan & PERELLI, Carina. 1986. *De mitos y memorias políticas, la represión, el miedo y después...* Montevideo. Ebo.

RUSTOW, Dankwart A. 1970. "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model" in *Comparative Politics* 2 (3).

SANTAMARIA, Julian. (ed). 1982. *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid. CIS.

- SCHMITT, Carl. 1964. *La dictadura*. Madrid. Revista de Occidente.
- SCHMITTER, Philippe C. 1979. "Speculations about the perspective demise of authoritarian regimes and its possible consequences". Washington DC. *Wilson Center. Working papers No. 60*.
- URUGUAY, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1980. *Diario de Sesiones*. Montevideo, Diario Oficial #20875.