

AUTORITARISMO MILITAR EN AMÉRICA DEL SUR: BRASIL, CHILE, URUGUAY Y ARGENTINA *

GEORGE PHILIP

EN LA SEGUNDA MITAD DE los años sesenta, se volvió casi un axioma en ciencia política que un orden político estable era difícil de lograrse en América del Sur y lo sería más conforme avanzara el desarrollo económico.¹ Ello se debía a que las instituciones políticas eran débiles y a que la sociedad política se apoyaba en las masas cada vez más y carecía de legitimidad en buena medida. Para gobernar, había que valerse de múltiples recursos. Estos argumentos eran sólidos en conjunto, pero apenas comenzaba a formarse un consenso en torno a ellos cuando accedieron al poder varios regímenes resueltos a romper con ese patrón de política. Los militares brasileños, después de tomar el mando en 1964, no lo devolvieron a los civiles como esperaban muchos observadores sino que evolucionaron hacia un gobierno autoritario prolongado. Este modelo fue seguido, con variantes, por los militares argentinos en 1966 y 1976, los militares peruanos en 1968, y los militares chilenos y uruguayos en 1973.

Estos regímenes no fueron idénticos pero tuvieron rasgos comunes, excepto el de Velasco, en Perú, que resultó singular.² Todos fueron represivos, ortodoxos en lo económico en diferentes grados (mucho más que sus predecesores civiles en todos los casos), duraderos y muy ambiciosos en sus pretensiones de reestructuración política y económica. Puede ser que esta ola de autoritarismo esté declinando ahora: los militares argentinos y uruguayos anunciaron intenciones firmes de regresar el poder a los civiles, el régimen brasileño está dejando de ser absolutamente autoritario, y aun el régimen de Pinochet en Chile está dando muestras de debilitarse con los problemas económicos. El interés académico ha comenzado a desplazarse hacia la cuestión de cómo y cuándo caen los gobiernos autoritarios, y puede ser que en este caso la realidad siga el mismo curso que la ciencia.³

* Traducido del inglés por Manuel Chavarría.

¹ Véase C.W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, Princeton, Van Nostrand, 1967; S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

² Sobre el caso de Perú, véase A. Stepan, *The State and Society; Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978; G. Philip, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals. 1968-76*, Londres, Athlone Press, 1978.

³ G. Philip, "The Military Institution Revisited", *Journal of Latin American Studies*, 12, núm. 2 (noviembre de 1980), pp. 421-36; H. Handerlman y T. Sanders, *Military Government and the Movement Toward Democracy in South America*, Bloomington, Indiana University Press, 1981; R.H. Six, "The Breakdown of Authoritarian Regimes", *Western Political Quarterly*, 35, núm. 4 (diciembre de 1982).

Sin embargo, sería un error dejar que pasaran esos regímenes sin echarles una mirada retrospectiva. Así como la inestabilidad política a principios de los sesenta (y en algunos casos en los setenta) reveló mucho —no obstante su carácter transitorio— de la naturaleza de la política en América Latina, los regímenes militares autoritarios que siguieron seguramente tendrán implicaciones importantes para la política futura. Mencionaremos algunas de ellas después de referirnos a los regímenes militares en Brasil después de 1964, Chile desde 1973, Uruguay a partir de 1973, y Argentina de 1966 a 1973 y de 1976 a 1983.

CUATRO HIPÓTESIS SOBRE EL GOBIERNO AUTORITARIO MILITAR

Uno de los estudios generales más importantes del gobierno autoritario, es el que realizó Juan Linz sobre la España franquista.⁴ Antes de abordarlo detenidamente, será útil discutir otros trabajos que analizan el autoritarismo militar en América Latina; no podremos exponer con detalle estos enfoques alternativos, pero delinearemos las premisas básicas comunes que los sustentan. Vamos a examinar cuatro líneas de argumentación.

El primer enfoque (hipótesis A) considera fundamentales la estructura de la economía y el cambio económico. El argumento aducido en general es que se había “agotado” la estrategia latinoamericana de desarrollo económico basado en una industrialización mediante sustitución de importaciones con apoyo estatal, y que se había vuelto necesario depender de los mercados mundiales.⁵ Sin embargo, una política “orientada hacia afuera” no podía lograr un apoyo político interno considerable por requerir un alto grado de inequidad social, a diferencia del modelo de industrialización anterior, compatible con esquemas políticos participativos o populistas; en consecuencia, era necesario que la élite tecnocrática y los grupos empresariales más grandes llamaran a los militares para reprimir el descontento y facilitar así la transformación económica.

Al analizar este argumento, conviene examinar primero brevemente cuáles han sido los principales cambios económicos asociados a estos regímenes autoritarios militares. Cuatro de los cinco gobiernos (excluyendo al régimen argentino de 1966 a 1973) asumieron el poder en períodos de hiperinflación y tres de ellos intentaron estabilizar sus respectivas economías de un modo ortodoxo. Hubo variantes, por supuesto. Los cambios en Brasil, suavizados por una gran ayuda financiera de Estados Unidos y los bancos de desarrollo, fueron comparativamente moderados (y no muy diferentes de las medidas ensa-

⁴ J. Linz, “An Authoritarian Regime, Spain”, en E. Allardt y S. Rokkan, *Mass Politics; Studies in Political Sociology*, Nueva York, Committee of Political Sociology, 1970, pp. 251-83.

⁵ Es compleja la cuestión del posible agotamiento de la sustitución de importaciones y sus consecuencias económicas. Véase Maria Conceicao de Tavares, “The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil”, *Economic Bulletin for Latin America*, 9, marzo de 1964, pp. 1-65; A. Hirschman, “The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America”, *Quarterly Journal of Economics*, 82, núm. 1 (febrero de 1968), pp. 2-32; W. Baer, “Import Substitution and Industrialization in Latin America; Experience and Interpretations”, *Latin American Research Review*, 7, núm. 1 (primavera de 1972), pp. 95-122. Un punto de vista económico “determinista” influyente es el de R. Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era, 1973.

yadas y luego abandonadas por el presidente Goulart en 1962); en Chile, donde el gobierno carecía de financiamiento internacional, el proceso fue mucho más severo, en especial el "tratamiento de shock" impuesto a la economía después de 1975. El ambiente económico mundial se había deteriorado mucho desde 1973, particularmente para los exportadores de minerales. También en Uruguay un proceso "moderado" de estabilización cedió el paso a un "tratamiento de shock" en 1975, aunque en la realidad no se mantuvo: de hecho, entre 1975 y 1979 aumentó la tasa de crecimiento en Uruguay. En Argentina, todas las medidas de estabilización posteriores a 1976 se aplicaron siempre con poco entusiasmo (por razones que analizaremos luego) y la tasa de inflación anual nunca fue inferior al 80 por ciento.⁶

Los cinco gobiernos se esforzaron también por liberar su comercio y promover sus exportaciones no tradicionales. Ello obedeció, en parte, a que sabían que la sustitución de importaciones provoca graves "cuellos de botella" en la balanza de pagos y es ineficiente en la asignación de recursos. Brasil y Chile, que prácticamente habían sido economías monoexportadoras antes de los golpes de Estado, promovieron una variedad de exportaciones; Uruguay fue un exportador importante de productos manufacturados por primera vez. Sólo en Argentina la liberalización del comercio fue más aparente que real después de 1976, aunque el régimen posterior a 1966 la había ensayado en cierta medida.⁷

Las políticas económicas fueron menos homogéneas en otros aspectos. El gobierno chileno se esforzó por reducir el papel del Estado en la economía y vendió varias empresas al sector privado. En Uruguay, el gasto público real cambió poco como proporción del producto interno bruto. En Brasil, el papel del Estado se amplió durante el período al grado de provocar enérgicas protestas del sector privado contra el excesivo control estatal. En Brasil y Chile hubo esfuerzos por reducir el subsidio a los productos básicos para ajustar los precios a los costos; estos bienes siguieron subsidiados en Argentina.

