



Ciencias Sociales
Universidad de la República

Los desastres como factores de cambio institucional

*Estudio comparado de la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y
las inundaciones de 1959 en Uruguay*

Jorge Pablo Brugnoni

Tutor: Dr. Adolfo Garcé

Tesis de Doctorado en Ciencia Política
2019

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Instituto de Ciencia Política

Resumen: Esta tesis estudia en qué circunstancias los desastres pueden activar esos momentos en que se abren las posibilidades de la transformación institucional denominados “coyunturas críticas”. El marco de análisis utiliza los aportes del institucionalismo en sus vertientes histórica y discursiva, junto a la literatura que abunda sobre los desastres y sus impactos políticos, para elaborar una explicación de esta forma del cambio institucional considerando con especial interés la relación entre factores exógenos y endógenos.

El primer componente de la hipótesis, que se deriva de la perspectiva “ideacional”, afirma que un desastre tiende a causar una coyuntura crítica cuando se combina con los siguientes factores: i) se genera un aumento significativo de la incertidumbre y, ii) existe un emprendedor normativo (actor que moviliza recursos simbólicos) que cuenta con ideas y discursos que fundamentan nuevas opciones institucionales¹. El segundo componente de la hipótesis, que surge de los estudios que plantean la relación entre desastres y política y que asume una perspectiva “materialista”, afirma que un desastre tiende a causar una coyuntura crítica cuando genera un cambio significativo en la distribución del poder². Ambos componentes plantean una combinación de dos conjuntos de causas suficientes (sin pronunciarse sobre la necesidad) de una coyuntura crítica³.

Para su contrastación empírica se estudiaron los dos mayores desastres ocurridos en el Uruguay (epidemia de fiebre amarilla de 1857 e inundaciones de 1959) y en cada uno de ellos se consideraron tres ámbitos institucionales: relación entre niveles de gobierno (descentralización), relación entre Fuerzas Armadas y Estado, y relación entre Iglesia y Estado, lo que permitió una comparación de seis unidades de análisis. Los hallazgos fortalecen el primer factor de la hipótesis ($C = D * I * E$) y debilitan el segundo ($C = D * P$), al tiempo que reclaman la necesidad de resignificar esos dos desastres en la narrativa histórica uruguaya.

Palabras clave: instituciones, coyuntura crítica, desastres, ideas, descentralización, Iglesia, Fuerzas Armadas

Aclaraciones: las transcripciones de documentos cuyo original está en otro idioma se presentan traducidas; en los documentos antiguos se modernizó y corrigió la ortografía.

¹ En términos booleanos, la hipótesis se expresa: $C = D * I * E$, siendo C: Coyuntura Crítica; D: Desastre; I: Incertidumbre; E: Emprendedores normativos.

² Expresada en términos booleanos: $C = D * P$, siendo P: Redistribución de poder

³ Expresadas en una única ecuación booleana: $C = D (I * E + P)$.

Índice

1. Introducción	6
1.1. Tema y preguntas de investigación.....	6
1.2. Objetivos	9
1.3. Relevancia	9
2. Marco de Análisis	13
2.1. Institucionalismo histórico	13
2.1.1 El nuevo institucionalismo	13
2.1.2 El institucionalismo histórico-comparativo.....	15
2.1.3 El cambio institucional	16
2.1.4 Causas de la coyuntura crítica.....	21
2.2. Institucionalismo discursivo y perspectiva ideacional	32
2.2.1. Ideas y coyuntura crítica	40
2.3. Los desastres como factores de cambio político-institucional	46
2.3.1 El impacto de los desastres sobre la política.....	50
2.3.2. El impacto de los desastres sobre las instituciones políticas	60
2.4. Conclusiones sobre el marco teórico	68
2.5. Hipótesis.....	71
3. Diseño de investigación.....	75
3.1. Selección de casos y unidades de análisis.....	79
4. Los desastres en Uruguay.....	81
4.1 Epidemia de fiebre amarilla de 1857	82
4.1.1 Caso 1: Fiebre amarilla y descentralización	96
4.1.2 Caso 2: Fiebre amarilla y relación Fuerzas Armadas – Estado	107
4.1.3 Caso 3: Fiebre amarilla y relación Iglesia – Estado.....	108
4.1.4. Cuadro resumen sobre la fiebre amarilla.....	127
4.2. Inundaciones de 1959	129
4.2.1. Caso 4: Inundaciones de 1959 y descentralización	136
4.2.2. Caso 5: Inundaciones de 1959 y relación Fuerzas Armadas – Estado.....	140
4.2.3. Caso 6: Inundaciones de 1959 y relación Iglesia – Estado	162
4.2.4. Cuadro resumen sobre las inundaciones	166
5. Conclusiones.....	168
Bibliografía	178

El trueno cae y se queda entre las hojas. Los animales comen las hojas y se ponen violentos. Los hombres comen los animales y se ponen violentos. La tierra se come a los hombres y empieza a rugir como el trueno.

Leyenda aborigen (epígrafe de "El trueno entre las hojas" de Augusto Roa Bastos)

1. Introducción

En estas páginas se examinan las circunstancias en que los desastres, esos eventos exógenos que desde el inicio de los tiempos irrumpen inopinadamente en la vida social causando daño y confusión, dejan legados políticos de largo plazo. Las herramientas teóricas con que se construyó el marco conceptual provienen de los estudios sobre las instituciones y de la bibliografía, que se ha vuelto profusa en tiempos recientes, sobre el impacto político de los desastres. Los casos de estudio seleccionados para la contrastación empírica son la epidemia de fiebre amarilla de 1857, en la ciudad de Montevideo, y las inundaciones de 1959, que afectaron a todo el país. Ambos debieron ser rescatados del olvido histórico; abandono que sorprende si se considera que fueron los más graves desastres de los dos últimos siglos. En cada uno de ellos se estudiaron tres ámbitos específicos: la descentralización y los roles institucionales de las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica.

Este documento tiene cinco partes. En esta introducción se plantean el tema y las preguntas de investigación, identificando sus objetivos y relevancia. En la segunda parte se expone el marco teórico; las conclusiones de ese capítulo permitirán formular las hipótesis. La tercera parte presenta el diseño de investigación y los seis casos de estudio utilizados para la comparación. La cuarta parte es la más extensa: desarrolla los dos desastres seleccionados (epidemia de fiebre amarilla de 1857 e inundaciones de 1959) y, en cada uno de ellos, las transformaciones ocurridas en los tres ámbitos institucionales (descentralización y roles de las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica). La última parte presenta las conclusiones de la investigación.

1.1. Tema y preguntas de investigación

Este trabajo participa del amplio debate respecto a las razones de la permanencia y el cambio institucional. Se pregunta sobre la influencia de los eventos exógenos (específicamente los desastres), en conjunto con variables endógenas (específicamente las ideas) sobre la transformación de las instituciones políticas.

Con este objetivo teórico, el marco de análisis se construyó, principalmente, en la intersección de dos áreas temáticas: i) una muy amplia, como es el institucionalismo, tanto el histórico como el discursivo (especialmente en su versión constructivista), centrado en su análisis del cambio institucional, y de los factores exógenos y endógenos que lo facilitan, y ii) un área

mucho más variada, fragmentada e incipiente, que está conformada por los estudios sobre los impactos políticos e institucionales de los desastres.

Las preguntas que guiaron la investigación relacionan una manifestación paradigmática de un evento exógeno -los desastres- con el cambio institucional⁴. Su enunciado general y primario es muy simple: ¿Los desastres pueden activar procesos de cambio institucional? Si es así, ¿en qué condiciones?

La definición de desastre que se adopta primariamente es la de Bates y Peacock (1989), que fue acuñada en la sociología:

un desastre ocurre cuando un evento ambiental sobrepasa la capacidad de un sistema sociocultural de adaptarse a su medio ambiente por medio de patrones de actividad o comportamiento establecidos, institucionalizados, rutinarios o 'normalizados' (...). Un desastre en el sentido sociológico es, por tanto, una falla en la estructura social o la organización de un sistema social provocado por un evento ambiental que está fuera del rango de la capacidad de adaptación del sistema.

A partir de esta concepción sistémica, se puede elaborar una definición politológica que atienda a su impacto en la agenda pública (Olson, 2000). Los desastres son eventos contingentes, en gran medida extra-sociales, que causan daños graves a las personas, sus

⁴ Se afirma que un desastre es una “expresión paradigmática” de un evento exógeno respecto al cambio institucional porque porta una doble exogeneidad. En primer lugar, los desastres son exógenos a las instituciones políticas porque hasta el momento se han desarrollado escasos argumentos teóricos que introduzcan los desastres como eventos explicativos de la transformación o permanencia institucional. La comprobación del eventual impacto de un desastre, por tanto, sería considerado por un politólogo como contingente (en tanto antónimo de determinista): estaría frente a un evento que influye sobre su objeto de estudio pero no logra establecer teóricamente las conexiones causales, en gran medida, porque corresponden al instrumental de otras disciplinas. En segundo lugar, y especialmente, porque son eventos en gran medida extrasociales, sus causas son ajenas a aquellas que conforman los marcos conceptuales sobre las instituciones y sobre las ciencias sociales en su conjunto; se dice que un desastre es un evento exógeno a las instituciones políticas en tanto antónimo de endógeno o de reforzamiento mutuo [Ver Przeworski (2007) y Franzese (2007)]. En este sentido, Blyth (2011:86), en un artículo donde avanza y, en muchos aspectos, contradice su propia producción teórica anterior, señala que clasificar a un evento como exógeno es un artificio definido en forma analítica, no empírica; sólo los eventos extrasociales que aquí llamamos desastres y el autor ejemplifica con el meteorito que mató a los dinosaurios, pueden ser considerados en todo su derecho como eventos exógenos. De esa manera, aun cuando se adopte una definición especialmente restrictiva de exogeneidad, los desastres pueden ser definidos como exógenos, a diferencia de las crisis económicas y las guerras, que son los otros factores que, con frecuencia, también se utilizan como ejemplos de factores exógenos pero que no resisten el enfoque más restrictivo.

bienes y/o sus medios de vida y, por tanto, acaparan la agenda pública y exigen un conjunto de respuestas inmediatas que excede las capacidades normales del Estado y la sociedad.⁵

Esta definición no incluye una descripción de las amenazas, que constituyen la causa activa de los desastres (naturales o antrópicas), ni de las vulnerabilidades que los facilitan y que constituyen su causa pasiva, así como tampoco considera la dimensión de sus consecuencias. El concepto atiende a la capacidad del sistema social, y en particular del sistema político, para adaptarse a la disrupción que genera un evento extremo. Dicho con un ejemplo, la magnitud de un terremoto, por sí misma, no determinará las consecuencias sino en su relación con la población expuesta y la fortaleza de sus construcciones, pero esa magnitud tampoco integra la definición del desastre en términos absolutos, sino en combinación con la capacidad colectiva de dar una respuesta material y simbólica a ese problema generado.

Las instituciones son entendidas como reglas y prácticas regularizadas que estructuran la conducta de los actores políticos y económicos, sean formales o informales. El cambio institucional puede ser rupturista o gradual, súbito o lento y visible o subterráneo. De todas esas formas, se considerará el concepto de coyuntura crítica, que se puede definir como un tiempo relativamente breve durante el cual existe alta probabilidad (en comparación al momento anterior) de que las opciones de los actores modifiquen una determinada característica institucional. Para que exista una coyuntura crítica, deben constatarse dos elementos: i) la generación de un clivaje, y ii) la eventualidad, como opciones políticas reales, de cambios significativos, rápidos y abarcadores.⁶

Por tanto, de las varias formas del cambio institucional, en esta investigación se atenderá a una de las más mencionadas por la ciencia política, referidas al cambio súbito y sustantivo. Con estos conceptos y esta delimitación se puede reformular la pregunta de investigación

⁵ Hay múltiples definiciones que pueden resultar de utilidad, incluso algunas son más pertinentes para el marco teórico que aquí se plantea, pero se decidió excluir aquellas que, por ejemplo, incluyen la incertidumbre dentro de definición de desastre, sólo para que sea más clara la relación causal que se presentará más adelante. En esa línea se ubica la definición de Olson, Sarmiento y Hoberman (2010:4): “Un desastre es una crisis social caracterizada por una sensación de gran incertidumbre, un trastorno significativo o un posible colapso en una comunidad causada por una interrupción grave en su funcionamiento normal e involucrando pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos o ambientales generalizados que superan la capacidad de la comunidad de hacerle frente con su propios recursos.”

⁶ La definición está adaptada y simplificada de Capoccia y Kelemen (2007:343). Los dos requisitos están adaptados de Hogan (2006). La segunda exigencia planteada por el autor remite a la existencia efectiva de un cambio, sin embargo, aquí se adoptó la eventualidad de ese cambio, en tanto también deben ser consideradas coyunturas críticas aquellas situaciones en las que, habiéndose cristalizado el clivaje y la capacidad de agencia, deriven finalmente en la selección de mantener el *statu quo*.

presentada al inicio, que ya no refiere al cambio institucional en general, sino a una de sus manifestaciones concretas: ¿Qué factores favorecen que un desastre active una coyuntura crítica? Para intentar responderla, es decir, para la elaboración de las hipótesis, se utilizará el enfoque del institucionalismo, y el rol principal que su corriente discursiva le atribuye a las ideas, "entendidas de un modo muy amplio como creencias, valores, ideologías, paradigmas de políticas o conocimiento especializado" (Garcé 2015).

Esta pregunta deja explícitamente fuera de esta investigación otras interrogantes, como las que refieren a las causas del cambio institucional, en general, y de las coyunturas críticas en particular, así como a las consecuencias de los desastres en otras múltiples dimensiones sociales, económicas, demográficas, etc.

1.2. Objetivos

La selección de los campos temáticos, las preguntas y los problemas de investigación estuvo orientada hacia la consecución de los siguientes objetivos:

1. Debatar el rol de los eventos exógenos y las ideas políticas en el cambio institucional,
2. Brindar herramientas conceptuales para la comprensión pública de los desastres y su relación con la política,
3. Incluir en la narrativa histórica política de Uruguay la acción disruptiva de los desastres.

1.3. Relevancia

La relevancia de esta investigación se fundamenta en las tres áreas donde se ubican cada uno de los objetivos recién presentados: i) ámbito teórico-metodológico, ii) ámbito social y, iii) ámbito historiográfico.

1) Desde una perspectiva teórico-metodológica, el tema propuesto se ubica en el principal debate contemporáneo del institucionalismo, como es el cambio institucional, integrando en la identificación de sus causas a los factores exógenos y endógenos; esto permite participar de la discusión teórica planteada por el institucionalismo discursivo y el constructivismo.

Si bien el marco conceptual y metodológico se construyó de acuerdo a las preguntas de investigación, aprovechando con flexibilidad las ventajas de múltiples aproximaciones, el enfoque principal se ubica en las cercanías del institucionalismo histórico comparativo, del que

surge nada menos que el concepto de coyuntura crítica. De acuerdo a Skocpol y Pierson (2002), hay tres características definitorias del institucionalismo histórico comparativo: i) abordar cuestiones sustantivas, que son de interés para intelectuales y públicos diversos, ii) considerar escrupulosamente el tiempo, las secuencias y los ritmos, iii) analizar los contextos y formular hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos, en vez de examinar una sola institución o proceso por vez.

La relevancia de este enfoque, y que justifica su popularidad dentro de la ciencia política, fue bien expresada por Skocpol (2003) que subrayó su “doble compromiso”. Por un lado, su intención de comprender las transformaciones del mundo social, dentro y fuera de las aulas académicas. Para fundamentar la importancia de lo que llama las “preguntas de primer orden” utiliza una cita de Lewis Coser: “La ciencia social logra su potencial y demuestra su valor como una empresa humana cuando ofrece una ‘iluminación sustancial’ sobre las estructuras sociales de las que formamos parte y que condicionan en gran medida el curso de nuestras vidas”. Por otro lado, el enfoque promueve la participación en los debates académicos sobre causalidad, marcos teóricos y estrategias metodológicas, que permiten una acumulación rigurosa hacia la comprensión de esos problemas sustantivos. Este “doble compromiso” permitiría, según Skocpol (2003:698), superar las “grandes teorías” y el empirismo abstracto atemporal porque, de lo contrario (y cita nuevamente a Coser): " vamos a perder nuestro patrimonio y degenerar en un montón de sectas rivales e investigadores especializados que aprenderán cada vez más sobre cada vez menos."

2) Esta investigación se suma a los esfuerzos de estudiar los desastres reivindicando su importancia como un problema de interés público. Dimensionar en términos objetivos la relevancia social de los desastres a partir de una medición de su impacto enfrenta dificultades de registro al nivel mundial, que impiden que se disponga de información fiable; además de que resulta conceptualmente complejo cuantificar sus impactos. Varias agencias (ver, por ejemplo, CEPAL, 2014) desarrollaron metodologías para evaluar y cuantificar los impactos directos de los desastres. Junto a la dificultad de conseguir los recursos que se requieren para llevar adelante una cuantificación económica rigurosa, la larga lista de las posibles consecuencias negativas que los autores presentan siempre será insuficiente, en la medida que sólo se pueden considerar los daños más inmediatamente cuantificables. Debe recordarse que los desastres afectan directamente desde la sexualidad (Gilbert y Barkundi , 1981) hasta las reflexiones filosóficas (Dynes 2000) y religiosas (Brightman 1919). Por otro lado, los posibles efectos indirectos son, sino infinitos, inconmensurables.

Más allá de todos estos problemas, se están realizando esfuerzos y logrando resultados importantes en el registro sistemático de los desastres y sus consecuencias. La mayor base de datos sobre desastres al nivel mundial es la de CRED. Su fortaleza metodológica reside en que no es necesario que ocurra una gran catástrofe para que el evento sea ingresado en la base de datos, es decir, registran también la manifestación extensiva de los desastres.⁷

Los resultados que presenta son suficientemente significativos para demostrar la importancia del tema. En el informe sobre el año 2016 (Guha-Sapir y otros, 2017) se indica que en todo el mundo, en ese año, se informaron 342 desastres provocados por peligros naturales, valor que se ubicó debajo del promedio anual del período 2006-2015, que fue de 376,4 desastres. Después de un pico de desastres en 2015 (395), los autores entienden que esta disminución podría ser señal de una tendencia descendente del número anual de desastres o de su estabilización. En el año 2016, el número de fallecidos por desastres naturales fue 8.733, el segundo valor más bajo desde 2006. Por el contrario, se elevó a 564,4 millones el número de personas afectadas por desastres, el más alto desde 2006, alcanzando 1.5 veces del promedio anual (224 millones). Las estimaciones de daños económicos por desastres naturales ascendieron en 2016 a US\$ 154 mil millones, que fue el quinto año más costoso desde 2006. Estos datos ilustran, en forma sucinta, el panorama general del impacto de los desastres en el mundo actual; la transformación tecnológica que se inició en la Revolución Industrial y que permitió una mejora radical en la calidad de vida de la población, especialmente en el mundo occidental, no logró la esperada desaparición de la vulnerabilidad frente a los desastres, que, de acuerdo a los ejercicios de cuantificación citados, siguen teniendo un impacto negativo significativo en las sociedades contemporáneas.

3) El tercer ámbito en el que el tema de investigación pretende ser relevante es el de la «resignificación» de los desastres en la historia política uruguaya (Pérez Antón 2011). Esto es, se busca avanzar hacia la combinación de la ciencia política y la historia en una “historia política” que atienda a los desastres, en tanto momentos excepcionales en los que el orden social y político endógenamente construido (como resultado de una historia de interacciones entre los agentes y las instituciones por ellos creadas) es sacudido por el entorno natural, y se

⁷ Consideran desastre "una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, necesitando una solicitud a nivel nacional o internacional para asistencia externa; un evento imprevisto y a menudo repentino que causa un gran daño, destrucción y sufrimiento humano." Los eventos se ingresan en la base de datos si cumple al menos uno de los siguientes criterios: i) 10 o más personas reportadas muertas; ii) 100 o más personas afectadas; iii) Declaración de un estado de emergencia; iv) Solicitud de asistencia internacional.

enfrenta a la exigencia de realizar un significativo esfuerzo de adaptación, para asegurar muchas veces su propia sobrevivencia.

El tema seleccionado permitirá atender a aquellos momentos en los cuales el entorno físico puso en cuestión, en forma extrema, las formas sociales y políticas de relación con el medio, aprovechando ese contexto para comprender desde otra perspectiva a la sociedad. Si bien la que se puede denominar adaptación interna, es decir los ajustes mutuos en las relaciones entre personas y grupos, es el objeto casi exclusivo de investigación de las ciencias sociales, parece necesario contemplar el ambiente físico, y analizar los mecanismos de adaptación a un entorno que muchas veces sólo es claramente visible cuando irrumpe con un problema súbito y extremo, como es un desastre.

La historiografía uruguaya adolece de una significativa invisibilidad de los eventos extremos en su narrativa. Esto se ha adjudicado a una concepción culturalmente establecida desde los años de la modernización, que legó a todo el siglo XX y hasta nuestros días una perspectiva de ajenidad y ausencia del entorno físico y sus riesgos asociados. La sociedad hiperintegrada y próspera se apoyaba en un ambiente benévolo, que dejaba toda la iniciativa de los cambios librada a sus propias energías políticas, sin consentir ni imaginar otros espacios de innovación. (Barrán 1993 y 1998 y Brugnoli 2016).

La importancia del tema de investigación en este ámbito no está saldada antes de exponer sus resultados; en las conclusiones se revisan los hallazgos para intentar un pronunciamiento definitivo. Convencer de la relevancia historiográfica de los desastres dependerá, en gran parte, de que sea persuasivo el argumento de que hay omisiones concretas que deben ser corregidas, y que incorporar el análisis de las epidemias, sequías, inundaciones, etc. permitirá efectivamente enriquecer el campo de investigación de la historia política uruguaya.

2. Marco de Análisis

En este capítulo se desarrolla el contexto teórico y conceptual en el que se ubica la investigación, y lo hace tejiendo un ámbito de convergencia entre dos vertientes bibliográficas. Por un lado, se presenta la producción teórica que busca explicar el cambio institucional, en general, y la coyuntura crítica, en particular. El esfuerzo está dirigido a identificar sus causas exógenas y endógenas, que están asociadas a las distintas concepciones de instituciones y a los objetivos teóricos de cada perspectiva. Por otro lado, se presenta una sistematización general de la bibliografía que relaciona los desastres con el cambio político e institucional; en la medida que es un campo que todavía se encuentra en formación, la descripción busca dar cuenta de la diversidad, aun cuando a veces sea en desmedro de la síntesis. Entendido el desastre como un evento exógeno que genera una disrupción social y política, por último, se bocetará un marco conceptual que permita formular las hipótesis, que postulan las condiciones suficientes para que un desastre active la cristalización de una coyuntura crítica.

2.1. Institucionalismo histórico

En la ciencia política contemporánea se plantean diferentes enfoques teóricos que distinguen, en términos generales, a los investigadores conductistas, racionalistas, interpretativistas e institucionalistas. Esto no significa adscripciones a paradigmas irreconciliables, simplemente señalan patrones generales para seleccionar preguntas y elaborar respuestas que construyen ámbitos de acumulación teórica y metodológica específicos, sin excluir los intercambios y las intersecciones. Una de las fuentes conceptuales en las que abreva esta investigación es el institucionalismo histórico, y dentro de ese marco, encuentra amparo metodológico en el enfoque comparado.

2.1.1 El nuevo institucionalismo

En décadas recientes, las ciencias sociales comenzaron a investigar la forma en que las instituciones, entendidas como reglas y prácticas regularizadas, estructuran la conducta de los actores políticos y económicos. Esto fue resultado del progresivo y convergente interés que habían adquirido en los años setenta y ochenta el Estado y las instituciones formales e informales como objetos de estudio (Peters, Pierre y King 2005:1279). El aumento del tamaño del Estado en las democracias occidentales a partir de 1945, asociado al desarrollo de los estados de bienestar y las políticas keynesianas, exigió su consideración ya no solo como variable dependiente, sino como factor explicativo de las políticas públicas. Esta promoción

académica del Estado no estuvo exenta de complejidades, especialmente en Estados Unidos, donde prácticamente había desaparecido como categoría de análisis bajo el embate conductista de los años cincuenta y sesenta (Peters, Pierre y King 2005).

Este resurgir institucionalista se diferenció del tradicional estudio de los marcos legales y las constituciones, por lo que fue denominado “nuevo institucionalismo”, verbalizado así por vez primera en la obra de James March y Johan Olsen (1984). Su principal postulado es que cuando los arreglos formales e informales se estabilizan, se vuelven difíciles de modificar y, por tanto, proveen un poderoso marco explicativo de las políticas públicas, así como de las relaciones Estado-Sociedad y Estado-Mercado.

Los resultados fueron politológicamente tentadores porque el estudio de las instituciones prometía volver a un desarrollo disciplinario específico, que facilitaba cierta distancia del individualismo metodológico (la mirada se posó en el marco que constriñe la toma de decisiones individuales antes que en el agente; recordando aquel evangelio apócrifo de Jorge Luis Borges: “La puerta es la que elige, no el hombre”) y del funcionalismo (la permanencia, si no el surgimiento, de las instituciones dejó de ser tributario exclusivo de su función social, abandonando la noción de que la historia es un fluir hacia el equilibrio y la eficiencia)⁸.

El nuevo institucionalismo, con herramientas teóricas innovadoras y con un amplio campo de estudio por delante, avanzó y se diversificó. Peters (2003) identificó varios desarrollos: el “institucionalismo normativo” (el original de March y Olsen, que se centra en las normas y su influencia sobre el comportamiento individual), el “institucionalismo de la elección racional” (que asume las instituciones como reglas de juego dentro del cual los individuos buscan maximizar su beneficio), el “institucionalismo histórico” (que, como se verá más adelante, atiende el devenir y los momentos tempranos del desarrollo institucional), el “institucionalismo empírico” (que enfatiza en la estructura de gobierno para explicar las decisiones y políticas públicas), el “institucionalismo internacional” (que se caracteriza por su abordaje de las relaciones entre los Estados) y el “institucionalismo social” (que aborda especialmente la relación entre el Estado y la Sociedad). Hall y Taylor (1996) realizaron una clasificación más parsimoniosa de los institucionalismos: histórico, de la elección racional y sociológico; estas tres categorías fueron las que finalmente se popularizaron.

⁸ Pierson (2004), desde su reivindicación del tiempo como variable clave de los estudios institucionales, señala en el capítulo 4 identifica algunos de los límites de estas perspectivas.

2.1.2 El institucionalismo histórico-comparativo

Distinguiéndose en esa pluralidad, el institucionalismo histórico adquirió especial relevancia en los años noventa, a partir de la incorporación del método histórico comparativo⁹, y asumió una textura disciplinar específica recibiendo la influencia del estructural-funcionalismo y la teoría de grupos de los años sesenta y setenta, en sus variantes neomarxistas y pluralistas (Hall y Taylor 1996:6).

Mahoney y Rueschemeyer (2003:6) definen el análisis histórico comparado como un proyecto intelectual de largo plazo orientado a la explicación de grandes temas, que se caracteriza por su interés en el análisis causal y, con ese objetivo, por atender a los procesos que se desarrollan en el tiempo, utilizando en forma sistemática y contextualizada la comparación. Lo proponen, por tanto, como un enfoque específico dentro de los postulados generales del institucionalismo histórico, que incorpora el requisito de la comparación (incluyendo la que se realiza dentro de una unidad geográfica en distintos momentos).

Específicamente, los autores señalan tres características definitorias: En primer lugar, siguiendo la corriente principal del institucionalismo histórico, reivindican la explicación e identificación de configuraciones causales de fenómenos de interés; el nuevo énfasis recae en la escrupulosa construcción de esos argumentos causales. En segundo lugar, los investigadores históricos comparatistas analizan las secuencias históricas y toman en cuenta el despliegue de los procesos en el tiempo; atentos a distintos ritmos, acumulaciones y retroalimentaciones, subrayan el estudio detallado de los eventos, más allá de su dimensión o relevancia previa. Por último, resaltan el compromiso en una sistemática y contextualizada comparación de casos similares y disímiles como fundamento de los análisis causales. El enfoque no pretende

⁹ Este surgimiento se alimentó de trabajos monumentales que habían marcado el camino en las décadas anteriores. En este sentido, es interesante la lista de obras antecedentes que propone Sckocpol (2003): la primera fue *Social Origins of Dictatorship and Democracy* de Barrington Moore (1966), seguida por *Political Order in Changing Societies* de Samuel Huntington (1968), *The Modern World System* de Immanuel Wallerstein (1974); *Modern Social Politics in Britain and Sweden* de Hugh Hecló (1974); *The Formative of National States in Western Europe* editado por Charles Tilly (1975); *The Breakdown of Democratic Regimes* de Juan Linz (1978); *States and Social Revolutions* de Theda Skocpol (1979); *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* de Peter B. Evans (1979); *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United States* de Ira Katznelson (1981); y *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970* de Doug McAdam (1982).

generar un conocimiento universal inmediato, sino explicaciones válidas en contextos históricos dados, que alimentan el intercambio entre la teoría y la evidencia.¹⁰

2.1.3 El cambio institucional

En este amplio ámbito académico cuyo interés común es el estudio riguroso y sistemático de las instituciones, surgió una pregunta esclarecedora: ¿cómo surgen, permanecen y se transforman las instituciones? Las posibles respuestas marcan, en gran parte, la evolución teórica reciente del institucionalismo histórico.¹¹

Thelen (2003) y Collier y Collier (2002:35) clasifican los enfoques según respondan a esas preguntas con argumentos en base a la lógica de “causas constantes”, donde se ubican quienes asumen que los mismos factores que explican el surgimiento de una institución permitirán explicar su posterior permanencia, y los que sugieren “causas históricas”, sosteniendo que las fuerzas que impulsan la creación de una institución pueden ser distintas a las que apoyan su permanencia y eventual cambio.

2.1.3.1 Causas constantes

Entre los enfoques que asumen “causas constantes”, Thelen (2003) reconoce tres variantes: “utilitarista-funcionalista”, “poder-distributivo” y “sociológica-cultural”, cada una de las cuales piensan la creación y persistencia de las instituciones como respuesta a factores causales específicos e iguales: la primera a un conjunto de requisitos funcionales, la segunda a un equilibrio del poder social o político y la tercera a una comprensión cultural compartida sobre las formas legítimas de organización¹². Cada una de estas perspectivas contiene una teoría implícita del cambio: si las instituciones reflejan un fundamento específico (ya sea la eficiencia, el poder o la cultura), cambiarán en tanto se modifiquen esas condiciones subyacentes.

¹⁰ Hay otras muchas definiciones, que sugieren su amplitud conceptual y, especialmente, su popularidad académica. Al inicio de este trabajo se citó la definición que plantean Skocpol y Pierson (2002); por su parte, Hall y Taylor (1996:7) habían señalado cuatro características: i) su tendencia a conceptualizar la relación entre las instituciones y la conducta individual en términos relativamente amplios, ii) el énfasis en las asimetrías de poder asociadas al desarrollo de las instituciones, iii) la tendencia a identificar procesos dependientes del camino y las consecuencias no esperadas y, iv) su predisposición a integrar el análisis institucional con otros factores, como las ideas.

¹¹ No deja de resultar irónico que un concepto que exhibe como característica definitoria la persistencia, genere un debate teórico tan profundo sobre las formas y razones de su cambio. Peters, Pierre y King (2005) remitían a los orígenes presocráticos del dilema y se preguntaban si eran los fantasmas de Parménides (que postulaba la permanencia de los elementos del mundo en un único Todo) y de Heráclito (que figuraba un mundo en un continuo fluir) quienes no permitían una solución definitiva.

