

URUGUAY. CRISIS Y RESTAURACION DE LA REPUBLICA MODERADA (1955-1990) (*)

GERARDO CAETANO *

JOSE RILLA *

Crisis Estructural y quiebra del modelo (1955 - 1973)

El fin de la restauración neo-batllista

Como era ya tradicional, el despliegue de la crisis económica a mediados de los años 50 volvió a constituirse en el país en un momento propicio para revisiones y promesas de cambios profundos. Sin embargo, en esta ocasión ya los primeros fenómenos que anunciaron con claridad la inflexión recesiva estuvieron marcando de modo incontrovertible que la prosperidad estaba tocando a su fin y que la crisis del viejo orden tenía una inocultable hondura estructural.

Como también era de esperar, esta crisis estructural consolidó su presencia a partir de un cambio radical en el mercado capitalista y de su consiguiente impacto en el país. Terminada la guerra de Corea, una nueva economía mundial bajo una hegemonía fuerte de los EEUU ingresaba en una fase de expansión y de cambio: incremento en el desarrollo tecnológico, profundización de la transnacionalización económica, predominio creciente del capital financiero, renovación del sistema monetario internacional. En el área latinoamericana, esta nueva etapa comenzaba rápidamente a proyectar sus características más señaladas: al tiempo que se expandían fuertemente las inversiones directas de los EEUU en la región, decrecía la demanda internacional respecto de los productos latinoamericanos, los precios internacionales iniciaban un curso claramente desfavorable para los países del continente y estos en forma progresiva ingresaban en la espiral del endeudamiento. En ese marco, el comercio exterior, una vez más, se constituyó en el canal de entrada predilecto de la crisis en el país: *el deterioro de las relaciones de intercambio* se reflejó rápidamente de modo categórico en los saldos negativos de la balanza comercial y del balance de pagos.

A contramano de lo que por entonces decían las visiones más extremas de los análisis dependientistas, el colapso también reflejó la culminación de viejos desequilibrios de raíz local. El estancamiento ganadero, que la crisis vino a ratificar y profundizar, volvió a

* Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.

reconocer razones de larga duración, sumándose ahora la detención de la expansión agrícola. Por su parte, el freno del impulso industrializador -como ha estudiado entre otros Germán Rama- tuvo también mucho que ver con la explosión de problemas ya presentes y visibles durante la etapa del “desarrollo acelerado”: la índole muchas veces particularista e indiscriminada del proteccionismo oficial, que comprometió sin duda la viabilidad del proyecto; su apuesta restrictiva a un mercado interno pequeño, sumado a su estricta dependencia de muy importantes importaciones de bienes de capital; la escasa atención prestada a la innovación tecnológica y a su necesaria vinculación con una reforma educativa profunda; la ausencia una vez más de un empresariado vigoroso, capaz de hegemonizar y profundizar el impulso; entre otros. Asimismo, el estancamiento productivo y la caída de las exportaciones se volvían más graves ante una nueva constatación de la rigidez de la estructura de importaciones, todo lo que hacía más dramáticos los desequilibrios en el comercio exterior. Por último, la situación también deteriorada de las economías de los países vecinos afectaba de manera directa la viabilidad efectiva de un eventual alivio por el lado de la venta de servicios (turismo, intermediación financiera y comercial, etc.), otra apuesta tradicional en la historia de la economía uruguaya.

La crisis económica era entonces estructural no sólo porque expresaba una modificación radical e irreversible en el mercado mundial y en sus condicionamientos sobre la inserción internacional del país, sino también porque venía a expresar -como ninguna otra coyuntura anterior- el quiebre definitivo de toda una construcción económica de larga duración, cuya fragilidad no podía menoscabar sin embargo el éxito cierto de su persistencia y de su probada capacidad de reajuste. Las condiciones emergentes de la nueva situación económica tradujeron a las claras la gravedad en buena medida inédita del desafío que se iniciaba: se rompió aceleradamente la estabilidad tradicional de los precios internos, ingresándose en una fuerte espiral inflacionaria; se desató una dura lucha por un excedente estancado, pautada -entre otras cosas- por una explosión de las actividades especulativas y por una acrecida corporativización de las relaciones sociales y políticas; el déficit presupuestal aumentó sensiblemente sus dimensiones, al tiempo que el nivel de actividad descendía y el PBI retrocedía por primera vez en muchos años.

La gran mayoría de los indicadores recesivos comenzaron a evidenciarse en forma clara a partir de 1955, por lo que la vuelta al gobierno de Luis Batlle (comandando el segundo colegiado entre 1955 y 1959) estuvo marcada a fuego por esa coyuntura de crisis radical. La agitación y el descontento se hicieron sentir rápidamente en todos los sectores de la sociedad uruguaya. Los ganaderos arremetieron sus críticas contra el gobierno (en particular, respecto a la política cambiaria), adoptando drásticas medidas que fueron desde la retención de los excedentes exportables de lana hasta el contrabando liso y llano, como formas de presión devaluatoria sobre el tipo de cambio. Los industriales comenzaron a distanciarse de las posiciones oficiales, endureciendo sus relaciones con los sindicatos. Estos, por su parte, potenciados en su desarrollo tras las décadas de

impulso industrializador, resistieron de inmediato las presiones a la baja sobre los salarios y los niveles de ocupación.

Las respuestas del gobierno ante la profundización de la crisis hicieron más notorio el agotamiento del modelo de desarrollo básicamente aplicado en el país desde el 900. La mayoría de las medidas gubernamentales fueron rutinarias y escasamente innovadoras, al tiempo que las políticas públicas aparecían cada vez más prisioneras de la dialéctica de lucha de intereses contrapuestos.

Si a nadie podía sorprender que la crisis llegara al escenario político, lo que sí resultó llamativo fue la celeridad y la virulencia de sus efectos en ese plano. Todo parecía converger en la perspectiva de un creciente aislamiento del gobierno: a los procesos ya anotados debía sumársele la agudización de los problemas en la interna batllista y colorada, la reunificación y los nuevos bríos del nacionalismo opositor (a cuyas filas se sumó en 1958 el ascendente movimiento ruralista, liderado por Nardone) y la renovada agitación estudiantil en procura de una nueva ley orgánica para la Universidad. En ese contexto, los resultados electorales de 1958 parecieron adquirir la dimensión de una verdadera revolución política en el país: el P. Nacional (con la hegemonía interna del herrerismo) obtuvo una espectacular victoria con más de 120.000 votos sobre el P. Colorado, triunfando además en 18 de los 19 departamentos del país.

Muchos anunciaron entonces, de manera solemne, que el viraje electoral significaba "el corte más profundo en la historia uruguaya", advirtiendo que la derrota del batllismo en las urnas traducía en realidad el fin del "Uruguay batllista". Las expectativas rupturistas y fundacionales parecían alimentarse tanto a partir de los múltiples indicios de la hondura estructural y global de la crisis, así como respecto a las señales y tendencias predominantes en los centros hegemónicos del mundo capitalista. Algunos sostuvieron entonces que había llegado en el Uruguay la hora de transformaciones traumáticas. Otros, en cambio, se mostraron más escépticos, advirtiendo que las líneas de continuidad y "amortiguación" podían volver a operar una vez más, aún después de la "tormenta" de la crisis.

Entre los intentos de reestructura y las "prisiones de larga duración"

Con la victoria nacionalista y el papel relevante jugado en ella por el movimiento ruralista de Nardone, resultaba evidente que el sector ganadero retornaba a posiciones hegemónicas en la nueva ecuación de poder emergente. Todo confluía entonces para que se operaran muy fuertes cambios en las políticas públicas y por cierto que las expectativas no fueron defraudadas. Ya durante su primer año de gestión el nuevo gobierno adoptó un curso fuertemente liberalizador en la conducción económica, cuyo eje se estructuró a partir de la aprobación en diciembre de 1959 de la "Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria". La nueva orientación de la política económica se completó al año siguiente, al firmarse la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional. Con el cambio de gobierno se producía una modificación sustancial en

esta dirección, pasándose a una aceptación general de las tesis fondomonetaristas antes ignoradas o resistidas.