Todos los cambios económicos ocurrieron cuando el crédito internacional se volvía accesible en grandes cantidades, y cuando parecía —impresión que duró hasta 1981 o 1982— que los países desarrollados iban a importar más productos, principalmente manufacturas, de los países en desarrollo. Estas condiciones se debían a cambios en los países desarrollados: el rápido crecimiento económico a fines de los sesenta y principios de los setenta, y la necesidad de reciclar los excedentes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo después de 1973. A largo plazo, algunas de estas condiciones (en especial la facilidad para convencer a los bancos de que otorgaran préstamos a América Latina) fueron una espada de dos filos, pues propiciaron que los gobiernos latinoamericanos contrajeran deudas excesivas, sobrevaloraran sus monedas como política antiinflacionaria y, sobre todo, amoldaran sus economías a un mun-

⁶ Se analiza algunos de estos casos en R. Thorp y L.A. Whitehead (compiladores), *Inflation and Stabilization in Latin America*, Londres, Macmillan, 1979.

⁷ Véase el análisis de estas políticas en Tim Congdon, "Apertura Policies in the Cone of Latin America", *The World Economy*, 5, núm. 2 (septiembre de 1982), pp. 133-148; A. Foxley, *Neo Conservative Experiments in Latin America*, Stanford, Stanford University Press (en prensa).

do que cambiaba rápidamente y no siempre era racional. Las crisis económicas de 1981 a 1983 y sus consecuencias políticas rebasan el alcance de este estudio.

Regresamos entonces a la hipótesis A. Esta asevera que las crisis económicas anteriores a los golpes de Estado eran en cierto modo “estructurales” —en vez de resultar de una crisis política o de políticas fallidas— y que la reestructuración económica radical era consecuentemente necesaria, de modo que los nuevos regímenes hubieron de llevar a cabo una represión para conseguir esa reestructuración. Parece que la hipótesis yerra en todos los puntos, total o parcialmente. En Brasil, por ejemplo, no resulta del todo claro que la crisis de 1964 se haya debido a un cambio económico estructural o que los gobiernos posteriores a 1964 hayan reestructurado radicalmente la economía.⁸ La hipótesis funciona mejor para Argentina después de 1966 (aunque el golpe de Estado no fue precedido de una crisis igual a las anteriores), pero de ningún modo para la Argentina posterior a 1976. Por lo que hace a Chile y Uruguay, uno puede aceptar sin duda que los autores de la política económica intentaron conscientemente una transformación radical de la economía, la cual implicaba una ruptura y difícilmente se habría realizado sin una concentración extraordinaria de poder en el Estado. ¿Es suficiente esta explicación? El predominio de la línea dura militar en ambos países resultó de la derrota política de la izquierda más que del agotamiento de la sustitución de importaciones. El motivo de la reestructuración económica (cuando menos en el caso chileno) fue tanto político como económico, y la orientación de las políticas económicas estuvo sumamente influida por la muy ideológica Escuela de Chicago, que pensaba en términos totalmente diferentes de los de aquellos economistas partidarios de la sustitución de importaciones.⁹ No se puede ignorar fácilmente la necesidad de un análisis político. Por último, en algunos países latinoamericanos (Colombia y Perú a partir de 1980) los gobiernos democráticos han puesto en práctica políticas similares a las de los regímenes autoritarios militares. ¿Cómo sostener entonces que fue necesaria su aplicación en los casos examinados?

Aun si aceptamos (como creo que debemos hacerlo) que la tecnocracia desempeñó un papel independiente y decisivo en la elaboración de las políticas de estos cinco regímenes, queda por averiguar de qué manera los tecnócratas llegaron a ocupar tan alta posición. ¿Cómo ganaron el poder? ¿Cómo lo retuvieron y frente a qué amenazas?

Un segundo argumento (hipótesis B), que se refiere a la debilidad de las instituciones políticas, es el de S.P. Huntington.¹⁰ Desde esta perspectiva, incluso en los Estados maduros e industrializados el desarrollo económico fomenta la movilidad social antes de hacer posible una política orientada a

⁸ Un excelente trabajo es el de J. Serra, “Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes”, en D. Collier (compilador), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 99-164.

⁹ Sobre los casos de Chile y Uruguay, véase Whitehead, “Inflation and Stabilization in Chile” y H. Finch “Stabilization Policy in Uruguay since the 1950s”, en Thorp y Whitehead (compiladores), *Inflation and Stabilization*, pp. 65-109, 144-180.

¹⁰ Huntington, *Political Order*.

satisfacer las demandas de la población. Donde las instituciones políticas son débiles y falta el sentido de legitimidad, como en América Latina, esa movilidad agrava el deterioro político e imposibilita la acción del gobierno. Bajo tales circunstancias, la represión militar puede ser la única solución a la amenaza de caos. (Huntington duda igualmente de la efectividad de los gobiernos militares, pero no es preciso analizar ese punto.)

Hay mucho que decir en favor de esta hipótesis. Es difícil estar en desacuerdo con el argumento de que la polarización política era extrema antes de los golpes de Estado en Chile en 1973 y Argentina en 1976, y considerable en Brasil en 1964 y Uruguay en 1973. (La polarización, por cierto, era mucho menor en Perú en 1968, lo que podría explicar en buena medida por qué el régimen de Velasco adoptó una estrategia diferente.) Es un axioma que las instituciones políticas en América Latina (los partidos, la prensa, los sindicatos y las fuerzas armadas) suelen actuar de una manera que dificulta el desarrollo de sistemas estables y legítimos, mientras fomenta la intransigencia y la polarización.

Empero, la hipótesis B se presta a serias objeciones. Para empezar, Huntington no logra distinguir entre el grado de participación popular en la política y la intensidad de la polarización. Venezuela desde 1958 y Argentina en el período de 1943 a 1952, eran sociedades de alta participación y baja polarización. Perú durante los años treinta, y en menor grado Brasil antes del golpe de Estado de 1964, eran sociedades polarizadas con participación política baja o moderada. La polarización no resulta necesariamente de una "política de desarrollo"; es menester explicarla en otros términos. Tampoco es verdad que una alta participación se origine en el crecimiento económico. Colombia ha tenido un crecimiento rápido y su ingreso *per capita* es hoy día mayor que el de Brasil en 1964, pero hay pocos indicios de una mayor participación del pueblo en la política: de hecho, se observa claramente lo contrario. Además, si el modelo "desarrollo-movilización, polarización-represión" fuera aplicable, uno tendría que concluir que los militares pueden gobernar sólo mediante la represión y que el retorno de los civiles al poder conduce rápidamente a un colapso y a una mayor intervención de las fuerzas armadas. Como veremos, este no siempre es el caso.

Podemos quedarnos con la idea general pero valiosa de que la polarización social, por lo menos en América Latina, suele originar una represión militar. Pienso que no hay muchos motivos para dudar de ello ni de que los ejércitos represivos tienden a ser "derechistas" de varias maneras: generalmente están dispuestos a tomar drásticas medidas para reestructurar la economía si consideran que la organización económica previa provocó las crisis que a su vez condujeron a la polarización social.

Cabe mencionar aquí los primeros trabajos de Guillermo O'Donnell, pues combinan ingeniosamente las dos hipótesis presentadas.¹¹ Según O'Donnell, es probable que se instaure un régimen autoritario burocrático cuando por causa

¹¹ G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism; Studies in South American Politics*, Berkeley, University of California, 1973.

de la movilización de las masas la élite pierde control sobre la formulación de la política económica. Esta pérdida de control se debe no sólo a la movilización y a la modernidad sino a dificultades económicas por el "agotamiento" de la sustitución de importaciones. Si el golpe de Estado ocurre prematuramente, antes de que la sociedad esté muy polarizada, el sector militar tenderá a fragmentarse y el gobierno fracasará como en Argentina de 1966 a 1973; pero si los militares esperan una mejor oportunidad, las crisis económicas cada vez más graves y la creciente tensión social conformarán un círculo vicioso. Un golpe de Estado "tardío", como en Chile en 1973, implica mayor represión inmediata, pero sus probabilidades de sobrevivir a largo plazo aumentan por obra del recuerdo de la polarización anterior.