¹² Mahoney (2000) había señalado cuatro, considerando en forma separada los enfoques utilitarista y funcionalista.

2.1.3.2 Causas históricas

Quienes primero reivindicaron distintos factores para la emergencia y la permanencia institucional fueron los autores que atienden a la noción de “path dependence” o dependencia del camino; que si bien pueden utilizar los mismos argumentos causales que las tres perspectivas anteriores, sugieren, por un lado, la necesidad de un momento contingente (más adelante se problematizará este punto) en el momento de la innovación institucional y, por otro, que las fuerzas detrás de la creación de una institución particular son relativamente independientes de las fuerzas que la sostienen en el tiempo.

Sus cultores entienden el proceso de desarrollo de las instituciones como una sucesión de largos períodos de retroalimentación estable seguidas de breves períodos de fluidez, en los que se re-estructuran las instituciones y se instalan nuevos mecanismos de permanencia. Estos períodos de permanencia y de retornos incrementales son, precisamente, los “procesos dependientes del camino” (path dependent processes) y los breves períodos de cambio suelen constituir lo que se denominan “coyunturas críticas” (critical junctures). Los patrones regulares de conducta en este enfoque refieren a un óptimo de Pareto (los actores no pueden mejorar su posición desertando del patrón de conducta dado por la institución), por lo que, inicialmente, sólo conciben el cambio institucional a partir de un elemento exógeno que rompa ese equilibrio.

Este enfoque asume la siguiente secuencia: un evento o una serie de eventos, típicamente exógenos a la institución de interés conduce a una fase de incertidumbre política en la que son viables las diferentes opciones de cambio institucional radical. Las condiciones antecedentes definen la gama de alternativas institucionales disponibles para los tomadores de decisiones pero no determinan la alternativa elegida. Se adopta una de estas opciones, con alto grado de contingencia, y su selección genera un legado institucional duradero. (Capoccia 2015:151)

Desde esta perspectiva, la definición de “dependencia del camino” más conocida es la que planteó Levi (1997:28), y fue citada entre otros por Pierson (2000:252) y Farrall (2014):

La dependencia del camino tiene que significar, si algo significa, que una vez que un país o región ha comenzado una senda, los costos de reversión son muy altos. Habrá otros puntos de elección, pero las restricciones de ciertos arreglos institucionales obstaculizan un desvío fácil de la elección inicial. Quizás la mejor metáfora es un árbol, en lugar de un camino. Desde el mismo tronco, hay muchas

ramas diferentes y ramas más pequeñas. Aunque es posible dar la vuelta o trepar de una a la otra, y es esencial si la rama elegida muere, la rama sobre la que comienza el escalador es la que tiende a seguir.

Mahoney (2000) adoptó una definición más restringida de “dependencia del camino”, que centra su atención en la contingencia inicial y el determinismo posterior (también citado por Thelen 2003:218): la dependencia del camino caracteriza específicamente a aquellas secuencias históricas en las cuales eventos contingentes ponen en movimiento patrones institucionales o cadena de eventos que tienen propiedades determinísticas. El autor distinguió dos formas. A la primera la llamó “secuencias reactivas”, en las que el período de contingencia se corresponde a un punto clave de interrupción en la historia, mientras el patrón determinista se corresponde con una serie de reacciones que siguen lógicamente esa ruptura, y a la segunda la llamó “secuencias de retroalimentación”, en las que el período de contingencia se corresponde a la inicial adopción de un arreglo institucional específico, y el patrón determinista refiere a su reproducción estable.

La segunda forma parece ser la que más logró consolidarse como definitoria de la dependencia del camino, quizás debido a su rigurosidad formal: la acumulación heurística de este enfoque se originó en los avances que obtuvo en la economía, a partir de la conceptualización del mecanismo causal de los rendimientos crecientes. El caso paradigmático proviene del estudio de la distribución de las letras en el teclado, el “QWERTY keyboard”, un elocuente y tangible ejemplo de cómo ciertas trayectorias tecnológicas pueden comenzar por razones fútiles e imprevisibles, y se consolidan y transforman en fortalezas casi inamovibles, aun sin ser las opciones más eficientes (David 1985 y Arthur 1989).

Respecto a las coyunturas críticas, hay menos desarrollo teórico, pero se publicaron algunos libros especialmente relevantes que las adoptan de referencia conceptual, como el de Collier y Collier (2002 [1991]) y el de su discípulo Mahoney (2001). En las dos obras se formulan definiciones similares, que remiten a Lipset y Rokkan (1967). En un artículo clásico sobre el tema, Mahoney (2001:6) planteó que las coyunturas críticas son puntos de elección en los que se adopta una opción particular entre dos o más alternativas. Su definición forma parte del concepto de dependencia del camino recién citado (ambas nociones constituyen las dos dimensiones de una misma idea). Estas coyunturas son “críticas”, porque una vez que se selecciona una opción, se vuelve progresivamente más difícil volver al punto inicial. La explicación de los resultados dependientes del camino requiere un análisis cuidadoso de los

eventos históricos que condicionan los procesos de selección distantes. Las opciones disponibles durante las coyunturas críticas, así como las decisiones tomadas en última instancia por los actores, suelen estar arraigadas en eventos y procesos anteriores, pero su característica definitoria es la contingencia:

En un patrón dependiente del camino, los procesos de selección durante un período de coyuntura crítica están marcados por la contingencia. La contingencia se refiere a la incapacidad de la teoría para predecir o explicar, de manera determinista o probabilística, la aparición de un resultado específico. Un evento contingente es, por lo tanto, un suceso que no se esperaba que ocurriera, dada cierta comprensión teórica de cómo funcionan los procesos causales. Aunque algunos analistas conceptualizan la contingencia como un tipo de variación no sistemática inherente en el mundo que, en principio, ni siquiera puede ser eliminada de las teorías causales, muchos sociólogos históricos creen que la contingencia no necesita una comprensión del mundo como inherentemente probabilístico. Argumentar que un evento es contingente no es lo mismo que argumentar que el evento es verdaderamente aleatorio y sin causas previas (...).

En la práctica real de la investigación, los analistas sociales considerarán que un evento es contingente cuando su explicación parece estar fuera de la teoría científica existente. Por ejemplo, la mayoría de los sociólogos tratarán como contingentes tanto los pequeños eventos que son demasiado específicos para ser comprendidos por las teorías sociales prevalecientes, como el asesinato de un líder político o las elecciones específicas y la "agencia" de individuos particulares, y los grandes, aparentemente aleatorios procesos, como desastres naturales o fluctuaciones repentinas del mercado. Los analistas también pueden tratar un resultado como contingente si contradice las predicciones de un marco teórico particular específicamente diseñado para dar cuenta de esta clase de resultado. En este caso, aunque el resultado es potencialmente consistente con las predicciones de otras teorías no examinadas, el analista considera que es contingente porque su aparición desafía directamente el marco teórico específico de interés. Por ejemplo, los historiadores económicos consideran la adopción de una tecnología ineficiente como contingente porque tal resultado contradice las predicciones de la teoría neoclásica, aunque este resultado puede ser consistente con las expectativas de teorías sociales alternativas. (Mahoney 2000:513-514)

No todos los puntos de elección representan momentos críticos, señala el autor. Las coyunturas críticas refieren sólo a aquellos que ponen a los países (u otras unidades) en caminos de desarrollo -a diferencia de otros- y que no pueden ser fácilmente rotos o revertidos. Antes de una coyuntura crítica, una amplia gama de resultados es posible. Después de una coyuntura crítica, se crean instituciones y estructuras duraderas, y la gama de posibles resultados se reduce considerablemente.

Por tanto, una evaluación del estrechamiento de los posibles resultados futuros por las coyunturas críticas debe desarrollarse en relación con la teoría predominante. Para afirmar que una elección dada cierra resultados futuros, se debe mostrar cómo esta elección activa variables clave que favorecen ciertos resultados sobre otros. Aunque la elección misma pudo haber sido causada por eventos previos, son las variables activadas por la elección, no las condiciones antecedentes que condujeron a la elección, las que predicen los resultados finales.

Otros autores intentaron avanzar más en la construcción conceptual de las coyunturas críticas. Capoccia y Kelemen (que realizaron los principales aportes para su estudio) también las caracterizan por la contingencia:

una situación en la que las influencias estructurales (económicas, culturales, ideológicas, organizativas) sobre la acción política se relajan significativamente durante un tiempo relativamente breve, con dos consecuencias principales: el rango de opciones plausibles de los actores políticos poderosos se expande sustancialmente y los efectos de sus decisiones para el resultado de interés son potencialmente mucho más trascendentales. En otras palabras, la contingencia se hace primordial. (Capoccia y Kelemen 2007:343).

Más recientemente, Pierson (2015) incorporó el estudio del poder en las nociones de dependencia del camino y coyuntura crítica, y lo incluyó en el corazón mismo de su argumento: planteó que el mecanismo de retroalimentación de una institución (que antes concebía como multidimensional) es la distribución de poder. Esta retroalimentación del poder se apoya en cinco mecanismos: 1) la transferencia de reserva de recursos, 2) la transferencia de flujos de recursos, 3) señales sobre la fuerza relativa de los competidores políticos, 4) cambios en los discursos sociales y políticos y 5) la inducción de inversiones que cambian las preferencias.

Con este nuevo énfasis en el poder, el autor plantea que las coyunturas críticas (concepto al que en los trabajos anteriores no le había brindado mayor atención) pasan a ser instantes de confrontación abierta, situaciones “pluralistas” de enfrentamiento en la arena pública. La coyuntura crítica se asocia a la idea de crisis, de conflicto político visible: este es el momento en que un conjunto de actores (los "ganadores") llega a ejercer la autoridad política sobre otro conjunto de actores (los "perdedores") (Pierson 2015:133). El concepto de coyuntura crítica adquiere una nueva forma, en tanto el autor le asigna algunas características propias, como su manifestación pública en un escenario de conflicto y la centralidad del poder; esto último es especialmente reivindicado por el autor: “De hecho, podría decirse que la contribución más importante del análisis histórico-comparativo a las ciencias sociales es su compromiso de comprender las formas en que las desigualdades de poder se construyen profundamente en las estructuras subterráneas de las sociedades modernas.” Como veremos algunas páginas más adelante, este retorno al estudio del poder que postula Pierson es convergente con las propuestas que defienden el cambio institucional endógeno en contraposición a las visiones “dependientes del camino”.

2.1.4 Causas de la coyuntura crítica

Todas estas formas de presentar la coyuntura crítica, a pesar de sus avances y variantes, no parecen responder la interrogante sobre cuáles son las causas de esos momentos casi mágicos de contingencia, en los que las restricciones conservadoras que caracterizan a las instituciones parecen desaparecer para dar paso a la innovación. Es llamativa la ausencia de explicaciones de las coyunturas críticas dentro del núcleo principal de los institucionalistas históricos¹³. Es posible argüir que esta omisión se debe, en gran parte, a que los autores no están interesados en responder a esta pregunta para no resentir el valor heurístico del concepto. Debe notarse que considerar a la coyuntura crítica como un momento de contingencia respecto a las opciones institucionales que allí se inician tiene, al menos, dos poderosos atractivos para los investigadores.

En primer lugar, Mahoney (2000:515) planteó la importancia politológica (en tanto especificidad de esta disciplina) que tiene la contingencia inicial en la concepción de

¹³ Esto no significa la inexistencia de análisis empíricos que intentan explicar las coyunturas críticas en campos particulares, sino la escasez de los intentos y la falta de atención teórica. En el ámbito de las políticas económicas, Hogan y Doyle (2007) estudiaron qué factores transforman una crisis macroeconómica en una coyuntura crítica. En el ámbito de los desastres, Gawronski, Vincent y Richard Stuart Olson (2003 y 2013) intentaron explicar las coyunturas críticas por medio de los desastres; sus dos trabajos serán presentados en detalle más adelante.

“dependencia del camino” porque rompe con la teoría económica neoclásica incorporando la probabilidad de la ineficiencia y la impredecibilidad de las instituciones; éstas no surgen porque son más eficientes, y esto las excluye de un intento de explicación economicista. Ya se ha señalado que esto también puede decirse respecto al funcionalismo u otras aproximaciones, porque el nacimiento de una institución no responde a funciones sociales o políticas concretas. En la medida que la incorporación de la contingencia como requisito de la adopción de un acuerdo institucional particular asegura que éste se mantenga fuera del alcance explicativo de las teorías sociales, el institucionalismo histórico mantiene su objeto de estudio como un campo específico respecto a otros enfoques y otras disciplinas.

En segundo lugar, a los autores les interesa la contingencia como una reivindicación de la causa primera de un desarrollo institucional específico; a los Collier (2002) les interesó la forma de incorporación del movimiento trabajador como factor determinante de la arena política nacional en ocho países de América Latina, y a Mahoney (2001) las reformas liberales de fines del siglo XIX y principios del XX como factores determinantes del desarrollo político en cinco países de América Central. El concepto de coyuntura crítica les permite, por tanto, delimitar el inicio de procesos endógenos dentro de un marco teórico particular. Mahoney (2001:7) lo plantea explícitamente:

El enfoque de la coyuntura crítica permite a los investigadores históricos evitar el problema de la regresión explicativa infinita. Este problema surge cuando los analistas carecen de criterios para establecer un punto de inicio significativo del análisis y continúan retrocediendo en el tiempo buscando las causas últimas que subyacen a los eventos y resultados posteriores.

Las coyunturas críticas proporcionan una base para recortar el flujo continuo de la historia y superar este problema: el analista centra la atención en los puntos clave de elección en la historia cuando (desde la perspectiva de la teoría) el rango de resultados posibles se reduce sustancialmente. Por lo tanto, en un marco dependiente del camino, la pieza central del análisis es un período de coyuntura crítica, ya que después de este período las principales trayectorias de desarrollo alternativo se cierran cada vez más.¹⁴

¹⁴ Además de sus virtudes teóricas-metodológicas, también se puede identificar una razón práctica: esta “parsimonia temporal” que brinda el concepto de coyuntura crítica permite fortalecer la posición de los investigadores comparatistas cuando estudian países extranjeros frente a aquellos autores,

Estas parecen ser dos razones por las cuales la contingencia de la coyuntura crítica, referida específicamente a los caminos institucionales finalmente adoptados, inhibió el interés académico en las causas de la coyuntura crítica. Identificada esta “falta de interés”, es necesario identificar qué aspectos dentro del marco teórico de la coyuntura crítica pueden orientar al investigador hacia sus causas. Se podría intuir una posible respuesta implícita sobre las causas de la coyuntura crítica en la recurrente noción de “pequeños eventos”, en el sentido que definen Capoccia y Kelemen: “docenas de estudios que se inspiran en el enfoque de dependencia del camino desde la economía institucional refieren, implícita o explícitamente, al momento de la formación institucional como aquellos en los que eventos pequeños, en el sentido de altamente contingentes, pueden tener un gran impacto en la selección de un equilibrio institucional resiliente y autorreproducido”. La noción de “pequeños eventos” parece referir a su dimensión teórica; es decir, son pequeños en tanto pasan inadvertidos, se cuelean y escapan por las redes de la indagación teórica aun cuando refieran, por ejemplo, a un atentado terrorista. Sin embargo, estos “pequeños eventos” así entendidos no parecen constituir las causas de la coyuntura crítica, sino las causas –contingentes- de la opción institucional que surge de esa coyuntura crítica; sería sólo una forma de presentarse la contingencia.

La principal afirmación que permite avanzar en el estudio de las causas de la coyuntura crítica ya fue expresada y surge del desarrollo de las conclusiones lógicas de su teoría: en la medida que la estabilidad de las instituciones está determinada por procesos de retroalimentación, la generación de un momento de fluidez no puede surgir espontáneamente de la dinámica endógena, sino que requiere de elementos exógenos que rompan con los mecanismos de reproducción. La configuración endógena está orientada al progresivo fortalecimiento institucional y, por tanto, sólo un factor exógeno puede neutralizarla. No se han encontrado, sin embargo, avances conceptuales más allá de esta afirmación, en la medida que, como se

especialmente los vernáculos, que están entrenados en considerar los procesos históricos en secuencias más amplias y complejas. Para aclarar esto, se puede considerar la crítica que hace muchos años Real de Azúa (1964:11) le realizó a Vanger: “Muy recientemente, un historiador norteamericano, Milton Vanger, en su sólida monografía: ‘José Batlle y Ordoñez: the creator of his times’ (Harvard University Press, 1962) retoma en cierta manera a la posición original. Pero si su actitud, debe decirse, resulta saludable en cuanto a reivindicar la libertad creadora y la contingencia de la acción política (...) difícil es, con todo, considerarla definitivamente persuasiva. Esto es (porque) soslaya –es probable que a causa de un imperfecto conocimiento de nuestro siglo XIX- la muy especialísima nación americana que el Uruguay, a lo largo de esa centuria, fue siendo”. En la actualidad, esgrimiendo la noción de coyuntura crítica y su explícita intención de evitar la “regresión explicativa infinita”, el comentario del uruguayo Real de Azúa perdería fuerza a favor del autor norteamericano.

dijo antes, el evento exógeno es considerado por muchos la frontera del campo de estudio del institucionalismo.

En suma, el concepto de coyuntura crítica es elusivo, su definición remite a la contingencia y a sus eventuales consecuencias, que son el cambio institucional sostenido por un mecanismo de reproducción; una coyuntura crítica sólo será identificada empíricamente, entonces, años o décadas posteriores a su ocurrencia; no se sugieren siquiera sus características definitorias (puede ser un hecho nimio, que en su desarrollo de largo plazo se proyecte fundamental o, como señala Pierson, una contestación abierta, conflictiva, que desde su inicio se considere crítica), en definitiva, no se sabe cuándo, y mucho menos por qué, un hecho menor o una crisis abierta, de cualquier tipo, se transformarán en una coyuntura crítica. Parece necesario que existan elementos exógenos, pero no queda claro qué tipos de eventos exógenos se requieren y cómo interactúan con los elementos endógenos.

Para constatar que aún persisten estas dificultades, en una reciente publicación metodológica sobre el tema, Collier y Munck (2017:2) dicen que la coyuntura crítica tiene tres características: i) hay un episodio importante de innovación institucional, ii) que ocurre de distintas maneras (en los diferentes casos de comparación) y, iii) genera un legado perdurable. Resaltan la noción de legado perdurable para diferenciar, según los autores, la coyuntura crítica de todos los otros episodios de innovación institucional. Sin embargo, toda innovación, para que sea denominada institucional, debería ser, en algún sentido, perdurable. Sería más oportuno identificar como particularidad de esta innovación institucional la concepción de institución que se pretende estudiar con la coyuntura crítica, que es la que identifica un mecanismo de perdurabilidad asentado en la retroalimentación; allí es donde, hasta ahora, residía la particularidad del legado perdurable.

Pero no la mencionan, y al no considerar ese aspecto, plantean que una coyuntura crítica puede originarse tanto en un shock como en un clivaje. Este intento de clarificar el marco de análisis de la coyuntura crítica, si bien elaborado por autores muy reconocidos, no parece consolidar una herramienta conceptual rigurosa, sino una noción demasiado vulnerable al estiramiento conceptual.

En el siguiente apartado se presentará el cambio institucional gradual endógeno. Si bien el interés de esta investigación se remite al cambio súbito que caracteriza a las coyunturas críticas, se entiende necesario realizar una exposición relativamente detallada de otras variantes porque no es posible comprender el cambio institucional en su conjunto, más allá de

que finalmente se estudie una manifestación particular, sin considerar las interesantes y convergentes propuestas que han surgido en los últimos años dentro del institucionalismo histórico.

2.1.3.3 Las teorías sobre el cambio institucional endógeno

Otra simple y bastante obvia observación, definió un nuevo enfoque dentro del institucionalismo: no todos los cambios son súbitos ni llegan a la ruptura, y de allí emerge el estudio de los mecanismos de cambio gradual que se procesan de forma endógena. La permanente reconfiguración de poder en un entorno en movimiento pasó a ser el factor explicativo del cambio gradual, que avanza en los resquicios de las normas. Para dar cuenta de la longevidad y resiliencia de algunas instituciones frente a significativos cambios del entorno, no parecía suficiente apelar a los factores de retroalimentación, por lo que Thelen (2003:226-8) los complementó con dos mecanismos de cambio gradual: el “institutional layering” (o transformación laminar), cuando se le incorporan nuevos dispositivos sobre las viejas estructuras y la conversión (o conversión institucional) cuando la institución modifica sus fines. Greif y Laitin (2004) plantean, mediante la teoría de juegos, que el cambio gradual está afectado por modificaciones en el entorno que no toman la forma de un shock externo, algunos de los cuales denominan cuasi-parámetros y que consideran, en el largo plazo, como factores endógenos.

Criticando frontalmente el modelo de la dependencia del camino, Mahoney y Thelen (2010:3) reafirmaron que el bloqueo institucional por rendimientos crecientes, que es su principal característica, es un fenómeno atípico y que la forma normal del cambio es incremental; recuerdan que el propio Pierson (2004) describe varios mecanismos de cambio institucional que no remiten a su modelo de cambio rupturista.

Los autores proponen un modelo de cambio institucional que incorpora los elementos endógenos. Plantean que las aproximaciones sociológicas, racionales e histórico-comparativas no abordan con claridad este tema, anclados en la permanencia de las instituciones, que los lleva a concebir los cambios esencialmente motivados por factores exógenos, sin un modelo de comprensión general:

Las tres variedades de institucionalismo, en resumen, proporcionan respuestas sobre qué sostiene a las instituciones a lo largo del tiempo, así como también cuenta con casos convincentes de shocks o cambios exógenos que provocan

cambios institucionales. Lo que no proporcionan es un modelo general del cambio, particularmente uno que pueda comprender fuentes de cambio tanto exógenas como endógenas. (Mahoney y Thelen 2010:7).

El esquema teórico que elaboran para llevar adelante su modelo se basa, y esto es un dato fundamental, en entender las instituciones como instrumentos de asignación de recursos y, por tanto, de distribución de poder. Cuantos más valiosos son esos recursos, por tanto, más verosímil es el modelo. Esto le da especial valor para el estudio de las instituciones políticas y política-económicas. Las instituciones surgen de una configuración de poder, pero no representan necesariamente los intereses de un grupo particular, ni están determinadas por un mecanismo de reproducción que pueda definirse de antemano.

Por estas razones, no hay nada automático, que se auto-perpetúe o que se refuerce a sí mismo respecto de los arreglos institucionales. Por el contrario, tienen integrado un componente dinámico; donde las instituciones representan compromisos o asentamientos relativamente duraderos aunque todavía disputados, basados en dinámicas coalicionales específicas, siempre son vulnerables a los cambios. Según esta visión, el cambio y la estabilidad están de hecho inextricablemente vinculados. Aquellos que se benefician de los arreglos existentes pueden tener una preferencia objetiva por la continuidad, pero para garantizar esa continuidad se requiere una movilización constante de apoyo político y, a menudo, esfuerzos activos para resolver las ambigüedades institucionales a su favor (Mahoney y Thelen 2010:9).

Por tanto, los autores conciben que tanto elementos exógenos como endógenos pueden afectar la configuración de poder que, a su vez, impacta en el marco institucional (sin que éste sea una simple emergencia de aquella). El principal factor en este análisis es el margen de “cumplimiento”, que suele ser tomado como un factor inherente a la institución por las perspectivas reseñadas: los autores proponen considerarlo como la principal variable explicativa de la estabilidad y del cambio institucional.

Aun cuando las instituciones estén formalmente establecidas, las normas y orientaciones suelen ser ambiguas, sujetas a la interpretación, el debate y la disputa. En su propuesta, el cumplimiento-incumplimiento de las reglas marcadas por una institución es un dato fundamental e inherente a cada institución. Las instituciones, de hecho, estabilizan las expectativas brindando información respecto al probable cumplimiento de los demás. Por lo

tanto, el mecanismo es endógeno: la interacción entre los costos y el grado de incumplimiento determinan el comportamiento estratégico de los actores y los distintos equilibrios que se alcancen entre ellos. En esos equilibrios inestables, se vuelven borrosas las divisiones entre “ganadores” y “perdedores”; ya sea porque las instituciones no suelen responder en forma directa a los intereses de un grupo en su propia génesis, y porque en su evolución, las múltiples dimensiones de la interpretación generan nuevos frentes y ámbitos de distribución de poder (Mahoney y Thelen 2010)

Dentro de su modelo, plantean cuatro modos de cambio institucional: 1. Desplazamiento (displacement): reemplazo de las normas existentes; 2. Incorporación por capas (layering): inclusión de reglas nuevas sobre o a lo largo de las existentes; 3. Deriva (drift): cambio de la influencia de las normas existentes por una transformación del entorno; 4. Conversión (conversion): modificación de las normas existentes debido a su redistribución estratégica. Las dos primeras implican un cambio en las reglas, las dos segundas mantienen incambiadas las figuras institucionales, pero se modifican sus efectos en la asignación de poder.

Esa propuesta es un intento admirable de aprehender teóricamente el cambio institucional. Si bien parte de la reivindicación de que es posible estudiar cambios graduales y endógenos y es allí donde radica el motivo principal de reflexión, su amplitud deja abierta la aplicación del marco conceptual para el estudio de cambios graduales o súbitos, parciales o totales, y afectados por eventos exógenos o endógenos. Sin embargo, el especial énfasis que le brindan a la ambigüedad como factor de cambio –que, por su parte, es continuo- parece diluir los límites de la propia definición de una institución. ¿Qué dosis de ambigüedad y de cambio gradual se pueden incluir dentro de la definición de institución sin caer en un estiramiento conceptual?

En el mismo libro, Hall (2010) realiza una propuesta menos ambiciosa teóricamente, pero con la fortaleza del diálogo entre diferentes perspectivas; sugiere reformular las aproximaciones racionales y sociológicas que conforman el institucionalismo histórico, para promover su convergencia en el estudio del ajuste incremental¹⁵: i) que el modelo racional estudie la conformación de las coaliciones transformadoras, y ii) que el modelo sociológico-institucionalista estudie los procesos de cambio por medio de la “interpretación” y “reinterpretación” de las reglas, sin que requiera una articulación explícita de poder. Seguirá

¹⁵ Es de notar que el autor plantea que el institucionalismo histórico incluye a ambas formas del cambio gradual, pero excluye a la dependencia del camino y las coyunturas críticas.

separando a ambas perspectivas su concepción de las instituciones: bajo el común entendimiento de su estabilidad, en la primera se las concibe como un marco de prácticas regulares –reglas de juego claras dentro de las cuales se establecen las configuraciones para el cambio institucional-, y en la segunda se las concibe como formas ambiguas -que favorecen el cambio en esos márgenes de indefinición-¹⁶.

En un enfoque más reciente, Hacker, Pierson y Thelen (2015) plantean un modelo de cambio gradual que adopta sólo dos de los mecanismos planteados por Mahoney y Thelen (2010), aquellos que no implican una sustitución o creación institucional, sino una transformación que elude el tránsito legislativo: Deriva y Conversión. Al igual que el anterior, este enfoque se aleja levemente de la categoría de factores históricos que mencionamos antes (que refería a quienes distinguen claramente entre los factores de generación y reproducción institucional) por su énfasis en el poder como un factor constante y su abandono cada vez más enfático de la perspectiva de la dependencia del camino.

Los autores estudian las instituciones (concepto que incluye también a las políticas públicas) que, en términos formales, permanecen incambiadas pero modifican significativamente su impacto a partir, principalmente, del despliegue de los grupos de interés en escenarios burocráticos o judiciales, tras las bambalinas electorales. La fuente fundamental de la deriva y

¹⁶ Según Hall (2010), para contemplar la posibilidad del cambio endógeno, el modelo racional debe avanzar en seis ámbitos que, en suma, reconozcan las variables (endógenas) que mantienen el equilibrio de la coalición que está detrás del arreglo institucional y, por tanto, de su eventual cambio: 1. Asumir el supuesto de que la condición previa para el cambio institucional es, con frecuencia, la conformación de una coalición, ya sea tácita o explícita, a favor de los cambios. 2. Reconocer no sólo que la incertidumbre sobre los efectos de la reforma institucional es un pilar de la estabilidad institucional, sino que el carácter de las creencias instrumentales prevalentes sobre tales efectos es una variable clave que hace que el cambio sea más o menos probable y condicione su dirección. 3. Reconocer que, aun cuando el cambio institucional pueda lograrse alcanzando un acuerdo entre un pequeño grupo de individuos relativamente similares, el establecimiento de coaliciones de apoyo al cambio entraña problemas de acción colectiva cuya intensidad se ve afectada por el carácter de la organización. Las cuestiones de poder están ineludiblemente ligadas a la resolución de tales dilemas. En cada uno de estos contextos, el carácter de las organizaciones existentes condiciona el poder relativo sobre el cambio de diversos grupos de actores, así como el ritmo y la dirección del cambio. 4. Observar que, incluso cuando el proceso de adopción de nuevas instituciones pueda ser modelado como un juego de coordinación, surgen problemas distributivos. La forma en que se resuelven estos problemas se centra en el poder relativo de los actores (función tanto de los costos de oportunidad como de la capacidad de movilización o estratégica) y de las creencias normativas sobre la equidad. 5. Observar que los efectos de la reforma institucional y las funciones de preferencia que los actores aportan a las propuestas de reforma son multidimensionales, de tal manera que la postura de los actores hacia la reforma dependerá de cómo cada uno pesa la variable en esa función. 6. Observar que los efectos de cualquier nuevo conjunto de prácticas institucionales propuestas serán mediadas por las prácticas institucionales existentes que no se orientan a la reforma, de modo que éstas se conviertan en variables condicionantes de las posiciones que los actores toman en las propuestas de reforma institucional.

la conversión, como forma alternativa de la transformación formal-legal de las instituciones, es la fuerte tendencia al status quo de la política democrática. En democracias establecidas, existen múltiples mecanismos que dificultan la sustitución o la creación de nuevas instituciones; en ese contexto conservador ambas estrategias se convierten en atractivas vías de movilidad subrepticia.

Además de que ambas formas del cambio están determinadas por esa inercia propia de las democracias, son influidas por la precisión o ambigüedad de las normas institucionales. Esta variable es la que promueve el uso de una u otra opción. Una menor ambigüedad facilita la aplicación y el cumplimiento, pero también reduce la adaptabilidad de las reglas a nuevas circunstancias, haciéndolas más vulnerables a la deriva. Por el contrario, las reglas menos precisas son más flexibles a los cambios en el entorno, pero también más susceptibles a la conversión, ya que implican una mayor interpretación en situaciones específicas. Los dos mecanismos para gestionar (sin resolver) este dilema son: el ajuste automático de las normas, es decir, establecer de antemano las actualizaciones (reduce la deriva pero aumenta la conversión) y la delegación, es decir, establecer un ámbito discrecional de ajuste (reduce la conversión pero aumenta la deriva).

Los autores señalan tres beneficios de este enfoque, que resultan, en conjunto, muy atractivos: 1) una mayor conciencia y comprensión de las luchas políticas que ocurren fuera de las legislaturas. Estos conflictos cruciales escapan frecuentemente a la atención de los politólogos y de los votantes, que pasan a sufrir una grave desventaja cuando se pasa de las legislaturas a las arenas políticas menos visibles, 2) una apreciación más profunda del papel de los intereses organizados en el cambio institucional y 3) una imagen diferente de quién está jugando "ofensiva" y "defensivamente" en la política democrática (los ganadores de la última ronda, pueden ser desafiados por estas formas de cambio subterráneo, y pueden dejar de ser, por tanto, los defensores del statu quo).

