

Uruguay

LA DIFÍCIL DEMOCRATIZACIÓN

Beatrice Rangel

ANTECEDENTES

El proceso comicial que se celebró el 25 de octubre de este año, enmarcando el retorno del Uruguay a la vida democrática, fue producto de un proceso de concertación política poco usual en América Latina. En efecto, la reestructuración del sistema político uruguayo se originó en la toma de conciencia por parte de la cúpula militar que había tomado el poder en 1983, de que el sistema de pactos y alianzas en que su régimen se asentaba exhibía signos inequívocos e irreversibles de deterioro. Fue entonces cuando, a mediados del año pasado, los cuadros dirigentes de la Fuerza Naval iniciaron una serie de presiones sobre el Presidente de la República, General Alvarez, para que iniciara contactos con las fuerzas políticas moderadas a fin de alcanzar acuerdos sobre la manera de restituirle al país la institucionalidad democrática.

El deterioro de la base de poder del régimen militar uruguayo fue a su vez, consecuencia de la interacción de múltiples y diversos factores, entre los cuales destacan los siguientes:

- * desacertada política económica de énfasis monetarista que se tradujo en la desindustrialización de los sectores dinámicos (productos derivados de la ganadería e insumos agrícolas para la agro-industria);
- * exagerada política de represión que se tradujo en el encarcelamiento de 5.000 personas y el exilio de aproximadamente 400.000;
- * caída de los precios internacionales de los productos básicos y materias primas de origen agrícola, renglones que constituyen las principales fuentes de obtención de divisas del Uruguay;
- * crecimiento exagerado de la deuda externa, cuyo monto pasó de US\$ 500 millones a US\$ 6.500 millones en apenas 7 años. Pero la carga peor en esta materia no está representada por el monto sino por la utilización que se le dio a la deuda. En efecto, el producto de la deuda externa fue utilizado mayoritariamente para financiar inversiones no reproductivas y el gasto corriente del Gobierno, por lo que no es posible afirmar que una

modificación en las condiciones actuales del mercado internacional de materias primas se traduciría en mayor capacidad productiva y de exportación para aligerar la carga de la deuda;

- * impacto de los procesos políticos desencadenados en Argentina y Brasil sobre las Fuerzas Armadas Uruguayas, cuyos integrantes vieron con temor la posibilidad de que sobre ellos se iniciara una persecución a la argentina o que se presentara los motines populares de Rio de Janeiro y Belem do Pará.

Ante este cuadro crítico, los grupos de poder que apoyaron la ruptura institucional comenzaron a distanciarse del régimen militar. Entre esos grupos, los más importantes en términos de su potencial de poder son la oligarquía terrateniente y el sector financiero de la burguesía nacional. Ambos comenzaron a vocalizar su descontento en razón del impacto que sobre los niveles de producción agrícola tuvo, por una parte, la política de represión en las zonas rurales que al diezmar la mano de obra trajo consigo una fuerte depresión agrícola y, por otra parte, la insolvencia del Gobierno frente a la deuda doméstica.

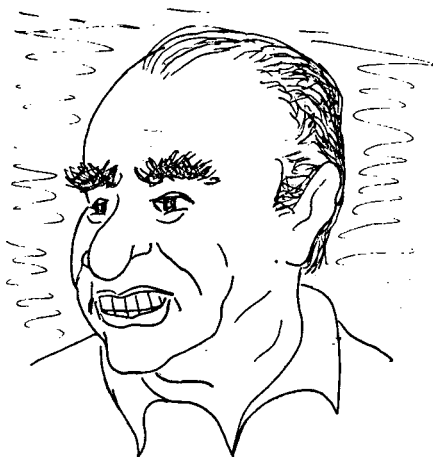
La Fuerza Naval por su parte, rama militar que había participado en menor medida en la represión, se erigió en representante del descontento de los empresarios rurales y financieros, provocando serios debates en el seno del Gobierno.

La posición de la Fuerza Naval se vio reforzada por dos factores de índole in-

ternacional de amplia gravitación sobre el sistema político uruguayo. El primero de ellos fue la defenestración del régimen militar en la Argentina, con sus secuelas de persecución y castigo a los responsables de la política represiva. El segundo se concretó en el viraje que dio el régimen militar del Brasil a su política doméstica como consecuencia de las presiones populares que amenazaban con rebasar los linderos del amotinamiento al agotarse "el milagro" y caer los niveles de vida de la mayoría de la población por debajo de la subsistencia. La respuesta del establecimiento militar ante esas presiones fue acordar una apertura parcial del sistema político a fin de ceder el poder paulatina y controladamente, evitando así posibles retaliaciones. Ambos factores llevaron a la oficialidad uruguayo al convencimiento de que se imponía un cambio en el sistema político para impedir un levantamiento popular, con iguales consecuencias a las experimentadas por los gobernantes argentinos.