El enfoque de O'Donnell sin duda es interesante, pero tal vez depende demasiado de las dos hipótesis generales antes analizadas. También es verdad que en un principio O'Donnell no estudió suficientemente la naturaleza política de los diversos regímenes autoritarios, en contraposición a su razón de ser y a la lógica de su posición.¹² Aun así, sus primeros trabajos significaron un avance definitivo en este campo. Sus escritos posteriores han tratado de llenar el vacío inicial integrando factores políticos al análisis de manera más específica, pero abandonan sólo parcialmente los supuestos iniciales (basados en las hipótesis A y B ya mencionadas) y el resultado es que el autor considere necesario y a la vez imposible el restablecimiento de la democracia por los regímenes autoritarios.¹³ Ello podría ser válido en el caso de Argentina pero no en general.

Una tercera hipótesis (C) es básicamente corporatista. Considera estos cinco regímenes militares —la variante peruana es un caso muy singular— como respuestas "corporatistas excluyentes" o "corporatistas de Estado" a la crisis.¹⁴ El éxito relativo de esos regímenes dependería en parte de la unidad de la élite militar, pero también, hasta cierto punto, de la habilidad del régimen para controlar, mediante las instituciones corporatistas que existían de antemano, a los obreros, al campesinado y a los pobres en general. Según esta hipótesis, dichas instituciones fueron creadas por gobiernos anteriores que des-cubrieron en ellas un medio para mantener el control social.¹⁵

Uno puede aceptar fácilmente el argumento de que los regímenes autoritarios han surgido como respuesta a la crisis. Lo distintivo del enfoque corporatista es el argumento de que la existencia previa de instituciones corporatistas facilita el dominio autoritario, por la desmovilización de los individuos incor-

¹² Véase también el trabajo de Paul Cammack, "Bureaucratic-Authoritarianism: A Dissenting Note", *Politics*, 2, núm. 1 (abril de 1982), pp. 9-14.

¹³ Véase, por ejemplo, G. O'Donnell, "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", en Collier (compilador), *The New Authoritarianism*, pp. 285-318.

¹⁴ Stepan, *The State and Society*; P. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" en Pike y S. Stritch (compiladores), *The New Corporatism; Socio-Political Structures in the Iberian World*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1974, pp. 85-131.

¹⁵ Sobre estos factores históricos, véase C. Veliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979; H.J. Wiarda, "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition; The Corporative Model", *World Politics*, 25, núm. 2 (enero de 1973), pp. 206-35. Conviene leerlos críticamente.

porados y la introducción gradual de una especie de falsa conciencia. Sí conviene tomar en serio esta afirmación, pero cabe examinar cuatro puntos. El primero se refiere a quién está "sujeto" al corporatismo en América Latina; en casi todos los casos, la respuesta es la clase obrera (y sólo en algunos, no siempre, el campesinado). Las organizaciones de clase media, las asociaciones de empresarios y la Iglesia muy rara vez están incorporadas. Por ende, muchos regímenes son nada más semicorporatistas. Aunque es fructífero hablar de corporatismo limitado en el caso brasileño, los regímenes chileno y uruguayo no se han empeñado en ordenar a la sociedad mediante corporaciones. Por ende, la explicación corporatista es, en el mejor de los casos, muy parcial. Una segunda objeción, menor, es semántica. La expresión "corporatismo excluyente" resulta paradójica pues los términos son antitéticos; sería preferible hablar de pluralismo limitado. El tercer punto es más una pregunta que una objeción. ¿Qué tanto se pretende explicar con el enfoque corporatista? Como veremos después, las relaciones entre el Estado y los grupos de presión son importantes pero no centrales en una explicación política. O'Donnell mismo hace bien en señalar que

el concepto de corporatismo es útil cuando se limita a ciertas estructuras que vinculan al Estado con la sociedad. No obstante, si uno "amplía" el concepto para hacerlo abarcar al Estado o a la sociedad globalmente y para caracterizar una actitud general e invariable de ciertos países, o si uno postula el concepto como "paradigma alternativo", es una contribución a la torre de Babel que estamos haciendo de las ciencias sociales.¹⁶

No es posible dirigir esa crítica a todos los autores que han escrito sobre autoritarismo, pero es verdad que el concepto estuvo en boga en los setenta para "explicar" la estabilidad política de los regímenes autoritarios, y en realidad no es una explicación. Finalmente, aunque la mayoría de quienes escriben sobre corporatismo postulan en principio una interacción del Estado y la sociedad civil, la mayoría de los enfoques para estudiar el tema son de hecho unidimensionales. La obra de Stepan sobre Perú es una excepción.¹⁷ Muy a menudo, los autores parecen sugerir que el corporatismo es impuesto, que hay poca retroalimentación en el sistema, que la imposición está libre de problemas y no tiene que ver con otras relaciones de poder bajo el régimen militar.¹⁸ Dichos puntos se prestan a discusión.

La cuarta hipótesis (D) enfoca directamente al ejército. Su argumento es el del "nuevo profesionalismo",¹⁹ según el cual ha cambiado el carácter del

¹⁶ G. O'Donnell, "Corporatism and the Question of the State", en J. Malloy (compilador), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1977, pp. 47-87.

¹⁷ Stepan, *The State and Society*.

¹⁸ He criticado algunos de estos planteamientos en Philip, "The Military Institution Revisited".

¹⁹ A. Stepan, *The Military in Politics; Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971; L. Einaudi y A. Stepan, *Latin American Institutional Development; Changing Military Perspectives in Peru and Brazil*, Santa Monica, Rand Corporation, 1971; Philip, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals*.

dominio militar porque se ha transformado el de los militares mismos. Las raíces del cambio se remontan al desarrollo de las fuerzas armadas en América del Sur, desde hace muchos años, como cuerpos institucionales altamente diferenciados. La revolución cubana tuvo un impacto decisivo sobre los círculos militares en América Latina (para no mencionar Washington) al demostrar que los gobiernos castrenses pueden ser derrocados por revolucionarios armados. Los militares pensaron, con razón, que tarde o temprano habría intentos por exportar la revolución cubana al resto de Latinoamérica, y reaccionaron volviéndose más “duros”. Por un lado, concibieron su papel “antisubversivo” de modo muy ambicioso y lo volvieron parte de una amplia doctrina de seguridad nacional.²⁰ Por el otro, fomentaron una ideología militar semioficial con el propósito de fortalecer su confianza y su voluntad de gobernar. Los regímenes militares instaurados dieron por sentado su “derecho” a ignorar las salvaguardias democráticas y liberales en su lucha contra la subversión; la crítica civil los inhibió cada vez menos y ejercieron el poder con menores restricciones. La revolución cubana también acentuó la tendencia a fortalecer el profesionalismo de los ejércitos (que implica mayor diferenciación respecto a los civiles, mejor organización interna, mayor énfasis en la educación militar, etc.). Esto nutrió el orgullo de los militares y su afán de autoridad. Las fuerzas armadas gobernarían “institucionalmente” en vez de hacerlo por medio de un caudillo. Por primera vez desde 1945, los militares estaban dispuestos no sólo a tomar el poder sino a continuar en él por muchos años, sin sentir la necesidad de convocar a elecciones para obtener legitimidad o sugerir un carácter temporal del gobierno militar. Se pretendió más bien fincar la legitimidad en resultados: primero la derrota de la izquierda, luego el éxito económico.