Desde esta triple perspectiva, los autores elevan el análisis para proponer la deriva y la conversión ya no sólo como mecanismos de cambio institucional gradual, sino como una forma de adaptación democrática a los intereses organizados. La postulan como una lógica institucional que favorece a los grupos de interés organizados, con capacidad estratégica y económica para predominar en un juego que es de largo plazo y se desarrolla en ámbitos no parlamentarios. Por ello proponen indagar, desde este marco de análisis, en cuestiones

fundamentales del pensamiento político, respecto a quién tiene el poder de moldear los resultados a largo plazo en las democracias capitalistas.

Con esta propuesta teórica se terminó de presentar la última y más ambiciosa forma de comprender el cambio institucional, mostrando que aquellos enfoques sobre el cambio institucional que, especialmente en sus orígenes, asumieron causas históricas (causas del origen institucional son distintas a las de su permanencia) han tenido una intensa y provocadora evolución que terminó diluyendo la necesidad del shock externo como su causa necesaria y que convergieron en el estudio del poder.

Divergen en su concepción de las instituciones y, por tanto, mantienen sus diferencias sobre las razones y formas del cambio institucional. Para algunos, las instituciones se conciben como unívocas y se asocian a la formación de coaliciones dentro de un equilibrio institucional que está determinado, en gran parte, por factores que varían en forma endógena (Hall 2010) o se entienden marcadas por la ambigüedad, que se considera un dato inherente, y es en esos intersticios de indeterminación que surge el cambio institucional (Hall 2010 y Mahoney y Thelen 2010), o las conceptualizan como ámbitos de estabilidad bajo una permanente tensión externa -el entorno que modifica el impacto social de las instituciones- e interna -la configuración de poder que se expande en múltiples ámbitos ajenos al escrutinio público- (Hacker, Pierson y Thelen 2015). Con el objetivo de mostrar de manera simplificada esta pluralidad, el siguiente cuadro indica tres concepciones distintas sobre las instituciones y sus correspondientes nociones sobre el cambio institucional, identificando en forma explícita en la columna de la derecha cuál es el rol que le asignan a los eventos exógenos:

Concepción de las instituciones		Concepción del cambio	Factor exógeno para el cambio
Alta ambigüedad de las instituciones, equilibrio en permanente tensión y reinterpretación		Institucional sociológico: Hall (2010) y, con modificaciones, (Mahoney y Thelen 2010) y (Hacker, Pierson y Thelen 2015): las instituciones son inherentemente ambiguas, y la estabilidad y el cambio están en permanente tensión, porque los actores luchan por interpretar y reinterpretar esas ambigüedades de acuerdo a sus objetivos, o por cambios internos y externos que modifican su impacto. No se requiere la conformación de nuevas coaliciones para modificar las instituciones, por lo que incluye formas de cambio muy gradual (sin descartar otros ritmos y formas).	No es imprescindible, ni surge como importante
Univocidad de las instituciones	Sin mecanismos de retroalimentación de poder; factores endógenos otorgan permanencia	Elección racional: Hall (2010): las instituciones son unívocas, pero no se identifican mecanismos predeterminados de retroalimentación del poder. La relación entre las instituciones y las configuraciones de poder están mediadas por variables que pueden ser exclusivamente endógenas: el principal factor de estabilidad está dado por la incertidumbre de los actores respecto a los cambios, pero también son muy importantes las creencias, problemas de articulación colectiva (coordinación), problemas de los poderes relativos en costos y capacidades, asociadas a concepciones de justicia (distribución) así como las prácticas anteriores, no relacionadas con la reforma. El cambio consiste en conformar una coalición que supere estos desafíos. Las ideas pueden ser muy importantes, en tanto eventualmente pueden modificar todos los factores de estabilidad institucional citados por Hall.	No es imprescindible, pero puede resultar importante en conjunto con variables endógenas.
	Con mecanismos de retroalimentación de poder	En la definición de dependencia del camino y coyuntura crítica de Pierson (2015) las instituciones están sostenidas por una configuración de poder que se retroalimenta por cinco mecanismos: 1) la transferencia de reservas de recursos, 2) la transferencia de flujos de recursos, 3) señales sobre la fuerza relativa de los competidores políticos, 4) transformaciones del discurso político y social, y 5) inversiones que cambian las preferencias. Por tanto, están endógenamente bloqueadas. Sólo un shock externo puede volver visible los conflictos de poder, en una contestación abierta, que genere coyunturas críticas y nuevos mecanismos de reproducción. Un nuevo marco coherente de ideas disponible puede ayudar a fundamentar una crisis, y legitimar una opción, sobre las comprensiones normativas y el sistema de valores que apoyan la actual institucionalidad (Capoccia 2015:164)	Es imprescindible para el cambio institucional

En este debate sobre instituciones y cambio institucional se argumentó que la coyuntura crítica es un potente instrumento conceptual para el estudio de las transformaciones institucionales de carácter súbito y radical, que se enmarca en una particular concepción de instituciones, aquella que postula su consolidación por medio de rendimientos crecientes. Parece pertinente preguntarse por las causas de este fenómeno, en la medida que este tópico, por las razones que ya fueron reseñadas, no despertó un mayor interés académico y dejó abierto un amplio espacio de indagación. En la medida que dentro del institucionalismo histórico no se identificaron herramientas conceptuales suficientes para esta empresa, en el siguiente apartado se buscarán nuevos recursos explicativos desde las vertientes “ideacionales” del institucionalismo.

2.2. Institucionalismo discursivo y perspectiva ideacional

Con el conocido libro editado por Peter Hall (1989), el resurgir académico que habían vivido las instituciones pasó a incluir también a las ideas. Apoyándose en los trabajos de Kingdon (1984) y otros autores, Metha (2011) plantea los tres niveles en los que las ideas se despliegan en el ámbito político: i) soluciones políticas, ii) definición de problemas y, iii) filosofías públicas. Como ejemplos de ideas del primer nivel (soluciones políticas) se pueden citar el keynesianismo, las políticas de transferencia condicionada o los sistemas de gestión del riesgo de desastre. Cuando estos instrumentos de políticas se activan como soluciones, asumen como dados y equiparables en todos los contextos nacionales el problema a resolver y los objetivos a alcanzar. Las ideas planteadas en el segundo nivel (definición de problemas) constituyen una forma específica de comprender la siempre compleja y multidimensional realidad. La falta de vivienda, ejemplifica Metha, puede ser atribuida a un problema del número de casas disponibles, al desempleo o a la falta de iniciativa individual; un desastre, por otro lado, puede ser atribuido a un designio divino, a la falta de políticas de gestión del riesgo, o a la carencia de resiliencia de los hogares. En el tercer nivel, las ideas se activan como filosofías políticas, como una forma de concebir el propósito del gobierno y las políticas públicas, en línea con ciertos supuestos culturales, sociales y económicos. Las pautas culturales y religiosas que definen la relación de largo plazo entre el Estado y la Iglesia, que serán consideradas más adelante en este documento, son un ejemplo de estas ideas de tercer nivel. Cualquiera de estas tres formas de las ideas puede estar en el sustrato del cambio institucional, pero que sea una, otra o una combinación de ellas afectará el tipo de actores y los ámbitos de deliberación involucrados en el proceso de transformación que se estudie.

Las ideas constituyen el contenido sustantivo y conceptual del discurso. El discurso incluye ese contenido sustantivo que le proveen las ideas y también el proceso interactivo y dinámico de transmitirlos; el discurso se presenta en dos formas: el discurso coordinativo, que alude al intercambio de los actores políticos entre sí, y el discurso comunicativo, que incluye a los actores políticos y el público (Schmidt 2008).

El institucionalismo discursivo es una reivindicación de un nuevo enfoque institucional (que se suma a los clásicos tres: racional, histórico y sociológico) al incorporar a las ideas y los discursos como variables explicativas. Las nuevas fronteras son difusas, pero cada vez más ciertas; si bien es posible atender al rol de las ideas en los tres enfoques clásicos, la consolidación del institucionalismo discursivo es la afirmación, por parte de sus defensores, de que se alcanzó un punto en el cual la consideración de las ideas contradice premisas básicas de los otros institucionalismos. Schmidt (2008) señala que esta nueva mirada considera en forma prioritaria las ideas y los discursos (si bien admite que el significado que adquiere cada uno de estos dos conceptos difiere ampliamente entre sus distintos cultores), y lo hace dentro de uno o más de los otros institucionalismos, que brindan la información de fondo. De acuerdo a Schmidt, la mayor bondad heurística del institucionalismo discursivo es que permite dar cuenta del cambio institucional; algo que, asegura, no han logrado los intentos anteriores, atados a sus concepciones de equilibrio que aparecen como difíciles de franquear (las preferencias racionales del institucionalismo racional, la dependencia del camino solidificada por rendimientos crecientes del institucionalismo histórico, y la permanencia de las normas culturales del institucionalismo sociológico).

De acuerdo a la autora, la reacción neoinstitucionalista de mediados de los años ochenta se justificó en la excesiva agencia y la inexistente estructura que habían marcado a la teoría de la elección nacional, y en la misma excesiva agencia que no solo careció de estructura sino también de agentes, que había sido la marca del conductismo. Pero ese retorno de las instituciones, en una sobre-reacción, subordinó excesivamente el rol de la agencia frente al determinismo estructural, y el actual avance de los discursos y las ideas se justifica como un intento de solución más ecuánime de ese problema.

El institucionalismo discursivo considera a las instituciones como dadas (constituyen el ámbito en el cual los agentes viven y se relacionan) y como contingentes (son productos de los pensamientos, palabras y acciones de esos mismos agentes); las instituciones son creadas y recreadas por las habilidades ideacionales y discursivas; las primeras apoyan la capacidad de

los agentes para dar sentido y racionalidad al entorno, las últimas representan la lógica de la comunicación que permite a los agentes pensar, hablar y actuar sin por eso estar determinado por las instituciones, incluso cuando están dentro de ellas, y deliberar sobre las reglas institucionales y convencer a los demás para cambiarlas o mantenerlas. Esta lógica comunicativa es la que permite explicar el cambio y la permanencia institucionales.

Los agentes y las estructuras se constituyen mutuamente. Las instituciones -ya sean entendidas, desde los tres institucionalismos tradicionales, como estructuras de incentivos, patrones históricamente establecidos o normas sociales- enmarcan los discursos; constituyen el contexto en el que se desarrollan las ideas y las interacciones discursivas, y son transformadas por esos mismos discursos. Los agentes se orientan por las reglas y normas institucionales mientras que, por medio de las habilidades discursivas, las ponen en cuestión y, eventualmente, las transforman a partir de prácticas discursivas; el cambio institucional surge de la combinación de las habilidades ideacionales, que están en el sustrato, con las habilidades discursivas, que aparecen en el primer plano. Aquí se muestra la doble relevancia del institucionalismo discursivo respecto a los otros institucionalismos: considera el poder de agencia en combinación con las determinantes estructurales, y en esa dinámica se comprende el cambio institucional.

Schmidt (2008:316) compara el institucionalismo discursivo con los otros tres institucionalismos. Respecto al institucionalismo histórico, la corriente discursiva puede dar cuenta tanto de la concepción del cambio gradual como del cambio súbito; considerando el que aquí interesa, la autora señala que en varios trabajos ideacionales está presente la idea de “coyuntura crítica”, si bien con etiquetas distintas:

Los institucionalistas discursivos en la tradición del institucionalismo histórico también explican, a menudo, el cambio por un momento crítico: períodos de "cambios de tercer orden" (Hall 1993); "momentos críticos" en los que se crean y/o cambian "memorias colectivas" (Rothstein 2005, cap. 8); "coyunturas críticas" cuando los debates públicos sirven para replantear cómo los países "llegan a un acuerdo con el pasado" (Art 2006); "grandes transformaciones" cuando las ideas sirven para refundir las políticas económicas políticas de los países (Blyth 2002); o momentos en que se abre una "ventana de oportunidad" (Kingdon 1984) y comienza la búsqueda de un nuevo programa de políticas.

Sin embargo, en el institucionalismo discursivo esas coyunturas dejan de ser momentos de pura contingencia, situaciones de extrema indeterminación carentes de causas; por el contrario, esos contextos de cambio se explican -antes y durante- por el entramado de ideas y prácticas discursivas que se desarrollan dentro del marco institucional:

Pero mientras que para los institucionalistas históricos tales momentos críticos cuando cambian las estructuras son tiempos inefables, para los institucionalistas discursivos estos momentos son objetos de explicación a través de ideas y discursos, que permiten comprender cómo se reconstruyen las estructuras históricamente dependientes del camino.

Las semejanzas y diferencias del institucionalismo discursivo con el institucionalismo racional interesan porque remiten a la particular concepción de interés que se adopta desde la perspectiva ideacional. Si bien aceptan que existen las conductas orientadas por los intereses, no se puede distinguir los intereses objetivos de las ideas, sino que ambos están profundamente imbricados. En ese sentido, la noción de “constructivismo” es una de sus manifestaciones más ambiciosas, ya que postula que los valores y las creencias compartidos “construyen” los propios intereses de los actores. Como señalan Blyth, Widmaier y Seabrooke (2007:750):

El constructivismo enfatiza cómo las comprensiones intersubjetivas, sostenidas a través de la interacción, dan sentido a los incentivos e intereses. Estos entendimientos se denominan intersubjetivos porque trascienden las creencias individuales y poseen, en cambio, una permanencia colectiva. Los constructivistas argumentan que las comprensiones intersubjetivas importan porque los agentes no pueden emplear eficientemente ‘toda la información disponible para formar sus estrategias’. Los agentes se enfrentan a una incertidumbre fundamental en la formación de expectativas.

Esta incertidumbre no se limita a la capacidad de hacer un cálculo probabilístico con respecto a la probabilidad de algún evento, como un cambio en el equilibrio de poder o una caída del mercado. Más bien, es una restricción más penetrante, que limita la capacidad de los agentes para formar una estimación significativa de las tendencias futuras.

Frente a tal incertidumbre, los agentes se basan en entendimientos intersubjetivos para dar sentido a los eventos y definir sus intereses, o 'creencias sobre cómo satisfacer las necesidades'. Los constructivistas también asumen que tales entendimientos deben ser sostenidos y/o transformados a través de la interacción, a través de prácticas explícitamente expresivas, comunicativas o retóricas.

Por su parte, los aportes del institucionalismo sociológico son de utilidad porque sugieren las formas que asume y los actores que habitan ese espacio de acción de las ideas y los discursos, especialmente en el momento del cambio institucional. Existen varios conceptos que intentan aprehender, desde esta perspectiva institucional sociológica, las formas en que las ideas innovadoras pueden surgir y activarse discursivamente en un contexto institucional específico y transformarlo.

Finnemore y Sikkink (1998) plantearon que el cambio de las normas, entendidas éstas de forma similar a las instituciones (estrictamente, como componentes aislados de ese entramado mayor que son las instituciones) se inicia por medio de un “emprendedor normativo” que es un actor (puede ser un colectivo o una única persona) que busca activamente persuadir a otros de que un nuevo estándar de conducta es más adecuado que el vigente. Este emprendedor normativo debe contar con una “plataforma organizativa”, que puede ser conformada específicamente para esa innovación particular, por ejemplo un individuo que pretende la abolición de la pena de muerte y funda una ONG con ese objetivo, o una organización o conjunto de organizaciones, nacionales o internacionales, que permite insertar esa innovación entre las otras misiones que motivaron su creación original. Cuando ese impulso inicial logra traspasar un umbral en el número de estados, organizaciones o personas convencidas respecto al valor de la norma promovida, se configura un efecto de cascada, es decir una difusión masiva, nacional o transnacional, y posteriormente, luego de esa extensión generalizada, ocurre la internalización y estabilización de la norma. El concepto de “emprendedor normativo”, por tanto, es uno de los primeros conceptos que dentro de la corriente ideacional identifica y nombra al agente que promueve el cambio institucional.

Otra de las conceptualizaciones del agente reivindicado por las corrientes ideacionales es el de las “comunidades epistémicas” (Haas 1992:3):

Una comunidad epistémica es una red de profesionales con experiencia y competencia reconocidas en un dominio en particular y una afirmación autorizada de conocimiento relevante para las políticas dentro de ese dominio o área

temática. Si bien una comunidad epistémica puede estar formada por profesionales de diversas disciplinas y antecedentes, tienen (1) un conjunto compartido de creencias normativas y de principios, que proporcionan una lógica basada en el valor para la acción social de los miembros de la comunidad; (2) creencias causales compartidas, que se derivan de su análisis de las prácticas que conducen o contribuyen a un conjunto central de problemas en su dominio y que luego sirven como base para dilucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; (3) nociones compartidas de validez, es decir, criterios intersubjetivos, definidos internamente para sopesar y validar el conocimiento en el dominio de su experiencia; y (4) un proyecto de política común, es decir, un conjunto de prácticas comunes asociadas con un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente debido a la convicción de que el bienestar humano mejorará a partir de ello.

Estos trabajos, por su parte, dieron lugar a una producción académica propia del ámbito transnacional que pasó a denominarse “difusión de políticas” (policy diffusion). Esta perspectiva, que tiene como uno de los trabajos señeros al libro de Weyland (2006), atiende a la adopción de decisiones sobre políticas públicas en un país determinado que están condicionadas sistemáticamente por decisiones políticas anteriores hechas en otros países (a veces mediadas por el comportamiento de organizaciones internacionales o actores privados y organizaciones). Esta difusión de políticas puede incluir incluso a las experiencias negativas, que Schrad (2010) denominó “el poder político de las malas ideas”.

Otro concepto que alude a las formas organizativas en que las ideas transforman las instituciones es el de “instrument constituencies”, desarrollado por Voß y Simons (2014:738) y utilizado por Béland y otros (2018), que refiere a un conjunto de actores que comparten una creencia común sobre la eficacia de ciertas herramientas políticas y abogan por su despliegue en diferentes países. Estos actores son emprendedores de políticas que se dedican a difundirlas con relativa independencia de los objetivos del gobierno que las asuma. Sus miembros provienen de la academia, la consultoría, organismos internacionales, alta burocracia, empresas privadas y sociedad civil, y están unidos por su “fidelidad” a un instrumento o a una combinación de ellos, como técnicas superiores de gobierno: “consiste en prácticas heterogéneas que cruzan los mundos de la academia, la consultoría sobre políticas, la administración pública, las empresas y la sociedad civil. Las conexiones entre estas prácticas evolucionan a partir de la articulación, el desarrollo, la difusión y la implementación de un

instrumento de política particular". Este concepto se emparenta con los citados de "emprendedor normativo" y "comunidades epistémicas". El "emprendedor normativo" identifica problemas y soluciones, las "comunidades epistémicas" definen y enmarcan problemas, sin promover soluciones en particular y están claramente diferenciadas de quienes identificarán e implementarán posteriormente las acciones políticas necesarias para enfrentar ese problema. Los denominados "instrument constituencies" se aglutinan para promover un programa, una política o un paquete de políticas en particular, y buscan su implementación en distintos contextos sociales, políticos y económicos que preceden, muchas veces, a la identificación del problema. Esos formatos de incidencia generan oportunidades de consultoría y negocios, nuevas áreas de investigación, fuentes de reconocimiento, etc. que solidifican y unifican cada uno de esos conjuntos de actores desde una multiplicidad de intereses.

Las nociones reseñadas refieren a actores individuales, a coaliciones u otras formas de agregación, y se diferencian en el énfasis que le dan a la verticalidad u horizontalidad de los discursos y la socialización. En ese sentido, Widmaier, Blyth y Seabrooke (2007) pretenden articular una visión aún más horizontal, y centrarse en la persuasión y no tanto en la socialización de los mecanismos dominantes. Según los autores, la noción de "comunidades epistémicas" queda atada a la relación entre burócratas, y la de "emprendedores normativos" a los políticos; las crisis que los autores estudian como detonantes del cambio institucional (guerras y crisis económicas) abren la posibilidad de la interpretación y persuasión no sólo a las élites, sino a toda la sociedad, y permiten el establecimiento de una lucha persuasiva en varios niveles. Por tanto, advierten que no deben ser considerados meros mecanismos jerárquicos de socialización, sino procesos interactivos de negociación y deliberación en el amplio marco de la sociedad.¹⁷

¹⁷ Para entender los mecanismos de este combate persuasivo horizontal, los autores señalan cuatro focos analíticos: En primer lugar, considerando que las interpretaciones intersubjetivas son duraderas y no es fácil su reforma, proponen ver la persuasión no como socialización sino como un proceso continuo en el que la legitimidad de las afirmaciones sobre "lo que se debe hacer" está abierta a la oposición dentro de las élites, y entre éstas y las masas. Cuando las élites luchan por la priorización de ideas en tiempos de crisis, deben considerar qué ideas serán más convincentes y establecer un apoyo institucional y político para que esas ideas se traduzcan en acciones políticas. En segundo lugar, considerando que las interpretaciones intersubjetivas se sostienen en contextos particulares, señalan que puede ser necesario formular una segunda serie de preguntas sobre los contextos institucionales donde se desarrolla esa lucha. Esto refiere a estructuras formales que dan forma al debate como a normas más difusas que fomentan tipos particulares de retórica. En tercer lugar, el éxito de cualquier grupo de élite dedicado a la persuasión a menudo está menos relacionado con sus habilidades analíticas que con la intuición sobre la percepción de las masas en ese momento concreto. Desde este punto de

Como otra muestra de la diversidad de perspectivas en este tema, vale citar por su interés un ejemplo de quienes rescatan aquella labor intelectual individual que logra sintetizar los conocimientos fragmentarios que están disponibles en un momento determinado y los transforman y postulan en una concepción que resulta original en su combinación, pero sin prestar mayor atención al componente discursivo. En esta línea, Mokyr realiza un fascinante estudio del itinerario intelectual que marcó los siglos XVI, XVII y XVIII en Europa, investigando específicamente a los pensadores que denomina “emprendedores culturales”, que son aquellos que, a partir de sus construcciones teóricas, generaron las bases culturales del modelo económico posterior a la revolución industrial y que el autor considera, por tanto, que permitieron formar el sustrato cultural del crecimiento económico hasta nuestros días. Resulta interesante notar que Mokyr plantea implícitamente una noción similar a la del institucionalismo histórico, en la que la coyuntura crítica se corresponde a la cristalización de una nueva propuesta intelectual por parte de un emprendedor cultural (y la contingencia reside en esa inescrutable reflexión individual) y el legado cultural puede ser considerado como un proceso estable de retroalimentación. Pero, como se dijo, Mokyr atiende a la creación intelectual individual, sin prestar demasiada atención a los otros procesos, de índole más discursiva, que permiten que esas ideas adquieran su efectiva capacidad de transformación.

Todas estas concepciones intentan aprehender el momento de la creación y movilización de las ideas que facilitan el cambio institucional. De esta multiplicidad de formas de la innovación ideacional, parece necesario resaltar dos elementos. El surgimiento de ideas con potencial de transformación institucional requiere, en primer lugar, una producción y síntesis intelectual de conocimientos, que refiere esencialmente a la generación del contenido sustantivo de esas ideas (con mayor o menor nivel de calidad y complejidad –desde una simple intuición medianamente estructurada a una macroteoría-, y en cualquiera de sus niveles: soluciones políticas, definición de problemas y filosofías públicas). Esta innovación intelectual puede surgir en el mismo contexto espacial y territorial que se está estudiando, o puede surgir en otro lugar o momento y ser transmitida por diversas formas de difusión. En segundo lugar, es necesaria la disponibilidad de capacidades persuasivas y socializadoras (plataformas organizativas, autoridad técnica, etc.) para que esas ideas adquieran una pretensión

vista, en muchos casos sólo se entenderá la propuesta política de las élites poniéndola en relación a la perspectiva de las masas. Finalmente, sugieren que la investigación atienda a la lucha por las "lecciones de la historia", ya que el debate sobre el significado de los eventos contemporáneos a menudo fomenta las reinterpretaciones de eventos pasados.

transformadora. Las ideas pueden surgir como destellos creativos de individuos (o un conjunto de ellos), pero luego deben desbordar a la sociedad, y esto implica mecanismos de comunicación y convencimiento. Las instituciones no son determinantes en este proceso, por supuesto, ya que en esa posibilidad de contingencia radica precisamente el cambio institucional, pero no es posible atender exclusivamente a esa construcción novedosa sin considerar los contextos institucionales y las formas organizativas que hacen a la posterior proyección e interpretación de las construcciones intelectuales de sus individuos. El proceso de transformación de las ideas puede ser dirigido por una élite o ser ampliamente deliberativo y horizontal, pero cualquiera sea la forma que asuma necesita de algún sustrato organizativo y se desarrollará discursivamente en un contexto institucional particular que al mismo tiempo que se transforma, afecta ese despliegue de las ideas.

En suma, las nociones de “comunidades epistémicas”, “emprendedores normativos”, “emprendedores culturales” o “instrument constituencies”, se asemejan porque intentan dar cuenta del surgimiento y la acción de ideas innovadoras con potencial de cambio institucional, pero se diferencian en sus efectivas concepciones, tanto de las ideas como de los discursos. Respecto a las ideas, refieren a distintos niveles, sean soluciones políticas, definición de problemas y filosofías públicas, y en relación a los discursos, aluden a distintas formas organizativas de los actores y a concepciones distintas del espacio público en el que se desarrollan esas ideas y ocurre el cambio institucional. En esta investigación, los actores que sostienen discursivamente ideas novedosas con el objetivo de promover el cambio institucional se denominarán “emprendedores normativos”, siguiendo la inicial nomenclatura de Finnemore y Sikkink (1998), pero se mantendrá la atención a un proceso complejo que en cada caso puede ser mejor interpretado por una u otra de las conceptualizaciones citadas.

2.2.1. Ideas y coyuntura crítica

En varios de los trabajos examinados, las ideas resultan ser, por sí mismas, los factores del cambio institucional. Si bien esto parece pertinente para el cambio gradual, ya no parece tan razonable afirmar que sólo las ideas puedan explicar la forma específica del cambio institucional que se denomina coyuntura crítica. Este concepto alude a una ruptura súbita y contingente de un proceso institucional sostenido y retroalimentado en el que la estructura predomina sobre la agencia. La propuesta discursiva no logra eliminar la necesidad de un mecanismo por el cual la determinación estructural autopropetuada se diluya y permita la

emergencia rápida e inédita de esas ideas¹⁸. Esto es, precisamente, lo que hace Blyth en su obra “Grandes transformaciones...” de 2002, donde combina las ideas y el cambio institucional súbito considerando explícitamente las dimensiones exógenas y endógenas.

El autor propone explicar el cambio y la permanencia de las instituciones poniendo en el centro mismo de su análisis a las ideas, pero atendiendo a la necesidad de un evento exógeno que genere la incertidumbre -ese es el mecanismo clave- necesaria para disminuir o aniquilar momentáneamente la determinación estructural. Plantea que los eventos exógenos al marco institucional (en su caso de estudio, de la economía) deben romper con los equilibrios y constituir nuevas opciones de cambio; si las instituciones consolidadas con rendimientos crecientes dan contenido a las preferencias de los agentes, entonces tiene poco sentido identificar a esos mismos agentes dentro del marco institucional como una fuente unilateral de cambio.

Pero si bien los cambios materiales exógenos pueden ayudar a explicar por qué un orden institucional particular se vuelve inestable, esos golpes de inestabilidad no explican cómo se adoptan las opciones institucionales. Teóricamente, dice, ningún factor exógeno puede explicar por sí mismo las formas específicas que se adoptan durante la transformación institucional. Si bien la desestabilización de las instituciones existentes debe ser impulsada exógenamente, reconoce que pasar de tal posición a un nuevo orden institucional estable es un proceso endógeno.

En esa obra, Blyth concibió la activación del cambio institucional por un momento inicial de incertidumbre radical, que denominó “incertidumbre de Knight”; así aludía, desde un abordaje constructivista, a aquellos momentos en que las incertezas alcanzan a los propios intereses, es decir, ya no es una incertidumbre referida a qué riesgos implica cada opción de acuerdo a unos intereses que entendemos como dados (incertidumbre como complejidad), sino que incluye a la propia percepción de cuáles son los intereses de cada agente en una situación considerada

¹⁸ Se podría argumentar, pero eso trasciende los alcances de esta investigación (que intenta identificar las condiciones que facilitan que un evento exógeno se transforme en una coyuntura crítica), que desde el institucionalismo discursivo es posible formular la eventual construcción ideacional de un sustituto del evento exógeno. Si se plantea con especial capacidad persuasiva, por ejemplo, que existe un riesgo de desastre inminente, parece verosímil asumir que en algunos aspectos esto tenga consecuencias similares a las de la efectiva ocurrencia del desastre; si es así, deberíamos admitir que la incertidumbre e incluso el caos, podrían ser inducidos discursivamente sin requerir un evento exógeno real. El pánico (si bien probablemente exagerado en las crónicas posteriores) que generó el 30 de octubre de 1938 en Estados Unidos Orson Welles cuando en su programa radial dramatizó una invasión extraterrestre es un clásico ejemplo de esta posibilidad.

como única. Esta dilución de las instituciones y los intereses estructuralmente derivados rompe el proceso de retroalimentación y habilita el cambio institucional. En ese momento, durante esas crisis (las económicas, para el autor), las ideas pasan a ser fundamentales, hacen posible la reconstrucción institucional al proporcionar el diagnóstico legítimo de lo que realmente es una crisis y cuándo una situación problemática específica dará lugar a ella; las ideas diagnostican 'lo que ha salido mal' y, por lo tanto 'lo que se debe hacer'.

La naturaleza de una crisis no se da simplemente por sus efectos, daños o víctimas, ni las acciones de los agentes están sólo determinadas por sus intereses "dados". Diagnosticar una situación como una "crisis" es una construcción deliberada, a partir de un conjunto de ideas, que les permite a los agentes percibir la situación como explicable, manejable y, en definitiva, gestionable. De esta manera, las ideas permiten explicar la efectiva adopción de una nueva solución institucional evitando concebirla simplemente como un azaroso "shot in the dark". El autor señala que esas interpretaciones compartidas, una vez aceptadas, se estabilizan, coordinando las expectativas de los agentes en clave de un nuevo marco institucional dependiente del camino.

El concepto de coyuntura crítica está detrás de la construcción teórica de Blyth. Pero el autor - como ya se mencionó que lo hacen los constructivistas e institucionalistas discursivos- le quita algunos elementos fundamentales: ya no pretende erigirla en causa última de las cadenas causales, y por tanto, ya no se centra tanto en la noción de contingencia. De hecho, la capacidad explicativa de las ideas puede reducir en forma sustancial la contingencia respecto a las alternativas institucionales, en la medida que permiten entender por qué se adoptó una solución u otra.

Despojado de la pretensión de la causa última, su interés se dirige a las causas y características de la coyuntura crítica. Desde esta perspectiva, el inicio del cambio institucional se ubica en un factor exógeno pero que, como novedad teórica, deja consignados en forma explícita sus mecanismos causales: el evento exógeno promueve el cambio institucional súbito porque genera una incertidumbre radical. Ya no se trata de otorgar un mayor o menor énfasis explicativo a los factores que constituyen esa parsimoniosa tríada teórica formada por las instituciones, los intereses y las ideas; de acuerdo a Blyth, esos momentos de crisis que abren las posibilidades del cambio institucional (que otros autores caracterizan por la debilidad de las normas y, como contracara aparentemente lógica, por el fortalecimiento de la capacidad de agencia de los actores) son, fundamentalmente, una fase de fluidez que se podría llamar

existencial, en la que los actores no están constreñidos por las normas que son eficaces en las situaciones de equilibrio, pero tampoco disponen de una adecuada comprensión del entorno y del rol que debe asumir cada uno en él. Por tanto, esa esperada capacidad de agencia, debe ser relativizada, y son las ideas las que permiten definir, en primer lugar, la crisis en tanto crisis, sus causas y su eventual desarrollo, y brindar a los actores un marco de referencia para entender sus intereses y delinear sus acciones.