También es necesario reseñar, como factor que coadyuvó a la concertación política en el Uruguay, las transformaciones experimentadas por las fuerzas políticas que allí operan. En efecto, luego de la amarga experiencia de los años setenta, cuando las fracciones de izquierda de los dos partidos tradicionales (Blanco y Colorado) y el Partido Comunista participaron en el movimiento Tupamaro, cuyas acciones gremiales precipitaron la intervención de las Fuerzas Armadas, se concretaron importantes cambios en sus cuadros dirigentes. Dichos cambios permitieron el ascenso al control de los respectivos aparatos partidistas de una nueva generación de líderes menos ideologizados y más realistas (v.g. Sanguinetti y Alberto Zumarán). Estos noveles dirigentes comenzaron a reconstruir la estructura partidista bajo la bandera del retorno a la democracia, aprovechando la ausencia o la proscripción de la dirigencia tradicional. Por otra parte, los exiliados políticos residenciados en Europa también iniciaron contactos políticos en el Uruguay para crear movimientos de inspiración social-demócrata distintos a los tradicionales.

Los representantes de este relevo generacional se avocaron a atraer la adhe-



sión de la numerosa clase media uruguaya al sector social que comenzaba a hacer oposición al Gobierno, como consecuencia del estancamiento económico y el desempleo imperante.

El proyecto político de reinstaurar el régimen democrático mediante el apoyo de fuerzas políticas pluralistas y de carácter policlasista, atrajo por lo tanto el interés inmediato de las clases medias.

Es así como se hizo posible el llamado "Acuerdo del Club Naval", según el cual el régimen se comprometió a realizar las prometidas elecciones en octubre de 1984, a condición de que las nuevas fuerzas políticas aceptaran que no era posible desproscribir a todos los movimientos que operaban en el Uruguay y particularmente a aquéllos que habían participado en la subversión armada. Otra condición fue el mantenimiento de la inhabilitación política de dos líderes democráticos: el General Liber Serégni y Wilson Ferreira Aldunate. El primero porque en opinión de las Fuerzas Armadas, había cometido el delito de sedición al dirigir un movimiento militar contra el régimen en 1976; y el segundo por supuestas vinculaciones con organizaciones de izquierda y por estar incurso en el delito de vilipendio a las Fuerzas Armadas. Ambos argumentos ocultaban el interés de los militares uruguayos en impedir el ascenso al poder de cualquier figura política que con la adhesión popular decidiera iniciar una purga en esa institución al estilo de la Argentina.

Bajo ese condicionamiento, se llevaron a cabo los comicios, en lo que resultó ganador el Dr. Julio Sanguinetti, candidato del Partido Colorado, quien obtuvo el 33 por ciento del voto popular. En segundo lugar quedó colocado el candidato del Partido Nacional, Dr. Alberto Zumarán con el 29 por ciento de los votos. En tercer lugar, en términos de la votación obtenida, se colocó el Dr. Crottoni, candidato del Frente Amplio.

Los resultados de los comicios revelaron que ninguna de las fuerzas políticas participantes en ellos cuenta con suficiente respaldo como para alcanzar por sí sola la meta de consolidar el sistema democrático. De hecho, si llegara a producirse un impasse político como el que existe en el Ecuador, donde se observa una radicalización de los partidos y una guerra a muerte entre el Ejecutivo que sólo cuenta con un respaldo minoritario y el Parlamento que representa la mayoría política del país, es casi seguro que los militares uruguayos intervendrían nuevamente para restituir el orden. Es así como el Presidente Sanguinetti debe-

rá pactar con las restantes fuerzas políticas, de modo de lograr el mayor respaldo posible al paquete de políticas anti-crisis que su administración deberá adoptar.

LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN POSIBLE ACUERDO

Vamos ahora a dirigir el análisis hacia las limitaciones que la realidad socio-económica y política del Uruguay impone a la acción de dichas fuerzas para derivar de allí el posible contenido y estructura del acuerdo a negociar por Sanguinetti.

Limitaciones económicas

Deuda externa:

Las condiciones depresivas que en la actualidad imperan en el mercado internacional de materias primas permiten afirmar, sin temor a equivocarnos, que el Uruguay no podrá hacer frente al compromiso asumido ante los acreedores de solventar el próximo año el pago de intereses por un monto de US\$ 450 millones. Dicha suma equivale, aproximadamente, al 60 por ciento de los ingresos por exportaciones, lo cual significa que de realizar esa erogación el país debería restringir las importaciones a niveles inferiores de lo que el funcionamiento de la economía exige, lo cual provocaría el desabastecimiento y la parálisis del aparato productivo. Huelga señalar el impacto que esto tendría sobre los niveles de empleo y la inflación.