Esto no quiere decir que los gobiernos militares estuvieran libres de problemas. Su dificultad más seria fue mantener la unidad de las fuerzas armadas mientras formulaban y ejecutaban una política, además de librar una guerra interna contra la subversión. El resultado fue, algunas veces, un gobierno indeciso, de avenencia,²¹ o un viraje hacia un régimen represivo de línea dura,²² o bien una parálisis que convenció cuando menos a ciertos oficiales de buscar la manera de regresar el poder a los civiles.

También esta hipótesis resulta válida, básicamente, pero es parcial. Algunos regímenes militares han tenido éxito y se han consolidado en el poder, pero otros —como en Argentina de 1966 a 1973 y de 1976 a 1983— han fracasado en sus empeños reiterados. Es necesario, además, examinar detalladamente la manera en que los “nuevos” militares han procurado consolidar sus go-

²⁰ Sobre el caso peruano, véase V. Villanueva, *El CAEM y la revolución de la fuerza armada*, Lima, I.E.P., 1972. Para Brasil, véase Stepan, *The Military in Politics* y para una visión más crítica, Regis Castro de Andrade, “Brazil: the Military in Politics”, *SLAS Bulletin*, núm. 26, abril de 1977, pp. 63-82. Sobre Argentina, véase G. O'Donnell, “Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons and the Argentine Case”, en A. Lowenthal (compilador), *Armies and Politics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 197-244.

²¹ Sobre Perú en el período a partir de la enfermedad de Velasco (1973), véase Philip, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals*.

²² Un ejemplo es Brasil de 1964 a 1970. Véase Stepan, *The Military in Politics*.

biernos. Los regímenes militares que se inician de un modo institucional tienden luego a apoyarse más en alguna forma de sistema presidencial. Geisel y Figueiredo en Brasil, Álvarez en Uruguay y Pinochet en Chile fueron —algunos todavía son— figuras presidenciales fuertes; la aversión de los militares argentinos al presidencialismo es quizá un factor que socava el dominio militar en ese país. Bajo estos sistemas presidencialistas, los civiles cobran importancia en la formulación de las políticas. En efecto, se ha vuelto casi una tradición que los regímenes autoritarios militares nombren a un civil ministro de economía, con gran poder y amplia libertad de acción; podemos mencionar a Delfim Netto y Roberto Simonsen en Brasil, Vegg Villegas en Uruguay, Kriger Vasena y Martínez de Hoz en Argentina, y a un pequeño grupo de *Chicago boys* en Chile.

Las relaciones entre civiles y militares son importantes en un sentido más amplio. En todos los casos, el poder político ha sido organizado deliberadamente para que pueda detentarlo una pequeña élite, con uniforme o sin él. Esta élite tiene contactos importantes con los sectores financieros interno e internacional y, en menor grado, con los principales capitalistas locales: grandes grupos industriales en Brasil y Chile (donde la relación entre las finanzas y la industria es particularmente estrecha) y hacendados exportadores en Uruguay y Argentina.²³

Dos de los cinco gobiernos aquí analizados han sido capaces de suplir ese apoyo en buena medida. Sólo Brasil tiene una población rural considerable (46% de la total, según el último censo) y los gobernantes militares brasileños han sido capaces de organizar un apoyo incluso en las áreas rurales más pobres del país mediante una maquinaria política. En efecto, se puede confiar todavía en que las regiones menos beneficiadas por las políticas gubernamentales de fomento a la industrialización apoyen a los diputados del partido en el poder en los comicios locales y para el Congreso, en tanto que la clase media urbana, muchos de cuyos miembros deben su condición presente al auge económico desde 1964, en general vota por la oposición, al igual que la clase obrera urbana.²⁴ (Este patrón, a primera vista extraño, guarda cierta similitud con el de México hoy día y con el de Francia en el siglo XIX, bajo Napoleón III.) A pesar de este respaldo, el gobierno no cuenta con verdaderas bases de apoyo rural, ni puede obtener en el campo una mayoría electoral auténtica; empero, ha celebrado comicios con regularidad, ganado un número de votos considerable, y utilizado al Congreso y a los gobiernos locales para mantener cierto contacto con la sociedad civil.²⁵

También en Chile, que está muy urbanizado, en ocasiones la sociedad civil ha brindado un apoyo significativo al gobierno de Pinochet —sus victorias

²³ Ello no quiere decir que las políticas gubernamentales satisfagan plenamente a estos intereses.

²⁴ J.M. Sarles, "Maintaining Political Control through Parties: The Brazilian Strategy", *Comparative Politics*, 15, núm. 1 (octubre de 1982), pp. 41-72, ofrece un análisis electoral reciente.

²⁵ La relación entre la política regional y el mantenimiento del Estado autoritario en Brasil, es un tema sobre el que investiga actualmente A. de Medeiros, de la London School of Economics.

en los plebiscitos de 1978 y 1980 siguieron a campañas sesgadas, pero al parecer no hubo realmente fraude electoral. Se diría entonces que Pinochet (cuando menos hasta la crisis económica de 1981) gozó de un apoyo considerable entre los pobres (especialmente entre mujeres de los estratos bajos). Esto podría explicarse, en parte, por el arrastre electoral de los partidos conservadores chilenos antes de 1973 (Alessandri obtuvo 35% de los votos en 1970 y los adversarios de Allende recibieron el 56% en marzo de 1973), y en parte por la intensa polarización de la sociedad chilena antes del golpe militar en septiembre de 1973. A la inversa, el gobierno uruguayo perdió en 1980 un plebiscito que había organizado y desde entonces prometió retornar el poder a los civiles. En Argentina, la impopularidad cada vez más obvia del régimen de Galtieri (el tercer presidente militar desde 1976) coadyuvó a precipitar la aventura de las Malvinas, y la impopularidad del régimen de Onganía (manifiesta en las revueltas de Córdoba, en 1969) convenció a oficiales argentinos clave de que debían permitir el restablecimiento de alguna forma de peronismo, a principios de los setenta.

Por ende, la hipótesis del "nuevo profesionalismo" no basta en sí para explicar el desarrollo de los regímenes autoritarios militares. Aquellos que obtuvieron cierto apoyo social (o cuando menos una aceptación expresa) han logrado consolidarse. Aquellos que no lo consiguieron a pesar de todo han conservado el poder durante períodos largos, pero han terminado por padecer las consecuencias de seguir siendo regímenes *puramente* militares. Puede ser que las divisiones entre las fuerzas armadas hayan impedido a los regímenes argentino y uruguayo maximizar su potencial para ganar el respaldo de la sociedad civil, pero también es verdad que el considerable apoyo popular (expresado en los dos plebiscitos) fue decisivo para permitirle a Pinochet liberarse de la junta militar y establecer una forma de gobierno mucho más personalista. Aunque es improbable que alguien sea tan torpe como para sostener que los regímenes autoritarios militares se distinguen por su popularidad, resulta insuficiente cualquier hipótesis que los considere exclusivamente represivos.

Las cuatro hipótesis proporcionan útiles explicaciones parciales del gobierno militar autoritario, pero ninguna basta como explicación general. Si cada una encierra parte de la verdad, es demasiado fácil disfrazarla (con las palabras apropiadas) de algo mucho más ambicioso, global.²⁶ Sería mejor proceder de manera ecléctica y con más cuidado.

El enfoque de Linz es de otro tipo. La principal diferencia respecto a los anteriores es que aborda los sistemas autoritarios en general, no tanto los casos sudamericanos en particular. Las principales categorías de Linz —mentalidad más que ideología, pluralismo limitado, moderación real en el ejercicio de la fuerza pública— tienen que ver directamente con los vínculos entre el Estado y la sociedad.

²⁶ Este punto se refiere a la lógica de los enfoques. Los trabajos recientes tienden a ser menos rígidos y más eclécticos: sus autores hacen bien en sacrificar el rigor estricto en aras de una mayor agudeza de percepción.