Asimismo, el marco teórico de Blyth ofrece una línea argumental que atiende al desarrollo secuencial de las crisis, que dejan de ser espontáneas tanto en su nacimiento como en su evolución. Rechazando la visión de una comparación estática del cambio institucional, lo entiende como un proceso, planteando cinco hipótesis que refieren a cómo las ideas influyen en el cambio institucional en las distintas fases de su transformación: reducción de incertidumbre, movilización, contestación, desplazamiento institucional y, finalmente, su estabilización. Estas hipótesis permiten explicar con singular claridad el planteo de Blyth.

La primera señala que en el período de la crisis (económicas) son las ideas, y no las instituciones, las que reducen la incertidumbre; si bien admite que las instituciones estructuran en forma estable las expectativas de los agentes en el largo plazo, no ocurre así durante las crisis. En esos momentos, los actores no disponen de un conjunto de alternativas institucionales; no es un problema de complejidad que debe ser reducida, sino de la indefinición y confusión de instituciones e intereses, y en esa incompreensión los actores deben entender, antes de adoptar decisiones sobre las alternativas, qué crisis enfrentan y cuáles son sus causas. Las ideas permiten comprender antes que simplificar. La segunda hipótesis refiere a la creación y mantenimiento de nuevas instituciones, a partir de facilitar la acción colectiva y la conformación de coaliciones. Las ideas permiten establecer metas comunes, y volver accionables los intereses. La incertidumbre y la promoción de la acción colectiva son los efectos de las ideas sobre las dos primeras fases del cambio institucional; de acuerdo al autor, allí funcionan como condiciones necesarias de la transformación institucional; las condiciones suficientes residen en las siguientes fases: las ideas entendidas como armas y entendidas como proyectos. En la tercera hipótesis, que trata de las ideas como armas, plantea que las nuevas ideas deben socavar a las que sostenían el marco ideológico anterior, y así ayudar a su desmantelamiento institucional; este proceso no es simplemente instrumental, de hecho, esta reconstrucción del mundo económico puede transformar, también en esta etapa, la interpretación de los intereses de algunos agentes. La cuarta hipótesis refiere al rol de las ideas en la etapa del desplazamiento y diseño institucional; el autor define las ideas como marcos de

definición de las formas y contenidos de las instituciones que deben responder a la crisis planteada. No se trata, por tanto, de una respuesta objetiva o natural a una situación de crisis, sino al tipo de interpretación que en cada caso se constituya. La quinta y última hipótesis postula que las ideas también influyen en la estabilidad institucional en tanto establecen convenciones que normalizan las expectativas y, por tanto, la coordinación de los agentes. El concepto de convención lo obtiene de Keynes, que enfatizó en las dimensiones subjetivas de la economía, en tanto los actores realizan estimaciones sobre un futuro en el que, simplemente, no se sabe qué ocurrirá; en esa miopía, los agentes buscan señales en otros agentes, que constituyen las convenciones que generan la estabilidad. En la medida que las ideas pueden brindar esas convenciones, que retroalimentan el marco institucional, el autor termina planteando la influencia de las ideas en todo las etapas del proceso de transformación institucional.

En su estudio ya citado sobre el rol de las crisis económicas y las guerras en la transformación del marco institucional internacional, Blyth, Widmaler y Seabrooke (2007) avanzaron en la idea de que los shocks exógenos son endógenamente contruidos y socialmente fundados. Tal como se dijo recién, no importan tanto los cambios materiales como la incertidumbre que generan, que habilita la transformación del contexto subjetivo a partir de la lucha discursiva. En este artículo, los autores subrayan la importancia de la persuasión y la lucha de ideas en la transformación institucional. Estas coyunturas críticas son, desde esta perspectiva, momentos de inestabilidad y de incertidumbre respecto a ideas y creencias que forman parte del entendimiento común y que conforman esos lentes por los que se interpretan los incentivos, los intereses y las expectativas. En esos momentos de incertidumbre, las élites y la ciudadanía pueden tejer procesos de persuasión que terminarán en el nuevo consenso intersubjetivo que legitimará las opciones de cambio.

Para terminar este apartado sobre las posibilidades que ofrecen el institucionalismo discursivo y el constructivismo para comprender el cambio institucional en general y las coyunturas críticas en particular, es necesario reconocer y delimitar algunos aspectos que marcan la evolución actual de esta corriente teórica. La relación entre la realidad material y la realidad ideacional es considerada, como se dijo, mutuamente constituyente. Al respecto, Schmidt (2008:318) decía que “si todo está relacionado con ideas y discursos, sin estructuras de incentivos neutrales y sin intereses objetivos y materiales, se podría pensar que el institucionalismo discursivo conduce a algún tipo de idealismo extremo en un mundo inmaterial, radicalmente incierto. Lejos de ahí. La mayoría de los institucionalistas discursivos

no niegan la existencia de la realidad material; simplemente se oponen a la combinación de la realidad material y los intereses en intereses materiales".

En embargo, hay algunos autores que se separan significativamente de esa corriente principal del estudio sobre las ideas, y colocan la discusión en un terreno definitivamente filosófico. Por su característica, no serán consideradas para la construcción del marco teórico, pero merecen ser citadas. Esto es así porque la perspectiva ideacional en una de sus manifestaciones ontológicas más extremas es presentada por el mismo Blyth en un artículo posterior a los trabajos recién citados (2011). El autor parece dejar atrás el debate entre los institucionalismos para postular ambiciosamente la formación de "ciencias sociales ideacionales", y lo hace cuestionando los cuatro supuestos "materialistas" que, en forma conjunta, conforman el sustento de las explicaciones causales en las ciencias sociales y que el autor denomina el "modelo estándar del mundo social": i) que el mundo está usualmente en equilibrio, ii) que la causalidad es lineal, iii) que el cambio proviene de cambios exógenos y, iv) que los resultados de interés (eventos, cambio) se distribuyen en forma normal.

En contraposición a ello, Blyth señala que el equilibrio y la estabilidad son construcciones ideológicas que ocultan un mundo dinámico e impredecible, marcado por la incertidumbre. La causalidad lineal, que es posible aplicar al mundo natural, no se corresponde al mundo social, marcado por causas emergentes. La exogeneidad es un concepto artificial, que a exclusión de la afectación de eventos no sociales (como, en gran medida son los desastres naturales, vale decir) no se puede definir sino en relación a la propia construcción teórica. Los grandes eventos de cambio casi nunca suceden en forma de distribución normal.¹⁹

Por tanto, vivimos en un mundo de incertidumbre (ya no de riesgo), donde no se conocen las probabilidades de las posibles ocurrencias, sino que nos enfrentamos, en el mejor de los casos, a eventos cuya distribución puede ser estimada por el fragmentario conocimiento empírico previo o, en muchos otros casos, en situaciones únicas, que desconocemos en absoluto. Por tanto, en este artículo el autor contradice a quienes afirman que la estabilidad es una propiedad de la agencia individual en un mundo de riesgo, basado en la perspectiva racionalista, o el resultado institucional de la dependencia del camino en un mundo que combina el riesgo (en la permanencia de largo plazo) y la incertidumbre (especialmente durante la coyuntura crítica), en la perspectiva del institucionalismo histórico. La estabilidad es

¹⁹ Cita un ejemplo que puede mejorar la comprensión del concepto: "La mitad del declive del dólar frente al yen entre 1986 y 2003 ocurrió durante diez días, o solo en el 0,21 por ciento del tiempo de negociación, y veinte acciones explican el 40 por ciento del desempeño del S&P 500".

considerada como una construcción social, por medio de la cual los agentes intentan pasar de un mundo incierto a uno, si bien con riesgos, con menos incertidumbre, por medio de la permanente negociación y persuasión. Estos acuerdos emergen en normas y convenciones, instituciones e ideologías; de esta manera los agentes crean simbólicamente la estabilidad que, finalmente, dan por sentada.

Esta posición constructivista más extrema de Blyth, que retoma la discusión sobre la estabilidad o contingencia del orden social que se asemeja a la que iniciaron Parménides y Heráclito en la Grecia anterior a Sócrates, contradice algunos aportes que había realizado en sus trabajos anteriores. Parece posible evitar ingresar en este terreno manteniendo el centro del análisis en las instituciones, es decir, sin ampliar el análisis a todo el sistema social, sino sólo a aquellos ámbitos que, aun dentro de un mundo social que se puede interpretar como sujeto a un permanente movimiento, se caracterizan -por definición y por la constatación empírica de su perdurabilidad material- por gozar de una relativa estabilidad.

En suma, la corriente principal del institucionalismo discursivo brinda nuevas herramientas conceptuales para el estudio de las coyunturas críticas, tanto en sus causas, relacionando los eventos exógenos y endógenos que lo explican en un marco comprensivo común, especialmente con los aportes de Widmaier, Blyth y Seabrooke (2007) y Blyth (2002), como en la conceptualización de los actores que las sostienen discursivamente, que propusieron Finnemore y Sikkink (1998), Voß y Simons (2014), Béland y otros (2018), Haas (1992) y Mokyr (2017). Estos elementos serán utilizados para la formulación de las hipótesis. A continuación se examinará la bibliografía que versa sobre los desastres y el cambio institucional. Es un conjunto variopinto de estudios que está viviendo, en los últimos años, un marcado crecimiento en la cantidad y calidad de su producción.

2.3. Los desastres como factores de cambio político-institucional

Si el estudio de los desastres y su influencia sobre la vida social y política se puede ubicar en los orígenes mismos de la historiografía, cuando su primer cultor Tucídides dedicó un lugar importante de su "Historia de la guerra del Peloponeso" a la plaga que asoló Atenas, el estudio sociológico del impacto de los desastres lo inició mucho más tarde Samuel Prince (1920), que presentó su tesis doctoral sobre las consecuencias de mediano y largo plazo de la explosión ocurrida en 1917, cuando chocaron dos barcos en el puerto de Halifax.

Prince concebía la condición normal de una sociedad como estática, con fuerte resistencia al cambio. En tanto los hábitos brindan seguridad y reconfortan, las sociedades los solidifican, y es la persistencia de los hábitos la principal razón en la que se asienta la inmovilidad social. Planteó que la potencia transformadora de las catástrofes radica en que quiebran y dispersan esos hábitos y las costumbres. Su súbita fluidez abre la oportunidad, por tanto, de un cambio social permanente. Desde esta perspectiva, que concibe una sociedad conservadora, las catástrofes no son intrínsecamente rupturistas, es decir, no son factores de crisis en sí mismos, sino que facilitan el cambio social por medio de sus consecuencias directas e indirectas.

Dentro del marco de los estudios propiamente políticos, la inauguración temática ocurrió cinco años después, cuando Barnhart (1925) publicó un artículo que intentaba dimensionar el impacto de las lluvias y la sequía en el surgimiento de un partido populista en Nebraska. En esta aproximación, la primera que se ha identificado en el tema²⁰, el autor concluyó que la sequía actúa como amplificador de los problemas sociales, y a partir de allí surge un descontento que influye sobre el resultado electoral. El autor incluye los aspectos materiales y simbólicos: la sequía no solo empeoró temporalmente la posición económica de los agricultores, sino que incentivó un estado de ánimo receptivo a los argumentos de los líderes independientes. El impacto emocional de los desastres en el cambio político e institucional, aspecto que se intentará subrayar en la presente investigación, ya estaba presente en este primer artículo dedicado al tema, hace casi un siglo. Sus conclusiones fueron consistentes y le permitieron afirmar que si bien se hubiera creado un Partido Independiente en Nebraska en 1890 independientemente de la lluvia, “la estrecha coincidencia entre la falta de lluvias y el voto independiente hace que sea imposible descartar la relación como una mera coincidencia. Al estimar los factores que produjeron el populismo, el elemento de lluvia no debe omitirse.”

Abney y Hill insistieron, varias décadas después, en el intento de mostrar la relevancia de los factores naturales, y especialmente los extremos, para explicar fenómenos políticos. Su argumento será adoptado por otros autores: “Los políticos prácticos se han dado cuenta de que los desastres naturales crean una crisis en un sistema político y ponen a prueba las capacidades de producción de un gobierno, que pueden acomodar la tensión resultante o fallar, causando en ese caso un cambio de régimen” (Abney y Hill 1966:980). Vale notar que, a pesar de que la investigación pretendía mostrar cómo los desastres tienen un impacto político, en el caso que los autores seleccionaron para su estudio (la afectación del huracán Betsy de

²⁰ El hallazgo de este trabajo pionero se debe a Gawronski y Olson (2010).

1965 sobre los resultados electorales en Nueva Orleans) no encontraron una influencia significativa.

El estudio sistemático sobre las consecuencias políticas de los desastres es mucho más reciente, y en sus inicios estuvo marcado por la fragmentación. La expresión de Hewitt (1983-12) “archipiélago de los desastres” refería precisamente a que:

la geografía del desastre es un archipiélago de desgracias aisladas. Cada uno es visto como una desorganización localizada del espacio, proyectada sobre el extenso mapa de la geografía humana de una manera más o menos aleatoria debido a eventos independientes en los reinos geofísicos de la atmósfera, la hidrosfera y la litosfera. Más específicamente, cada desastre es un agujero no planificado o una ruptura en el tejido de las relaciones humanas productivas y ordenadas con el hábitat o los recursos naturales.

Esto se puede atribuir a tres factores. En primer lugar, el conocimiento sobre los desastres estaba conformado, en ese inicio de la década de los ochenta, por un cúmulo fragmentario de estudios, informes y consultorías -muchos de la cooperación internacional- que solían quedar contaminados por la reivindicación de la especificidad del desastre donde intervenía cada agencia, limitado a la perspectiva de su misión institucional y, especialmente, por la justificación humanitaria de que el evento, y por tanto la intervención del actor humanitario, no tenía relación con la política. Esto, además de demostrarse como un postulado incorrecto por parte de múltiples investigaciones²¹, ha marcado una barrera a la interpretación politológica de los desastres (Pelling y Dill 2008 y 2010 y Olson 2000).

En segundo lugar, este sesgo de ayuda humanitaria que tuvo la reflexión académica sobre el tema ha marcado la dimensión de los resultados obtenidos en las investigaciones: algunos autores han señalado, referido a los estudios sociológicos pero que son fácilmente generalizables a las demás disciplinas sociales, que el debate sobre el nivel de afectación social de un desastre (afectación con cierta permanencia, no referida obviamente sólo a los impactos directos del evento) estaba siendo influido por las características del abordaje;

²¹ Como ejemplo de la discrecionalidad e intencionalidad política que afectan las decisiones de ayuda en los desastres, se pueden consultar los estudios sobre Estados Unidos, donde se estima que casi la mitad de las declaraciones de emergencia y la transferencia de recursos están marcadas por el cálculo político antes que por la necesidad: Thomas A. Garrett y Russell S. Sobel (2002). También lo estudiaron, y con resultados similares, Reeves (2011) y Sylves y Zoltán (2007). Sobre el predominio de las prioridades políticas de los donantes sobre las necesidades de las poblaciones afectadas por un desastre en áreas de conflicto ver Narang (2016)

específicamente, encontraron que las fuentes de financiamiento de las investigaciones promovían los estudios de corto plazo y con un predominio significativo de los estudios norteamericanos, que referían a una sociedad más estable, con un bajo impacto relativo de los eventos adversos, una respuesta más efectiva y una sociedad más resiliente. Esto daba como resultado la percepción de una relación menos significativa entre los desastres y la transformación social y política (Nigg y Tierney 1993).

En tercer lugar, otro factor que seguramente influyó en aquella debilidad teórica y metodológica del estudio de los desastres como factor causal de cambios políticos e institucionales es que la ciencia suele ocuparse de causas sobre las que se puede operar; Gerring (2012:94) lo expresaba diciendo que “las causas relevantes tienden a ser manipulables”. Hace unas décadas, estudiar los impactos políticos de los desastres era semejante a proponer hoy, por ejemplo, indagar sobre la influencia de las muertes prematuras de líderes políticos uruguayos durante los años sesenta en el posterior desarrollo político del país; esto no parece brindar indicios relevantes para orientar la acción política, más allá de que los investigadores encuentren, eventualmente, consecuencias significativas. Es posible que esta aparente imposibilidad de gestión del problema estudiado haya sido una de las razones por las que este tema no se había abordado suficientemente, pero a partir de la superación de las interpretaciones divinas o puramente naturales de los desastres hacia un paradigma que insiste en la gestión permanente de las amenazas y vulnerabilidades, los desastres pasaron a considerarse como “causas manipulables” del cambio institucional. Esto también, por tanto, puede explicar que haya aumentado el interés en el tema²².

²² Este radical cambio en la perspectiva predominante sobre los desastres que pasaron a entenderse como un problema que requiere la atención política permanente está asociado al surgimiento de la noción de gestión integral del riesgo y la efectiva creación de instituciones públicas responsables del tema. Las instituciones de gestión del riesgo de desastre (GRD) se caracterizan por desarrollar políticas públicas en cuatro áreas conjuntamente: preparación (políticas y procedimientos diseñados para facilitar una respuesta efectiva a un evento de peligro); respuesta (acciones tomadas inmediatamente antes, durante y después de un evento de peligro para proteger a las personas, sus medios de vida y el ambiente); recuperación (acciones tomadas después de un evento de peligro para restaurar sistemas críticos y devolver a una comunidad a las condiciones previas al desastre); y mitigación (acciones tomadas antes o después de un evento de peligro para reducir los impactos sobre las personas y la propiedad) (Henstra y McBean 2005). Su objetivo es gestionar en forma permanente un problema que hasta hace pocas décadas sólo se atendía durante la ocurrencia del desastre. Estas instituciones suelen tener la forma de un sistema nacional, con un centro coordinador y un cuerpo descentralizado, y contar con algún tipo de lógica subsidiaria. Si bien se estima que un dólar invertido en GRD es equivalente a siete dólares en acciones de respuesta al desastre (y si se consideran todos los gastos futuros esa cifra asciende a 15 dólares) los gobiernos no parecían tener incentivos para invertir recursos en prevención y preparación (Healy y Malhotra 2009). Esto se resumía en la opinión de un político latinoamericano, que cuando le consultaron sobre la posibilidad de crear un sistema de GRD en su país dijo: “realizar cambios

De acuerdo a Pelling y Dill (2010), Albala-Bertrand (1993) realizó la primera encuesta comparada sobre las consecuencias políticas de los desastres en países en desarrollo, considerando el largo plazo. Pero es posible identificar estudios anteriores y, por supuesto, es necesario dar cuenta del crecimiento exponencial del interés en el tema durante los últimos años. Con un objetivo más expositivo que conceptual, se identifican a continuación dos líneas de acumulación que surgieron en el ámbito del estudio politológico del impacto de los desastres: i) el impacto de los desastres sobre la política en general (violencia, legitimidad, políticas públicas, etc.) y, específicamente, ii) el impacto de los desastres sobre las instituciones políticas.

2.3.1 El impacto de los desastres sobre la política

Considerando los impactos políticos de los desastres en un sentido amplio, uno de los aspectos más estudiados en los últimos años es la relación entre los desastres naturales y el conflicto y la inestabilidad políticos. Probablemente, esta multiplicidad esté dada porque tanto al nivel teórico como empírico los resultados se han mostrado diversos e, incluso, contradictorios. En forma intuitiva, es posible imaginar que los desastres naturales unen a las sociedades afectadas y generan un sentimiento de solidaridad que reduce los conflictos y la inestabilidad (siendo esta afirmación un lugar común luego de ocurrido un desastre por parte de autoridades, agencias humanitarias y medios de comunicación) o, por el contrario, es posible imaginar que desatan un “sálvese quien pueda” que destruye el ámbito comunitario y exacerbaban la lucha por los recursos súbitamente escasos para la sobrevivencia (que también es otro lugar común).

No es posible ser concluyente al respecto. Como se presentará a continuación, hay investigaciones que encontraron una correlación entre el desastre y la disminución del conflicto y la inestabilidad -que son las menos frecuentes-, otras que no encuentran correlación significativa entre estas variables y otras -la mayoría- que relacionan desastres con conflicto, inestabilidad y, eventualmente, cambio político. Estas últimas, se pueden clasificar en dos grupos (Le Billon y Waizenegger 2007):

gubernamentales e institucionales a largo plazo es más costoso (incluye aumentos permanentes del presupuesto), más difícil (tanto legal como políticamente) y ayudaría seguramente a un gobierno futuro, ¿y eso a quién le preocupa?” (Olson y otros 2000). Sin embargo, a principios de los ochenta la situación comenzó a cambiar; Henstra y McBean (2005) estudiaron cómo, a pesar de lo que indicaba el cálculo racional, se crearon las primeras instituciones de GRD en Nueva Zelandia, Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Sudáfrica. En América Latina se vivió un proceso similar, que inició en 1988 en Colombia y se expandió en los siguientes años a gran parte de América latina. Entre 1988 y 2016 se crearon 11 nuevas instituciones para la GRD en América Latina.

En primer lugar, las que subrayan que los desastres generan un escenario nuevo para el cambio político. Como mecanismos de esta relación surgen los reclamos y culpas que expresa la población afectada, el escrutinio sobre las instituciones dominantes, el conflicto social y político, el reposicionamiento de actores políticos en múltiples niveles, la profundización de los elementos identitarios y solidarios y la facilitación de acciones colectivas, entre otros.

En segundo lugar, las que entienden al desastre como un amplificador o acelerador de procesos previamente iniciados, pero que no lo postulan como un momento de innovación política. En esta perspectiva podemos ubicar a los autores que atienden especialmente a los contextos sociales, económicos y políticos en los que se desencadena el desastre.

Si bien esta clasificación es ilustrativa y orienta la discusión, no siempre es fácil determinar los niveles de permanencia e innovación, es decir el grado de transformación política atribuible a un desastre, que cada estudio postula. Drury y Olson (1998), con el objetivo de trascender una discusión que sentían basada en “casos de estudio y anécdotas” compararon los grados de asociación entre los grandes desastres ocurridos entre 1966 y 1980 con la posterior agitación e inestabilidad políticas. Los autores encontraron un vínculo directo y positivo entre la severidad del desastre y los niveles de inestabilidad política consecuentes. Los otros factores que mostraron una alta correlación con el cambio político fueron la alta represión del régimen, la alta desigualdad de ingresos y el bajo nivel de desarrollo nacional. El hallazgo de los autores está alineado a las conclusiones de Albala-Bertrand de que los resultados de los desastres dependen, en gran medida, del contexto anterior al desastre, en tanto los disturbios políticos previos se correlacionaron positivamente con los disturbios posteriores al desastre.

Pelling Dill (2006) examinaron empíricamente su intuición inicial de que las dinámicas sociopolíticas y culturales puestas en marcha en el momento de los desastres crean las condiciones para un posible cambio político, usualmente por medio del descontento ciudadano. La incapacidad de un estado para responder adecuadamente a un desastre puede crear un vacío de poder temporal y, potencialmente, un momento decisivo en la evolución histórica; esto genera, según los autores, una ventana de oportunidad para nuevas acciones sociopolíticas en los niveles local y nacional. Las intervenciones pueden intentar fortalecer a los actuales titulares de poder, cambiar las relaciones de poder entre los actores reconocidos, o legitimar o deslegitimar nuevos actores. Identificaron que los desastres desencadenados por fenómenos ambientales no provocan cambios políticos por sí mismos, sino que actúan como catalizadores de procesos sociales que potencialmente pueden activar el cambio social. El

entorno sociopolítico y cultural previo al desastre, y las acciones de los actores sociales y políticos durante la respuesta y reconstrucción son los factores que moldean la forma del cambio político; los desastres pueden dimensionar y colocar en la agenda pública la desigualdad regional, étnica y de clase y, de esta manera, alimentar las luchas políticas nacientes o en curso. Ilustran su argumento con la marcha de las comunidades bereberes después del terremoto marroquí de 2004, que fue una manifestación de abierta protesta contra la desigualdad de las políticas públicas que fue percibida y dimensionada territorialmente a través del terremoto. Contrariamente a esa situación en la que los grupos subordinados encuentran en la visibilización de las desigualdades que generó el desastre un impulso para levantarse contra el gobierno, los autores señalan que los actores dominantes también pueden usar los desastres para marginar aún más a los grupos sometidos en zonas específicas del territorio, y citan como ejemplo el bloqueo estatal de la ayuda externa llegada a Myanmar después del huracán Nargis de 2008, con el objetivo de debilitar la resistencia de los arroceros del delta del Irrawaddy.

El desastre como visibilizador de una situación social injusta fue estudiado también desde la sociología, donde los estudios sobre el Huracán Katrina, (desastre ocurrido en 2005 que aumentó exponencialmente el interés académico en el tema) llamaron la atención sobre cómo el fenómeno estuvo asociado a las desigualdades y tensiones raciales y de clase, tanto en sus causas como en sus consecuencias (Henry 2005; Bakker 2005). Utilizando como ejemplos algunos desastres prototípicos, los autores postulan siete mecanismos causales, que sirven como una primera reflexión a un tema sobre el que posteriormente se realizaron estudios más rigurosos:

- Los desastres a menudo afectan regiones políticamente periféricas que catalizan con mayor fuerza la tensión política regional.
- Los desastres son un producto de las políticas de desarrollo y pueden abrirse al escrutinio de los sistemas políticos e institucionales dominantes.
- Las desigualdades existentes pueden verse exacerbadas por la manipulación gubernamental posterior al desastre.
- La forma en que el estado y otros sectores actúan en respuesta y recuperación se basa en gran medida en el tipo de relaciones políticas que existían entre sectores antes de la crisis.

- Es probable que los regímenes interpreten las acciones colectivas espontáneas de los sectores no gubernamentales después de un desastre como una amenaza y respondan con represión.
- Después del desastre, los líderes políticos pueden recuperar o incluso mejorar su legitimidad popular.
- El reposicionamiento de los actores políticos a raíz de un desastre se desarrolla en múltiples escalas.

En un trabajo más reciente, Pelling y Dill (2010) volvieron a encontrar que los desastres abren una ventana de oportunidad para que surjan organizaciones sociales y políticas alternativas, sea por saqueos o invasiones de propiedad, pero también por medio de la organización local progresiva en regímenes autoritarios o excluyentes. También confirmaron que es mucho más común la captura discursiva de los desastres por parte de las clases dominantes y esto tiende a contener los disturbios, apoyado en el control legislativo o represivo, lo que lleva a que en la mayoría de los casos, el resultado político de un desastre es la reafirmación del status quo y, en algunos otros, su reforzamiento.

Vale resaltar que en aquellos casos excepcionales en los que identificaron un cambio político, los autores encontraron que la movilización popular fue sostenida por algún actor que brindó una infraestructura discursiva (ideológico), organizacional (capital social) y material (financiero); el desastre abrió una posibilidad de cambio, entonces, que sólo la disposición de recursos logró cristalizar.

En esta línea, con una perspectiva política, Omelicheva (2011) se pregunta si los diferentes tipos de desastre (sequías, terremotos, inundaciones, tormentas y otros) generan inestabilidad política, encontrando una asociación débil entre ambas variables. Son los conflictos y el contexto específico de cada país los que explican mayormente la variable dependiente, señala, y concluye que los desastres naturales sólo generan inestabilidad política en aquellos estados ya propensos al conflicto.

Brancati (2007) estudia específicamente los terremotos y su influencia sobre el conflicto intraestatal. El mecanismo planteado por el autor es la disminución de bienes básicos fundamentales: los desastres exacerbaban el conflicto por los recursos escasos (que, por tanto, hace más intensa esta relación en los países en desarrollo, en tanto la competencia por los recursos suele ser de mayor severidad). El estudio examina el impacto de los terremotos en el

conflicto intraestatal mediante un análisis estadístico de 185 países durante el período de 1975 a 2002. Los resultados indican que los terremotos no solo aumentan la probabilidad de conflicto, sino que sus efectos aumentan en la medida que es mayor la magnitud del terremoto (golpeando áreas más densamente pobladas de países con menores productos internos brutos), y que existan conflictos previos.

Nel y Righarts (2008) también intentan responder si un desastre natural aumenta el riesgo de conflicto civil violento en una sociedad. El estudio compara información para 187 unidades políticas para el período 1950-2000. Encontraron que los desastres naturales aumentan significativamente el riesgo de conflicto civil violento, tanto en el corto como en el mediano plazo, específicamente en países de ingresos bajos y medianos que tienen rangos de desigualdad entre intermedios y altos, en regímenes políticos mixtos y con crecimiento económico lento.

Matizando estos hallazgos, Egorova y Hendrix (2016) señalan que, teóricamente, la relación entre la ocurrencia de desastres naturales o eventos meteorológicos extremos y la promoción o disminución de conflictos civiles es ambigua: los desastres naturales pueden socavar los recursos disponibles para los rebeldes y facilitar la cooperación en torno a la respuesta humanitaria, que facilita las negociaciones y, por tanto, la finalización del conflicto pero, por otro lado, también pueden disminuir los recursos gubernamentales para enfrentar la insurgencia y destruir la infraestructura necesaria para facilitar el poder del estado, lo que puede hacerlo perdurar. De manera similar, las condiciones climáticas adversas pueden promover los reclamos al gobierno y reducir los costos de oportunidad de participar en una rebelión, sugiriendo que las condiciones más secas promoverían más el conflicto, pero minarían la base de recursos disponibles para mantener la lucha armada, concluyendo que períodos más húmedos se asociarían con la continuación del conflicto.

Asimismo, los ya citados Le Billon y Waizenegger (2007) especifican la relación causal planteada por otros autores. Estudian el impacto de los desastres "naturales" en el contexto de conflictos armados, centrándose en la evolución de los conflictos secesionistas en Aceh y Sri Lanka tras el tsunami del Océano Índico en 2004. La selección de los casos les permite comparar cómo el mismo fenómeno extremo golpeó en dos territorios en conflicto con resultados distintos: en uno (Sri Lanka) el conflicto se intensificó un año después del tsunami, mientras en el otro (Aceh) las hostilidades finalizaron ocho meses después. Por tanto, proponen profundizar en la afirmación de que los desastres "naturales" exacerban los

conflictos preexistentes. Las variables que especifican la relación son las dimensiones geográficas, especialmente aquellas que afectan lo que los autores llaman la remodelación de los “espacios gobernables”. Si bien ambos eran conflictos secesionistas, un grupo mantenía el gobierno de facto en algunas regiones, mientras el otro estaba confinado en áreas remotas, y el desastre golpeó en forma diferencial las zonas que ocupaban, lo que definió el flujo de ayuda y las relaciones políticas y los discursos de los actores.

Especificando de otra manera el mismo caso de estudio, Beardsley y McQuinn (2009) plantean una nueva tipología de los grupos insurgentes para explicar, igual que Le Billon y Waizenegger (2007), el impacto diferencial del tsunami del 2004 en Sri Lanka y Aceh. Argumentan que los dos factores que dan forma a todos los grupos rebeldes mediante la definición de sus estructuras de incentivos son: i) la eficiencia del retorno de la inversión de la fuente primaria de apoyo y, ii) los objetivos territoriales del grupo. El primer factor es especialmente fuerte al explicar las diferentes elecciones hechas por los grupos del LTTE de Sri Lanka (Liberation Tigers of Tamil Eelam) y GAM de Aceh (Gerakan Aceh Merdeka o Movimiento para la Liberación Aceh). En Sri Lanka, la disponibilidad de recursos lucrativos fuera del país ha hecho que la dirección del LTTE sea hostil al compromiso, se sienta amenazada por la ayuda externa y sea menos dependiente de la población local. Al carecer de acceso a tales fuentes de financiación el GAM, por el contrario, estaba más estrechamente vinculado a las necesidades de la población local y encontró un mayor valor tanto en la ayuda externa como en una solución integral.