Empleo:

La situación del empleo es una variable dependiente de las perspectivas de reactivación económica. Como quiera que esta es una variable clave para la paz social y la estabilidad política, el Gobierno deberá favorecer la reactivación inmediata, lo cual es imposible si sigue las pautas del FMI. En consecuencia, el único camino abierto al Gobierno es aplicar una política de reactivación basada en el fomento a las exportaciones mediante el incremento de la productividad. Para ello es necesario contar con créditos externos para la renovación de la planta de capital y el reordenamiento de las finanzas domésticas, tanto desde el punto de vista público como privado, procurando eliminar las erogaciones destinadas al gasto no reproductivo y aumentar la tasa de recaudación fiscal y de recuperación de créditos.

Costo de la vida:

Está claro que la actual crisis sólo po-

drá resolverse fomentando la recuperación del sector agropecuario. Esto plantea la necesidad de adoptar una política de precios preferenciales para ese sector, y otra de apertura de canales crediticios, tanto de origen público como privado. En el sector público dichas políticas significan aumentos en la recaudación fiscal y la creación de nuevos instrumentos financieros. En el sector privado, el control de las carteras de la banca y el subsidio de los préstamos agrícolas con el producto de los préstamos comerciales e hipotecarios. En ambos casos el impacto final será un aumento del costo de la vida.

Sueldos y salarios:

La reactivación económica, el incremento de los niveles de empleo y el control de la inflación, hacen necesario el establecimiento de controles sobre los sueldos y salarios. Como quiera que la, hasta ahora contenida, acción reivindicativa de los sindicatos se reactivará al institucionalizarse el orden democrático colocando presiones sobre el Gobierno para lograr aumentos salariales, acción que además será legitimada por el incremento sobre el costo de la vida que la reactivación demanda, uno de los instrumentos disponibles para la administración de Sanguinetti sería el de controlar los precios de algunos productos que tienen impacto significativo sobre el consumo popular. El otro instrumento sería el subsidio directo a las familias de menores ingresos, el cual pareciera ser menos contradictorio con la política de precios diferenciales para la agricultura.

Paridad cambiaria:

Aquí será necesario restablecer la verdadera valoración US\$/ peso uruguayo, lo cual comporta una devaluación con control de cambios, de modo de evitar la fuga de divisas. Esto favorecería las exportaciones pero aumentaría el costo de la vida al encarecer las importaciones.

Limitaciones políticas

Participación:

El carácter precario de la nueva democracia uruguaya implica que forzosamente se deberán mantener algunas restricciones a la participación de los grupos políticos radicales constituidos por aquellas fuerzas que participaron en la subversión armada y las Fuerzas Armadas. Esto sólo es posible rechazando cualquier intento a favor de la liberalización general de las normas que regulan la actividad política. Así es necesario

descartar, tanto las propuestas de amnistía total e irrestricta, como las referidas al "borrón y cuenta nueva en materia de responsabilidades por la represión".

Pactos y alianzas:

Las exigencias de estabilización del sistema reclaman la desactivación de movilizaciones masivas de la población en búsqueda de metas reivindicativas en el campo social, económico o político. Esto sólo es posible mediante un acuerdo cupular entre la dirigencia sindical y terrateniente, elementos progresistas de las Fuerzas Armadas y líderes de fuerzas políticas democráticas. La consolidación de dicho acuerdo, a su vez, sólo se concretará en la medida en que Sanguinetti logre presentar un programa mínimo de gobierno que sustraiga del fragor del debate político los temas de mayor capacidad desestabilizadora, como la deuda externa, la política de apertura gradual a la participación política y la acción reivindicativa de los gremios.