LAS IDEAS DE LINZ SOBRE EL GOBIERNO AUTORITARIO

La idea de una fuerza pública limitada incluso donde se da una retórica de Estado totalitario, pudo corresponder a España en el período relativamente tranquilo del gobierno franquista entre 1950 y 1970; dicha fuerza no estuvo claramente restringida en los años que siguieron a la Guerra Civil, ni en el País Vasco en los setenta. Al igual que el de Franco, tres de los cinco gobiernos aquí analizados (los de Chile a partir de 1973, Uruguay después de 1973 y Argentina desde 1976) fueron muy represivos en sus etapas iniciales. Recientemente, ha habido pocas manifestaciones de poder estatal más violentas que la práctica en gran escala de secuestros, tortura y asesinatos que destruyó los movimientos de insurrección urbana en Chile, Uruguay y Argentina.²⁷ En el caso brasileño, la represión aumentó durante los primeros años del gobierno militar hasta alcanzar su nivel máximo bajo la presidencia de Medici (1969-73), aunque fue considerablemente menor que en los países del Cono Sur.

Es cierto que ninguno de estos regímenes pretendió exterminar grupos enteros (judíos, campesinos, etc.) y que en general se concentraron en reprimir a sus opositores activos (a veces, solamente a la oposición armada y militante), pero ello no justifica del todo que se considere a la fuerza pública "limitada". Sería más razonable aplicar ese calificativo en casos como los de Argentina de 1966 a 1973, Brasil después de 1976, Uruguay a partir de 1980 y Chile desde 1978, aproximadamente, pero el término "limitado" no es revelador de la represión estatal que puede existir. Este punto se presta a un examen más profundo.

Todo gobierno ejerce el poder mediante una combinación de fuerza y consentimiento. Donde no hay consentimiento, la fuerza se aplica —a través de los aparatos de seguridad— con más vigor. No obstante, a mediano y largo plazo, el hecho de recurrir demasiado a la fuerza generalmente provoca divergencias y tensiones en la élite gobernante. Los que conciben la fuerza como un instrumento de gobierno suelen entrar en conflicto con otros, los de línea dura, quienes consideran su ejercicio un fin en sí.

Para que la fuerza "limitada" logre su máximo impacto político, su aplicación ha de ser impredecible, y los que estén en posición de ejercerla deben poder actuar con gran independencia. Es erróneo suponer que la posibilidad de predecir el comportamiento de las fuerzas de seguridad sea una ventaja para los gobiernos autoritarios, si predecible es aquello que está regido por la ley y no por los hombres. Cuando imperan las leyes, quienes participan activamente en la vida pública (líderes obreros, periodistas, etc.) pueden llegar a sentirse lo suficientemente seguros como para aumentar su presión y sus demandas sobre el régimen, pero cuidándose de no violar ninguna de las reglas formales. Un gobierno con fuerte sentido de legitimidad maneja fácilmente la situación, pero los regímenes autoritarios militares no tienen esa facultad.

Estos regímenes ven amenazada su existencia cuando pierden la capacidad

²⁷ Un examen detallado del caso argentino puede encontrarse en R. Gillespie, *Soldiers of Perón: Argentina's Montoneros*, Oxford, Oxford University Press, 1983.

de reprimir "arbitrariamente". Por tanto, deben tener acceso —o cuando menos pretender que lo tienen— a medios extraoficiales de coerción. Cuando el poder arbitrario parece haber desaparecido, la oposición pone a prueba al gobierno recurriendo a marchas, manifestaciones, huelgas e incluso actos de violencia deliberada. El régimen de Onganía posterior a 1966, en Argentina, fue derrocado por los graves disturbios de Córdoba en 1969 y mediante operaciones de insurgencia izquierdista cada vez más abiertas; un desafío semejante no tenía por qué derrocar a la dictadura, pero el régimen dio muestras de carecer de voluntad y probablemente de capacidad para responder con firmeza.

Sin embargo, la represión "arbitraria" y sus medios plantean serios problemas. Esto se prueba con ejemplos. En Brasil, las fuerzas de seguridad operaron con una libertad sin precedente en el período de 1969 a 1973, pero el alto mando político y militar las percibió como una amenaza. Algunos elementos extremistas de las fuerzas de seguridad emprendieron una venganza —cuyos detalles son oscuros— contra un miembro de la élite en el poder de muy alto rango. Según parece, aquéllos planeaban usar "confesiones" obtenidas de varios civiles mediante la tortura para vincular a éste con una conspiración "judeo-marxista-subversiva" y desacreditarlo. El plan fracasó cuando un famoso periodista judío a quien pretendían hacer "confesar" murió bajo la tortura.²⁸ Su muerte, en 1975, permitió al presidente Geisel llevar a cabo una purga limitada de los responsables, seguida de una purga más amplia a raíz de otra muerte por tortura en 1976. Hay sólida evidencia de un vínculo entre algunos miembros de la plutocracia de Sao Paulo, el mando militar local y ciertos políticos civiles y militares ambiciosos de línea dura que se unieron en casi franca oposición al gobierno. El régimen de Geisel conjuró esta amenaza mediante varias purgas de las fuerzas de seguridad. Los secuestros y torturas disminuyeron a partir de entonces. Ello permitió, a su vez, que los sacerdotes radicales y los líderes obreros volviesen a la actividad pública, lo cual propició el retorno a una vida política más abierta, caracterizada por huelgas en industrias clave. Varios años después, en 1981, un grupo extremista de las fuerzas de seguridad comenzó a poner bombas para que se culpase de ello a la izquierda. Dicha estrategia fracasó cuando dos oficiales murieron en una explosión accidental; el gobierno rápidamente acalló el escándalo subsecuente y los atentados con bombas cesaron de inmediato.

En Argentina, fue poca la dirección central en la "guerra sucia" contra los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Desde la caída de Perón en 1955, los militares argentinos se han esmerado en mantener un liderazgo esencialmente colectivo para evitar que se imponga otro militar personalista. De ahí que el presidente Videla tuviera poco poder sobre los comandantes locales, quienes convirtieron sus regiones en auténticos feudos.²⁹ Esta irresponsabilidad colectiva contribuyó enormemente a intensificar la represión y nutrió el miedo a una venganza civil; también sembró la división en el go-

²⁸ Se considera, en general, que así fueron los hechos, aunque el gobierno brasileño no los reconoció.

²⁹ A. Timerman, *Prisoner without a Name; Cell without a Number*, Londres, Penguin, 1982.

bierno militar y lo aisló definitivamente de la sociedad.

En Chile (así como en Paraguay y en otros países de América Latina que han estado bajo dictaduras) el golpe militar "institucional" de 1973 poco a poco dio lugar al mando personalista de Pinochet. Un hombre terminó por dominar al gobierno y al aparato de seguridad. Es obvio que el control de Pinochet sobre las fuerzas represivas fue decisivo para asegurar su predominio; constituye la más exitosa de las estrategias a mediano plazo. El régimen sí sufrió un daño temporal con las revelaciones de que la policía de seguridad chilena había participado en el asesinato de Letelier en Washington, en 1976, pero Pinochet sacó ventaja de las circunstancias porque pudo hacer una purga limitada en la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y eliminar a su mayor rival potencial.

En resumen, se debe matizar la noción de "fuerza pública limitada" para que no sea engañosa. Puede significar que la fuerza se aplica nada más contra la oposición activa y no contra grupos sociales enteros, pero "fuerza limitada" podría serlo también en términos relativos, en comparación con todo el poder del Estado. Lo importante es que, en ocasiones, los principales líderes políticos llegan a sentirse amenazados por algunos oficiales clave directamente involucrados en la represión, como en Brasil, o bien la represión divide seriamente al liderazgo político y militar, como en Argentina. En esto radica un potencial de conflicto y de transformación, para que una autoridad basada en la coerción abra paso a otra que se apoye en el consentimiento.