Slettebak y Theisen (2010) encuentran una correlación entre desastres climáticos y violencia durante el mismo mes, pero no entre desastres geológicos y violencia ni comprueban otras especificaciones (pobreza absoluta y relativa, etnicidad, estabilidad de las instituciones) a la relación original. Dos años después, Slettebak (2012) plantea el objetivo de aportar al debate de los efectos del cambio climático, y relaciona los desastres naturales asociados con el clima, como las inundaciones, tormentas y sequías, y las guerras civiles. Usando métodos multivariados, selecciona una muestra global de 1950 a 2012. Los resultados indican que la relación es opuesta a las percepciones comunes: los países que se ven afectados por los desastres naturales relacionados con el clima enfrentan un menor riesgo de guerra civil.

En una posición que también contradice la línea de acumulación principal Kreutz (2012) plantea que los desastres naturales pueden producir un momento de madurez para la resolución de conflictos porque los gobiernos deben enfrentar la demanda de ayuda para los

afectados y esto puede generar incentivos para ofrecer concesiones a los grupos opositores (en su análisis, separatistas). Realiza un estudio comparado del establecimiento de nuevas negociaciones, ceses del fuego y acuerdos de paz durante el año previo y posterior a los desastres naturales ocurridos entre 1990-2004 en contextos de conflictos separatistas y encuentra apoyo empírico a su hipótesis. Los desastres naturales aumentan la probabilidad de que las partes inicien conversaciones o acuerden ceses de fuego, pero su efecto es menos significativo respecto a la firma de acuerdos de paz. En línea con el mecanismo propuesto, estos resultados son particularmente fuertes en los regímenes democráticos y en los desastres de mayor magnitud.

Analizando la posición estatal, Wood y Wright (2014) realizaron un estudio comparado, entre 1976 y 2005, y encontraron apoyo empírico a su tesis de que de los desastres naturales pueden brindar incentivos para que el estado aumente la represión contra sus ciudadanos. Esto se debe, en primer lugar, a que los desastres aumentan los reclamos y exacerban las tensiones existentes entre el estado y la sociedad, en segundo lugar, los desastres restringen la capacidad del gobierno de controlar a los grupos opositores y ejercer un control efectivo de la población en las áreas afectadas. La combinación de ambos factores crea ventanas de oportunidad para que los grupos opositores desafíen la autoridad del estado.

El trabajo de Narang (2014) ya no centra su atención sobre los incentivos del Estado, sino de los grupos opositores en una situación de postconflicto, a partir de la influencia de la ayuda humanitaria. Señala que los principios de la asistencia humanitaria dictan que la ayuda se distribuya de acuerdo con las necesidades sin dejar de ser neutral con respecto a los intereses políticos en juego dentro del territorio afectado. Por tanto, si nos ubicamos en el contexto de un postconflicto, donde la necesidad a menudo se correlaciona con el desempeño de los oponentes en el concurso anterior, es probable que la asistencia humanitaria esté sesgada hacia el perdedor. El autor explica, por tanto, cómo la ayuda humanitaria puede socavar inadvertidamente la paz al crear o fortalecer un partido revisionista con el incentivo de renegociar el acuerdo de posguerra. En su análisis empírico encuentra respaldo a su hipótesis en tanto niveles más altos de asistencia humanitaria están asociados con períodos más cortos de paz; sin embargo, este efecto solo ocurre después de conflictos que terminaron con una victoria decisiva

En esa misma línea, Joshua Eastin (2016) indaga si los desastres naturales prolongan los conflictos civiles o, por el contrario, tienden a fomentar la paz porque disminuyen las

hostilidades, sea por enfrentar problemas compartidos o por generar cambios en el equilibrio de poder entre los insurgentes y el Estado. El autor realiza un análisis del impacto de los desastres sobre la duración de 224 conflictos armados intraestatales en 86 países entre 1946 y 2005. Sostiene que los desastres naturales aumentan la duración del conflicto al disminuir la capacidad del estado para reprimir la insurgencia y aumentar la capacidad de los grupos insurgentes de evadir la represión del Estado, esto es así porque, a) el impacto económico de los desastres junto con los desembolsos financieros estatales para el alivio de desastres y la reconstrucción reducen los recursos disponibles del estado para el combate, b) los militares se dedican a la ayuda humanitaria y eso también les resta capacidad para enfrentar la insurgencia y, c) los desastres naturales pueden causar daños a la infraestructura que obstaculizan de manera desproporcionada la capacidad del estado de ejecutar misiones de contrainsurgencia, lo que hace que las fuerzas opositoras sean más difíciles de capturar y superar. El autor encuentra evidencia empírica que señala que la combinación de estas dinámicas hace previsible que haya conflictos más largos en los estados con mayor incidencia de desastres.

En una reciente tesis de doctorado, Walch (2016) estudia la relación de mutua afectación entre los conflictos armados y los desastres. La obra contiene cuatro ensayos que exploran diferentes aspectos de esta relación, centrándose en el grupo rebelde. En el primer ensayo, examina la colaboración entre el grupo rebelde y los actores humanitarios durante las labores de socorro en Filipinas, concluyendo que el comportamiento de los grupos rebeldes después de un desastre natural depende del nivel de hostilidad entre las partes combatientes y la naturaleza de los vínculos con la población local. En el segundo ensayo, estudia el efecto de los desastres naturales en las dinámicas de conflicto, también en Filipinas, atendiendo a que los desastres naturales obstaculizan las tácticas de reclutamiento de grupos rebeldes, aumentando las dificultades para sus combatientes y partidarios ya que debilitan la estructura organizativa y las líneas de suministro y llevan, por tanto, a una pérdida de control territorial. El tercer ensayo es un estudio comparado entre Colombia y Filipinas, utilizando la teoría de la madurez. Su hipótesis es que el nivel de cohesión del grupo rebelde ayudará a predecir si los grupos rebeldes permanecerán o no en la mesa de negociación hasta que se llegue a un acuerdo. El cuarto ensayo estudia la evacuación antes del desastre en las regiones afectadas por el conflicto en Filipinas y la India, y argumenta que tanto la experiencia del desastre anterior como el nivel de confianza en los funcionarios gubernamentales influyen en la probabilidad de que las personas evacúen de acuerdo a las directivas del gobierno.

En suma, las correlaciones entre desastre y conflicto e inestabilidad no parecen generar resultados unívocos, pero las investigaciones ofrecen muchos elementos para complejizar el análisis a partir de una comprensión más cabal del entorno en el que esas relaciones ocurren. Otros investigadores dirigen su atención hacia el impacto de los desastres sobre otras dimensiones políticas. Bas y McLean (2016) estudian cómo la exposición a los desastres naturales es un factor importante para explicar el tamaño del territorio de un país. Específicamente, los desastres naturales están asociados con una disminución del territorio de un país. El mecanismo de esta relación es la desigual distribución territorial de los recursos y daños que resultan de shocks ambientales repentinos y severos. En promedio, se espera que los costos generados por los desastres sean mayores para los ciudadanos que están más alejados del centro político de un país; por tanto, cuanto más frecuentes son los desastres, será menos deseable para los ciudadanos que habitan en áreas alejadas su pertenencia a esa unidad política. Sus resultados empíricos muestran que una mayor probabilidad de peligros ambientales está negativamente relacionada con el tamaño territorial, como resultado de las expectativas sobre el riesgo de futuros desastres y privaciones provocados por las perturbaciones ambientales, así como una insatisfacción cada vez más profunda con el gobierno central.

Otra línea de análisis se interroga sobre el impacto de los desastres naturales sobre la legitimidad democrática. Carlin, Love y Zechmeister (2014) indagan sobre cómo los desastres erosionan los regímenes políticos, es decir, cómo afectan el apoyo difuso al régimen. Esto es especialmente sensible para las democracias más frágiles, que quedan expuestas a una recaída autoritaria. El caso de estudio es el terremoto y posterior tsunami que golpeó a Chile en febrero de 2010. Los autores analizan los resultados obtenidos en una encuesta realizada dentro de los tres meses posteriores al desastre y encontraron evidencia de que los desastres naturales afectan las tendencias de opinión y comportamiento en las democracias menos establecidas, y que cuanto mayor sea el daño los ciudadanos expresarán evaluaciones más bajas de las instituciones democráticas y un menor apoyo a los valores y prácticas de la democracia.

Esto se asocia a una línea de indagación más visitada por los investigadores, que relaciona los desastres y las culpas que la ciudadanía le adjudica al gobierno. Bucher (1957) inauguró estos estudios, a partir del examen de las entrevistas realizadas a los afectados por dos accidentes de aviación en Elizabeth, Nueva Jersey, que le permitió identificar cómo las distintas definiciones que los individuos adoptan para entender el evento influyen en los niveles de

hostilidad y culpa; para el autor, la interpretación subjetiva del desastre determina sus consecuencias (y en la medida que sólo estudia las reacciones de los individuos, deja planteada como una tarea pendiente la interpretación intersubjetiva, es decir, incorporar en el análisis las dimensiones sociales que enmarcan cada una de esas respuestas individuales).

Achen y Bartels (2004) presentan un argumento que cuestiona la racionalidad del juicio retrospectivo del elector, debido a que “encontramos que los votantes regularmente castigan a los gobiernos por actos de Dios, incluidas las sequías, las inundaciones y los ataques de tiburones.” Si bien, dicen, en algunos casos no se podría racionalmente atribuir la responsabilidad del evento, o de sus impactos, al gobierno, los votantes con dolor ignoran la ciencia y la política y quedan en manos de los demagogos que reclaman con éxito el voto para otros partidos. Encontraron que los votantes suelen castigar por los desastres a los gobiernos en ejercicio, siempre que puedan encontrar alguna conexión psicológicamente atractiva, plausible o no, entre el desastre y el gobierno.

En una perspectiva similar, Gasper y Reeves (2011) también se preguntan si los resultados de las elecciones están impulsados por eventos que escapan al control de los políticos. Realizan un estudio al nivel de condado de las elecciones para gobernador y presidente de 1970 a 2006, examinando los efectos de los eventos climáticos y las correspondientes respuestas gubernamentales. Encontraron que los electores castigan a los presidentes y gobernadores por daños climáticos severos, sin embargo, estos efectos son atenuados por una adecuada respuesta solo en aquellos electores atentos a las acciones de sus funcionarios.

Malhotra (2008) atiende a la asignación de culpas en la deficiente respuesta al huracán Katrina, considerando que existen varios niveles de administración responsables. Por medio de una investigación experimental, encuentra que si bien sería posible que los ciudadanos desarrollen un juicio preciso respecto a los roles y responsabilidades específicos en cada área, la identificación partidaria hace que se tienda a culpar al partido contrario; sin embargo, cuando se le incorpora información respecto a roles concretos, los entrevistados de ambos partidos no difieren significativamente en la atribución de culpas.

En otro estudio sobre la asignación de culpas por la mala gestión del huracán Katrina en el marco del federalismo estadounidense, Maestas y otros (2008) señalan que los intentos del gobierno nacional de atribuir la mala respuesta a las acciones u omisiones del gobierno estatal fueron exitosos, pero el éxito de esa atribución dependió de las predisposiciones. Esto es, aquellos que estaban más informados fueron más propensos a considerar que la tardanza del

gobierno nacional en proporcionar ayuda se debió a que el estado no la solicitó. Este argumento fue más fuerte entre los republicanos, lo que sugiere que las predisposiciones median la aceptación de los discursos de la élite que transfieren la culpa.

Otra línea importante de estudio en la relación de los desastres con la política refiere al ámbito de las políticas públicas que se desarrollan durante la fase de recuperación. Muchas veces, un desastre activa la responsabilidad política y, por tanto, el establecimiento de nuevos compromisos que abren una ventana de oportunidad para el cambio de las políticas públicas. Los estudios en esta área suelen referirse a las áreas de política relacionadas con la gestión de los riesgos de desastres. Birkland (1996 y 1998) señala que las características de las comunidades profesionales y los grupos de presión asociados a cada amenaza, determinan cómo influirá la ocurrencia del desastre sobre la arena de política pública para la gestión de su riesgo. En esa misma línea, Ross (1983) estudió cómo la burocracia y las estrategias de los líderes nacionales para promover su carrera influyen en los impactos sobre las políticas públicas de gestión de las inundaciones en el régimen comunista chino. En un reciente artículo, Frost, Kim y Zechmeister (2018) estudian las consecuencias del terremoto del 19 de setiembre de 2017 en México, y parecen confirmar que los desastres, especialmente en situaciones de baja estatalidad, provocan una mayor demanda ciudadana por políticas públicas de seguridad más represivas y brindadas de forma privada.

Desde una perspectiva mucho más amplia, el libro de Healey (2012) estudia las múltiples consecuencias en la política y las políticas públicas de Argentina del terremoto de San Juan de 1944, que abarca desde la discusión entre arquitectos y urbanistas sobre la reconstrucción de la ciudad hasta el inicial impulso que le dio a Perón y su movimiento político, al nivel regional y nacional. El estudio de Healey será referido más adelante, especialmente por las llamativas semejanzas de sus descripciones con lo que quince años después pasaría en Uruguay durante las inundaciones.

2.3.2. El impacto de los desastres sobre las instituciones políticas

Algunos autores han estudiado (u ofrecido herramientas conceptuales para hacerlo) el impacto de los desastres en las instituciones políticas. Si bien hay menos ejemplos, serán presentados con un mayor detalle. Olson y Gawronski (2003) estudian los terremotos de 1972 en Managua y de 1985 en Ciudad de México para evaluar la pertinencia de definirlos como “coyunturas críticas nacionales especialmente para el sistema político”. Es decir, plantean que su unidad de análisis, el ámbito del impacto esperado del desastre, es el sistema político en su

conjunto, si bien, de acuerdo al desarrollo de su investigación, parece más pertinente definir la unidad de análisis como régimen político, en la medida que están estudiando la caída de los regímenes autoritarios.

La tesis de los autores señala que el terremoto de Managua en 1972 generó el proceso de deslegitimación del gobierno y la intrusión abierta del espacio social y político que benefició desproporcionadamente a los sandinistas y condujo finalmente a una guerra civil y al derrumbe del régimen de Somoza siete años después, en 1979. Señalan que los legados del desastre de Managua en 1972 y sus consecuencias persisten hasta el día de hoy, siendo las más importantes y duraderas el mayor pluralismo, movilidad social, oportunidad política y, al final, la actual democracia.

Estableciendo un razonamiento contrafáctico, necesario para determinar que la coyuntura crítica efectivamente cambió el curso institucional, señalan que sin el terremoto: i) la desafección de la Iglesia, la clase media y finalmente la élite no habría aumentado dramáticamente y, por tanto, no se hubieran unido a la revuelta; ii) los sandinistas no habrían resurgido; iii) se habría evitado la guerra civil; iv) el régimen de Somoza no habría colapsado y tampoco habría sido reemplazado por los sandinistas; v) las sanciones de EE. UU. y la guerra de los contras no se habrían producido; y vi) la democracia no habría comenzado a afianzarse en Nicaragua. Esto les permite afirmar que el terremoto de Managua de 1972 fue una coyuntura crítica para Nicaragua, en el sentido estricto del término.

Respecto al terremoto de 1985 en la ciudad de México, si bien identifican un menoscabo de la legitimidad del régimen autoritario del PRI y una significativa emergencia de grupos sociales que desafiaron al gobierno, entienden que este proceso comenzó antes y, por tanto, la coyuntura crítica remite sus antecedentes a la movilización estudiantil que culminó con la masacre de Tlatelolco, en 1968. Así también, el hallazgo de petróleo en los años setenta apareció como una promesa de ingresar al primer mundo, que arrastró al país a un masivo déficit en nombre de las rentas petroleras futuras. La caída de los precios del crudo llevó en los inicios de los ochenta a una profunda crisis económica. Todo esto queda incluido, de acuerdo a los autores, en el primer clivaje de la coyuntura crítica, que da lugar, como segundo clivaje al desastre del Terremoto en Ciudad de México. Más allá de los problemas, el gobierno se sentía monolítico, pero el desastre le permitió un súbito esclarecimiento sobre la distancia entre su percepción de fortaleza y la realidad, marcada por su debilidad y por la explosión de la sociedad civil. Esa movilización llevó a la democratización del gobierno municipal de la Ciudad

de México, que quedó como el legado político directo más importante del terremoto, en tanto pasó de tener un regente elegido directamente por el PRI a autoridades electas en 1997.

El tercer y último clivaje de esta coyuntura crítica estuvo dado por las elecciones nacionales de 1988, en el marco del descontento y la movilización del terremoto, en las que el PRI ganó las elecciones frente al PRD, por medio del que se consideró el último fraude, inaugurando el fortalecimiento de la transparencia electoral que en 2000 llevó a la presidencia a Vicente Fox.

Por tanto, como resumen de ambos casos, los autores señalan que el terremoto de 1972 en Managua fue una coyuntura crítica para el sistema político de Nicaragua. La dinámica de respuesta-recuperación-reconstrucción trascendió el desastre e inició un realineamiento fundamental de las fuerzas políticas en Nicaragua, y colocó al país en una trayectoria histórica diferente. Después del terremoto, la camarilla de Somoza perdió progresivamente el respaldo de aquellos grupos (la Iglesia, los sectores medios, la élite económica) cuyo apoyo -o al menos cuya neutralidad- era esencial para el mantenimiento del régimen. Esto luego se tradujo en una cada vez mayor violencia y represión, un deslizamiento hacia una guerra civil, luego una guerra civil a gran escala y, finalmente, a un revolucionario cambio de régimen.

El terremoto de la 1985 en la Ciudad de México, por el contrario, no es considerado por los autores, por sí mismo, una coyuntura crítica para el sistema político de México, sino que fue uno de los clivajes que marcaron la coyuntura crítica que se inició en 1968 y finalizó en 1988, marcando el término de la hegemonía del PRI y dando paso, por tanto, a un sistema democrático.

El problema teórico conceptual de este artículo es que los autores confunden la coyuntura crítica, es decir el momento de contingencia en el que surgen y se adoptan las alternativas institucionales, con la causa exógena que detona esa coyuntura crítica. Es por eso que, años después, los mismos autores realizan un ejercicio similar respecto al terremoto de Guatemala de 1976, pero con un desarrollo conceptual más afinado, especialmente en la pregunta planteada: ¿El terremoto que afectó Guatemala en 1976 puede ser definido como el detonante de una crisis que generó una coyuntura crítica para el desarrollo de la nación-estado? (Olson y Gawronski 2013) El desastre ya no es la coyuntura crítica en sí misma, sino que es elemento facilitador, abre la ventana de oportunidad hacia la coyuntura crítica:

Tenemos que ser absolutamente claros en nuestro argumento sobre este punto: ningún desastre, por sí solo, puede ser una coyuntura crítica. Sin embargo, un

desastre puede desencadenar una crisis que genere una opción entre dos o más alternativas supuestamente para "resolver" esa crisis. La elección, cuando se implementa, genera legados significativos a largo plazo para la unidad de análisis. Por lo tanto, una coyuntura crítica es ese período de tiempo relativamente "delimitado" cuando se percibe una crisis, se debaten las opciones de respuesta y se toma una decisión.

El argumento de los autores señala que el terremoto generó una inédita movilización social, especialmente entre las comunidades indígenas, que fue percibida por los cuerpos de seguridad del gobierno como una amenaza política, especialmente cuando comenzaron a tener vínculos con movimientos antigubernamentales y guerrilleros. La sensación de crisis llevó a una encrucijada dentro del gobierno entre quienes postulaban una represión moderada y una represión total. Esto se resolvió por la represión total (este es el resultado de la coyuntura crítica), y sumergió al país en un espiral de violencia desatada, que terminó siendo el legado institucional del desastre, un proceso retroalimentado (dependiente del camino) de conflicto rayano en el genocidio.

En el razonamiento contrafactual, los autores conjeturan que sin la ocurrencia del terremoto, el país no hubiera caído en el espiral de violencia que sufrió por décadas, sino que se hubiera mantenido en la represión moderada que había signado los años previos. Como conclusiones metodológicas, los autores plantean que:

la aplicación fructífera del enfoque de coyuntura crítica parece depender del cumplimiento de tres requisitos. Primero, la investigación debe adherirse estrictamente, al menos por ahora, al marco conceptual y las definiciones de Collier y Collier, pero especialmente de Mahoney y Capoccia y Kelemen. De lo contrario, el resultado llevará a casos no comparables.

En segundo lugar, los proyectos que emplean el enfoque de coyuntura crítica requieren un enfoque multidisciplinario para la recopilación y el análisis de pruebas. En el caso guatemalteco, por ejemplo, algunos de los relatos más perspicaces y a veces apasionantes provienen de antropólogos, sociólogos, periodistas y personal de campo de ONG.

En tercer lugar, y de muchas maneras, habrá que buscar los casos de coyuntura crítica más desafiantes y nulos, y deberán aceptarse como hallazgos legítimos.

Uno de los grandes peligros de aplicar el marco de coyuntura crítica a los desastres es el sesgo de selección y, lo que es peor, la tendencia a 'encontrar lo que está buscando' para asumir que debido a que una sociedad sufrió un desastre mayor, el evento debe haber desencadenado crisis inductora de coyunturas (Olson y Gawronski 2013:145).

Los dos intentos de estos autores de avanzar en la relación entre desastres y coyunturas críticas constituyen insumos relevantes para la presente investigación, pero no llegan a presentar nuevos mecanismos que permitan entender la influencia de los desastres en la coyuntura crítica; sus explicaciones se mantienen dentro de la literatura tradicional de los desastres, que se orientan a la reconfiguración del poder y el conflicto. Otros artículos van a brindar nuevas pistas para comprender los mecanismos que explican el impacto de los desastres.

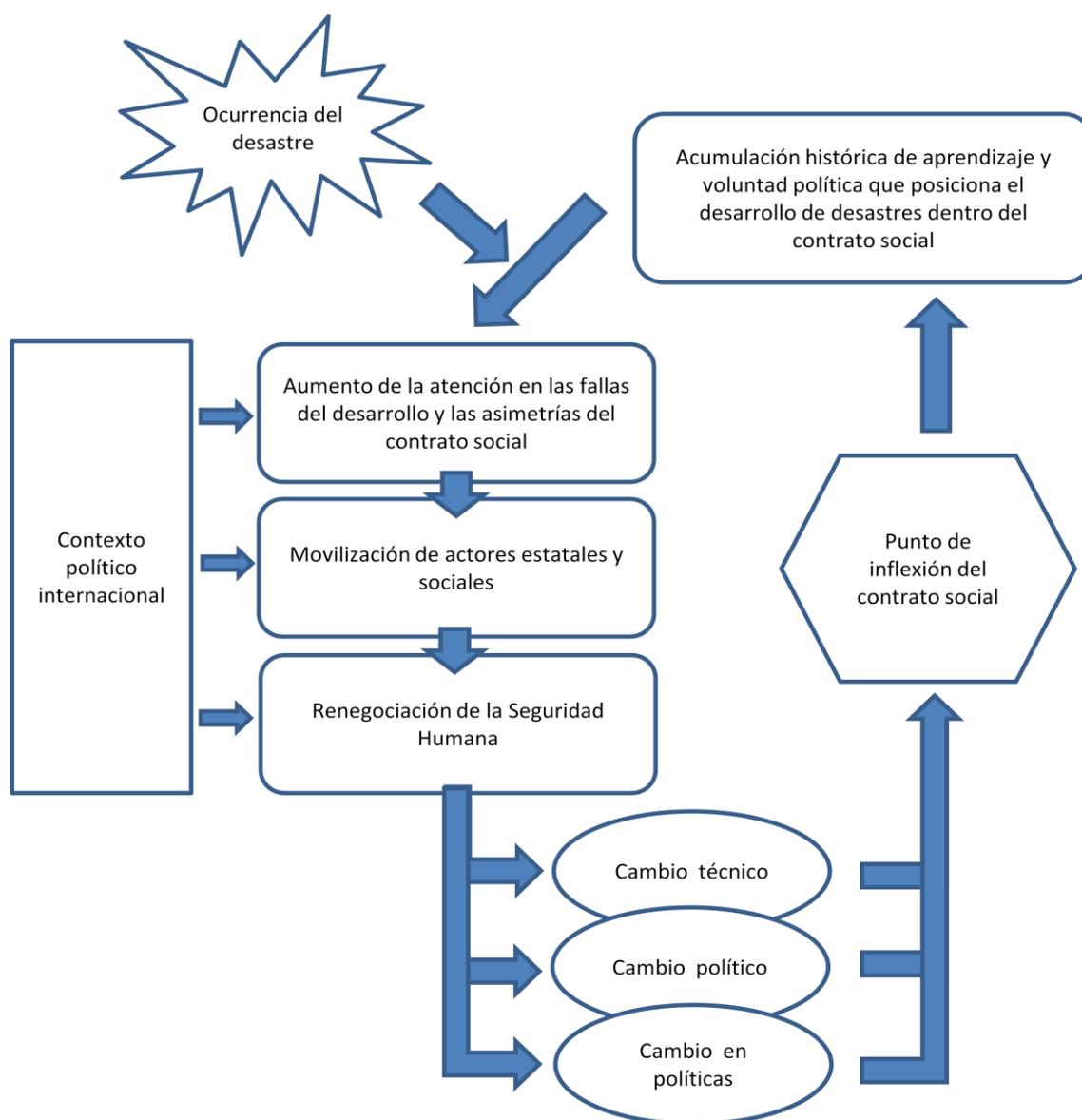
Peeling y Dill (2010) ofrecen un marco analítico para estudiar el cambio político (sea por contestación de los débiles o fortalecimiento de los poderosos) producido por un desastre. Si bien incluyen el concepto de coyuntura crítica, lo utilizan en forma general y en forma intercambiable como sinónimo de tipping point o turning point; de hecho, la bibliografía que utilizan no surge del institucionalismo, si bien su propuesta parece ser de utilidad para un enfoque institucional en general, y de la coyuntura crítica en especial.

El desastre, para estos autores, es una oportunidad para la reformulación del contrato social, al que conciben apoyado sobre la noción de seguridad humana (PNUD 1994). Al contrato social lo entienden como una distribución social y espacial de los derechos y responsabilidades entre los ciudadanos y el estado, que se alcanza y mantiene con diversos grados de inclusión o coacción, en el que los derechos individuales y colectivos son cedidos (o capturados por) el estado a cambio de cierto nivel de estabilidad y seguridad. Lo político surge en la articulación de los reclamos por esa interrelación de derechos, tanto en actos discursivos o físicos, que incluyen la violencia.

De esta forma, el poder de cambio de los desastres reside en que demuestran una falla en el contrato social y, por tanto, abren un espacio para la renegociación de los valores y las estructuras de la sociedad. La coyuntura crítica (en la definición amplia que utilizan estos autores) se cristaliza cuando el cambio iniciado por un desastre lleva a una revisión del contrato social, o al menos del equilibrio de las instituciones subyacentes. Comprender una política como un conjunto amplio de relaciones sociales mueve el análisis a una evaluación de

la distribución y la implementación de los derechos y responsabilidades, antes y después del desastre.

A partir de estos postulados, construyen el siguiente modelo del ciclo del desastre y el cambio político:



Después del desastre, el modelo atiende a cómo la distribución desigual y social de las pérdidas puede llevar a un cuestionamiento al nivel del discurso político de las fallas subyacentes del desarrollo y de la asimetría en el contrato social, después viene la movilización de actores no estatales y estatales para defender, dirigir, contrarrestar o capturar discursos críticos en evolución y, posteriormente, la negociación del contrato sobre la Seguridad Humana. La institucionalización del discurso en la política y la legislación se lleva a cabo a

través de tres dominios (potencialmente reforzantes): el técnico, el político y el de las políticas públicas. Cada dominio puede contribuir a una coyuntura crítica en el contrato social (progresivo o regresivo para la seguridad humana). Estas respuestas al desastre retroalimentan la acumulación histórica de aprendizaje, completando el ciclo de desastre y cambio político. Los poderes extranjeros, el sector privado internacional, los actores no gubernamentales y el contexto histórico mundial dentro del cual se desarrollan los cambios políticos nacionales y locales después del desastre también influyen en el alcance y la dirección del cambio.

Se puede afirmar, entonces, como un aporte significativo y una fortaleza de este artículo que el mecanismo causal del impacto político del desastre reside en su potencialidad de cuestionar la interpretación compartida de cuáles son las formas de la interacción de los distintos integrantes de la sociedad entre sí. Es posible agregar, y esto enriquecería significativamente el aporte, que ese cuestionamiento también alcanza a la interacción y formas de adaptación de la sociedad y su entorno físico, como lo señalaban (Bates y Peacock, 1989) en la definición que se citó al comienzo de este trabajo.

Esta idea de que los desastres generan cambios en la política por medio de la generación o visibilización de fallos en el marco de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos se puede comprender más cabalmente con un artículo del mismo año que publicaron Olson y Gawronski (2010), donde se plantea que los desastres generan un "shock maslowiano", en tanto cuestionan la satisfacción de las necesidades básicas de una sociedad, le quitan al gobierno el control de la agenda pública y generan un amplio campo de incertidumbres sobre el juicio ciudadano. Los autores plantean que un desastre afecta el rol básico del Estado y cuestiona al gobierno en su capacidad, competencia, compasión, corrección, credibilidad y anticipación (que por sus iniciales denominan 5C+A). Lo enfrenta, por tanto, a una crisis que puede transformarse en existencial.

Los autores utilizan la teoría de la motivación humana de Maslow, que identificó distintos niveles de necesidades humanas. Las más elementales son las "fisiológicas", referidas a la comida y el agua. Si están razonablemente satisfechas las fisiológicas, el segundo nivel es la "seguridad", que incluye la seguridad personal y una sensación de familiaridad, que también está asociado a un refugio. Cuando esos dos grupos de necesidades se satisfacen razonablemente, se manifiestan necesidades más elevadas, que incluyen "amor, afecto y pertenencia", seguidas de la necesidad de "autoestima" y "la estima de los demás" y, finalmente, la "autorrealización".

Un desastre, por definición, hace que un conjunto de personas que disponía de los recursos básicos y que quizás estaba persiguiendo las necesidades de orden superior, abruptamente pasa a sufrir carencias en sus necesidades básicas. Dado que una función primordial del Estado-nación moderno es proteger a su población o, en su defecto, responder cuando falla esa protección, esta ampliación explosiva de necesidades puede convertirse rápidamente en una crisis política.

Es por esto que ese “shock maslowiano” que genera el desastre tiene múltiples efectos, tanto los directos sobre los damnificados, como los indirectos, que también son políticamente problemáticos para los gobiernos. La estimación pública del gobierno es especialmente volátil en situaciones posteriores a un desastre, dicen los autores, porque (i) una porción sustancial de la población ha pasado repentina y visiblemente a la búsqueda de las necesidades materiales más elementales; (ii) los medios cubren el evento con inusual y sostenida intensidad, colocando la respuesta bajo un microscopio público; y (iii) el público en general está inusualmente atento, al menos por un tiempo. Todo esto ocurre mientras las personas seguramente están sacudidas por altos niveles de estrés, ansiedad y depresión, súbitamente conscientes de su inmortalidad y abrumadas por la sensación de haber perdido el control sobre sus vidas (Frost, Kim y Zechmeister 2018:4).

En este apartado se planteó una mirada general sobre las investigaciones que relacionan los desastres y el cambio político e institucional. La mayoría de los trabajos está ubicada en un campo en disputa y en pleno avance. Respecto a las mismas variables, algunos autores no encuentran correlaciones, otros las encuentran, pero débiles, y otros plantean asociaciones más robustas. Además de identificar impactos en variables simples, muchos autores revisaron los impactos estructurales de los desastres en el entramado de relaciones del estado y la ciudadanía y propusieron marcos de análisis novedosos para su estudio sistemático.