Como han señalado Alicia Melgar y Walter Cancela, el nuevo programa económico habilitado por estas medidas proyectaba un fuerte “golpe de timón” en las orientaciones públicas: se establecía un nuevo régimen cambiario, suprimiéndose los cambios múltiples y preferenciales y adoptándose un cambio libre y único; se consagraba la libre importación y exportación de bienes y servicios, eliminándose los sistemas de contralor inaugurados en los años 30; se establecía la eliminación de varios subsidios, buscando terminar con la fijación política de los precios internos; se adoptaban las premisas fondomonetaristas en el combate de la inflación; se apostaba al abandono acelerado del dirigismo estatal, priorizándose la reducción del déficit fiscal; entre otros. El nuevo modelo apuntaba al establecimiento acelerado de una economía de mercado en forma, con una moneda “realista” y estable y una liberalización sistemática de las relaciones económicas.

Sin embargo, la reorientación de la política económica encontró en su aplicación mayores obstáculos que los esperados. El aceleramiento en el proceso de liberalización se vio rápidamente bloqueado por viejos factores estructurales de la sociedad uruguaya: ni el Estado pudo abandonar al ritmo previsto todas sus áreas de intervención ni tampoco los agentes económicos privados respondieron de modo efectivo a la transferencia de liderazgo social que les ofrecía el gobierno. Los ganaderos se vieron altamente beneficiados por el nuevo rumbo de la política económica, pero volvieron a reiterar su ineptitud hegemónica para liderar un nuevo proyecto. La mayoría de los indicadores marcaron un fracaso relativo en la conducción económica de este primer gobierno blanco: la balanza comercial y la de pagos continuaron deficitarias; pudo contenerse la espiral inflacionaria, pero el producto apenas si creció muy modestamente; el salario real no recuperó sus guarismos anteriores, al tiempo que creció la desocupación; se profundizó el endeudamiento externo; continuó la tendencia especulativa en la actividad económica, volviéndose a postergar la reactivación anunciada.

En 1962 volvió a triunfar el Partido Nacional en las elecciones nacionales, pero esta vez por mucho menos margen (menos de 25.000 votos) y cambiando la relación de fuerzas al interior del *lema* (los grupos más centristas moderados triunfaron sobre la fracción herrero-ruralista, mucho más radical en su propuesta de liberalización económica).

La conducción económica del nuevo gobierno marcó en sus comienzos algunos cambios respecto a la orientación anterior, atenuándose los alcances de la Reforma Monetaria y Cambiaria. La nueva política, que abandonaba inicialmente la ortodoxia fondomonetarista, tenía como principal objetivo el superar la crisis del sector externo y denotaba sin duda cambios de importancia en las apoyaturas sociales y políticas del nuevo gobierno.

Los logros del nuevo viraje en la orientación económica no fueron los esperados. La espiral inflacionaria volvió a desatarse, cayendo nuevamente el salario real, con lo que volvió a arriesgar la conflictividad social. En este marco, hacia el final de este segundo

gobierno blanco se operó un nuevo cambio dramático en la conducción económica, volviéndose a la ortodoxia fondomonetarista. Ese cambio de política no daría réditos económicos ni políticos: los problemas anteriores (inflación, fuga de capitales, endeudamiento, etc.) reaparecieron en 1966, al tiempo que el Partido Colorado recuperaba el gobierno en las elecciones nacionales de ese año.

Como ha señalado F. Panizza, el fracaso de las políticas económicas durante los gobiernos blancos adquiriría mayor destaque si se cotejaban sus objetivos iniciales con los resultados obtenidos: a contramano de los discursos liberalizantes, el gasto público creció y mantuvo su composición interna; la decidida opción inicial por los ganaderos rápidamente debió ser sustituida por la adopción de una política más oscilante y ambigua en el relacionamiento con los distintos agentes económicos; el Estado volvió a demostrar su consistencia institucional, dificultándose el tono representacional del programa de "vuelta al mercado", etc. Como también señala con acierto el mismo autor, estos fenómenos se asociaban también con la persistencia de una crisis de hegemonía en la sociedad uruguaya: los ganaderos repitieron en la coyuntura muchas de sus debilidades tradicionales en la materia, al tiempo que también estuvieron ausentes "articulaciones hegemónicas" alternativas. La reestructura económica exigía una reestructura política vigorosa, que terminara con las inercias, con los equilibrios y también con las resistencias y continuidades de la vieja formación política uruguaya. La "prisión" en la que volvieron a caer las nuevas políticas económicas de los gobiernos blancos estaba señalando que esa reestructura política era muy difícil y, en todo caso, extremadamente lenta.

La pluralidad de respuestas a la crisis

La quiebra del "modelo batllista" y las dificultades para hallar políticas alternativas coadyuvaban para reforzar la índole desafiante de la crisis. El conjunto de los actores políticos y sociales se veía compelido -como antes en 1900 y en 1930- a ofrecer su propio diagnóstico de la situación y, ante todo, su propuesta de futuro. En un marco de gran pluralidad de respuestas, una auténtica obsesión por el tema del "nuevo proyecto nacional" comenzó a dominar la tónica de los principales debates.

Los partidos políticos, a su modo y a su ritmo, se hicieron eco de esa demanda, lo que estimuló reorientaciones programáticas y realineamientos de fuerzas. Algunos de los cambios verificados fueron traumáticos y espectaculares, como el viraje ideológico del quincismo batllista (el grupo del ex presidente Luis Batlle), dirigido al abandono del programa estatista y a la aceptación radical de las tesis neoliberales (proceso dirigido por Jorge Batlle, hijo de Luis, a la muerte de su padre y que provocó nuevas rupturas al interior del espacio batllista). Otros procesos ocurridos dentro del sistema de partidos tuvieron una menor repercusión en lo inmediato, pero iniciaron trayectorias de fuerte influencia en el futuro: tal, por ejemplo, la renovación de las distintas expresiones de la izquierda uruguaya (que mucho tenía que ver también con fenómenos internacionales),

orientada de diversas formas en la perspectiva de la unificación y de la nacionalización de sus propuestas.

El desafío de la crisis por cierto que no impactó sólo a los partidos: el proceso de unificación sindical que culminó con la fundación de la *Convención Nacional de Trabajadores (CNT)*, central sindical única cuyo nacimiento venía a significar el fin de décadas de dispersión y fragmentación en los sindicatos y que trasuntaba asimismo el peso creciente (impulsado sin duda por las décadas de impulso industrializador) del movimiento sindical; el apogeo y el comienzo de la declinación de la "*Liga Federal de Acción Ruralista*", movimiento ruralista que había sabido expresar con fuerza las demandas postergadas del medio rural en una perspectiva conservadora, corporativista y antiliberal, que llegó a su momento de auge con la victoria nacionalista en las elecciones de 1958, pero que luego entró en un proceso de rápida decadencia; por último, el surgimiento de la guerrilla urbana, en especial del *Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN)*, cuya emergencia venía a identificarse con el afán de expresar la crisis del sistema político y con el intento de una ruptura fundacional de corte revolucionario y vagamente socialista (sus propuestas apuntaron siempre mucho más a lo simbólico que a lo ideológico).

Todos estos fenómenos dentro del sistema de partidos y en el campo de los movimientos y actores sociales se vinculaban -junto con otros problemas- con la "crisis de proyecto" en el país, la que encontró otro de sus escenarios en el marco dado por las actividades de la *Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)*. Este organismo, en cuyo seno colaboraron académicos de diversos orígenes políticos, tuvo por cometido el desarrollar un diagnóstico acabado de la situación económica del país y establecer luego las bases de un plan de desarrollo a diez años. Los documentos elaborados, en los que se puso de manifiesto la influencia de las corrientes *cepalinas* entonces en boga, convergieron en la propuesta ambiciosa de un gran proyecto de reformas estructurales en diversos planos (agro, industria, política impositiva, sistema financiero, reforma del Estado, etc.), con una perspectiva general de planificación económica bien diferente por cierto del programa neoliberal. La experiencia, que por primera vez permitía el involucramiento sistemático de técnicos en la función pública, más allá de sus méritos indudables también terminó en el fracaso.