La referencia de Linz al "pluralismo limitado" concierne al reclutamiento de la élite más que a la interacción de grupos. En verdad, los regímenes autoritarios militares en América del Sur no reclutan sólo entre las fuerzas armadas; incluyen tecnócratas civiles del sector privado y de las universidades, políticos de filiación muy conservadora y algunos burócratas de carrera. Los individuos cooptados y elevados a los más altos cargos, suelen llevar consigo una pequeña tribu de clientes y protegidos; las estructuras clientelistas a menudo repercuten profundamente sobre la sociedad civil, de igual manera que bajo los regímenes anteriores.

El aspecto fundamental del pluralismo limitado atañe a la relación entre los grupos empresariales y el gobierno. ¿Son toleradas las organizaciones independientes? En caso afirmativo, ¿a quién se le permite integrarlas? ¿Pueden negociar con el gobierno sobre cuestiones de política o inclusive constituir una amenaza para el régimen?

En general se tolera la representación de intereses dentro de ciertos límites, por lo común estrechos. El gobierno ha sometido a los sindicatos a su control, en grado variable, y restringido el poder sindical mediante limitaciones legales al derecho de huelga. Las políticas económicas (en particular las medidas de estabilización) han elevado el desempleo y reducido en la misma medida el poder de negociación del sector laboral. No obstante, quedan sindicatos que desempeñan un papel negociador limitado y que mantienen una presencia formal y concreta en el lugar de trabajo: hay cuando menos tres modelos diferentes.

Según el enfoque liberal —que ha influido en la práctica chilena y sobre

corrientes de pensamiento en Brasil— se debe conceder a los sindicatos derechos limitados de negociación, siempre y cuando su poder formal esté severamente restringido, se les mantenga alejados de la política y se les impida agruparse en federaciones para obtener una influencia nacional. Desde un punto de vista oficial, el problema consiste en que los sindicatos “liberales” son políticos en sus efectos —cuando menos potencialmente— y quizá en su composición; se cree que muchos funcionarios de los sindicatos en Chile son comunistas que ocultan su filiación, y que hay también representantes de otros partidos de izquierda.

Un segundo planteamiento es el corporatista —muy influyente en Brasil, aunque se ha debilitado— según el cual conviene reconocer a los sindicatos y otorgarles ciertos privilegios legales, pero mantenerlos bajo un control gubernamental firme y directo mediante mecanismos institucionales (véase la hipótesis C ya mencionada). Esta propuesta, sin embargo, involucra a los gobiernos en conflictos que preferirían manejar como simples disputas salariales, y pone al sistema político en la disyuntiva de representar a los trabajadores —lo cual resulta inadmisibles para los tecnócratas, que consideran los salarios exclusivamente como una variable económica— o mantenerse en el poder mediante la represión; si ejerce esta represión y luego la disminuye o la suprime, es probable que todo el sistema se desintegre. Algunos autores sugieren que el corporatismo, apoyado en la retórica adecuada, crea una especie de falsa conciencia y desempeña así una función clave de desmovilización. No hay mucha evidencia de que esto sea verdad a largo plazo, aunque sí puede existir, a corto plazo, una ilusión corporatista. De cualquier forma, serían más importantes los efectos del excedente crónico de mano de obra y de la constante represión. Como dijo Voltaire, uno puede matar con maldiciones a un rebaño de ovejas, siempre y cuando uno piense en añadir arsénico.

Una tercera posibilidad es una especie de corporatismo prudente como el ensayado en Argentina, donde los peronistas encabezan el poderoso movimiento sindical desde 1945 sin que los gobiernos castrenses puedan romper su predominio; han dejado de intentarlo, pues los militares prefieren que los peronistas y no los marxistas controlen a la clase obrera. La sobrevivencia del peronismo es una de las razones por las que los militares argentinos no han podido llevar a la práctica, de modo consistente, políticas de liberalismo económico.

Si el control sobre los sindicatos ha sido un problema fundamental para los cuatro gobiernos examinados, éstos han manifestado mucha mayor tolerancia respecto a los intereses de la élite y la clase media. Existen grupos de presión patronales que a veces critican la política del gobierno. También la prensa juega, en ocasiones, un papel importante. En Brasil, la libertad de expresión ha sido amplia desde 1947; en 1975, los principales periódicos, *Jornal do Brasil* y *O Estado de Sao Paulo*, lanzaron una campaña contra el excesivo control del Estado sobre la economía, que tuvo serias repercusiones políticas. Aun en Chile, la prensa refleja cierta diversidad de opiniones y los semanarios de oposición pueden ser muy francos en su juicio crítico del gobierno, cuando menos en lo que se refiere a las políticas económicas y sociales. Por otra parte,

la Iglesia se mantiene en una posición influyente en todos los países analizados; ha desempeñado en ciertos casos un papel activo para defender los derechos humanos, apoyar a las organizaciones laborales y articular la oposición al gobierno. Algunos sacerdotes han sido perseguidos por tal motivo, pero ningún régimen se ha empeñado en reprimir a la Iglesia en conjunto.

Este grado de apertura política podría parecer considerable a primera vista. Sin embargo, al igual que con el pluralismo, la apertura es muy limitada. La libertad tal como existe no se apoya —salvo quizá la de la Iglesia— en una concepción de los derechos universales, sino meramente en la voluntad del Ejecutivo, motivada por su conveniencia en buena medida. Esto lo confirma el hecho de que el imperio de la ley no rebase los límites de lo que está políticamente permitido. Es probable que se ejerza una represión en forma de bandolerismo y de asesinatos oficialmente sancionados, o mediante el uso arbitrario del poder estatal y no de manera más sistemática. Aunque la ley se aplique, no siempre es imparcial. Un viejo proverbio brasileño dice que “cuando se está en el poder, se hace justicia a sus amigos, y a los enemigos se les aplica la ley”; la realidad actual no es muy distinta.

La tercera categoría de Linz, “mentalidad más que ideología”, distingue a los sistemas autoritarios de los totalitarios. Éstos fijan un claro “lincamiento partidario” frente a todos los asuntos de importancia y luego exigen que se respete incondicionalmente. En cambio, el predominio de una “mentalidad” —que es muy difundida y que propicia la desmovilización y la apatía política— significa que el hecho de no sostener puntos de vista similares a los que expresa la autoridad, no constituye un obstáculo en la carrera política de alguien excepto en el más alto nivel; significa también que se tolera e inclusive se fomenta un debate acerca de algunos aspectos técnicos de la política gubernamental. Los menos ambiciosos gozan de mayor libertad de expresión.

Por su parte, la ideología tiene ciertas ventajas para propósitos de legitimación: nociones como las de clase, identidad racial o religiosa, pueden contribuir mucho a sostener una autoridad. Los regímenes autoritarios según la definición de Linz, al valerse de justificaciones más provisionales y limitadas, se crean una posible fuente de debilidad. En otras palabras, los regímenes latinoamericanos aquí analizados quizá tengan problemas para su legitimación debido a que no son ideológicos. No obstante, pueden sobrevivir con un apoyo limitado de la sociedad civil. De hecho, pocos regímenes y sistemas políticos latinoamericanos son legítimos, en el sentido estricto del término. Aunque considerable, la diferencia entre los regímenes autoritarios militares y los gobiernos previos es de grado, no de substancia (excepto tal vez en el caso chileno).

Los gobiernos autoritarios militares han usado tres argumentos, en varias ocasiones, para evitar que los consideren ilegítimos. En un principio, utilizaron la doctrina de seguridad nacional del “nuevo profesionalismo” militar (hipótesis D). A esta doctrina se le dio a veces un sesgo desarrollista (“el desarrollo cambiará y estabilizará el orden social, y de esa forma minará la base de la subversión”), pero en otros casos se utilizó nada más para justificar la represión contra los insurgentes; en su forma extrema, la doctrina es propia del totalitarismo porque hace hincapié en una guerra permanente contra enemi-

gos internos,³⁰ y pretende legitimar el terrorismo de Estado.