Por tanto, la mayoría de la bibliografía que estudia el impacto político de los desastres subraya sus efectos en la legitimidad, la configuración de poder y el conflicto; esas mismas variables son utilizadas por Olson y Gawronski (2003 y 2013) para establecer el mecanismo causal entre desastres y coyuntura crítica; únicos antecedentes explícitos en el abordaje de la pregunta de investigación que aquí se plantea. Dentro de la literatura también se encuentran algunas sugerencias sobre las posibles consecuencias que los desastres tienen sobre los acuerdos sociales y políticos compartidos y los niveles de incertidumbre, que pueden ser una línea de aproximación al enfoque constructivista que ya se ha expresado. En el siguiente apartado se

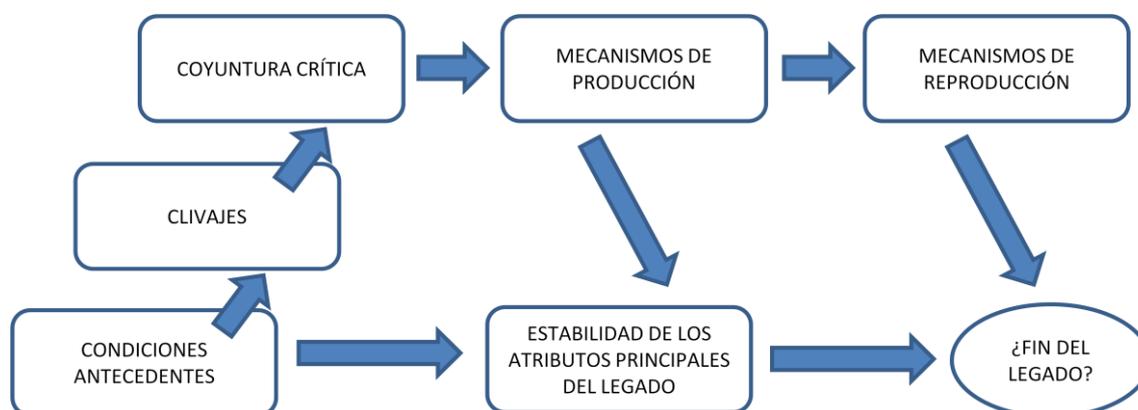
plantean las conclusiones sobre el marco teórico, que permitirán la formulación de las hipótesis.

2.4. Conclusiones sobre el marco teórico

En este apartado se resumirán brevemente algunas conclusiones que surgen de las perspectivas teóricas expuestas más arriba. Los trabajos reseñados mostraron múltiples formas de concebir el cambio institucional y se planteó cómo cada una de ellas corresponde (o debería corresponder) a una definición de las instituciones y a las razones de su permanencia. Pasado sus tiempos de predominio intelectual, la noción de coyuntura crítica es considerada hoy una forma más, entre otras, del cambio institucional. Reconociendo esta situación, se argumentó que aún restan distintas dimensiones inexploradas que podrían enriquecer este concepto, integrando los aportes que han ido surgiendo desde otras perspectivas institucionalistas, especialmente la discursiva, y desde la literatura sobre desastres.

El relevamiento teórico se realizó con el objetivo de fundamentar la principal línea de investigación que aquí se emprende, que refiere a las causas de la coyuntura crítica; para ello se identificaron elementos conceptuales que permitan estructurar un marco explicativo que incluya a los factores exógenos en su relación dinámica con los factores endógenos. Combinando la literatura sobre desastres y el institucionalismo discursivo este entramado de causas exógenas y endógenas intenta atender, para las primeras, a los desastres, y para las segundas, a las ideas.

En su clásico trabajo, Collier y Collier (2002:30) presentan un esquema que ilustra la secuencia de factores que conforman una coyuntura crítica. En la medida que resulta útil para pensar el diseño de investigación, se transcribe a continuación.



De acuerdo a la explicación de los autores, las **condiciones antecedentes** representan una "línea de base" contra la cual se evalúan la coyuntura crítica y el legado. La flecha horizontal desde las condiciones antecedentes hasta el legado representa la posible hipótesis rival, la que enuncia que los atributos importantes del legado pueden, de hecho, involucrar una considerable continuidad con el sistema preexistente que no están mediados por la coyuntura crítica. Los **clivajes**, para los autores, emergen de las condiciones antecedentes y desencadenan la coyuntura crítica. Desde la perspectiva que aquí se plantea, se deberá incorporar el factor que antecede tanto a los clivajes como a la coyuntura crítica en sí misma, que es el evento exógeno. En el cuadro también se ilustran los **mecanismos de producción del legado** (este legado, a menudo no se cristaliza inmediatamente después de la coyuntura crítica, sino que se forma a través de una serie de pasos intermedios), y los **mecanismos de reproducción del legado**, que explican su estabilidad. El **final eventual del legado**, se plantea como interrogante, ya que inevitablemente debe ocurrir pero suele quedar fuera del análisis. Esta es la estructura, entonces, de una coyuntura crítica, tal como es entendida por el institucionalismo histórico. Esta investigación asume como válida la estructura general planteada, pero se propone explicar la secuencia que va desde las condiciones antecedentes a la coyuntura crítica, que es omitida en el esquema de Collier y Collier. Esto se aborda desde las dos perspectivas relevadas.

Por un lado, es posible avanzar más en este esquema con los aportes del institucionalismo discursivo. Desde este enfoque, el mecanismo por el cual un evento exógeno puede generar una coyuntura crítica es el aumento de la incertidumbre, que en su versión extrema es denominada "incertidumbre de Knight" y que otros autores, en el análisis de las crisis generadas por los desastres, denominan "shock maslowsiano". Esa incertidumbre existencial es la que genera la fluidez de las instituciones sostenidas en rendimientos crecientes y que abre las posibilidades del cambio institucional. Dado ese nivel de incertidumbre los actores no comprenden a cabalidad su entorno, y están impedidos de identificar sus propios intereses. Es así que serán las ideas las que permitirán definir, en primer lugar, la crisis en tanto crisis, sus causas y su eventual desarrollo, y brindar a los actores un marco de referencia para entender sus intereses y delinear sus acciones. Como se vio, el enfoque ideacional también podría avanzar en la comprensión de ese momento de fluidez, y reducir la contingencia que marca la elección de las alternativas institucionales.

El marco teórico reseñado permite argumentar que la existencia de un actor comprometido con el cambio -que Finnemore y Sikkink (1998) denominaron emprendedor normativo-

portador de ideas y con la capacidad discursiva necesaria para resultar convincente, permite conceptualizar la crisis y establecer las alternativas institucionales. Desde esta concepción, las coyunturas críticas dejan de ser un momento de generación espontánea para ser fenómenos susceptibles de ser comprendidos causalmente.

Por otro lado, la explicación de la coyuntura crítica puede apoyarse en la bibliografía sobre los desastres, que nos sugiere abordarla desde una perspectiva materialista, en línea con lo propuesto por Pierson (2015) y otros autores de la corriente principal del institucionalismo histórico. Desde este enfoque, la coyuntura crítica es una confrontación abierta generada por la puja de poderes. Los desastres activan exógenamente cambios en la configuración de poder, y esto genera desequilibrios y desajustes que, eventualmente, derivan en una crisis que configura una coyuntura crítica. La mayoría de la producción académica que estudia el impacto de los desastres en la política puede ser ubicada como tributaria de esta perspectiva.

Antes de terminar este apartado, se esbozarán algunos comentarios que relacionan, en términos generales, a los desastres con el cambio institucional en general. Esta investigación se interesa por estudiar la coyuntura crítica, concepto que busca captar el cambio súbito de las instituciones que están sostenidas en rendimientos crecientes. Pero se pueden dejar abiertas líneas de reflexión y futura indagación respecto a cómo los desastres también podrían promover el cambio institucional gradual. Tanto Hall (2010) cuando se refería a los modelos racional y sociológico institucionalista, como Mahoney y Thelen (2010) y Hacker, Pierson y Thelen (2015) cuando presentaban modelos de cambio gradual, plantearon que las instituciones estaban apoyadas por coaliciones de poder, y los cambios en éstas abrían la posibilidad del cambio institucional. Por tanto, la reconfiguración de poder (material y simbólico) que suele traer un desastre es un potencial factor de cambio en el equilibrio de las coaliciones de poder que sostienen las instituciones y, por tanto, puede promover el cambio institucional de largo plazo.

Al igual que el cambio en la configuración del poder, el impacto de un desastre sobre la incertidumbre, que puede ser asociada -si bien no son conceptos exactamente coincidentes- a lo que Mahoney y Thelen (2010) denominaban ambigüedad, eventualmente promueve el cambio gradual. Si ese es el caso, podemos afirmar que un desastre puede aumentar la ambigüedad de las instituciones, y por tanto, ampliar el área en la que, según los autores, se juega el cambio institucional gradual, que es el margen de cumplimiento. La fluidez que los

desastres estimulan en las instituciones por medio de la incertidumbre sería un mecanismo facilitador del cambio institucional gradual, sea por deriva o conversión

En suma, en relación a la pregunta general sobre el impacto institucional de los desastres, es posible afirmar que dentro de las corrientes que se centran en el cambio institucional endógeno y gradual, los desastres también podrían portar un potencial explicativo. Sus autores, como se dijo, no eliminaron las formas exógenas de sus análisis, sino que intentaron recuperar la importancia de las endógenas sin pretensión excluyente. Los mecanismos causales que permiten relacionar los desastres con estas formas de cambio institucional son la potencial reconfiguración de coaliciones y la ampliación de los márgenes de ambigüedad e incertidumbre. Si bien puede resultar de gran interés, la relación entre los desastres y el cambio gradual no serán objeto de estudio de esta investigación. Es posible, sin embargo, que las conclusiones iluminen indirectamente algunos de sus múltiples aspectos.

2.5. Hipótesis

En el apartado anterior se identificaron dos grandes formas posibles de pensar el impacto político de los desastres: desde la perspectiva predominante, importa el cambio que generan en la configuración de poder entre los actores y, desde una perspectiva discursiva-constructivista se atiende a la incertidumbre que generan y al impacto que tienen sobre las ideas y los acuerdos intersubjetivos que subyacen a las instituciones.

Desde esta segunda perspectiva, entonces, los desastres generan incertidumbre sobre los entendimientos compartidos, que alcanza a las instituciones y a los propios intereses de los actores. Este colapso del marco intersubjetivo implica un deterioro de la fortaleza y univocidad de los acuerdos tácitos y explícitos que rodean a las instituciones y que favorecen su legitimidad y la convergencia de expectativas entre los actores.

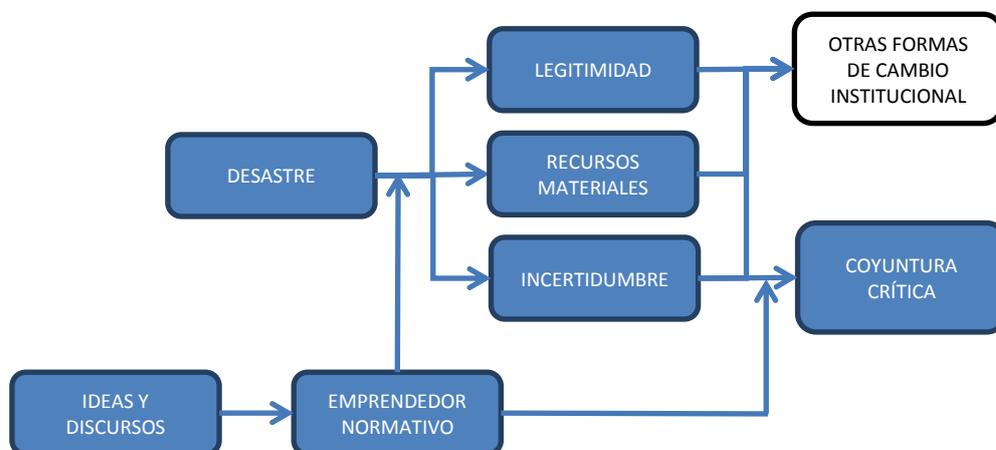
Los desastres pueden cambiar la comprensión intersubjetiva de los temas que, en esos momentos de crisis, salen de su invisibilidad tácita y ocupan la agenda pública: desde el contrato social sobre la relación entre la ciudadanía y el Estado, hasta el rol concreto de actores e instituciones que pasan del previo consenso o aquiescencia a ser considerados ambiguos o debatibles y, por tanto, sujetos a la deliberación o disputa política. En un desastre, la ambigüedad y la incertidumbre se asocian: el shock que produce el evento y su potencial de cuestionamiento radical de los consensos previos, vuelve fluidas a las instituciones, genera indefiniciones, las expectativas se difuminan y las transacciones sociales y políticas se vuelven

costosas. Esta situación de incertidumbre lleva a que los actores pierdan la noción de sus intereses estructuralmente derivados.

En esta concepción teórica, cobran especial importancia los emprendedores normativos, que son aquellos grupos o individuos que, en ese contexto de incertezas, movilizan recursos para brindar una noción de sentido convincente y para persuadir sobre la adopción o rechazo de alternativas institucionales a partir de un conjunto de ideas que les permiten estructurar el discurso político. Si tienen éxito, se genera un espacio de socialización y deliberación pública, más jerárquico o más horizontal, que incluirá a otros actores, sean individuales u organizados que no están necesariamente coaligados a partir de intereses estructuralmente definidos.

Por otro lado, desde la perspectiva materialista, que resulta predominante en los estudios sobre la relación entre desastres y la política, cobra especial relevancia la noción de poder: los desastres abren una ventana de oportunidad para su reconfiguración en tanto generan daños directos e indirectos que están desigualmente distribuidos en el territorio y en la sociedad y activan el flujo de nuevos recursos, por ejemplo la ayuda humanitaria, que también se distribuye desigualmente. Asimismo, los desastres aumentan el escrutinio ciudadano sobre el accionar de los distintos actores políticos y del mismo régimen, y de esa manera amplifican simbólicamente el proceso de reconfiguración de recursos. El desastre es, por tanto, una oportunidad para que los distintos actores ganen y pierdan recursos materiales y legitimidad, y ese súbito desequilibrio puede generar una crisis política en la que reside su potencial de cambio institucional.

Con un objetivo puramente ilustrativo, la relación entre variables se puede expresar de la siguiente manera:



Cada una de estas dos perspectivas brindará el apoyo para identificar la combinación de factores que pueden ser considerados, en la hipótesis postulada en esta investigación, como causas suficientes de la Coyuntura Crítica.

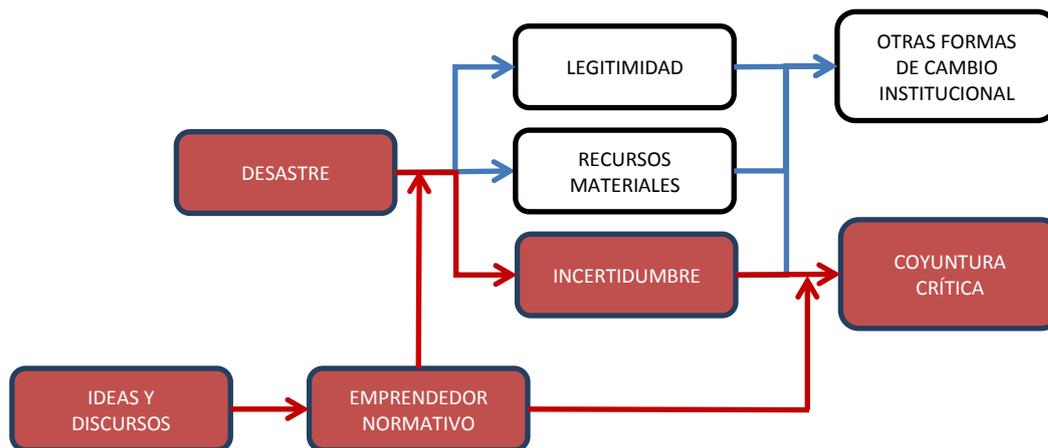
El primer factor de la hipótesis postula que la incertidumbre generada por un desastre se transforma en una coyuntura crítica cuando existen emprendedores normativos que cuentan con ideas que permiten la promoción de alternativas institucionales. Esto puede enunciarse de la siguiente manera: “Un desastre tiende a causar una coyuntura crítica cuando genera un aumento significativo de la incertidumbre y existe un emprendedor normativo que logra movilizar con éxito ideas y discursos que fundamentan alternativas institucionales.”

En términos booleanos, esto puede expresarse de la siguiente forma:

$$C = D * I * E$$

La letra “C” significa la coyuntura crítica, el resultado respecto al cual se intentan determinar un conjunto de causas suficientes, la “D” es el Desastre, la “I” es la Incertidumbre y la “E” es la existencia de emprendedores normativos con ideas y recursos persuasivos. Los valores que puede asumir cada factor son dicotómicos, donde la letra mayúscula significa la presencia del evento, y una eventual letra minúscula la ausencia del evento.

La relación causal propuesta en esta combinación se centra en los elementos coloreados en rojo en la siguiente figura:



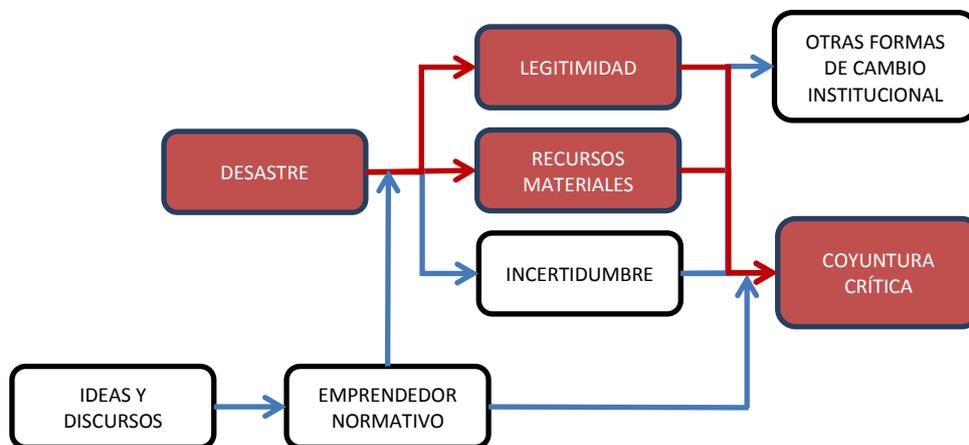
La segunda combinación intenta captar la perspectiva predominante en el estudio politológico de los desastres y, dentro del institucionalismo, de varios autores como el más reciente Pierson (2015) y se formula de la siguiente manera: “Un desastre tiende a causar una coyuntura crítica cuando genera un cambio significativo en la distribución del poder político”.

Expresada en términos booleanos, la relación queda como sigue:

$$C = D * P$$

La “P” significa Redistribución de Poder, y como en el caso anterior la letra “C” representa la Coyuntura Crítica y la “D” el Desastre.

Su ilustración gráfica sería como sigue:



Las ecuaciones booleanas permiten expresar estas relaciones que implican equifinalidad (varios caminos para llegar al mismo resultado) en una única ecuación, que quedaría expresada de la siguiente manera:

$$C = D (IE + P)$$

3. Diseño de investigación

En este apartado se presentan algunos comentarios y escrúpulos metodológicos que orientaron la investigación. Decir que el diseño debe ser elaborado de acuerdo a las preguntas planteadas es una afirmación obvia, pero recordarla en la ciencia política actual no es redundante. Cuando Mahoney y Goertz (2006) compararon las ventajas y limitaciones de los enfoques cualitativos y cuantitativos, titularon su artículo “A Tale of Two Cultures”, intentando resaltar, en su paráfrasis de Dickens, que se estaba frente a dos bibliotecas a las que un investigador podía acceder de acuerdo a los requerimientos que le planteaban los avatares de su proceso de indagación, sino a dos visiones que semejaban a religiones, con sus propios valores, creencias y normas que están definidos en forma apriorística.

Las dificultades de comunicación no se evidenciaban solamente en la escasez de esfuerzos de articulación, sino también por la mala recepción que tuvieron los pocos autores que lo intentaron. Por ejemplo, el trabajo de King, Kehoane y Verba (1994) en la medida que procuró atribuir a los estudios cualitativos las características y, por tanto, los estándares de calidad que consideraban como propios de los estudios cuantitativos, no fueron considerados por los cualitativistas. A la inversa, el trabajo de Ragin (1987) fue ignorado por los cuantitativistas, por similares razones.

Artículos como los de Mahoney y Goertz se ubican en la reciente tendencia de explicitar las concepciones causales y las ontologías que subyacen a las investigaciones y que orientan las preguntas y sus precarias respuestas entendiendo que sólo a partir de esas preguntas se debe decidir la perspectiva metodológica. Así cobraron relevancia en los últimos años, metodologías de cuño más cualitativo cuya fortaleza reside en la posibilidad de realizar inferencias sobre una realidad que trasciende la correlación de variables. La incorporación del tiempo, de las secuencias y ritmos de los eventos políticos, la necesidad de captar la equifinalidad, los mecanismos causales y los contextos complejos exige herramientas metodológicas específicas y distintas a las que marcaron la ciencia política de décadas atrás.

Pierson (2004) compara en forma convincente la omisión del tiempo en las investigaciones sociales propias de la tradición cuantitativa con un cocinero que utilizando los más avanzados y complejos instrumentos de cocina, elabora sus platos mezclando los ingredientes que fueron rigurosamente medidos y verificados en su calidad, sin considerar ninguna secuencia ni ritmo, todos a la vez. Hall (2003) recuerda que la metodología de las ciencias sociales (entendida

como los medios que utilizan los investigadores para asegurar la validez de sus inferencias sobre el mundo social y político, especialmente las que establecen relaciones causales) debe estar alineada con la ontología (entendida como el conjunto explícito o implícito de supuestos fundamentales que los investigadores sostienen sobre la naturaleza del mundo social y político y sobre la naturaleza de las relaciones causales que allí ocurren), y plantea su preocupación por la brecha entre ontología y metodología que en las últimas décadas estaba marcando a la política comparada.

Por un lado, por la persistencia del predominio metodológico de los métodos estadísticos, basados en los modelos de regresión estándar, desde mediados del siglo veinte. Por otro, por el cambio que durante ese período de tiempo vivió la ontología. Moviada por teorías como la interacción estratégica o la dependencia del camino, abandonó la búsqueda de leyes universales y de comprobaciones holísticas, sean sistémicas o funcionales, y pasó a interesarse en procesos que se desarrollan en el tiempo, que remiten a secuencias causales, causas remotas e interacciones complejas y que enfrentan, por tanto, desafíos que no pueden ser asumidos por la metodología predominante. Evaluando varias opciones, y sin negar la utilidad de la regresión estándar, Hall propone recuperar las metodologías basadas en la comparación de N-pequeños y el análisis sistemático de los procesos.

Las preguntas de investigación de esta tesis y las hipótesis planteadas como respuestas provisionarias no refieren a la covariación de variables y parece inadecuado el abordaje cuantitativo tradicional para delinear el diseño metodológico. Las preguntas tampoco buscan la comprensión de un caso en profundidad, en el que se intenta refinar y profundizar categorías, sino que atienden a la diversidad, a los “diferentes patrones que pueden existir dentro de un conjunto específico de casos” (Ragin 2007:181). Se indaga sobre las razones del resultado diferencial de un fenómeno (el desastre) de acuerdo a una especial configuración, es decir, a una “combinación específica de atributos que es común a un número de casos” (Ragin 2007:192) y que asume el objetivo de contribuir a la reflexión teórica.

Por ello, se plantea un estudio comparado que abrevia, por un lado, en el institucionalismo histórico comparado y, por otro, aprovecha específicamente las herramientas metodológicas del método comparado que se populariza con Mill y llega hasta nuestros días de la mano, entre otros, de Przeworski y Teune (1970) y, especialmente, de Ragin (1987). En la medida que se espera estudiar únicamente la existencia de una relación de suficiencia, el análisis comparado asumirá una forma bastante simplificada. En todos los casos seleccionados estará

presente la variable antecedente (desastre) y se compararán en forma sistemática las distintas combinaciones encontradas, con el objetivo de identificar qué configuración puede ser considerada suficiente para la cristalización de una coyuntura crítica.

Esta investigación utiliza las formas nominal y narrativa de la evaluación causal (de las tres que plantea Mahoney (1999): la comparación nominal, la comparación ordinal y el análisis narrativo). Las variables que componen la hipótesis son tratadas en forma dicotómica; esto permite, como señala Mahoney, desarrollar una explicación más parsimoniosa, pero enmarcada en una visión más determinista de la causalidad. Algunas variables, como la incertidumbre o la existencia de emprendedores normativos, podrían ser construidas ordinalmente; esto permitiría identificar la gradación en cada caso y evaluar el impacto causal específico en los distintos niveles, pero esta riqueza resultaría en desmedro de la facilidad para eliminar explicaciones rivales.

En tanto se asume que los valores de todos los factores considerados en las hipótesis pueden ser captados adecuadamente en forma dicotómica (existe el evento o no existe el evento), y que se intenta encontrar la condición de suficiencia en un esquema booleano, se optó por la estrategia nominal. Asimismo, esto se combina con la estrategia narrativa, en tanto se presta especial atención al contexto y el devenir de los casos de estudio. Resulta de interés la comprensión de cada evento, recuperar la narrativa histórica de los desastres y de los momentos en que ocurrieron como una forma de apoyar la explicación en una descripción detallada y también como una fuente de conocimientos con el valor intrínseco de recuperar el rol de los desastres en la narrativa histórica.

Además, el estudio de las coyunturas críticas tiene una exigencia adicional, porque definir su ocurrencia enfrenta la necesidad de comparar, con algún tipo de hipótesis contrafáctica más o menos formalizada, lo que efectivamente pasó con lo que podría haber pasado si la coyuntura no ocurría. Esto es así porque argumentar que un evento o una crisis es una coyuntura crítica exige demostrar que desde ese momento las instituciones que se están estudiando cambiaron en un sentido y dimensión distintos al indicado por el desarrollo institucional anterior. Tal como señalaron Collier y Collier (2002) y Collier y Munck (2017:7), las condiciones antecedentes son fuente de la hipótesis rival (en este caso, la hipótesis rival es la que niega la existencia de la coyuntura crítica); la coyuntura crítica debe ser la causa del proceso institucional posterior, por lo menos en términos sustantivos, en claro contraste con la simple

continuidad de las condiciones antecedentes, y este ejercicio contrafáctico debe intentar que las conclusiones sean teórica e históricamente consistentes (Capoccia y Kelemen 2007:356).

En los estudios de casos, la técnica del rastreo de procesos (process tracing) puede resultar de utilidad para identificar las implicancias empíricas (piezas de evidencia) que verifican la existencia o ausencia de los mecanismos causales. De acuerdo a su definición más extendida, el rastreo de procesos es una “técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio (...) [su] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas]” (Bennett, 2008: 705).

En esta investigación, y específicamente en el componente ideacional de la hipótesis (C=D*I*E), el factor que en la secuencia causal puede funcionar como un mecanismo causal es la incertidumbre, y el ejercicio narrativo que se realizó en cada uno de los casos para constatar la efectiva ocurrencia de ese mecanismo puede parangonarse al del rastreo de procesos. Pero en tanto se trata de un estudio comparado y no se aplicó en forma sistemática, el rastreo de procesos sólo puede considerarse como una orientación metodológica difusa y parcial.

Los recursos conceptuales y los métodos utilizados son afines a los que predominan en los estudios del institucionalismo histórico comparativo. Pero esta investigación tiene algunas particularidades que lo distinguen de esa corriente teórica. La más importante es que la pregunta y sus correspondientes precarias respuestas pretenden identificar menos las causas de un outcome que las consecuencias de un evento (desastre) en una variable específica (cambio institucional en su forma de coyuntura crítica). Por ello, los casos fueron elegidos a partir de la identificación de la causa antecedente (desastre) y no de un outcome de interés (coyuntura crítica). Esta opción metodológica diferencia esta investigación de la mayoría de los estudios histórico-institucionales, que adoptan el objetivo de explicar macro-resultados de relevancia social y política. En este sentido, las combinaciones causales que constituyen la hipótesis son consideradas únicamente como condiciones suficientes: dado un desastre, se intenta discernir cuáles son los factores que deben configurarse para que se cristalice una coyuntura crítica. Esto omite cualquier referencia a las condiciones necesarias de la coyuntura crítica y significa, por tanto, que los aportes al campo de explicación de las coyunturas críticas es limitado; pueden ocurrir coyunturas críticas (seguramente la mayoría) que no están relacionadas a los desastres ni a la configuración causal aquí planteada, y ese análisis queda fuera del campo de esta investigación.

Realizadas estas precisiones metodológicas, en el siguiente apartado se expondrán las referencias empíricas concretas que fueron examinadas para comprobar las fortalezas y debilidades de las hipótesis que orientan esta investigación.

3.1. Selección de casos y unidades de análisis

Para la contrastación de las hipótesis se seleccionaron los dos principales desastres que afectaron a Uruguay en los últimos doscientos años: la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y las inundaciones de 1959. Su calidad de “principales desastres” está dada, en el primer evento, por su consecuencia sobre la mortalidad, siendo el mayor factor de aumento súbito de la tasa de mortalidad en los últimos dos siglos, y en el segundo caso, por la combinación de sus impactos sociales, económicos y políticos. Ambos aspectos serán desarrollados más adelante.

La epidemia de fiebre amarilla de 1857 y las inundaciones de 1959 asumieron características divergentes: la epidemia fue súbita, restringida a la ciudad de Montevideo, con un impacto directo casi exclusivamente sanitario y con un número muy elevado de fallecimientos; las inundaciones, además de tener otro origen (hidro-meteorológico), fueron graduales, afectaron a todo el territorio nacional y casi no generaron heridos ni fallecidos, siendo su afectación directa esencialmente material. Ambos eventos se desarrollaron en un mismo país, pero en dos momentos muy distintos: en 1857 Uruguay dejaba atrás una larga guerra civil y aún tenía por delante el desafío de la consolidación del Estado moderno, en 1959, por el contrario, las instituciones eran sólidas y se estaba iniciando un proceso de crisis que pocos años después terminaría en la ruptura democrática. Esta selección permite comparar, por tanto, casos diferentes para contrastar empíricamente la combinación de los mismos factores explicativos.

Como señalan Capoccia y Kelemen (2007:10) para estudiar las coyunturas críticas es necesario definir las unidades de análisis, que “pueden abarcar desde una organización simple (partido político, sindicato o una corporación) hasta una relación estructurada entre organizaciones (por ejemplo, un sistema de partidos o las relaciones entre los poderes del gobierno), hasta políticas públicas o el régimen político como un todo”. El punto clave es que puede ocurrir una coyuntura crítica en una unidad de análisis y no en otra, por lo que no se puede generalizar el impacto de un desastre en una fórmula como “el marco institucional” de un país sino que debe estar enfocada en ámbitos institucionales concretos.

Por esta razón se definieron tres unidades de análisis, es decir tres ámbitos institucionales en los que se estudió la relación entre los desastres ocurridos y la eventual cristalización de una coyuntura crítica:

1. Descentralización
2. Relación Fuerzas Armadas - Estado
3. Relación Iglesia - Estado

La selección de estos tres ámbitos institucionales para conformar las unidades de análisis se basó en investigaciones exploratorias, que permitieron identificar provisoriamente la existencia de dos condiciones: i) que haya existido algún tipo de impacto político en cada uno de esos ámbitos en, por lo menos, uno de los dos desastres y, ii) que refiera a una institución de relativa permanencia y que sea verosímil suponer que está sostenida por rendimientos crecientes; esto es así porque, como se dijo antes, el concepto de coyuntura crítica surge del institucionalismo histórico y funciona especialmente en aquellas instituciones dependientes del camino; de acuerdo al marco teórico presentado, por tanto, cuanto más fuerte sea el factor de retroalimentación, más necesario es el evento exógeno como requisito del cambio institucional súbito. La transformación de las instituciones que están marcadas por la inestabilidad y la ambigüedad (que, como también se dijo, por esas razones podrían quedar fuera de una definición estricta de institución) son mejor explicadas por los otros marcos teóricos mencionados oportunamente.