Como ha estudiado en particular Germán Rama, la crisis era también la de un modelo de "*hiperintegración social*", que había apostado a la sacralización de instituciones y valores sociales que tenían como supremo objetivo la obtención del consenso y la afirmación de un complejo sistema de garantías y seguridades recíprocas. El estancamiento productivo volvía cada vez más dramática la lucha por el excedente económico, lo que al mismo tiempo ampliaba el espacio para las políticas de presión y debilitaba la tradicional capacidad de articulación social del sistema político, en particular del Estado.

Esta "corporativización perversa" de la política uruguaya de los 60, como han estudiado G. Rama, J. Lanzaro y otros analistas del tema y del período, no sólo habilitaba una lógica contraria al desarrollo, como se ha visto, sino que también incidía muy

fuertemente en otros planos. El descaecimiento institucional y social de la democracia uruguaya venía a comprobar de modo indirecto el amplio haz de funciones de diversa índole que había sabido cumplir el viejo orden político (en especial sus partidos) en la sociedad uruguaya.

Obsérvese, por ejemplo, la “*crisis de identidad*” nacional perceptible en el país durante esos años. Muchas de las viejas claves de la siempre problemática “*identidad uruguaya*” (las interpretaciones fundantes del pasado nacional, el rol de la política y los partidos como grandes espacios nacionalizadores en sentido amplio, la referencia configuradora del “*afuera*” del mundo como ha destacado F. Panizza en sus trabajos, etc.) comenzaron a perder aceleradamente su capacidad convocante y de penetración, al mismo tiempo que las formas tradicionales de representación política entraban en crisis y eran paulatinamente desbordadas por el crecimiento de los despliegues corporativos. La mayoría de los actores políticos y sociales de la época trataron de dar respuesta también a esa dimensión distinta de la crisis estructural, ya sea proponiendo nuevos imaginarios resignificantes del “*nosotros nacional*”, negando los viejos mitos fundantes de la política tradicional o del “*afuera*” configurador e incluso buscando nuevos anclajes en la historia, todo ello con éxito muy relativo.

La “*crisis estructural*” se proyectaba así en una amplia multiplicidad de dimensiones, ratificando también en eso su radicalidad y su hondura. En ese sentido, si bajo su influjo habían variado las políticas públicas, si se había renovado la confrontación de proyectos nacionales, si se habían producido cambios de importancia en los cuadros de estratificación y en el escenario de los actores sociales y políticos, si hasta habían evidenciado alteraciones los procesos de configuración de las identidades sociales, no podía faltar en ese cuadro de cambio -más allá de las herencias “*transformistas*” de la experiencia de décadas pasadas- un nuevo proceso de reforma constitucional, como vimos, una opción ya tradicional en la política uruguaya durante coyunturas críticas.

Más allá del tono autoritario del proyecto constitucional finalmente aprobado, el proceso de reforma y las expectativas que supo generar en amplios sectores de la sociedad uruguaya testimonió también las inercias -aunque crecientemente erosionadas- del tradicional peso de la política en el país aun en un contexto de crisis ascendente. Se seguía apostando al cambio político como camino idóneo de la transformación, lo que sin duda -como detallaremos más adelante- marcaba contrastes visibles con los procesos contemporáneos en los países vecinos.

El proyecto aprobado (la llamada “*reforma naranja*” apoyada por distintos sectores colorados y blancos) estableció la vuelta al presidencialismo, incrementando en forma categórica las facultades del Poder Ejecutivo y restringiendo en forma paralela las potestades del Parlamento. Asimismo, el nuevo texto constitucional incluía en alguna de sus propuestas (la creación, por ejemplo, de una Oficina de Planeamiento y Presupuesto en la órbita del Poder Ejecutivo) un inocultable tono *desarrollista*, lo que se vinculaba sin duda con el antecedente entonces reciente de la labor de la CIDE.

En ese marco, la búsqueda de un “*presidente fuerte*” -aunque todavía dentro de los

límites del sistema de partidos- constituiría sin duda una de las claves para comprender los resultados electorales de 1966.

El "ajuste autoritario" y el pachequismo

Más allá de la "obstinada" persistencia de esos factores de "larga duración" cuyo registro hemos venido destacando, el despliegue incontenible de la crisis en sus distintas dimensiones comenzaba a afirmar los signos de ruptura en el horizonte político del país. El resquebrajamiento del orden institucional se evidenciaba a las claras, por ejemplo, en el éxito creciente de ciertas prédicas rupturistas (de derecha y de izquierda, de adentro y de afuera del sistema de partidos) y en la expansión de un sentimiento cada vez más generalizado de escepticismo y desencanto en torno a la eficacia de las reglas de juego democráticas. La crisis de gobernabilidad tendía a confundirse cada vez más con la crisis de los partidos y, más aun, con la de la partidocracia uruguaya.

En marzo de 1967 había asumido la presidencia el Gral. (r) Oscar Gestido. Su breve período de gobierno (moriría en diciembre de ese mismo año, accediendo a la primera magistratura su compañero de fórmula Jorge Pacheco Areco) se caracterizaría por la evolución errática de las políticas públicas (oscilantes entre posiciones afines a políticas de cuño desarrollista y fuertes giros a la ortodoxia fondomonetarista) y por la irrupción de nuevas señales de conflictividad en las relaciones entre el gobierno y los sindicatos. Aún antes de la muerte de Gestido, el desgaste político del nuevo gobierno resultaba por demás visible, erosionándose fuertemente sus bases de apoyo partidario.

La asunción de Pacheco a la presidencia coincidió con un marcado aceleramiento en la escalada autoritaria. Portador de un estilo político que poco tenía que ver con las prácticas mediadoras del "Uruguay tradicional", Pacheco vino a personalizar un proyecto de reestructura radical de la política uruguaya, tendiente a afirmar un nuevo orden basado en la profundización de la autoridad presidencial (consolidando y desarrollando las lógicas presidencialistas de la nueva Constitución) y en la superación drástica de lo que iba quedando del viejo sistema de mediaciones y compromisos. Como ha estudiado F. Panizza, para afirmar su proyecto autoritario Pacheco buscó presentarse como "*una figura de afuera del sistema político*", que apelaba a una comunicación directa con el "pueblo", salteándose por completo todo el juego tradicional de intermediaciones del sistema de partidos y abandonando en forma explícita el objetivo "*del consenso pasivo organizado desde el Estado*". En su discurso Pacheco se situaba además como el líder de una lucha sin cuartel contra las acciones guerrilleras, ubicándose así en una lógica de polarización radical que servía como base de legitimidad de su propuesta de reestructuración de las relaciones políticas.

Los rasgos más señalados de las políticas públicas aplicadas durante el período "pachequista" confirman de modo contundente la orientación general de ese proyecto. En cuanto a la conducción económica, se consolidó el giro fondomonetarista de la última etapa del gobierno de Gestido. Para ello Pacheco no vaciló en integrar directamente a

su gobierno a algunos de los más conspicuos representantes de los sectores empresariales, culminando ese proceso con la formación de su "gabinete empresarial" en mayo de 1968. Este encumbramiento en las jerarquías de gobierno de empresarios sin militancia política anterior, además de constituirse en una señal inequívoca de la erosión creciente del viejo sistema político, reforzó sin duda la opción hacia políticas económicas más ortodoxas. Apenas un mes después de la aludida reestructura ministerial y ya en plena vigencia del régimen de "*Medidas prontas de Seguridad*" (instituto de excepción y de aplicación transitoria, previsto constitucionalmente, por el que se restringían los derechos individuales), el gobierno decretaba un congelamiento de precios y salarios con el fin de detener la escalada inflacionaria, que en 1967 había trepado a los mayores índices de la historia del país. Este decreto, que de inmediato generó una fuerte réplica desde los sindicatos y una entusiasta adhesión de las gremiales empresariales, en los hechos significó una nueva profundización de la filiación del gobierno con las tesis fondomonetaristas: para controlar la inflación se volvía a apostar a la retracción radical de la demanda.