Sin embargo, después de algunos años, el liderazgo militar y político ansiaba fundamentar su gobierno en algo más que la represión. En la búsqueda de consentimiento, el liderazgo quiso hallar una fuente alternativa de legitimidad, y le confirió cada vez más importancia a la noción misma de legitimidad. Una respuesta la constituyó el desarrollismo; el gobierno se volvería tolerable no por lo que era sino por lo que haría. Bastaron unos cuantos años de rápido crecimiento económico para que los expertos hablaran del “milagro brasileño” o del “milagro chileno”. En Argentina, los regímenes militares no han podido producir un “milagro económico” —los gobiernos posteriores a 1976 ni siquiera han logrado contener el deterioro de la economía— y ello explica su incapacidad para mantenerse en el poder. Por otra parte, tampoco el gobierno uruguayo consiguió ampliar sus bases de apoyo a pesar de que sí tuvo éxito económico, de modo que no conviene adoptar sin reservas una explicación centrada en la economía.

No basta pues con promover el crecimiento. Una vez que han transcurrido varios años de “estado de sitio” luego de un golpe militar, las fuerzas políticas (incluida, en general, la élite gobernante) aspiran a que el gobierno tenga una base más ordenada y regular.³¹ El orden y la regularidad también se hallan entre los objetivos de aquellos líderes militares interesados en mantener bajo control a la policía de seguridad. Para lograr esto, hay que alejarse de la fuerza pura mediante un proceso de institucionalización.

La transición del autoritarismo absoluto a un sistema parcialmente legitimado por cierto apoyo popular, se produjo en dos casos: Pinochet ganó dos plebiscitos en Chile y el régimen brasileño ha tenido algún respaldo electoral. En ambos casos, hubo una promesa implícita de restablecer la democracia en el futuro si el electorado se abstenía de desbaratar “el proceso” con su voto negativo. En consecuencia, estos regímenes se volvieron “de transición” explícitamente y procuraron negociar con una oposición moderada sobre la base de que, si las cosas marchaban bien, el gobierno civil sería restablecido progresivamente.

En los demás casos, la maniobra fracasó. Las autoridades uruguayas se las arreglaron para perder su plebiscito de 1980, organizado para apoyar un retorno sumamente gradual a una democracia restringida. A raíz de su derrota, los militares tuvieron que aceptar de mala gana una vuelta más rápida al gobierno civil; las elecciones de los partidos tuvieron lugar en 1982 y las generales están programadas para 1984.

En Argentina, los militares fracasaron doblemente: no pudieron prolongar su gobierno ni ejercer aunque fuera un control mínimo en la transición. El régimen de Onganía (1966-1970) subestimó la oposición y no quiso o no

³⁰ Timerman, *Prisoner without a Name*.

³¹ Se ilustra en los casos de Brasil y Chile en Peter McDonough, *Power and Ideology in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1981, y M. Garretón, *Procesos políticos en un régimen autoritario; dinámicas de institucionalización y oposición en Chile, 1973-1980*, Santiago, FLACSO, 1981. Sobre Chile, véase también T. Dinges y S. Landau, *Assassination on Embassy Row*, Pantheon Books, 1980.

pudo consolidarse mediante la represión; de 1970 a 1973, los militares intentaron establecer una alianza con la clase obrera organizada (el peronismo sin Perón) y luego promover el retorno a la democracia, pero perdieron por completo su control sobre el proceso. El régimen posterior a 1976 trató, bajo Viola, de ampliar la base de su gobierno, pero sus ofertas a los políticos —que eran poco realistas— se vinieron abajo con la grave crisis económica en ese año. El general Galtieri procuró obtener apoyo para su régimen mediante una campaña de conquista militar; ésta fracasó y el régimen militar se desmoronó. Un fracaso puramente político no habría tenido consecuencias desastrosas para los militares argentinos, pero su ineptitud era absoluta, como no se había visto en muchos años: derrota militar, catástrofe económica e incapacidad de contener la brutalidad represiva. Las fuerzas armadas argentinas no pudieron siquiera evitar que Alfonsín, el más antimilitarista de los candidatos, ganara las elecciones en octubre de 1983. Desde entonces, los líderes militares argentinos han pagado el precio de su torpeza política.

Haremos un análisis detallado de por qué los regímenes chileno y brasileño han tenido éxito, a diferencia de los demás. Cabe aclarar primero que el gobierno autoritario militar es un proceso dinámico y a veces de transición, que no se puede analizar a fondo con una visión estática.³² Linz ha sabido plantear preguntas fundamentales y su tipología enfoca los problemas básicos para preservar el poder autoritario. No viene al caso investigar por qué algunos regímenes militares no lograron consolidarse en los términos de Linz (o, mejor dicho, a la manera franquista) a pesar de su monopolio de la fuerza. Terminaremos nuestro análisis con el esbozo de una hipótesis provisoria sobre cómo evolucionan los regímenes autoritarios militares: señalaremos las variables clave en la transformación de los que examinamos.

LOS PROBLEMAS DEL GOBIERNO AUTORITARIO MILITAR

Los regímenes autoritarios militares enfrentan problemas de dos tipos. Algunos son internos, los que conciernen a la élite militar en sí. Ésta puede, en general, imponer su voluntad al resto de la sociedad mientras permanece unida. No obstante, es casi seguro que la élite se divide pronto en torno al problema de la represión: ¿cuánta debe ejercerse y qué tanto poder conviene delegar a los encargados de aplicarla? (Damos por hecho que las disputas sobre política económica están relacionadas con el asunto de la represión, y que se puede analizarlos juntos.)³³ Si un régimen militar no consigue o no desea reprimir enérgicamente, es probable que no pueda resistir a la presión de los civiles en favor de que haya elecciones; un régimen así tal vez responda con políticas

³² Linz mismo señala que sus categorías de análisis no se refieren mucho a la transformación de los regímenes; adopta un enfoque más dinámico en "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en F. Greenstein y N. Polsby (compiladores), *Handbook of Political Science* (vol. 3), Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1975, pp. 175-411.

³³ Solamente en Argentina entre 1969 y 1971 ocurrió que los partidarios del nacionalismo económico rompieran con la coalición dominante e hicieran causa común con los que habían sido sus enemigos.

populistas (como el de Velasco en Perú), pero no es factible que se vuelva plenamente autoritario.

Cuando un gobierno militar decide reprimir, su equilibrio interno de poder se modifica en favor de los oficiales de línea dura directamente implicados en la represión. (Este fenómeno ha sido muy bien estudiado en el caso de Brasil.)³⁴ Los de línea dura se oponen vigorosamente a una liberalización política, pues de darse los inculparían a ellos legalmente de la represión o serían objeto de venganza.

Ya que todos los regímenes analizados (excepto quizá el de Argentina después de 1966) tomaron el poder en condiciones de polarización política, era tal vez inevitable el desplazamiento hacia la línea dura. Estos regímenes gobernaron para reprimir y reprimieron para gobernar. No obstante, algunos sectores de la élite acabaron por anhelar que se mantuviera bajo control a las fuerzas de seguridad y que el proceso político volviera a ser predecible. Transcurrido un tiempo, en cada gobierno empezó a darse un conflicto entre los oficiales relativamente moderados que deseaban someter a los elementos más represivos de la maquinaria del Estado —no suprimirlos— y los oficiales muy “duros”, partidarios de mantener un Estado de sitio permanente.