El acuerdo

Pensamos que el acuerdo nacional a suscribir por Sanguinetti podría asumir el siguiente contenido:

Política económica:

Deuda externa: renegociación, mas no denuncia del acuerdo con el FMI, de modo de mantener el respaldo de los siguientes sectores:

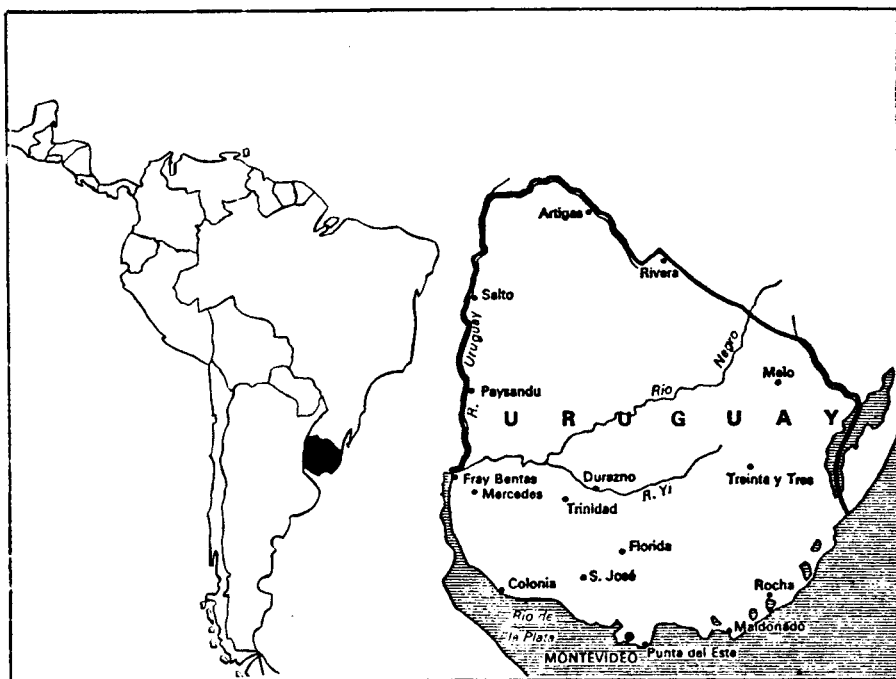
- Bancario: que no sufriría el impacto de una suspensión de las líneas de crédito externo como consecuencia de la denuncia del acuerdo.
- Militares: que no se verían humillados innecesariamente por una política de desconocimiento de las obligaciones internacionales asumidas por ellos.
- Partidos políticos: tanto el Blanco como el Frente Amplio podrían sostener ante el electorado que obtuvieron una significativa victoria al lograr que el Partido Colorado revise una obligación internacional lesiva para el país, acción que la fuerza de Sanguinetti no presentó como bandera en la campaña electoral.
- Gremios: tanto patronales como sindicales estarían de acuerdo con esta medida pues, en el primer caso, el acuerdo con el FMI afecta la tasa de ganancias al profundizar la recesión y en el segundo deprime los salarios reales y aumenta el de-

empleo.

- * **Política de ingresos:** aquí es posible mantener un respaldo mayoritario al Gobierno mediante la adopción de una política de sustitución de la fuente impositiva trasladándose del consumo de los ingresos. También es posible sostener una línea de incrementos a los impuestos de importación, sobre todo de los bienes suntuarios. Sólo los estratos superiores del escalafón de ingresos resentirían esta política, pero su posición podría ser neutralizada mediante concesiones en materia de política salarial.
- * **Política de gasto:** otra manera de alcanzar un respaldo mayoritario sería mediante la adopción de una política de reducción drástica de los gastos militares en beneficio de las inversiones para el sector agrícola y los subsidios al consumo de bienes esenciales de las familias de menores ingresos. Sólo los militares se opondrían, pero es posible negociar con ellos esta medida a cambio de la no concesión de una amnistía total e irrestricta.
- * **Política de créditos:** como quiera que la mayoría de los poderes fácticos se pronuncia por créditos para el sector agroindustrial, mientras que sólo existe oposición por parte del sector financiero de la burguesía, la salida más favorable a este problema sería el establecimiento de restricciones a la cartera de la banca comercial, así como al nivel de tasas de intereses destinados al sector agro-industrial,

dejando en libertad total a ese sector para aplicar las tasas de interés que considere retributivas a los créditos comerciales y a las operaciones con el resto del mundo. Esto último es particularmente importante para la banca comercial uruguaya que en los últimos años se ha convertido en una suerte de "refugio financiero" al estilo de Suiza, donde se colocan capitales de dudosa procedencia.

- * **Política de sueldos y salarios:** el planteamiento que cuenta con mayores probabilidades de ser respaldado políticamente por los poderes fácticos del Uruguay es el formulado por el Partido Colorado en el sentido de indexar los sueldos y salarios a los aumentos de productividad. Este arreglo permitiría el ejercicio de cierta acción reivindicativa por parte de los sindicatos, la reconstrucción de la tasa de ganancias, la reactivación económica por la vía de la competencia entre la fuerza laboral para apropiarse de mayores ingresos mediante aumentos en su capacidad productiva y el logro de mayores niveles de competitividad en el exterior.
- * **Política cambiaria:** aquí es más difícil alcanzar un acuerdo nacional, toda vez que dentro de las propias filas del Partido Colorado existen poderosos grupos que se oponen tanto a la devaluación como al control de cambios, mientras las otras fuerzas políticas sostienen la necesidad de adoptar medidas radicales que incluyen la nacionalización de la banca.