Estas tres unidades de análisis fueron consideradas en ambos desastres, conformando de esta manera seis casos de estudio para la comparación, representados en el siguiente cuadro:

N°	Casos	
1	Epidemia de fiebre amarilla de 1857 en Montevideo	Descentralización
2		Relación FF.AA – Estado
3		Relación Iglesia – Estado
4	Inundaciones de 1959 en Uruguay	Descentralización
5		Relación FF.AA – Estado
6		Relación Iglesia – Estado

4. Los desastres en Uruguay

En este capítulo se desarrollarán en detalle los seis casos de estudio que fueron seleccionados para contrastar las hipótesis de esta investigación. Luego de una breve reflexión sobre el nivel de riesgos de desastre en Uruguay, se describirá la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y la dinámica específica que en cada uno de los tres ámbitos institucionales (descentralización, relación Fuerzas-Estado y relación Iglesia-Estado) adquirió la relación entre el evento exógeno y los factores endógenos examinando los cambios y las permanencias institucionales. La misma secuencia expositiva será considerada para estudiar las inundaciones de 1959.

La tesis de maestría que antecede este trabajo señalaba que los riesgos naturales han sido invisibilizados en Uruguay, y se apoyaba en Barrán (1993 y 1998) para arriesgar la idea de que ese imaginario que desconoce al entorno natural y sus amenazas se consolidó en la fase de disciplinamiento, cuando se constituyó la persistente idea de que Uruguay era una burbuja que se sentía protegida desde fuera por una naturaleza benévola y desde dentro por una sociedad integrada y próspera (Brugnoni 2016).

Si bien esta percepción de la benevolencia del entorno tiene su apoyo empírico, ya que, en relación con los otros países de la región, Uruguay es un país de riesgo de desastres bajo, esta afirmación debe restringirse a los riesgos intensivos, es decir, a aquellos “asociados con la exposición de grandes concentraciones poblacionales y actividades económicas a intensos eventos relativos a las amenazas existentes, los cuales pueden conducir al surgimiento de impactos potencialmente catastróficos de desastres que incluirían una gran cantidad de muertes y la pérdida de bienes” (UNISDR 2009). Respecto a estos casos, efectivamente los niveles son muy bajos: no se registran catástrofes de esa dimensión y no se ubica ningún riesgo intensivo dentro de los escenarios probabilísticos²³.

Por el contrario, si se consideran los riesgos extensivos, es decir, “el riesgo generalizado que se relaciona con la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes con una intensidad baja o moderada, a menudo de naturaleza altamente localizada, lo cual puede conducir a un impacto acumulativo muy debilitante de los desastres” (UNISDR 2009) se encuentran afectaciones significativas y recurrentes. A modo de ejemplo, se estima que en

²³ Esta afirmación requiere dos comentarios: i) Por su porcentaje de morbi-mortalidad respecto a la población total, la epidemia de fiebre amarilla de 1857, que se estudiará en este trabajo, es lo más cercano a un evento catastrófico en el país y, ii) las características de los nuevos riesgos globales, especialmente su “deslocalización”, sugieren que el escenario de los riesgos intensivos es el mundo en su conjunto, por lo que Uruguay también estaría expuesto a ellos; ver Ulrich Beck (2010).

Uruguay hoy se asientan en zonas inundables (es decir, lugares donde hay una probabilidad mayor al 1% de inundación en un año dado) al menos 23.000 viviendas, en las que habitan más de 71.000 personas (Rosa y otros 2015). A partir de datos preliminares del Sistema Nacional de Emergencias se constata que, en promedio, entre 1983 y 2013 más de 5.300 personas al año debieron salir transitoriamente de sus hogares por inundación (Brugnoni 2016).

En este escenario de riesgos extensivos, el siglo XIX uruguayo estuvo marcado por conflictos armados y epidemias -resaltando por su mortalidad la de fiebre amarilla de 1857-, y el siglo XX estuvo marcado por los desastres hidrometeorológicos, con la manifestación más extrema de las inundaciones de 1959.

4.1 Epidemia de fiebre amarilla de 1857

La mayor epidemia de la historia uruguayana afectó a Montevideo durante los primeros meses de 1857. El largo período de doce años de la guerra grande había terminado en octubre de 1851, y dejó un país devastado, endeudado y vulnerable a la injerencia externa. Pero la debilidad del Estado no era un dato coyuntural, sino constitutivo de su precario nivel de desarrollo: contaba con escasos recursos financieros, y no disponía de un entramado burocrático medianamente consistente ni de un ejército con predominio militar sobre los poderes locales. Las luchas políticas trascendían las ambiguas fronteras nacionales, y la soberanía estaba en permanente cuestión. No se pensaba todavía en una unidad política plural, los sentimientos de orientalidad se vivían en contradicción con las identidades partidarias y los conflictos se resolvían por medio de la violencia. La alianza fusionista entre los generales Manuel Oribe y Venancio Flores había posibilitado la candidatura de Gabriel Pereira para las elecciones de marzo de 1856. El acuerdo había surgido del denominado Pacto de la Unión, con declaradas aspiraciones fusionistas:

La desgraciada situación en que se halla la República proviene de la discordia que incesantemente la ha conmovido desde los primeros días de nuestra existencia política. La desunión ha sido y es la causa permanente de nuestros males, y es preciso que ella cese, antes de que nuevas convulsiones completen la ruina del Estado, extinguiéndose nuestra vacilante nacionalidad. Mientras existan en el país los partidos que lo dividen, el fuego de la discordia se conservará oculto en su seno, pronto a inflamarse con el menor soplo que lo agite. El orden público estará siempre amenazado, y expuesta la República al terrible flagelo de la guerra civil,

que ya no puede sufrir, sin riesgo de su disolución para caer bajo el yugo extranjero.

Gabriel Antonio Pereira, que había sido soldado de Artigas en su lucha independentista y ya estaba retirado del ejercicio político, recluido en la vida privada “en la cual, sin mayores preocupaciones cuidaba prolijamente de su fortuna personal, anciano autoritario y apático en cuyo cerebro el alcohol venía labrando lentamente” llegó a la presidencia sin buscarla y, según algunos, “en notorias condiciones de merma intelectual”; sólo la autoridad e insistencia de los dos generales lo llevó a abandonar su descanso y asumir a los sesenta años un desafío que consideraba mayor a sus fuerzas (Fernández Saldaña 1945:987)²⁴. Al asumir el cargo, el nuevo presidente dijo que trataría de sacar al país del caos en que se encontraba y enseguida intentó delimitar un espacio de autonomía respecto a Oribe y Flores, que terminó en la fractura. Esto se sumaba al conflicto con los conservadores, que rechazaban la política de fusión, menoscabando al inestable gobierno. La debilidad política se sumaba a la financiera, ya que tampoco contaba con los recursos fiscales mínimos. Como señalaba el presidente al cierre de las sesiones legislativas de 1856: “Aunque la Presidencia del 1° de marzo se ha dedicado empeñosamente a la conservación de la paz pública y del orden social por medio de una política equitativa fundada en las prescripciones de la Constitución, no puede lisonjearse de haberlo conseguido completamente, (...) La pobreza fiscal es uno de esos obstáculos, el más difícil de vencer, el que requiere mayor dedicación y más energías.” (Acevedo 1933:608).

Fue durante el gobierno de Pereira, entre febrero y mayo de 1857 en el casco de la ciudad de Montevideo, donde habitaban entre 15.000 a 20.000 personas²⁵ que se desató la feroz fiebre amarilla, la peor epidemia de la historia uruguaya. El número de fallecidos difiere según los distintos autores. Eduardo Acevedo (1933-748) dice que causó la muerte de 851 personas porque considera sólo los fallecidos en marzo, abril y mayo, Fajardo señala que fueron 888 (1857:140), porque contabiliza los 23 fallecidos en junio; este autor incluye la lista provista por la policía con los datos que estaban disponibles de cada una de las personas fallecidas. Otros, como Penna (1895:4) señalan un valor estimado entre 1.200 y 1.500 (si bien este autor publica en nota al pie un cuadro de prensa que confirma la información de Fajardo, aumenta el número estimando el subregistro) y Brunel (1860:92) menciona alrededor de 1.600 (dice que

²⁴ Dada la responsabilidad de Pereira en el posterior episodio denominado la Hecatombe de Quinteros, que forma parte de la retórica más sentida del Partido Colorado en su oposición al Partido Nacional, es posible sospechar cierta exageración respecto a su precario estado de salud, para salvar a la persona de un hecho que el autor que estamos citando considera ignominioso.

²⁵ Se estima que en todo el departamento de Montevideo la población era de 45.000 personas

Montevideo contaba con 15.000 habitantes de los cuales la tercera parte cayó enferma y falleció más de un tercio). Buño cita a Brunel, pero lo cita de manera incorrecta (por lo menos, de acuerdo a la versión traducida de Brunel que se toma en la presente investigación), y dice que de los 15.000, una tercera parte cayó enferma y, de esa cantidad, **la mitad** (en lugar de la tercera parte) murió. Esto lo llevó a estimar en 2.500 las personas fallecidas (1983:91). Debemos considerar que la cifra mínima de decesos fue 888, todos ellos efectivamente registrados e imputados a la epidemia. Dado el sub-registro esperable tanto por la premura de los entierros como por el interés de los familiares de no notificar el fallecimiento a las autoridades para evitar las eventuales medidas profilácticas, esa cifra debió ser algo mayor, y sólo quedan como referencias imposibles de verificar las estimaciones de Penna (1.200 y 1.500) y de Brunel (1.600).

En términos históricos, en 1857 se alcanzó la mayor tasa de mortalidad anual registrada en el país. De acuerdo al estudio de Pollero sobre la evolución demográfica desde 1757 a 1860 en Uruguay, la epidemia de fiebre amarilla causó la mayor “crisis de mortalidad” de ese siglo y que podemos, sin mayores dudas, extender hasta la actualidad, en tanto no se dieron nuevas epidemias, guerras ni hambrunas.

El origen de la enfermedad, de acuerdo a algunos de los expertos de la época, fue el puerto de Río de Janeiro, donde ya era endémica desde 1849 (Penna 1895-1). Esa ciudad brasilera, uno de los destinos migratorios de los europeos y centro del comercio regional, estaba marcada por el estigma de la enfermedad; Sarmiento decía que la migración no aumentaba en Río de Janeiro porque: “está infestado por la fiebre amarilla que diezma a los inmigrantes”; esto hacía más atrayente a Buenos Aires o Montevideo. Como señala De Lima (2012) la migración y el intercambio comercial de la segunda mitad del siglo XIX en estas tres ciudades (Río de Janeiro, Montevideo y Buenos Aires) estuvo marcado por los discursos sanitarios construidos sobre las epidemias, especialmente las de fiebre amarilla. La autora identifica esfuerzos simbólicos explícitos desde los médicos uruguayos o del citado Sarmiento, para cultivar imágenes negativas de las ciudades de Brasil. Aquí queda planteada una interesante línea de indagación en la intersección temática entre los desastres, la política y la demografía.

La enfermedad se percibía lejana desde Montevideo, pero si bien algunos creían que no descendería a estos paralelos, “no era lo mismo para las personas que ya habían visto esta enfermedad; siempre creyeron que apenas abierta una puerta, ese flagelo nos invadiría. Esto es lo que ocurrió en el mes de febrero de 1857.” (Brunel 1860-89)

El Montevideo de intramuros era vulnerable a las epidemias. Contaba con 32 médicos reconocidos por la Junta de Higiene Pública. Según señala Buño (1983), las condiciones higiénicas y sanitarias eran muy deficientes. El agua para uso doméstico se obtenía de pozos artesianos -desde donde era distribuida por los aguateros a los depósitos familiares- y de aljibes que se cargaban con el agua de la lluvia. Algunas casas disponían de caños maestros, que pretendían lanzar los desperdicios al mar, pero que no estaban completos y terminaban antes de alcanzarlo, generando un pantano de inmundicia sobre la costa que sólo la eventual subida de la marea aliviaba. Otras tenían pozos negros que, para evitar el vaciado frecuente, eran contruidos con filtraciones. Quienes no tenían ni caños maestros ni pozos negros, llevaban sus excreciones al mar, o simplemente las tiraban a la calle.

En la periferia de la ciudad, las condiciones eran aun peores. Las casas eran de madera y estaban erigidas en terrenos pantanosos. Las personas vivían hacinadas y en ambientes insalubres. En ese ambiente favorable para su expansión, se instaló la enfermedad. De acuerdo a una investigación policial:

los primeros casos de fiebre amarilla que se han presentado al comienzo de febrero de 1857 han sido ocasionados por comunicaciones nocturnas entre habitantes de esta ciudad y algunos navíos en cuarentena que llegaron de Rio de Janeiro, donde existía entonces esta enfermedad (...)

(L)os individuos Andrés Cesaro (padre), Bautista Cesaro y C. Cesaro (hijos) que vivían en la calle de las Piedras, n° 249, fueron los primeros contagiados por la fiebre amarilla, y quienes fueron las primeras víctimas. Los dos primeros, Andrés y Bautista, con otro individuo llamado Bernardino Valero, que vivía en la casa de al lado, eran tres barqueros que comunicaban durante la noche, en contra de las órdenes de la autoridad, con los navíos infectados que se encontraban en cuarentena en la rada de Montevideo (Brunel 1860-90).

Este trasiego ilegal se había realizado con el bergantín danés “El Correo” que estaba fondeado en el puerto con la prohibición de desembarco de la tripulación porque contaba con enfermos a bordo. Los tres barqueros devenidos contrabandistas, que murieron de la enfermedad y la extendieron a otros integrantes de sus familias, fueron identificados con nombre, apellido, oficio y dirección, como los culpables del contagio original; vivían en Las Bóvedas, un barrio pobre al norte de la ciudad, con casas de madera y suelo anegadizo que acumulaba desperdicios. Desde allí se extendió a todo el casco urbano. En esos días también hizo escala

en Puerto de Montevideo el barco inglés "Prince", que a pesar de tener patente sucia y enfermos de fiebre amarilla a bordo, fue autorizado a descender pasajeros sin cumplir la cuarentena correspondiente²⁶. La fuente de contagio pudo ser uno, otro o ambos barcos simultáneamente.

La fiebre amarilla comenzó en Montevideo en febrero de 1857 y durante los meses de marzo, abril y mayo se desencadenó con la mayor intensidad; se declaró finalizada el cinco de junio, si bien se registraron contagios y fallecimientos hasta fines de ese mes. El Dr. Brunel participó activamente en la atención de los enfermos, y registró su propia experiencia en un libro, que quedó como un valioso documento para la comprensión histórica de este desastre olvidado (1860-91):

En los primeros días del mes de marzo, la fiebre amarilla se manifiesta en algunos puntos aislados. (...) El primer caso que conocí, lo anuncié yo mismo a mis colegas. Habiendo sido llamado para consultar con el Dr. Mendoza, al lado del hermano capuchino Ferreti, que vivía en la capilla de los Ejercicios, observé en él todos los síntomas más graves de la fiebre amarilla, los mismos que observé en las Antillas y en la Habana. Ese padre había confesado a los dos barqueros que murieron de la misma enfermedad; (...) Hacía sólo ocho días que el cura Ferreti había muerto cuando la fiebre tomó una dirección determinada; partió de la dársena del norte y se extendió progresivamente, siguiendo los vientos, en las calles que terminan en esta localidad, a más de 400 metros a la redonda. Ese flagelo estalló de pronto en un establecimiento y atacó primero a una o varias personas que vivían bajo el mismo techo, propagándose rápidamente en forma progresiva en todas las casas, y poniendo de duelo toda una calle, toda una cuadra, todo un barrio.

Fue entonces cuando la población comenzó a aterrorizarse de los estragos de la epidemia: pronto un gran número de personas abandonaron la ciudad para refugiarse en los campos y en las ciudades de los alrededores. Se trataba de

²⁶ Decía el artículo 60 del Reglamento General de Policía Sanitaria (Honorables Cámaras, 1838): "No se admitirán a libre plática los buques que provengan de países insalubres, ni los que hayan tenido durante la navegación comunicaciones o novedades de naturaleza sospechosa (...) 1- En esta clase se consideran aquellos buques que traen patente sospechosa, esto es, que declaran la aparición de una enfermedad que se sospecha pestilencial en el paraje de su procedencia. 2- En esta clase están comprendidos aquellos buques que traen patente sucia, esto es, que indican la existencia de una enfermedad pestilencial en el punto de su procedencia, y los que han tenido durante la navegación una enfermedad de este especie, o comunicado con lugares, personas o cosas que hubieran podido transmitirles tales enfermedades".

tranquilizar a la población contra toda idea de contagio; pero, con la muerte de mi colega y amigo, el Dr. Villardebó, y la de un médico polonés, cuyo nombre se me escapa, fue cuando mis compatriotas los Doctores Petit y Bisch cayeron enfermos. El terror se amparó de las almas, el mal fue mirado como contagioso y pestilencial, las personas acomodadas huyeron, unos a los campos o a Buenos Aires, otros remontaron los ríos Paraná y Uruguay y más de la mitad de las casas quedaron desiertas.

No interesa exponer aquí todo el perfil sintomático de la enfermedad, pero sí una mención de sus características tal como fueron descritas por Brunel que, como se dijo, atendió a decenas de enfermos durante esa epidemia (285 personas según su propia declaración); la descripción de las manifestaciones de la enfermedad ilustra sobre su impacto físico sobre los enfermos y emocional sobre toda la población montevideana. Brunel (1860-113) identificó tres tipos de síntomas, referidos a tres fases distintas de la enfermedad:

El primer grado era ordinariamente anunciado por (...) una sensación de lasitud general, el escalofrío, la cefalalgia, la raquialgia lumbar, el dolor del epigastrio y del ombligo, las náuseas, los vómitos, la eructación, la rareza de deposiciones y algunas veces una calor viva, acompañada de una cefalalgia muy fuerte y desgarradora. A estos hay que agregar el insomnio. Los enfermos eran despertados cada instante por sueños penosos; algunas veces, en este estado, un terror muy grande se amparaba de ellos y les hacía creer que estaban destinados a una muerte segura. Durante la epidemia encontré a menudo a individuos, en horas muy avanzadas de la noche, que se paseaban por las calles pensando que durante el sueño podrían ser atacados por la fiebre.

Esas personas deambulando aterrorizadas por la noche dibujan una imagen que varios periodistas mencionarán como un símbolo del espanto que signaba esos días.

En el mayor número de casos, el segundo período llegaba al tercer o cuarto día: sobrevénia una gran atenuación, o más bien una cesación de los más violentos síntomas: se limpiaba la lengua, se aclaraba la inteligencia y la piel se volvía más fresca. Pasaba algunas veces desapercibida, otras veces duraba algunas horas; jamás duraba más de dos días. Este período ocasionó la pérdida de muchos

enfermos que quisieron levantarse o que hicieron esfuerzos. (...) En este período, las hemorragias se producían por la nariz o por la boca. (...) Cuando la enfermedad se anunciaba con síntomas graves, el tercer período llegaba el segundo día; pero, en los casos ordinarios, era hacia el cuarto o quinto día. Algunas veces su duración tenía lugar entre algunas horas y tres días; raramente se prolongaba más allá de ocho días. Este período caracterizaba los fenómenos del envenenamiento general. Los disturbios de la inteligencia eran muy variables; cuando el delirio existía, no era continuo: se manifestaba más en la noche que en el día. (...) El colapso de fuerzas era bastante frecuente; los sujetos caían en una inmovilidad completa, los músculos parecían paralizados. (...) algunos sujetos caían en un estado de coma profunda, algunas veces se extinguían en las convulsiones. Otras veces la respiración disminuía y la inspiración era apenas sensible; la temperatura bajaba y las extremidades se enfriaban: era cuando el pulso se volvía insensible y filiforme; los latidos del corazón apenas se sentían; he visto enfermos quedarse en ese estado durante cuarenta y ocho horas. (...) La sangre salía por la nariz, por la boca, por el recto, por la uretra y por la matriz. El derrame se hacía más frecuentemente por la abertura nasal y en tal abundancia, bañaba la cara y el cuello de los enfermos. (...) La eructación era constante; los gases eran expulsados en bastante cantidad; los enfermos los encontraban ácidos. El hipo se manifestaba a menudo y persistía con gran obstinación. El epigastrio, y sobre todo el dolor de la región umbilical, se presentaba muy a menudo en este período. Las materias vomitadas presentaban algunas variedades; estaban acuosas o previstas en partes por los tubos, mezclada con bilis verde o amarilla, por supuesto sangrantes o formadas por sangre alterada en diversos grados, teniendo el color de huevos podridos, y muy acre, por eso la garganta estaba irritada. En ese estado, salía del cuerpo de ciertos enfermos una exhalación de un olor pestilencial. El vómito negro, en el tercer período, no fue constante; no se presentó en todos los sujetos que morían, sin embargo el gran número de quienes habían sucumbido lo presentaron.

Es sugerente esta imagen de enfermos extrovertidos que emitían gritos, calores, gases, olores y múltiples bilis que les cubrían sus cuerpos doloridos y convulsos. El terror que evoca esta descripción médica parece más intenso que el de las crónicas periodísticas de la época. La fiebre amarilla causó una generalizada incertidumbre individual y colectiva, en una sociedad que desconocía cuáles eran las causas del problema que estaba aniquilando a Montevideo y,

como consecuencia, cuáles eran las posibilidades y alternativas de solución; no sabía cuáles debían ser los roles de cada actor, en una situación de literal vacío de poder, donde gran parte de la clase dominante (gobierno, comerciantes, burocracia, etc.) se había escapado perseguida por el terror, y las instituciones políticas y sociales que habían asumido la responsabilidad de responder a la epidemia no contaban con la autoridad necesaria para hacer cumplir sus decisiones, sea respecto a otros actores institucionales como a la población afectada. El desastre sembró la incertidumbre cuestionando incluso la posibilidad de sobrevivencia de la ciudad capital devastada por la muerte y el exilio.

Las discusiones sobre el origen de la epidemia se enmarcan en el desconocimiento que en ese tiempo reinaba sobre las causas del contagio de la enfermedad. Antes de la concepción microbiana que hoy es aceptada en las ciencias médicas, predominaba la teoría miasmática, que atribuía la enfermedad a las emanaciones de los suelos, el fango y el agua estancada. Será recién en 1881 que el médico cubano Carlos Finlay descubra que el vector de la enfermedad es el mosquito *Aedes Aegypti*²⁷.

El principal punto de debate estaba en saber si la fiebre amarilla era contagiosa, y en caso de serlo, de qué forma ocurría ese contagio; la Junta de Higiene negaba públicamente que la enfermedad fuera contagiosa, pero postulaba la prohibición del ingreso de los barcos “con matrícula sucia” y la promoción de las cuarentenas, en oposición a lo proclamado por el doctor Ireneo Pórtela, presidente del Consejo de Higiene de Buenos Aires, que vino a estudiar la enfermedad para planificar una eventual respuesta en Buenos Aires si la epidemia cruzaba el Río de la Plata; el doctor Portela era consecuente con la afirmación de que la fiebre amarilla no se contagiaba y, por tanto, indicaba que no debían practicarse cuarentenas²⁸.

Heraclio Fajardo escribió un libro con la memoria de la epidemia, y en él expresa en un tono poético la perplejidad que reinaba en Montevideo (1857-12 y 13):

²⁷ Aún en ese momento tampoco logró convencer a todos en forma inmediata: el Doctor Penna, titular de cátedra de Clínica epidemiológica de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires, todavía en el año 1904 seguiría mostrando su desconfianza respecto a que el mosquito fuera el vehículo del contagio (García, Larison y Raventos, 2000). Pero el caso más llamativo ocurrió en Uruguay: en 1895 el Instituto de Higiene Experimental de la Universidad de la República contrató al científico italiano Sanarelli para investigar sobre el tema. En 1897 se presentó pomposamente al mundo en el Teatro Solís el nuevo bacilo al que erróneamente se le atribuyó la enfermedad. Ver Sanarelli (1897).

²⁸ Penna recuerda que el Dr. García Wick sostenía, en una tesis presentada en Buenos Aires, que la fiebre amarilla era una enfermedad local, por lo que el foco en Montevideo fue espontáneo, surgido de las miasmas que se exhalaban en el Cubo del Norte. Más allá de que se desconocía el motivo del contagio, esta postura le causó extrañeza a Penna.

Ya el tifus; Ya el cólera-morbus; Ya el vómito negro de la Habana; Ya una dolencia endémica o local desarrollada en la parte norte de la ciudad, o barrio de la Dársena, a consecuencia de los focos de infección allí estancados; Ya efecto del alumbrado a gas, o antes, de la situación de la Usina en un punto demasiado céntrico de la ciudad, y de la existencia de residuos venenosos en el estanque del gasómetro. Y ni faltó quien lo atribuyese, -en las clases ignorantes y supersticiosas, por supuesto, a la corrupción voluntaria de la atmósfera mediante inficionamientos químicos tan imaginarios como absurdos. La confusión, la incertidumbre penetró hasta en la esfera de la ciencia. (...) La Junta de Higiene se limitó al principio a publicar un sistema preventivo y curativo para la fiebre reinante, sin determinar no obstante su carácter, interpelada por la ansiedad general, por el público conflicto, decidióse al fin a caracterizarla de fiebre gástrica grave. Pero esta definición tenía tal colorido de incertidumbre e inconsistencia, que, habiéndose la población apercebido de ello, estuvo muy lejos de satisfacer sus exigencias y de calmar su ansiedad. (...) La ciencia perdía la cabeza. El pueblo, la confianza en sus auxilios.

La confianza interpersonal se desvanece cuando todos son potenciales portadores de la enfermedad y la muerte. En Montevideo la vida social disminuyó hasta evitar, en algunos casos, el saludo casual en la calle. Los habitantes de los pueblos del interior se organizaban para restringir el acceso de personas desde Montevideo: las medidas iban desde la prohibición del ingreso hasta la obligación de bajar de los carruajes antes de llegar, haciéndolas recorrer largas distancias como una prueba de buena salud.

Esta ignorancia sobre los orígenes y las formas de contagio de la enfermedad estaba acompañada de las incertezas sobre los roles que debían asumir los distintos actores en el marco del vacío generado por la morbilidad, mortalidad y huida de las personas. Son diversas las fuentes que dan cuenta de esa súbita soledad: en un poema que pretendía ser irónico pero estaba cruzado por la angustia²⁹, el diario El Eco Uruguayo del 2 de abril de 1857, dirigido por el ya citado Heraclio Fajardo, se pronunciaba con humor amargo sobre el descontrolado

²⁹ Si bien este diario intentaba atender a otros temas más elevados, y esto con un tono irónico, la realidad lo fue empujando a una progresiva seriedad y a una mayor atención al tema, hasta el punto de que pocas semanas después debió dejar de imprimirse, por la falta de suscriptores.

escape de los habitantes de Montevideo a causa de la enfermedad, que incluía a muchos de quienes debían asumir el control de la situación³⁰:

*Empecemos por echar
Una mirada al gobierno...
Qué! ... si no bajó al infierno
No sé dónde fue a parar!...
¿Y las cámaras?... ¡ne quácan!
Están en cuarto intermedio!...
Si Dios no pone remedio,
Si sus iras no se aplacan,
Es preciso ser bucéfalo
Para no notar que el pánico
De este flagelo satánico
Dejará al país... acéfalo
¿Y de empleados?... no hay uno
Que de su puesto no emigre
Con más terror que si un tigre
Corriera tras él, hambruno (...)
Por lo demás, quién no emigra
De esta infelice ciudad?...
Quién no ve con ansiedad
Que su existencia peligra?*

En este contexto, las autoridades (las pocas que quedaban en Montevideo) fueron ganadas por la confusión. Los representantes diplomáticos extranjeros evaluaban estas omisiones de forma contundente e irrespetuosa (signos de la época y del rol que ostentaban los poderes extranjeros). El Cónsul General de España, Jacinto Albistur, decía:

La conducta del Gobierno de esta República durante la epidemia que hace tres meses apareció en la capital de la misma, no podía menos de menoscabar el prestigio de su autoridad. El Presidente y sus Ministros se refugiaron en sus casas de campo; aquel pasó semanas enteras sin presentarse en la Ciudad; estos se contentaron con venir a ella en las horas de oficina y aun esto no todos lo hicieron

³⁰ El poema estaba firmado por Plácido Douclai, uno de los seudónimos que utilizaba Fajardo

siempre. El Gobierno dejó pasar los meses sin hacer las obras que urgentísimamente demanda el estado de la Capital, y no se cuidó de socorrer a los infelices enfermos, pertenecientes en su mayor parte a las clases pobres. (Buño 1983-61).

Un Estado con casi nulos recursos financieros, logísticos, burocráticos y normativos, se enfrentó a un problema tan gigante como inasible, y los actores sociales y políticos que sobrevivieron y se mantuvieron en sus puestos se encontraron súbitamente en una arena pública vacía. La respuesta inicial a la emergencia fue asumida, en forma descoordinada y conflictiva, por la Junta de Higiene Pública del Estado (creada en 1838 por el Reglamento de Policía Sanitaria y que contaba entre sus atribuciones “Discutir y proponer al Gobierno las medidas que considere necesarias para atender a la salud pública, conservar la pureza del aire y prevenir la propagación de cualquier enfermedad epidémica), que para ello contaba con el concurso del Jefe Político y de Policía, que dependía del Ministro de Gobierno. La sorpresa del evento y el temor de generar un pánico infundado, fueron la causa de una reacción tardía y equívoca de la Junta en su comunicación pública.

Mientras solicitaban con urgencia acciones a la Policía, lo que permite confirmar que estaban alarmados por la posibilidad de la epidemia, el 6 de marzo la Junta hace pública una declaración oficial negándola y llevando tranquilidad a la población diciendo que “esta afección podría causar alarma si no fuera de fácil explicación, reinando calores tan excesivos y extraordinarios como los que se han sentido en este fin de verano. Así es que se nota su desenvolvimiento no sólo en las clases que habitan en el barrio de la costa Norte, sino en los suburbios de la Ciudad y en personas de la clase acomodada” (Buño 1983:16-17). Será recién el 11 de marzo, luego de que el pánico haya ganado a la población, que se afirme la posibilidad de una epidemia, denominándola “fiebre gástrica grave”. Y el 20 de marzo, cuando la epidemia ya estaba en su mayor nivel de desarrollo, admite oficialmente que era fiebre amarilla pero sin nombrarla, sólo con una sucesión de eufemismos y matices:

Hoy, que la alarma es general, y que acaso se explique de un modo desfavorable el silencio de la Junta de Higiene, ella declara:

1° Que no puede afirmar que la fiebre reinante se ha desenvuelto en el barrio del Cubo por sólo las causas locales de aquel distrito.

2° Que si la gravedad y forma de algunos casos observados le da todo el aspecto de las fiebres que reinan en las cosas del Brasil, en lo general carece del conjunto de los síntomas que constituye aquella fiebre.

3° Que, sin embargo, de notarse en otros barrios algunos enfermos de fiebre, cuyo fondo es semejante a la que se observa en el distrito del Cubo, la Junta no ha podido apreciar todavía el contagio inmediato (Buño 1983:29).

Las primeras medidas que la Junta de Higiene Pública le solicitó al Ministro de Gobierno incluían cegar todos los pantanos en la vecindad de la Usina del Gas y todos los caños maestros, efectuar la limpieza pública en toda la ciudad, destruir las casillas donde se constataran enfermos, dando habitaciones para los otros residentes, y asegurar que en los conventillos no se exceda la ocupación que permita la capacidad higiénica, entre otras medidas.