Cabe mencionar aquí el segundo tipo de problemas, los relativos al grado en que un régimen es políticamente aceptable. Un gobierno muy represivo puede abstenerse de buscar legitimidad, al menos a corto plazo; si tiene alguna, se deriva de que el régimen y gran parte de la derecha civil enfrentan enemigos comunes. Empero, cuando el liderazgo decide evitar la represión, debe buscar un apoyo más general en la sociedad civil. Los oficiales de línea dura, después de vencer a los moderados en Chile (y en Argentina en 1981), procuraron legitimar su posición para evitar que nuevos grupos los desafiaran y superasen. Después de varios años de gobierno autoritario, en los cinco casos examinados el liderazgo militar y político trató pues de consolidarse buscando legitimidad o aceptación de la sociedad civil. En dos países (Chile y Brasil), la transición tuvo éxito, en los demás fracasó.

En Chile, se ha desarrollado gradualmente un estilo personalista de gobierno. Se llegó a una etapa decisiva al aprobarse una nueva Constitución por plebiscito en 1980, que extendió ocho años el mandato de Pinochet contados a partir de 1981. El plebiscito marcó también el predominio personal incuestionable de Pinochet sobre los militares; después del golpe de Estado en septiembre de 1973, aquél era sólo un miembro de alto rango de la junta militar, algunos de cuyos integrantes esperaban un pronto retorno de los civiles al poder.

En muchos sentidos, el gobierno personal es el método más simple, a corto plazo, para resolver una crisis política. El gobernante puede proyectar su imagen y maximizar —con la ayuda de unos medios de comunicación estrechamente controlados— el apoyo popular a un gobierno de ese tipo. La autoridad personal permite también a quien la ejerce actuar como árbitro en la

³⁴ A. Stepan, *The Military in Politics* y R. Schneider, *The Political System of Brazil: Emergence of a “Modernizing” Authoritarian Regime*, Nueva York, Columbia University Press, 1971. Sobre Argentina, véase Timerman, *Prisoner Without a Name*.

élite y cambiar su línea de acción cuando es necesario. Un gobierno más institucional (complejo, autónomo y predecible) es sin duda menos eficaz para esos propósitos. El estilo de gobernar de Pinochet, sin ser idéntico a los de Franco en España, Stroessner en Paraguay y Salazar en Portugal, guarda evidente similitud con ellos (lo que sugiere la longevidad política potencial del gobernante chileno). Sin embargo, es obvio que la autoridad personal tiene desventajas a largo plazo. Si aquélla está identificada con políticas antipopulares o fallidas, se convierte en blanco directo de ataques; si el gobierno tiene éxito, permite la consolidación de una élite política atrofiada, sobreprotegida y cerrada de mente, incapaz de responder a condiciones cambiantes. Entonces, cuando el dictador muere al fin o pierde prestigio, ha creado un vacío político propicio a una nueva radicalización de la política.

También el régimen brasileño ha evolucionado del dominio absoluto de las fuerzas armadas hacia algo más complejo y más legítimo. Desde 1974, el régimen ha procurado mantener una estructura tal para la transferencia del poder de manera que los militares conserven la presidencia. Hay un período presidencial de seis años con elecciones indirectas, en teoría, pero en la práctica el mandatario saliente escoge al sucesor. El Ejecutivo equilibra entre sí las principales fuerzas de apoyo al régimen: los militares, la tecnocracia, la élite empresarial y financiera y los políticos partidarios del sistema, quienes emplean, a su vez, técnicas clientelistas para vincular al gobierno con sectores de la sociedad civil. De estos últimos dependen la seguridad, el éxito económico y la poca popularidad que tenga el gobierno. La liberalización política que comenzó en 1974 ha reducido la importancia relativa de los militares (en particular la de las fuerzas de seguridad) y aumentado la de los políticos; los cambios han sido lentos pero acumulativos. Gradualmente, el régimen ha dejado de ser una simple dictadura militar de línea dura, y ha usado la negociación y la manipulación con más frecuencia que la fuerza. No obstante, la tecnocracia y los militares permanecen en su puesto, y el Estado autoritario de ninguna forma se ha desintegrado.

Son muchas las razones para explicar por qué los regímenes argentino y uruguayo no lograron institucionalizarse. Algunas tienen que ver con la sociedad civil —la tradición democrática en Uruguay o la fuerza de la clase obrera organizada en Argentina— pero las principales conciernen a los regímenes militares en sí. En ambos países, las fuerzas armadas se opusieron al surgir de un sistema presidencial fuerte. Los militares argentinos no querían otro Perón, y los uruguayos prefirieron, en un tiempo, gobernar entre bambalinas por medio de títeres civiles. Por ende, no estuvieron en condiciones de buscar apoyo en la sociedad civil. Algunos esfuerzos en esa dirección fracasaron por la falta de unidad interna, y los militares uruguayos prefirieron, a partir de 1980, negociar prudentemente con los políticos civiles fuertes y emprender su retirada del poder.

REFLEXIONES FINALES

Tres ideas se desprenden del análisis. La primera es que los intentos por expli-

car la naturaleza de los diversos gobiernos autoritarios militares a la luz de un factor único, son parciales y de eficacia limitada. Es el caso de los enfoques economicistas (hipótesis A), de la teoría de la modernización (hipótesis B), de la perspectiva corporatista (hipótesis C) y de las explicaciones que se refieren únicamente a los militares (hipótesis D). No habría que criticarlos demasiado porque representan avances considerables, pero de cualquier manera son insuficientes. El enfoque de Linz resulta más eficaz porque aborda en forma ecléctica tres puntos de contacto entre la sociedad civil y el Estado (“ideológico, instrumental y coercitivo”) en vez de limitarse a uno. Empero, la visión de Linz no deja de ser estática, mientras que los regímenes estudiados son cambiantes. Nuestro análisis aboga por una perspectiva amplia, específicamente política, dinámica y que tome en consideración una multiplicidad de factores e interacciones.

La segunda idea es que los regímenes militares, en un principio capaces de consolidarse mediante su monopolio —o casi monopolio— de la fuerza, a partir de un momento dado consideran necesario reabrir un espacio a la política. Esto encierra un peligro para los regímenes y la posibilidad de que fracasen políticamente, de modo que se pueda volver a un sistema democrático antes de lo previsto. (Si la apertura de los sistemas autoritarios tiene éxito, la democracia tarda más en restablecerse.)

La tercera idea es menos reconfortante. Todos los regímenes analizados tomaron el poder en períodos de hiperinflación y tensiones sociales agudas. Hasta fecha muy reciente, las condiciones económicas internacionales facilitaron su dominio. Sorprenden la longevidad y la capacidad de los regímenes brasileño y chileno para conservar el control político; deben desconcertar, sobre todo, a quienes son optimistas respecto al “desarrollo político” y afirman que el gobierno autoritario está severamente limitado por su necesidad de instituciones y legitimidad.

Ninguno de estos gobiernos impone su autoridad a un campesinado ignorante; todos se dan en países donde gran parte de la población es urbana y de clase media, en su mayoría alfabetizada. Chile, y en menor grado Uruguay, tenían fuertes tradiciones democráticas. Aunque no se han industrializado plenamente, los países no son pobres, excepto en comparación con Europa y Estados Unidos después de 1945, y su ingreso *per capita* supera a los de Italia bajo Mussolini, Alemania en tiempos de Bismarck y Francia durante la Tercera República.

Quizá todos los casos presentados —con seguridad los de Brasil y Chile— ilustran la posibilidad de mantener un gobierno autoritario, por largos períodos y con un alto grado de consentimiento, en sociedades urbanas, desarrolladas y dinámicas. Los casos prueban que las instituciones y los conceptos solemnes como el de legitimidad, no limitan a un gobierno de ese tipo y tampoco fortalecen a la sociedad civil frente al poder arbitrario. La influencia de ciertas ideas sí crea problemas a los gobiernos, que a veces no logran resolverlos, pero aquéllas no son bastante fuertes como para cancelar la posibilidad de un sistema autoritario exitoso —entendido el éxito como capacidad de permanencia— en América Latina.