En un marco de conflictividad y represión se ilegalizaron partidos y agrupaciones políticas, se clausuraron en forma reiterada periódicos opositores, se dispuso de modo casi permanente la vigencia de "*Medidas Prontas de Seguridad*", se sucedieron enfrentamientos institucionales entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, se llegó incluso a la militarización de funcionarios tanto públicos como privados, entre otras medidas de similar tenor. Desbordando claramente sus potestades constitucionales, Pacheco pudo gobernar casi únicamente por decreto, sin obtener legitimidad política plena para su política de "mano dura". No obstante ello y como probarían los resultados electorales de 1971, su estrategia autoritaria también supo concitar un considerable apoyo popular, representativo además de un espectro heterogéneo que abarcó desde sectores del empresariado hasta población marginal.

El escenario político profundizó su cuadro de conflictividad y polarización. Tal vez como uno de los principales signos de este cambio, la violencia política comenzó poco a poco a dominar la agenda de la sociedad uruguaya. Se incrementaron las acciones de la guerrilla urbana, en especial de los *nipamuros*, que preconizaban la estrategia foquista y se inició el despliegue de organizaciones de ultraderecha y grupos paramilitares. Los conflictos sindicales y las movilizaciones estudiantiles también muy pronto se vieron envueltos en la espiral de violencia, sucediéndose asesinatos, secuestros, desapariciones, denuncias de tortura y otras violaciones a los derechos humanos, todo lo que pautaba sin duda el resquebrajamiento de la democracia uruguaya.

Los resultados del "ajuste autoritario" aplicado por el gobierno de Pacheco contribuyeron sin duda a la polarización de la opinión pública. En lo económico se obtuvieron algunos indicadores favorables durante 1969 y 1970 (incremento productivo, freno relativo a la inflación, etc.), para caer luego en 1971 (año electoral) en la restauración de viejos problemas uruguayos: una vez más se optó por el aumento considerable del déficit fiscal, el endeudamiento externo y la sobrevaluación de la moneda para permitir un manejo político de los salarios y de las pasividades, con vistas sin duda a los inminentes

comicios. La restauración de estas prácticas electoralistas (bien lejanas por cierto de la reestructura política anunciada por Pacheco) permitía reconocer una vez más ciertas inercias de las políticas del pasado, lo que sin embargo no alcanzaba a modificar la tónica rupturista que dominaba de modo creciente todo el proceso.

Enmarcadas en un clima totalmente enrarecido, las elecciones nacionales de noviembre de 1971 presentaron varias novedades: por primera vez se hizo efectiva la obligatoriedad del sufragio; también por primera vez pudieron votar los soldados de línea; y junto con la elección de autoridades nacionales y departamentales se plebiscitó un nuevo proyecto de reforma constitucional que habilitaba la reelección presidencial (proyecto impulsado fundamentalmente por las fracciones pachequistas). Las ofertas electorales confirmaron el cuadro de creciente fragmentación en el sistema de partidos, alcanzándose -nueva expresión de la crisis política- los mayores índices de fraccionalización de los *lemas* tradicionales en toda la historia del país.

Mientras el P. Colorado compareció a las elecciones con un perfil crecientemente rechazado -tras la afirmación del liderazgo pachequista y la marginación total de los "residuos" reformistas de matriz batllista-, el P. Nacional se presentó con una clara hegemonía de aquellas fuerzas más alejadas de las tesis neoliberales y fondomonetaristas, alineadas tras el liderazgo ascendente de Wilson Ferreira Aldunate. Por su parte, los partidos y movimientos de izquierda concurren unificados bajo el *lema* "Frente Amplio" (que llevaba como candidato presidencial al Gral. (r) Liber Seregni), culminando así un largo y azaroso proceso de confluencia política y aglutinando a un amplísimo espectro de fuerzas (comunistas, socialistas, demócrata-cristianos, izquierdistas independientes y sectores escindidos de ambos *lemas* tradicionales).

Los resultados electorales probaron de inmediato que las urnas no podrían dirimir esta vez los pleitos fundamentales y que el tan anhelado desempate político -tan buscado en una perspectiva u otra- nuevamente quedaría empantanado en el cuadro de fragmentación partidaria. Triunfó el P. Colorado por diferencia mínima sobre el P. Nacional (menos de 15.000 votos, lo que no alcanzaba a constituir un 1% del total de votantes), obteniendo el primero un 41% de los sufragios y el segundo algo más del 40%. Asimismo y en el factor más innovador que surgía del cuadro electoral, la izquierda alcanzaba un guarismo histórico (18,3% en todo el país y más del 30% en Montevideo), originándose por primera vez en la historia electoral uruguaya un cuestionamiento efectivo al bipartidismo electoral blanqui-colorado.

La candidatura presidencial triunfante (la de Juan M. Bordaberry, candidato de Pacheco) apenas alcanzó un 22,8% del electorado, lo que sumado a la fragmentación partidaria configuraba un muy comprometido horizonte de gobernabilidad para el futuro gobierno. El empate relativo que emanaba de estos comicios cruciales y que luego se haría por demás visible en el itinerario futuro del Parlamento estaba indicando la irresolución de los conflictos de fondo.

La crisis de la partidocracia y el golpe de Estado

La crisis política uruguaya llegaba a su momento culminante. El despliegue del accionar guerrillero y el ascenso vertiginoso del poder militar, junto con el proyecto autoritario de Pacheco, se constituyeron en los signos inequívocos de la profundización de un curso desafiante contra la tradicional partidocracia uruguaya, insinuándose cada vez más sólidamente la posibilidad de una cancelación drástica del sistema político en su configuración conocida.

Los rumores golpistas que involucraban a jefes militares se habían constituido en moneda corriente durante toda la década de los 60, al tiempo que crecían los indicios sobre una derechización manifiesta en los mandos castrenses. Asimismo, la "pentagonización" de las Fuerzas Armadas uruguayas -iniciada décadas atrás en plena guerra fría- parecía dar sus primeros frutos efectivos, verificándose una receptividad mayor ante los ecos de la "Doctrina de la Seguridad Nacional", por entonces en plena expansión en América Latina.

Con el telón de fondo de todos esos procesos rupturistas, por primera vez en la historia del Uruguay moderno los partidos perdían la centralidad en el sistema político: dejaban de ser los "motores-cerebros" de los itinerarios más trascendentes, se debilitaba su integración sistémica y su relación de predominio relativo sobre los otros subsistemas políticos, se veía comprometida la honda implantación de sus convocatorias y lealtades. A diferencia de las anteriores quebras institucionales de 1933 y de 1942, la crisis de la partidocracia a comienzos de los 70 era estructural y suponía la posibilidad efectiva de la irrupción de actores alternativos capaces de hegemonizar el curso de los acontecimientos. En ese sentido, el creciente control militar del proceso golpista se hubiera visto mucho más dificultado sin esa crisis profunda del partidocentrismo en los años previos al golpe de Estado.

Tras un fracasado intento por obtener un amplio respaldo político para su gobierno, Bordaberry debió conformarse con un pacto político restringido al "quincismo" de J. Batlle -a cuyo elenco de tecnócratas neoliberales confió la conducción económica- y a los sectores minoritarios de la derecha nacionalista. Con ese frágil sustento político, el nuevo gobierno se embarcó en un duro reajuste económico, destinado a recuperar los equilibrios macroeconómicos tras los desajustes del pasado año electoral. Las consecuencias inmediatas resultaron por demás impactantes: mientras la inflación volvía a dispararse, sólo en 1972 el salario real caía en un 17%, las pasividades se reducían en un 22%, el endeudamiento externo se incrementaba en casi un 15%, el producto caía en un 3.3%. A través de este "ajuste inflacionario" se apuntaba sin duda a crear las condiciones necesarias para un nuevo y más radical impulso liberalizante en la economía, cuyo programa quedaría diseñado en el llamado "Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977", el que sería implementado durante el período dictatorial.