Política civil:

* **Participación política:** aquí sólo es posible aplicar la fórmula de Sanguinetti en relación al mantenimiento de cierto control de la participación mediante la aplicación del paquete amnistía -indulto- perdón. Así se lograría expurgar las Fuerzas Armadas de los elementos antidemocráticos con la natural complacencia de los partidos de oposición y sus bases de poder y, al mismo tiempo, la desactivación de cualquier intentona golpista por parte de los militares al someter la participación de las personas involucradas en el pasado subversivo a la aceptación del juego democrático y posterior emisión de un certificado de buena conducta por parte del Gobierno.

* **Reforma jurídica:** es evidente que Sanguinetti tendrá que hacer una serie de concesiones en este campo a fin de poder contar con suficiente poder de negociación como para desactivar los instrumentos de intervención en el proceso político con que cuentan los militares. Entre las concesiones más importantes y factibles figuran la restitución de la autonomía judicial, de las libertades de asociación y de los controles del Gobierno sobre los medios de comunicación. Esto equivale de hecho a efectuar una reforma, sin llamarla por ese nombre, del estatuto de seguridad y defensa. Una vez alcanzados estos cambios, se podría plantear la reforma formal de dicho estatuto.

* **Compensaciones:** también es muy probable que Sanguinetti acceda a conceder compensaciones tanto pecuniarias como de tipo laboral a algunas de las víctimas de la represión, tales como aquellos que fueron suspendidos de sus empleos en razón de su membresía político-partidista o gremial.

Política Internacional:

* **Asuntos económicos:** las características de la producción uruguaya dificultan la penetración de los mercados de Europa y Estados Unidos, salvo en el caso del cuero y sus derivados. Esto es así porque la mayoría de los productos que exporta el Uruguay son competitivos y no complementarios de la producción agro-industrial en esos países. De allí que una de las medidas más indicadas en este ámbito es la de regionalizar el comercio exterior del país. Esto además gozaría del respaldo de la oposición, de los productores rurales y de un importante sector de la banca. En consecuencia, es posible que el nuevo Presidente considere la posibilidad de adoptar las medidas propuestas por el Frente Amplio en relación a la puesta en marcha de acuerdos regionales de producción e intercambio y de utilización de soluciones financieras propias a la región. Ambas medidas ampliarían las posibilidades de intercambio con países como el Brasil, México y los miembros del Grupo Andino. También existirían buenas perspectivas en este sentido para el intercam-

bio con países socialistas, lo cual obviamente atraería el respaldo de la oposición.

* Asuntos políticos:

- **Confrontación Este-Oeste:** la única manera de obtener el respaldo mayoritario del tejido político uruguayo sin provocar las iras de las Fuerzas Armadas es absteniéndose de hacer pronunciamiento alguno en esta materia y manteniendo un perfil muy alto en otros asuntos de mayor importancia e impacto en términos de la consolidación de la estabilidad democrática.

- **Fomento de la democratización latinoamericana:** el bajo perfil Este-Oeste sería compensado con un alto perfil en esta área. De ahí que sea muy probable que Sanguinetti adopte las propuestas del Partido Nacional en el sentido de reactivar la COPPAL y de establecer un foro de personalidades democráticas del mundo. Esta política incluiría además el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela y posteriormente Cuba, así como un acercamiento hacia Argentina y Brasil.

- **Política hemisférica:** a fin de darle satisfacción a los militares y obtener respaldo para la negociación de la deuda, es muy probable que se produzca un acuerdo de mantener un "frío acercamiento" a los Estados Unidos y una posición de neutralidad frente a la OEA.



RECOMIENDA SUSCRIBIRSE A

REVISTA LATINOAMERICANA DE TEOLOGIA

DIRECCION GENERAL

I. Ellacuría	El Salvador
J. Sobrino	El Salvador
R. Cardenal	El Salvador

COMITE DE DIRECCION

Leonardo Boff	Brasil
J. Comblin	Chile-Brasil
E. Dussel	México
V. Elizondo	Estados Unidos
I. Ellacuría	El Salvador
J.I. González Faus	España
R. Muñoz	Chile
J. Sobrino	El Salvador
P. Trigo	Venezuela

Dirigirse a:

RLT
Apartado 668
San Salvador
El Salvador, C.A.

Suscripción aérea
(3 números al año)
15 dólares