Entre tanto, el proceso golpista ingresó en sus etapas decisivas, profundizándose la espiral de violencia. Una ofensiva tupamara iniciada en los primeros meses de 1972 fue

respondida con extrema dureza por parte del gobierno y los militares -a quienes desde 1971 se les había confiado la conducción de la lucha antiterrorista-, entablándose un feroz enfrentamiento que terminó con una completa derrota guerrillera antes de fin de año. El éxito en la represión antitupamara reforzó la autonomización castrense y el giro inocultablemente golpista de la estrategia política de las FFAA, al tiempo que los militares "constitucionalistas" comenzaban a ser desplazados y los desbordes militaristas obtenían la legitimación indirecta de nuevas leyes represivas.

El golpe de Estado finalmente se produjo en dos tiempos. En febrero de 1973, los militares aprovecharon un incidente político para hacer público los llamados "*comunicados 4 y 7*", que contenían un confuso plan de objetivos y propuestas de gobierno con enunciados tan vagos y amplios como "la lucha contra la corrupción económica", "la eliminación de la deuda externa" y la "erradicación de la desocupación", entre otros similares. El episodio culminó con un acto de defección cómplice de Bordaberry, quien aceptó la firma del llamado "*Acuerdo de Boisso Lanza*" en la base aérea del mismo nombre, conviniéndose -entre otras cosas- la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), integrado directamente por los mandos militares.

Las fuerzas políticas y sociales, aun las más netamente opositoras, no llegaron a plantear una respuesta firme y concertada a la grave situación tras este primer tramo golpista. También es cierto que múltiples factores (el total desprestigio presidencial, la agudísima conflictividad social, las desconfianzas mutuas entre los partidos opositores, etc.) no contribuían a perfilar la concreción de un polo de fuerzas democráticas. Los llamados "militares febreristas" y sus *comunicados* provocaban incluso extendidas expectativas extramilitares, en un momento en que (salvo excepciones) el sistema de referencias dominante con el que se evaluaban todos estos acontecimientos no apuntaba en primer lugar a la defensa de la democracia. Ante la imposibilidad manifiesta del continuismo bordaberrista, muchos pensaron incluso -en un grave error de percepción como probarían los acontecimientos venideros- en la posibilidad de un rupturismo militar de corte progresista, visión en la que también influyeron sin duda algunos arrebatados parangones con la experiencia "*peruanista*" de Velasco Alvarado o con el resurgido peronismo argentino, que en la época vivía la euforia de una impactante vuelta al poder.

Los meses que separan febrero y junio de 1973 no hicieron más que confirmar los pronósticos más sombríos sobre el signo y el destino del golpe militar. El proceso golpista culminó finalmente el 27 de junio, cuando Bordaberry decretó la disolución de ambas cámaras legislativas y la creación en su lugar de un Consejo de Estado. Las características de la represión desatada confirmaba que eran los jefes castrenses más "duros" quienes hegemonizaban la situación.

Dictadura militar y transición democrática (1973-1990)

La "dictadura comisarial"

De acuerdo a una periodificación diseñada por Luis E. González, los doce años del régimen autoritario uruguayo (1973-1985) reconocerían tres etapas claramente distinguibles:

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

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

En dicho marco se inscribió la clausura de la actividad política tradicional, la ilegalización "quirúrgica" de partidos y agrupaciones, la liquidación de la central sindical, la intervención de la Universidad y el "saneamiento" de la Administración Pública. La política se privatizó al extremo, el político fue denigrado públicamente, pero la franja de la población no directamente reprimida pareció acusar recibo de un respiro ante tantas "amenazas" previas.

Pero, puesta "la casa en orden", qué hacer de allí en más? Para el presidente Bordaberry (católico integrista, admirador fervoroso de la dictadura brasileña y luego del Gral. Pinochet, ganadero afiliado a los sectores más conservadores de lo que iba quedando del viejo ruralismo), la nueva ecuación política del Cono Sur suponía "un concepto radicalmente distinto al que descansa en la clásica división de poderes de Montesquieu". El golpe de Estado había significado el fin de tal "artificio" y dado cauce a la autoridad "natural y auténtica". Se trataba entonces de "dar forma institucional a esto", "de recibir en la Constitución este nuevo equilibrio". Concluía el presidente en la necesidad de la existencia de una autoridad permanente y real, radicada "con el beneplácito general" en las Fuerzas Armadas. Si el poder público se resolvía de esta forma, no debía insistirse, para el caso del "poder privado", en la fuente de desunión y disputa ("de lo indisputable") que eran a su juicio los partidos políticos.

Es posible que los militares hubieran escuchado con mayor entusiasmo la opinión de quien era entonces depositario de la conducción económica del proceso. Para el Ministro de Economía y Finanzas del régimen en 1975, Ing. Alejandro Vegh Villegas, aun con sus debilidades, los "partidos tradicionales" significaban la mejor válvula de seguridad del sistema de dominación en proceso de reajuste. Su eliminación podía ser la gran

oportunidad para la izquierda y sus frentes populares. A su vez, las FFAA debían evitar caudillismos internos y retrocesos fáciles; lo que se imponía era refundar a los partidos tradicionales: terminar con "Terra", ambientar "un Balmoray" y esperar tranquilamente "un Amézaga".

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

Las desavenencias entre Bordaberry y los militares generaron la crisis política de junio de 1976. En un comunicado público librado por las FFAA, éstas declararon no querer "*compartir (...) la responsabilidad histórica de suprimir los Partidos Tradicionales...*".

Por su parte, la evolución de la política económica en este período marcó sin duda una de las tantas continuidades relevantes entre los gobiernos de Pacheco y Bordaberry previos a 1973 y el régimen de facto presidido inicialmente por este último a partir del 27 de junio. El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, formulado como vimos en 1972 por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del gobierno anterior, fue en definitiva ratificado luego del golpe, con unos pocos y secundarios retoques de los nuevos protagonistas agregados, cuyo cumplimiento sería incluso relativo.

El examen de algunos de los resultados económicos verificados en este período 1973-1976 ilustra a las claras algunos de los principales cambios operados en la sociedad y en la economía uruguayas: se produjo un crecimiento rápido y continuo del producto bruto; se profundizó -a contramano del discurso oficialista- la terciarización de la economía, con importante peso del Estado; se operó también una reestructura del comercio exterior, con una reformulación importante de las exportaciones pero con una balanza comercial con saldo negativo persistente; se profundizó la concentración del ingreso al tiempo que se agravó aun más la caída del salario real; entre otros procesos no menos importantes.

La distribución regresiva del ingreso determinó una creciente exclusión económica y social de los trabajadores al tiempo que se afirmó la rentabilidad de los empresarios y del capital extranjero (fundamentalmente financiero), verdadera "base social" del nuevo régimen. La estrategia del sobre trabajo apenas pudo disimular la creciente pauperización de amplios sectores de la población. El auge dramático de la emigración, cuyo pico se verificó precisamente en el período 1973-76 (las estimaciones más aceptadas hablan de cerca de 200.000 uruguayos emigrando al exterior, dentro de una población total estancada en los 3.000.000 en esos años), completan de algún modo el oscuro panorama social de la época. Como se ufanaban en proclamar los voceros oficialistas, poco quedaba en pie del Uruguay tradicional.

La fundación fallida

La superación del diferendo -años más tarde develado en sus detalles- entre Bordaberry y las FFAA, además de suponer el relevo presidencial y la clausura de sus ímpetus corporativistas, marcó el comienzo del intento de construcción de un “nuevo orden” político-institucional, el que tendría como soporte fundamental la consolidación y profundización del “ajuste estructural” de la economía, iniciado en los años anteriores.

Dominada entonces por un nuevo mesianismo fundacional y acicateada por ciertos éxitos en la evolución de algunos indicadores económicos (en especial, el crecimiento del producto bruto interno con un promedio anual superior al 3% desde 1974), la corporación militar parecía hacerse cargo definitivamente de las premisas de un neoliberalismo a ultranza, desinteresándose en primera instancia por los costos sociales de la empresa.

Dentro del marco global de este ajuste, hasta 1978 la política económica se orientó fundamentalmente a la promoción de las exportaciones no tradicionales y a la liberalización del mercado de cambios. A partir de 1978 y sobre todo de 1979 cambió la modalidad del “ajuste estructural”, comenzando la implementación de lo que dio en llamarse el “proyecto plaza financiera”. Este suponía, entre otras cosas, la priorización en la integración al mercado internacional de capitales, para lo que se puso el énfasis en la estabilización de precios mediante un manejo radicalmente monetarista del balance de pagos. A través de un muy fuerte rezago cambiario pautado por la voluntad oficial, se profundizó la apertura comercial y el movimiento de capitales, se aceleró el ritmo de crecimiento del producto (superándose el 6% en 1979), aunque todo esto al precio de un muy fuerte abultamiento de la deuda externa (creció casi un 30% en 1979) y un también muy pesado déficit en la balanza comercial (pasó de U\$S 71.200.000 en 1978, a U\$S 418.200.000 en 1979 y U\$S 621.700.000 en 1980). El “boom” económico -como prueban en su estudio Terra y Hopenhaym, junto a otros muchos analistas del período- tenía cimientos extremadamente frágiles.

El salario real continuó descendiendo mientras se consolidaban los procesos de concentración del ingreso, con un sostenido enriquecimiento de los estratos altos que, sin embargo, no fue acompañado con el ahorro y la inversión productiva. Mientras tanto, el resto de la población se lanzó decididamente a la carrera del multiempleo pero sólo los sectores medios pudieron contener momentáneamente la reducción de su poder de compra. Los estratos más pobres, sin refugio posible, iniciaron hacia 1980 un proceso de pauperización creciente, recibiendo sin duda el impacto de la supresión de las políticas redistributivas y del congelamiento de los gastos sociales del Estado. Con todo, hacia 1980 (año del plebiscito constitucional) los indicadores sociales, si bien ya indicaban el descenso estructural, aún no evidenciaban el desplome de los años siguientes: el sobretrabajo y la emigración permitían todavía amortiguar en parte los efectos de la caída del salario real y del desempleo.

Si este fue el marco económico del “ensayo fundacional”, su correlato político estuvo

signado por el intento de obtener una primera legitimación consensual del proyecto militar, a través de una convocatoria plebiscitaria para reformar (¡una vez más!) la Constitución.

Desde el 1º de setiembre de 1976, y con la firma del Dr. Aparicio Méndez, una pesada proscrición cayó sobre el elenco político. Las inhabilitaciones políticas decretadas, más allá de sus gradaciones, estaban previstas para una vigencia de quince años, lo que sin duda mostraba las previsiones cronológicas del “proceso”. Se lograba, además, la clausura de la vida partidaria sin el costo político de la supresión explícita de los partidos. Entre 1978 y noviembre de 1980, el gobierno se mostró decidido a legitimar su actuación mediante la convocatoria de la ciudadanía a las urnas, proceso que culminaría con el plebiscito constitucional, sobre la base de una reactivación política restringida y controlada. Para ello se disimuló la tutela con una propuesta constitucional que Luis E. González ha caracterizado como “*un híbrido de raíces tradicionales*”, por un lado, y “*de doctrina de la seguridad nacional*”, por otro.

Conviene repasar sumariamente los aspectos más relevantes, por innovadores, del proyecto constitucional del 80. En materia de *derechos y garantías* se eliminaba la prohibición de allanamientos nocturnos; se incrementaba el lapso disponible por el juez sumariante; se condicionaba la reglamentación del derecho de huelga a la iniciativa privativa del Ejecutivo, a la aprobación parlamentaria por mayoría calificada y al establecimiento de fórmulas de mediación, conciliación y arbitraje previas a su ejercicio; se suprimía la inamovilidad de los funcionarios públicos. En lo referente a la *organización institucional*, las FFAA asumían competencia directa en materia de “seguridad nacional”; se institucionalizaba por ello el COSENA y se creaba un Tribunal de Control Político para desinvertir o destituir hasta autoridades partidarias. En cuanto a la *soberanía* y a los *partidos*, se eliminaba el doble voto simultáneo y se imponía la presentación de candidatos presidenciales únicos dentro de los lemas, se alteraba la representación proporcional integral (confiriendo la mayoría absoluta al partido ganador) y se restringía el funcionamiento y la formación de partidos políticos...

El 30 de noviembre de 1980 -hasta el día y el mes iban en favor de la tradición política- los uruguayos concurrían masiva, pacífica y silenciosamente a votar en medio de sospechas de derrota y de fraude. Sufragaron más de un 85% de los habilitados, haciéndolo en contra del proyecto 885.824 ciudadanos (57.9%), y a favor 643.858 (42%). La relación de 3 a 2 en contra del proyecto autoritario, si bien no suponía numéricamente un desequilibrio aplastante, cobraba sin embargo una enorme trascendencia política, que sorprendió tanto al gobierno como a sus opositores.

Aunque muchos uruguayos no hubieran tomado conciencia de tamaña peculiaridad, seguramente el Uruguay sorprendió con todo este proceso a la opinión mundial. ¿Cómo explicarse que en un momento de fugaz -aunque como vimos asimétrico- empuje económico, con todos los medios a su arbitrio, tras el exitoso ejemplo chileno de 1977 y 1980, los militares uruguayos perdieran su primer examen electoral? El peso de la tradición liberal e incluso antimilitarista, la influencia de la breve y velada convocatoria

partidaria por el NO, el descontento generado por las políticas económicas y sociales aplicadas, contribuyen sin duda a la explicación. Tal vez los militares, desde la perspectiva de su continuismo, erraron los caminos: la permanente autoidentificación como conductores de una etapa transitoria de la que finalmente diera cuenta la voluntad popular; la convicción de un "deber cumplido" que les hizo presentir, sin oficio electoral, una victoria arrolladora; la muy escasa confrontación -que pudo ser diálogo- con la sociedad civil y sus intereses, que les hubiera permitido aprovechar sus debilidades y vacilaciones...; y en la última hora, en medio de sospechas de derrota, la incapacidad para el golpe de timón, fruto de la dureza que toda estructura de matriz militar arrastra consigo, podrían servir entre otras cosas de marco de explicación.

Hacia la salida pactada

El trámite final de la "dictadura transicional" (1980-1985) vino a confirmar una fuerte restauración partidocrática. Fue la civilidad, pacíficamente impuesta desde el plebiscito del 80, quien cobró un protagonismo crecientemente inevitable y quien llevó a los militares a plantearse la estrategia en los términos de hallar la "mejor salida".

Luego de establecer los primeros contactos formales con la dirigencia de los partidos (con la exclusión categórica de la izquierda), el régimen comenzó a desplegar su nuevo plan político de transición. Al tiempo que se disponían las primeras desproscripciones, la acción partidaria avanzaba en explicitación y con ello en iniciativa política. Confirmada una transición de 3 años y luego de tensas deliberaciones que denotaban divisiones en la interna militar, la Junta de Oficiales Generales designó al Gral. (r) Gregorio Alvarez (uno de los puntales castrenses a lo largo de todo el proceso militar) como nuevo presidente en setiembre de 1981.

1982 fue un año decisivo si se advierte que en su transcurso fue legalizada buena parte de la oposición política (que volvió a imponerse en las urnas), se confirmaron y alistaron nuevas oposiciones sociales y comenzó a desencadenarse sobre finales de año, la debacle económica y financiera. El esfuerzo de la dictadura por ambientar una "nueva sociedad" había fracasado y el régimen perdía crédito entre las diversas fracciones de los sectores dominantes. Salvo la alta finanza, aún alentada por la especulación, los demás grupos de las clases altas -industriales, comerciantes y sobre todo productores rurales- fueron restando su apoyo de manera crecientemente explícita, asumiendo incluso algunas actitudes contestatarias.

Pero las disidencias se reforzaban y organizaban fundamentalmente desde abajo: algunos sindicatos mostraron en aquel año importantes signos de reactivación y los estudiantes reiniciaron también su nucleamiento.

En las elecciones internas de los partidos políticos permitidos por el régimen, que se celebraron en noviembre de ese mismo año, los resultados llegaron a ser más adversos que los de 1980, en la medida en que la ciudadanía otorgó el triunfo por amplísimo margen a las fuerzas más netamente opositoras y democráticas de los lemas

tradicionales. Como elecciones partidarias, éstas fueron un hecho bastante inédito en la historia del país: repolitizaron intensamente a la sociedad uruguaya y de paso ayudaron a consolidar nuevamente a los "partidos tradicionales" (la izquierda excluida se dividió entre quienes votaron en blanco y quienes lo hicieron por los sectores más opositores dentro de los *lemas* habilitados). Los años siguientes serían de conflicto y negociación, enmarcados en la contradicción básica que surgía de las elecciones internas: los partidos políticos con representación, pero sin el gobierno y el gobierno, una vez más, sin representación.

Mientras éste era el itinerario en el escenario político, el "boom económico" que llegó a su culminación en el bienio 1978-80 encontraba un drástico final. Junto a otros desequilibrios macroeconómicos, el atraso en la cotización del dólar -piedra angular de todo el proyecto "Uruguay plaza financiera"- había agravado considerablemente la dispersión en los precios relativos, convirtiendo a Montevideo en una de las ciudades más caras del mundo (en términos de dólares) y en donde se podían obtener sin dificultad cualquier tipo de bienes importados a precios internacionales. Muy pronto el "ensayo estabilizador" caería presa de sus propios fundamentos: el agudo desequilibrio externo y una situación de virtual incapacidad de pago provocaron el derrumbe de la experiencia. El "desplome" fue pautado por un nuevo aumento considerable del endeudamiento externo y por una profundización dramática en la fuga de capitales y en la caída de las reservas internas netas, al tiempo que explotaba el férreo dirigismo cambiario del gobierno y era sustituido el equipo económico.

Comenzaba así -como han estudiado en particular Terra y Hopenhaym- un durísimo "ajuste recesivo" de la economía uruguaya, cuyo programa sería diseñado a partir de la firma de una nueva carta de intención con el FMI en febrero de 1983. Mientras tanto, en forma paralela y con ciertos márgenes de autonomía relativa, el escenario político era dominado por el tramo final de la transición democrática. En este sentido, debe señalarse que la reacción civil admitió también sus inflexiones. Si bien los partidos políticos demostraron su vigencia durante la instancia plebiscitaria y las elecciones internas de 1982, la "lucha contra la dictadura" desencadenada durante 1983 resultó un escenario muy propicio para la explicitación de las fuerzas y organizaciones sociales.

Puede definirse en ese sentido a 1983 como el año de las grandes movilizaciones populares, las que por su dimensión -inesperada para muchos- lograron pesar en forma decisiva en las relaciones de los partidos con los militares. Es probable que la entidad del fenómeno hubiera ocultado a grandes sectores -no a los colorados- la presencia de las "mayorías silenciosas", cuya relevancia decisiva se demostraría -como veremos- en otros escenarios. Las FFAA, por su parte, lograron definir el problema en términos de una "salida", para lo cual debía buscarse el mejor atajo que dejara a salvo a la corporación militar.

La gigantesca concentración popular del 27 de noviembre de 1983 -la más grande de toda la historia política del país-, marcó el punto de máxima confluencia entre la movilización social y el consenso partidario detrás de un programa intransigentemente

democrático. De allí en más, la izquierda política quedó definitivamente integrada y acreditada en el frente opositor, "legalizada" de hecho pese a la permanencia de la proscripción del régimen. Tal vez el problema central en el camino de la transición era por entonces la proscripción y amenaza de prisión para el exiliado líder de la mayoría del P. Nacional, W. Ferreira Aldunate, y la persistente ilegalización (cada vez más formal) del Frente Amplio y de sus principales dirigentes.

Ferreira retornó finalmente al país el 16 de junio, siendo detenido y procesado de inmediato por la justicia militar. La situación creada por su prisión generaba problemas en el seno del frente opositor, en tanto los blancos se negaban a cualquier negociación con su líder detenido y los demás partidos (la izquierda incluida) se inclinaban a acelerar el trámite de la misma. Un tanto sorpresivamente, sin la anuencia nacionalista y un día antes de un "paro cívico" convocado por toda la oposición, la "Multipartidaria" -que reunía a todos los partidos políticos- hizo llegar a las FFAA su "decisión negociadora", iniciándose casi de inmediato la negociación formal.

El Partido Nacional quedaba así marginado y debía presenciar "desde lejos", primero la distensión política que siguió a las primeras entrevistas (derogación de algunos actos institucionales, aceleración de procesos a detenidos políticos, desproscripción parcial del Frente Amplio) y más tarde, el llamado *Acuerdo del Club Naval*, signado el 23 de agosto y que abría el camino a las elecciones.

Si fue pacto, es razonable pensar que no resultaron de él asimetrías muy visibles: si comparamos la exigencia militar de las primeras negociaciones formales de 1983 con las del Club Naval en 1984, los efectos de estas últimas sugieren un retroceso evidente de las Fuerzas Armadas. Pero si se observa la cuestión en la perspectiva de la "salida" del instituto militar, el resultado parece algo distinto. El retiro ordenado y sin pavores fue posible en la medida que lograron -como sostiene Luis E. González- cancelar las posibilidades electorales de Wilson Ferreira y reservarse un tiempo prudencial de autonomía corporativa que evitara las sorpresas del revisionismo. Para ello fue preciso asociar a la izquierda (un mal socio para una buena salida?) y transformar así al pacto en algo legitimado por las mayorías e irreversible.

Los "partidos del Club Naval" aseguraron por su lado el cauce electoral de la transición y aceleraron -vaya si esto reforzaba su legitimidad- la liberación de los presos políticos. Pero al "entregar la cabeza" de su principal adversario electoral, todo quedó demasiado bien dispuesto para el triunfo colorado del Dr. Julio M. Sanguinetti (un político relativamente joven aunque muy experimentado, que contaba con una larga trayectoria en las filas del quincismo batllista). El "comisario" ya tenía su "caballo" y la izquierda (tras un mal socio por una buena "entrada"?), entonces "dueña" de la calle, ingresaba de allí en adelante al ruedo electoral. Los partidos pactistas "lograron" la elección -a la que todos finalmente concurrieron- y los militares una gran oportunidad para transformarse en los árbitros de la misma.

Tras el pacto, el proceso político fue dominado por la carrera electoral. Pese a la prisión de Ferreira, el nacionalismo aceptó la concurrencia a las urnas y diseñó su

estrategia apostando a polarizar al electorado entre pactistas y antipactistas. El coloradismo, en su lugar, prefirió la promesa de un “*cambio en paz*” (consigna electoral del Dr. Sanguinetti). Con el telón de fondo de esa pugna, las elecciones de noviembre se proyectaron desde un comienzo como una decisión ciudadana inesperadamente alejada de la perspectiva de la lucha antidictatorial. Experto en “*finales de carrera*” y en el manejo del escenario preelectoral, el Partido Colorado -finalmente triunfante- recogía fuertes beneficios de la inflexión terminal de este “proceso”.

Los resultados electorales evidenciaron una llamativa reproducción del cuadro de 1971, lo que, entre otras cosas, venía a ratificar la estabilidad de las tendencias electorales y las líneas de permanencia del sistema político uruguayo. Las variaciones mayores se produjeron en la correlación de fuerzas **dentro de cada lema** (especialmente en el Partido Colorado y en el Frente Amplio), manteniéndose casi congelado el porcentaje de votos globales de cada partido. Además de ver confirmada su identidad luego de once duros años de represión (obteniendo el 22% de los sufragios), el Frente Amplio volvía al Parlamento con importantes modificaciones en su interna: la espectacular votación del Movimiento por el Gobierno del Pueblo (de izquierda moderada) que relegaba a un segundo lugar al Partido Comunista, era señal de cambios importantes en esa dirección.

La crisis: peligro y oportunidad

La transición democrática que procesó el Uruguay más definidamente después de las elecciones de noviembre de 1984, mostró -entre múltiples dimensiones- que el país se había cerrado al exterior justo en el momento en que el mundo estaba experimentando cambios a todas luces trascendentes, tanto en el plano de la ciencia, la tecnología y la producción, como en la distribución del poder mundial y en la capacidad ordenadora y explicativa de las ideologías.

Más allá de las novedades que desafiaban al país, muchos de los problemas y tensiones, muchas de las soluciones y bloqueos confirmaron tendencias de larga duración que operaron tanto de *garantía* estabilizadora del sistema como de *obstáculo* fuertemente inmovilizador.

Entre ellas, la confirmación de la centralidad partidaria no pareció con todo liberar a la experiencia política uruguaya de algunos riesgos de entidad. Además de la cuestión militar, latente a pesar del arbitraje de la ciudadanía en favor de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado, las dificultades más notorias aparecen a la hora de ponderar la **governabilidad del sistema** y se expresan -cada vez más enfáticamente- en el reclamo de una **reforma política y constitucional**.

Cabe destacar al respecto, que las elecciones de noviembre de 1989 volvieron a situar el problema en la superficie del debate político, en tanto que el triunfo blanco del Dr. Luis Alberto Lacalle no sólo significó *un cambio relevante en la evolución electoral* del país (victoria aplastante sobre el Partido Colorado, alternancia de los partidos en el poder,

muestra de un acrecido electorado “flotante”, obtención por parte de la izquierda -dividida esta vez en dos fuerzas- del gobierno municipal de Montevideo, primera ciudad del país), sino también el desafío de *gobernar en un marco de cuatro partidos* claramente definidos y por tanto, con apoyos ciudadanos fuertemente diseminados. Un rápido balance del evento abre espacio para la incertidumbre: el país se halla con su sistema de partidos en transición -mucho más amortiguada, por cierto, que en la América Latina e “los Fujimori”-, con una crisis del *voto cautivo* y de las influencias culturales tradicionales que lo informan y con la perspectiva de un importante crecimiento electoral de la izquierda.

En un marco de persistente bloqueo y fragmentación social, con una economía estancada desde hace décadas, el Uruguay afronta hoy el desafío histórico que le implica el proceso de *integración regional* que viene siendo implementado a través del Mercosur. No es posible determinar si su necesaria -e inexorable- inserción en dicho marea redundará en mayores posibilidades de competitividad de la economía uruguaya en la misma región y en el mundo. En cualquier caso, el punto de partida de este empeño (de múltiples implicancias no sólo económicas), debería suponer el reconocimiento de los cambios que en los últimos años se han producido respecto a los centros de gravedad de la región.

Si dejamos a un lado la “catástrofe” de la economía argentina (con cuya crisis no es posible una integración sana), la tasa de crecimiento uruguaya es la más baja de la región; su desempleo el más alto y su deuda *per cápita* la más abultada. En este marco de graves desequilibrios, el Uruguay se halla rezagado en lo agropecuario respecto a la Argentina y mucho más en la producción industrial, respecto al Brasil. Será su destino el de un país de servicios financieros y turísticos?. Podrá todo ello asegurar la continuidad de aquella ecuación de *pradera, frontera y puerto* con la que arrancó la historia del país en la región?. Será en cambio la integración regional la ocasión propicia para un relanzamiento del país de cara al siglo XXI?

Una vez más, la integración viene a ser, al fin y al cabo, una señal imperiosa de la crisis; una *oportunidad* y un *peligro* a la vez; una ocasión para el “balance y el prospecto”. Conviene recordarlo desde el final de esta Historia del Uruguay, que tal vez obsesionada por la *larga duración*, todavía deja espacios para la imaginación de un tiempo nuevo.

NOTA

(*) El presente trabajo, fue realizado en el marco de las actividades del Departamento de Investigaciones del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay; y forma parte de un ensayo más global, de próxima publicación en lengua portuguesa.

BIBLIOGRAFIA

Para el período 1955-1973:

- AA.VV., *Los partidos políticos de cara al 90*, FCU/FESUR, Montevideo, 1989.
- ALONSO, R., DEMASI, C., *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*, EBO, Montevideo, 1986.
- BRUSCHERA, O., *Las décadas infames. Análisis político 1967-1985*, Hoy es historia, Montevideo, 1986.
- CAETANO, G., RILLA, J., MIERES, P., ZUBILLAGA, C., *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*, CLAEH/EBO, Montevideo, 1985.
- CANCELA, W., MELGAR, A., *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya (1955-1985)*, CLAEH/EBO, Montevideo, 1985.
- COURIEL, A., LICHTENSZTEJN, S., *El F.M.I. y la crisis económica nacional*, Universidad de la República, Montevideo, 1967.
- JACOB, R., *Benito Nardone: el ruralismo hacia el poder*, EBO, Montevideo, 1981.
- NAHUM, B., FREGA, A., MARONNA, M., TROCHON, Y., *El fin del Uruguay liberal (1959-1973)*, EBO, Montevideo, 1990.
- PANIZZA, F.E., *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*, EBO, Montevideo, 1990.
- RAMA, G., *La democracia en el Uruguay*. ARCCA, Montevideo, 1987.
- REAL DE AZUA, C., *Partidos, política y poder en el Uruguay. (1971 - Coyuntura y pronóstico)*, FHyc, Montevideo, 1988.
- ZUBILLAGA, C., PEREZ, R., *La democracia atacada*, EBO, Montevideo, 1988.

Para el período 1973-1990:

- AA.VV., *Uruguay y la democracia*, 3 tomos, EBO, Montevideo, 1988.
- CAETANO, G., RILLA, J., *Breve historia de la dictadura*, CLAEH/EBO, Montevideo, 1987.
- CIEDUR, Colección *Uruguay hoy*, 8 fascículos, Montevideo, 1984.
- CLAEH, Colección *El Uruguay de nuestro tiempo*, 10 fascículos, Montevideo, 1983.
- EBO, *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*, en prensa.
- FESUR, *Uruguay 2.000*, varios tomos, Montevideo, 1988-1989.
- FILGUEIRA, C., *El dilema de la democratización*, CIESU, Montevideo, 1984.
- GONZALEZ, L.E., *Uruguay: una apertura inesperada*, CIESU, Montevideo, 1984.
- NOTARO, J., *La política económica en el Uruguay (1968-84)*, EBO, Montevideo, 1984.
- TERRA, J.P., HOPENHAYM, M., *La infancia en Uruguay (1973-84)*. Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste, EBO, Montevideo, 1986.

Para algunos temas en larga duración:

- BARRAN, J.P., NAHUM, B., "El problema nacional y el Estado: un marco histórico", en *La crisis uruguaya y el problema nacional*, CINVE, Montevideo, 1988.
- BARRAN, J.P., *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, 2 tomos, EBO, Montevideo, 1989-1990.
- CAETANO, G., RILLA, J., PEREZ, R., "La partidocracia uruguaya", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 44, Montevideo, 1988.
- CASTELLANOS, A., FREGA, A., *El Pluralismo Uruguayo*, 3 tomos, Montevideo, 1987.
- FINCH, H., *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Montevideo, 1978.
- LOPEZ, S., *Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, 1986.
- PAREJA, C., "Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 49, Montevideo, 1989.
- PEREZ, R., "Los partidos en el Uruguay moderno", en *Cuadernos del CLAEH*, N° 31, Montevideo, 1984; y "La concreta instauración de la democracia", en *Cuadernos de Ciencia Política*, N° 2, Montevideo, 1989.
- RAMA, G., *La democracia en Uruguay*, ARCA, Montevideo, 1987.
- REAL DE AZUA, C., *Uruguay: una sociedad amortiguadora?*, Montevideo, 1985.
- RIAL, J., *Población y desarrollo en un pequeño país*, Montevideo, 1983.