Estas medidas no eran fáciles de llevar a cabo, especialmente por la resistencia de los propietarios de casillas y conventillos y, de hecho, fueron implementadas sólo parcialmente a pesar de las reiteraciones de la Junta de Higiene Pública. El 19 de marzo el Jefe de Policía elevó una nota al Ministro de Gobierno señalando que “a costa de muchos sacrificios se pudieron realizar algunas medidas, pero el infrascripto siente con verdadero pesar el comunicar a V.E. que otras, las más importantes, han tropezado ya con la falta de medios pecuniarios, ya contra la oposición moral de la población de la mayoría de los vecinos, cerca de cuyas casas se ha empezado a poner en práctica dichas medidas” (Buño 1983:26-27). El posterior intercambio público de notas entre la Junta de Higiene Pública, que aumentaba sus reclamos, con el Ministro de Gobierno y luego ya directamente con el Jefe de Policía de Montevideo, que defendían sus acciones, consolidó un franco y abierto conflicto entre las instituciones.

En ese contexto, dos organizaciones fueron aumentando progresivamente su responsabilidad y visibilidad en la respuesta al desastre: La Junta Económico-Administrativa del departamento de Montevideo (espacio de poder local creado por la Constitución de 1830) y la Sociedad Filantrópica (organización de beneficencia creada por la masonería para responder a la epidemia). Pero la buena voluntad colisionó con la descoordinación y la natural improvisación. El diplomático francés Maillefer, apuntaba esos problemas en su informe de abril:

las autoridades, pues, empezaron a perder la cabeza. Primero habían negado la naturaleza o la expansión del mal; luego se pusieron a combatirlo un poco a ciegas

y por procedimientos a menudo contradictorios. (...) Al mismo tiempo, la Junta Económico-Administrativa, la Junta de Higiene Pública, la Comisión Sanitaria, la Sociedad Filantrópica y el Departamento de Policía llenaban los diarios con decretos, declaraciones, recetas y polémicas. (...) La consternación llegó al colmo cuando se conoció la muerte del Sr. Vilardebó, honor de la medicina Oriental, la de un médico polaco no menos caritativo y valiente a la cabecera de los enfermos, y el peligro extremo que corría el Dr. Petit, reemplazante del Dr. Leonard a la cabeza del hospicio de la marina imperial francesa, y como él, hombre de corazón, de ciencia y de abnegación. El exceso de la fatiga y quizás el temor, a veces retenía en su casa a otros miembros de la Facultad. Faltando el médico, sólo quedaba el sacerdote, y éste no cumplió siempre con su deber. (Buño 1983-62).

Pero más allá de esos problemas, la acción de estas instituciones tuvo amplios reconocimientos, junto a los esfuerzos individuales, que fueron tomados como paradigmas de la solidaridad; el diplomático francés Maillefer rescataba los ejemplos de los doctores Vilardebó y Petit, de Ramón Gómez, como presidente de la Junta Económico-Administrativa, de la Sociedad de Beneficencia y de las hermanas de Caridad italianas. Este esfuerzo contrastaba con la ya mencionada omisión de las autoridades:

Mientras extranjeros se exponían así, es deplorable que los más altos funcionarios de la República Oriental no hayan sentido a qué los obligaba su posición y el cuidado de su dignidad. El Presidente del Estado no apareció una sola vez en la Capital desde hace un mes. Los Ministros, con su Jefe, desertaron del Fuerte, centro del Gobierno. La Alta Corte de Justicia acaba de declararse en feria. Las Cámaras legislativas aún sesionan de tiempo en tiempo por la apariencia: pero se puede decir que toda la administración Montevideana se ha concentrado en las manos del Jefe Político D. Luis de Herrera, único magistrado de alto rango que no ha abandonado su puesto. Dicen que el Consejo de Ministros se reúne a veces en la casa de campo del Sr. Pereira para aparentar hacer algo, pero en definitiva no hacen más que temblar y ocultarse. (Buño 1983-62 y 63).

Si en el ámbito político emergieron descoordinaciones y francas disputas, en el ámbito social se desencadenó un conflicto de aun mayores proporciones que tuvo como protagonistas a jesuitas y masones. La epidemia amarilla facilitó la emergencia del primer duelo público abierto entre las ideas de caridad y filantropía, concepciones éticas de comunidad que en su

contradicción marcarán el posterior debate político sobre la secularización. La ayuda a los enfermos adquirió un valor simbólico dentro de esa discusión filosófica-espiritual, y los escasos jesuitas y los profusos masones arriesgaron y, en muchos casos, entregaron sus vidas en la respuesta al desastre.

Ocurrida la fiebre, comenzó a girar la ruleta de la culpa. Como se señaló, los primeros a quienes se asignó la responsabilidad fueron los boteros que comerciaban con barcos que traían pasajeros enfermos. La primera acción de gobierno consistió en la definición de una nueva culpa y su correspondiente castigo: sosteniendo que el brote epidémico se debía a que no se colocó en cuarentena durante el período previsto a los pasajeros del vapor “Prince”, el 11 de marzo el Ministerio de Guerra y Marina emitió un decreto firmado por el presidente que cesaba en sus funciones al médico de sanidad. La culpa de un funcionario por no aplicar las disposiciones sanitarias establecidas fue un rápido intento gubernamental de exoneración de las culpas políticas propias, especialmente si consideramos que las condiciones de abandono del lazareto de la isla Libertad hacían que la cuarentena, especialmente de varios días, no constituyera una opción real (y, además, que la decisión no fue unilateral, sino compartida con el Capitán de Puertos). Muchos culparon a la reciente instalación de la iluminación pública a gas, que se obtenía de la combustión de materiales orgánicos y, con especial relevancia, a los caños maestros que no llegaban al mar. La Junta de Higiene Pública y el Jefe de Policía, fueron las instituciones públicas más criticadas, inmersas en un paralizante conflicto mutuo y, como ya se ha expresado en varios ejemplos, de ese nivel hacia arriba en la jerarquía del gobierno las críticas recibidas por su omisión fueron implacables.

La epidemia, que había iniciado en febrero de 1857, alcanzó su mayor intensidad entre marzo y mayo. Cuatro meses después, el 5 de junio, la Junta de Higiene Pública envió una nota al Ministro de Gobierno notificando el fin de la “fiebre gástrica” que con carácter epidémico había atacado Montevideo. Si bien se registraron algunos fallecimientos posteriores, la fiebre amarilla había terminado. La enfermedad volvería a Montevideo en 1872 y 1873, pero con un impacto significativamente menor. En el otro margen del Río de la Plata, Buenos Aires registrará sus primeros casos de fiebre amarilla en 1858, pero será recién en 1871 cuando se desencadene una de las mayores epidemias de su historia, sobre la que se volverá en páginas siguientes.

4.1.1 Caso 1: Fiebre amarilla y descentralización

El primer caso de estudio en el que se comprobará la hipótesis se ubica en el ámbito de la descentralización. En este apartado se argumenta que el desastre generó una gran incertidumbre sobre las prerrogativas, acciones y capacidades institucionales que debían desplegarse y articularse para enfrentar la epidemia entre distintas instituciones y niveles de gobierno. En este estado de confusión se reconfiguró el poder de algunos actores, en la medida que los problemas de coordinación y el bajo desempeño de los primeros responsables de la respuesta (que correspondían a organismos del gobierno nacional: la Junta Nacional de Higiene y el Departamento de Policía, que estaba subordinado al Jefe Político) habilitó la emergencia del actor local (Junta Económico-Administrativa) que desde su misma creación tenía interés en consolidar sus atribuciones. De hecho, a pocos días de iniciado el desastre, la Junta intentó modificar por ley su inserción institucional, pero fracasó, como había fracasado desde 1830, cuando intentaba avanzar sobre las competencias de otras instituciones con más poder político, especialmente la policía.

Luego del intento fallido de realizar ese cambio institucional formal, la Junta Económico-Administrativa procuró constituirse como un emprendedor normativo, que postuló el ámbito local como espacio autónomo respecto al gobierno nacional y en relación inmediata con la sociedad (ambas dimensiones sustentadas en su capacidad de movilizar la solidaridad). Este intento parece oportuno, desde una institución que carecía de prerrogativas institucionales claras, pero que tenía como ilustre antecedente el Cabildo de Montevideo. Sin embargo, esta idea de la Junta como una institución sustentada en una solidaridad autónoma respecto al gobierno nacional no logró consolidar un clivaje, y se frustró su intención de instalar una alternativa institucional en el ámbito público. No se llegó a cuestionar su esencia legal, y predominó la idea que expresó un diputado en las cámaras unos años después, en 1861, durante una discusión sobre el presupuesto de las Juntas: “La Municipalidad no ha tenido ni tiene existencia legal entre nosotros. De la Junta se ha pretendido hacer una Municipalidad; pero aunque la Junta de Montevideo ha asumido, por decirlo así, ese carácter, puesto que por decreto gubernativo se le iban atribuyendo en casi todos los casos ciertas funciones que son extrañas a sus institutos, no puede hacerse eso, porque es convertir en Municipalidad lo que no es Municipalidad” (Citado por de Pena, 1899:259).

El fracaso de este intento de innovación se debió a la debilidad de la Junta Económico-Administrativa como emprendedor normativo, considerando que en ese estadio incipiente de

desarrollo predominaban otras solidaridades alternativas que aludían a los aspectos informales de la institucionalidad: en ese estado pre-moderno, que no lograba imponer el monopolio de la fuerza física legítima y que no disponía todavía de las aptitudes pluralistas y co-participativas que se gestarían en las décadas siguientes, las alternativas estructurales al poder del gobierno central solían pensarse en espacios informales; en ese contexto, el momento de la movilización de la solidaridad opositora que persuadía la mente y aceleraba los corazones era la revuelta armada, y la precaria solución formal era la celebración de acuerdos de coparticipación militarmente sostenidos. La idea que promovió la Junta Económico-Administrativa de constituir un espacio local autónomo no contó con recursos discursivos para ser convincente y establecer una alternativa institucional, para consolidar, en definitiva, una opción política real en ese contexto de incertidumbre; sólo el lento paso de los años permitirá que ese intento germine, y que las acciones de la Junta Económico-Administrativa durante la epidemia queden, de esa manera, como un ingrediente del cambio institucional gradual.

Cuando atacó la epidemia, entonces, las figuras institucionales que ocupaban el exiguo espacio descentralizado conviviendo en cada departamento con las jefaturas políticas designadas por el gobierno nacional, eran las Juntas Económico-Administrativas, que se habían creado en la Constitución de 1830. Sus atribuciones eran tan vastas como imprecisas y el constituyente había dejado a la Ley su reglamentación. Como señaló Gros Espiell, la Constitución de 1830 organizó un estado unitario y centralizado, y no contempló ninguna autonomía municipal o departamental. Las circunscripciones administrativas en las que se dividió el territorio, llamadas departamentos, eran gobernadas por Jefes Políticos designados por el Poder Ejecutivo, al que representaban. Si bien en cada departamento había una Junta Económico-Administrativa, integrada por vecinos, la Constitución no definía con claridad sus competencias, “pero resultaba del conjunto de sus disposiciones relativas al ‘Gobierno y administración de los departamentos’, que no tenían funciones ejecutivas, sino que su autoridad se limitaba a promover, a gestionar, a propender” (Gros Espiell 1973:73).

Esta decisión de los constituyentes consagró formal y definitivamente la ruptura de la histórica centralidad política del Cabildo de Montevideo. Si bien en sus orígenes, la Corona española había creado el Cabildo como un organismo aristocrático y con pocas competencias limitadas a

la gestión administrativa, el proceso posterior estuvo marcado por la ampliación de sus recursos económicos, su legitimidad y sus competencias.³¹

Esta institución local que había sido en sus orígenes un órgano cerrado de dominación colonial y con escasas competencias, devino en una institución con amplias prerrogativas, que cambió su fuente de legitimidad desde la jerarquía monárquica hacia la representación popular. Pero este centro promotor de las ideas de independencia fue alcanzado por la fuerza destructiva de la misma revuelta radical que generó. Como lo señala Alberdi respecto al Cabildo de Buenos Aires: “de un antiguo Cabildo español había salido a luz el 25 de mayo de 1810 el gobierno republicano de los argentinos; pero a los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricidio fue castigado con la pena del Talión” (citado por de Pena 1899:241). Esta aniquilación formal del Cabildo también ocurrió en Uruguay, entre otras razones porque se dio un proceso de difusión: los artículos de la Constitución argentina de 1826 referidos a este asuntos se transcribieron con escasas modificaciones a la Constitución uruguaya (de Pena 1899).

Siendo necesario definir sus competencias con más claridad, dos años después de aprobada la Constitución, la Junta de Montevideo elevó al Poder Ejecutivo la solicitud de pedir con urgencia al Cuerpo Legislativo una ley reguladora de sus atribuciones y rentas. Esa ocasión, que según Acevedo (1933:453) hubiera permitido el desarrollo de una poderosa institución descentralizada, se frustró por el estallido de una sucesión de revoluciones. De esta manera, el histórico poder de los cabildos perdió definitivamente la oportunidad de ser transmitido a las Juntas Económico-Administrativas: “el Cabildo, una institución prestigiosa en tiempos de la colonia y considerada sistemáticamente por orientales y extranjeros como instancia de legitimación en los tiempos de la colonia, fue abandonado” (Garcé 2017:6). Los sucesivos intentos fueron neutralizados por el interés concentrador del gobierno, ya que los proyectos

³¹ De Pena subraya dos hitos históricos en el desarrollo institucional del Cabildo. En primer lugar, su compromiso en la reconquista de Buenos Aires enfrentando a las tropas inglesas, que quizás pueda considerarse como una coyuntura crítica, que inicia el proceso de fortalecimiento material y simbólico del Cabildo de Montevideo. Para ilustrar ese momento histórico, el autor cita al doctor Lamas: “Ningún cálculo puede tener la generalidad, ni la difusión del sentimiento, cuando, como aconteció en Montevideo el 30 de junio de 1806, un pueblo se conmueve y se levanta por sí mismo, y piensa y obra como un solo hombre, es un sentimiento y nunca un cálculo político o estratégico el que lo impulsa y domina” (De Pena: 231). Este momento de contingencia fracturó una regla colonial que ya nunca volverá a recuperarse, en tanto el Gobernador debió admitir la participación popular en el gobierno, y le dio una fuente de poder al Cabildo que pasó a constituirse en el germen de la revolución. Unos años después, en este proceso que quizás pueda considerarse dependiente del camino, la revolución artiguista le dio al Cabildo en forma definitiva y contundente su representación democrática (De Pena).

de fortalecimiento implicaban quitar recursos a otros actores muy poderosos, como los jefes políticos, que impidieron su aprobación (Acevedo 1933:536 y Pivel y Ranieri 1966:407-10).

Dada esta debilidad institucional del ámbito local, es comprensible que las primeras acciones de respuesta a la epidemia de fiebre amarilla fueran lideradas por la Junta de Sanidad y el Departamento de Policía, bajo la dirección del Jefe Político. Sin embargo, el permanente intercambio de recriminaciones mutuas y la consiguiente parálisis, la imposibilidad de hacer cumplir las normas establecidas, el error de haber permitido el descenso de pasajeros desde barcos con patente sucia, la desconfianza ciudadana y de los periodistas por no haber sido informados a tiempo de la enfermedad fueron los factores que menoscabaron la legitimidad de las instituciones que iniciaron la respuesta, marcándolas con el estigma de la culpa y la ineficiencia. Por su parte, la Junta Económico-Administrativa, sin recursos ni fines establecidos, comenzó gradualmente a asumir el liderazgo de la coordinación estatal y la gestión de las donaciones, reivindicando su capacidad de movilización de la solidaridad social y de una cercanía con la gente que le permitía asegurar la efectiva aplicación de las normas, a partir de la persuasión. La sutil línea de continuidad que, en forma invisible, unía a la Junta Económico Administrativa con su prestigioso ancestro, el Cabildo de Montevideo, pareció asomar en esta nueva coyuntura con inusitada fuerza.

Pero este nuevo liderazgo no contó con la opinión favorable del poder central, que por medio del Ministro Requena y su Jefe Político y de Policía de Montevideo le trasladó explícitas comunicaciones por las que le negaba su competencia. El intercambio público de notas es esclarecedor del proceso que se ha expuesto. Con fecha 10 de marzo, cuando la epidemia ya estaba asolando Montevideo la Junta Económico-Administrativa envió una nota al Ministro de Gobierno, firmada por su vicepresidente Juan Ramón Gómez, preocupada por la mencionada falta de atribuciones y recursos claros, que en el contexto de la epidemia no le permitía tomar acciones eficaces. Por esta razón solicita un cambio institucional formal, que le asegure las competencias y los recursos para adoptar las acciones que la situación requería:

Es altamente deplorable que las Juntas E. Administrativas y, principalmente, la de la Capital, no tengan sus facultades bien determinadas para que su acción se hiciese sentir en todo lo concerniente al bienestar de su población, su progreso moral y material. En las épocas desgraciadas que atraviesan los pueblos, para hacer frente a sus necesidades, calmar las alarmas, y propender por todos los medios conciliatorios al lleno de los objetivos expresados. Hoy las juntas tropiezan

a cada paso con dificultades que nulifican su acción o chocan con las policías, cuyas atribuciones son también mal definidas.

Es, pues, por tales razones que se hace necesario recabar del Cuerpo Legislativo, una ley de municipalidades, que los ejemplos que hay en vigor en países más adelantados, la harían tan perfecta como útil adaptándola a nuestro modo de ser y especialidad de costumbres.

La Junta lamenta, hoy más que nunca, no poder ejercer su benéfica influencia, llenando las mil necesidades que se sienten para cortar el desarrollo que pueda tener la fiebre reinante en ciertos barrios de esta ciudad. (Buño 1983:67)

Y a continuación plantea en forma detallada las acciones que debían ser adoptadas, matizándolas con reivindicaciones institucionales, por ejemplo reclamando recibir el cobro de la patente de caminos que estaba asignaba a la Policía. La respuesta del Ministro de Gobierno Joaquín Requena del 16 de marzo le niega ese recurso institucional formal:

El gobierno se ha instruido de la nota que la Junta ha dirigido a este Ministerio con fecha 10 del corriente, en que lamenta la falta de una disposición legislativa que deslinde debidamente las atribuciones de las municipalidades, tanto más cuanto por esa falta, se cree hoy inhabilitada para llenar las mil necesidades que se sienten, con motivo de la enfermedad reinante en uno de los barrios de esta Ciudad.

En consecuencia, el Gobierno debe manifestar a la Junta, que respecto a lo primero, reconociendo la necesidad indicada, oportunamente recabará del Cuerpo Legislativo una disposición en aquel sentido, y en cuanto a lo segundo por la Junta de Higiene Pública y el Departamento de Policía ya se han tomado las medidas convenientes para detener el desarrollo de la enfermedad que tiene en alarma a la población de la Capital (Buño 1983:68).

El Ministro de Gobierno no sólo posterga indefinidamente el pedido de elaborar una Ley de Municipalidades, también señala que son otras las instituciones que han tomado esas acciones que ellos reivindican como propias. Cuando a la Junta Económico-Administrativa se le cierra el camino del cambio institucional formal, como tantas veces se le había cerrado desde su creación, modificó su discurso público y se constituyó en un canal de la solidaridad; allí reside

la novedad: comenzó a recolectar recursos, organizar la asistencia y mejorar la higiene de la ciudad. Como señala Buño (1983:69): “hay que reconocer que quien movilizó a la población, a la manera de cómo se organiza contra un ataque exterior y demostró una capacidad de organización y efectividad realmente admirables, fue la Junta Económico-Administrativa”.

Fue así que junto a la solicitud de donaciones, movilizó a la población para la limpieza de la ciudad y distribución de medicamentos. En una asamblea organizativa realizada el 25 de marzo, se definieron las competencias que asumiría la Junta Económico-Administrativa en esas circunstancias; esto es, se apeló directamente a la legitimidad brindada por los vecinos organizados, sin atender al marco normativo que se había intentado sin éxito modificar. La prensa recogió los resultados de esa reunión:

La Junta Económico-Administrativa que nunca es la última en el camino del bien, reunió ayer en su salón un número crecido y respetable de ciudadanos para pedir el concurso del vecindario y tomar, de acuerdo con él, todas las medidas conducentes a atajar el mal. Hablóse largamente del carácter de la enfermedad reinante, de las causas que habían influido en su aparición y de los diversos medios a emplear para contrariarla, así como de la posición que la Junta debería asumir sin necesidad de delegar sus atributos. Así pues, quedó materializado el proyecto publicado ayer en el ‘Comercio’ y convenido que la Junta obraría con entera libertad, contando con el concurso sincero y espontáneo del vecindario, representado en ese momento por una parte muy respetable de ciudadanos. (Buño 1983:70).

El documento que surge de esa reunión resume en su párrafo inicial con toda claridad el reposicionamiento discursivo que buscaba la Junta:

Deseosa esta corporación de propender por todos los medios a la conservación de la salud pública, que tanto preocupa su atención, y considerando que aquella podría ser gravemente comprometida si la Población mirase con indiferencia las medidas Policiales y consejos de las Junta de Higiene Pública: teniendo en vista además que serían hasta cierto punto de vista, infructuosos los esfuerzos que se hacen si los vecinos no prestaran su más asidua e interesante cooperación. Penetrada la Junta E. de estas consideraciones y en virtud de las facultades que le acuerda la Constitución de la República, de consuno con los vecinos de la Capital que se han prestado a secundar sus trabajos, ha resuelto...

Y a continuación listaba una gran cantidad de atribuciones, que priorizaban especialmente su acción con los vecinos, movilizándolo su solidaridad y ubicándose como un facilitador de la legitimidad de las decisiones del Estado central.

La Junta Económico-Administrativa se presentó como la organización que intermediaba entre la población, las víctimas y las autoridades de gobierno, intentando remover, seguramente, el recuerdo de los antiguos y abandonados cabildos abiertos. La respuesta del Gobierno a esta posición nació en el marco de un debate coyuntural originado por la destrucción de las casillas de madera, construcciones precarias que eran señaladas como fuentes del contagio. Habiendo la Junta recibido un pedido del cónsul de Francia, que en unos casos reclamaba indemnizaciones y, en otros la suspensión de las acciones de demolición, lo hace suyo y eleva ese mismo pedido al Ministro de Gobierno.

La respuesta del Ministro de Gobierno Joaquín Requena, fechada el 17 de abril, estaba cargada de todo el peso del poder formal, con el objeto de eliminar cualquier ambigüedad respecto al rol institucional que le correspondía a cada actor:

Elevada al conocimiento de Su Excelencia el Sr. Presidente de la República, Jefe Superior de la Administración General la nota que V/S me ha dirigido con fecha 13 del corriente en nombre de la Junta Económico-Administrativa del Departamento, haciendo calificaciones y observaciones acerca del decreto dictado el 21 del pmo. mes de Marzo, con relación a las casillas y proponiendo la forma de ejecución me ha ordenado contestarle: que aunque salva las buenas intenciones de la Junta no puede dejar de extrañar que ella no haya tomado en consideración, antes de asentar las calificaciones indicadas, que el Gobierno ha procedido no sólo con el dictamen competente de la Junta de Higiene y prestando atención que merecen sus conocimientos profesionales sobre medidas de salubridad pública, sino fundándose en las disposiciones preexistentes que se invocan en el mismo decreto del 21; que según estas disposiciones desde 1841 está prohibida toda construcción de casas de madera en la Ciudad y la ordenanza de 1854 de traslado a sitio despoblado.

En consecuencia las casillas o han sido construidas y subsisten en infracción de lo manifestado por aquella disposición y visible desprecio de la autoridad, o a condición de ser destruidas el día que la autoridad lo ordenase; que las razones que se hacen en los acuerdos citados y las muy especiales de la situación en que se

encuentra la Capital prueban acabadamente ya que se estarán violando la rectitud y equidad del Gobierno, que no se proceda ni se debe suponer que el Gobierno destruye por el placer de destruir, pues el Gobierno comprende bien que la base de su poder administrativo es la justicia y la utilidad general, aunque lastime alguna vez los intereses particulares y precisamente, precisando el mejor consejo en sus deliberaciones para poder dar con la mayor razón y energía indispensables a sus actos y de ninguna manera, ni en lo más mínimo necesitan ni dispensan de la sanción de las Juntas Económico-Administrativas; que no son las casillas el único alojamiento perteneciente a las familias pobres pues hay en la Ciudad crecido número de edificios de material cuyas habitaciones se alquilan aisladamente y por un precio módico y donde se puede vivir sin los inconvenientes que traen las viviendas de madera. Y, por último, siendo la ejecución de las medidas adoptadas en el presente caso, como en otros análogos por el Gobierno, de la competencia del Jefe Político, delegado del Poder Ejecutivo, y a quien corresponde por la Constitución Nacional todo lo gubernativo del Departamento, él procederá como entienda exigirlo las circunstancias y conformándose con el espíritu de moderación y de firmeza que caracterizan la presente administración (Buño 1983:76-77).

Luego de este fuerte discurso de autoridad del poder central frente al desafío de la autoridad local, no se identifican nuevos debates sobre la estructura institucional del Estado, y todo se mantuvo en los límites establecidos. La fiebre amarilla siguió avanzando, y el trabajo de la Junta también. Pero no se identificaron cambios en el marco de gobernabilidad de la respuesta ni tampoco se profundizó el ejercicio discursivo, sea de la Junta como del gobierno. Cuando la epidemia había terminado, la Junta Económico-Administrativa (1857b) publicó un informe en donde se rendían escrupulosas cuentas de todos los ingresos y egresos realizados y en su Memoria correspondiente al año 1857, presenta la última reivindicación del rol de la institución al nivel municipal en el marco de la epidemia, con especial referencia a su representación popular e independiente del gobierno nacional:

Las Juntas E. Administrativas tienen un rol importantísimo que desempeñar; rol que impone la Constitución, cuyos fundamentos tuvieron en vista dar al público guardianes inmediatos de sus prerrogativas y derechos, vigilantes de la educación primaria o impulsores de la agricultura, de la prosperidad, ventajas y mejoras que juzgasen necesarias o útiles a sus Departamentos.

Los legisladores iniciaron el pensamiento y dejaron el cuidado de su desarrollo a las generaciones venideras. Natural era que así sucediese porque ¿Cómo habían de imaginar que su útil pensamiento, que su sabia iniciativa había de permanecer estéril y sin fruto? (...) Por qué no han sido las J.J.E AA. verdaderas municipalidades con sus rentas propias, sus deberes y facultades bien definidas, su prestigio y su autoridad bien elevadas? (...)

Ni los peligros de la epidemia, ni los compromisos de otra especie la arredraron de cumplir con su deber; enteramente ajena a toda mira política a todo interés de partido que jamás influyó en sus deliberaciones y trabajos municipales, tiene la conciencia del deber que ha llenado. (Junta Económico-Administrativa 1857)

La idea de descentralización que propuso la Junta Económico-Administrativa, su propuesta de constituirse en un espacio formal de poder con una legitimidad independiente del gobierno central y de los partidos, no logró establecer un cuestionamiento relevante y, por tanto, tampoco pudo establecer una alternativa institucional, condición necesaria para que pueda identificarse una coyuntura crítica. Será con el fin de las guerras civiles y el avance de la modernización del Estado, a principios del siglo veinte, que el Partido Nacional asuma como propia la descentralización y esa idea que se intentó desempolvar durante la epidemia permita la efectiva articulación política alrededor de la institución departamental³². El desastre, por tanto, no tuvo como efecto inmediato una coyuntura crítica en el ámbito de la descentralización, si bien es posible argüir que permitió el avance de algunas ideas que, sesenta años después, llevarían a la creación constitucional de las Intendencias Municipales.

La identificación del proceso de cambio institucional gradual de la descentralización, y especialmente de cómo influyó en él la epidemia de fiebre amarilla, excede el alcance de esta investigación. La Junta Económico-Administrativa de Montevideo consiguió, a partir de su actuación en la epidemia, un capital de legitimidad y recursos económicos sobrantes de las donaciones que podrían haberle permitido iniciar un proceso de fortalecimiento como instancia descentralizada de gestión de políticas públicas. Pero en los años siguientes, si bien hubo renovados intentos de otorgar competencias a las Juntas, la imposibilidad de llegar a acuerdos políticos sólo permitió avances fragmentarios. El marco institucional y los equilibrios de poder, por tanto, si bien parecían dinámicos y ambiguos, se mostraron estables. Durante la

³² Respecto al rol del Partido Nacional en la incorporación de la descentralización en la Constituyente, ver, entre otros, Martins (2016).

presidencia de Latorre, disminuyó su importancia en desmedro de los Jefes Políticos, y al terminar el militarismo, se comenzaron a elaborar nuevamente proyectos de organización municipal. En 1891 se aprobó la Carta Orgánica de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo. Mientras tanto, otros proyectos surgían y morían, sedimentando ideas que en 1903 llevaron a la aprobación de una ley de reglamentación de las Juntas, que fue promulgada en diciembre de 1909. Esta reglamentación estaba en línea con el nivel de centralización planteado en la Constitución, que no les concedió autonomía presupuestaria ni funcional.

Además, dos años antes, se había aprobado, a instancias del doctor Williman, un proyecto que creaba la figura del intendente, cargo nombrado por el ejecutivo nacional. Esto transformaba a las Juntas Económico-Administrativas en simples cuerpos deliberantes. Pero la discusión parlamentaria permitió la consolidación de un discurso que pasó a ser dominante. Los periodistas de Montevideo se movilizaron para:

aunar esfuerzos y mancomunar voluntades, a fin de que la prensa del país, que interpreta y difunde los sentimientos y los intereses populares, oponga una valla al absorbente centralismo que informa el proyecto de ley de Intendencias del Poder Ejecutivo, que, importando un golpe de muerte para la autonomía municipal, atenta manifiestamente contra las libertades comunales'. En la cámara de diputados, la discusión del proyecto permitió que algunos diputados se manifestaran en contra de lo que equivalía a la supresión de las Juntas Económico-Administrativas, quitando con ello al pueblo la posibilidad de gobernarse a sí mismo, dijeron. (Acevedo 1934:514).

Finalmente, este tipo de argumento fue decisivo para la creación de cuerpos municipales elegidos popularmente en la Constitución de 1918. Con apoyo en esta rápida descripción, no parece posible identificar una línea de continuidad histórica que tenga en la epidemia un punto de inflexión significativo. La idea de un Estado descentralizado ya era una opción institucional antes de 1830 -si bien los constituyentes no la adoptaron- y siguió siéndolo más adelante. Además, el derrotero posterior a la epidemia de fiebre amarilla fue errático y contingente, por tanto, no es posible afirmar que durante la epidemia se generó un proceso medianamente sostenido que permita conectarlo con la Constitución de 1918. Pero vale citarlo como un antecedente, porque el desastre renovó y dio brillo con la legitimidad de su acción a un discurso que, en muchos aspectos, será utilizada en la etapa constituyente, cuando las condiciones le dieron un carácter más persuasivo. En esa ocasión, además, el Partido Nacional

levantó decididamente la bandera de la descentralización y se constituyó en un eficaz emprendedor normativo.

Considerando la puesta a prueba de las hipótesis de este trabajo (recuérdense los dos factores: que la incertidumbre generada por un desastre facilita la ocurrencia de una coyuntura crítica cuando existe un emprendedor normativo con ideas persuasivas, y que el desastre facilita la ocurrencia de una coyuntura crítica por medio de la redistribución del poder), se puede comprobar que: i) la epidemia acentuó fuertemente la incertidumbre en un ámbito institucional que estaba marcado, desde antes, por la ambigüedad respecto a los roles y competencias de los distintos actores, ii) se dio una lucha abierta entre los actores relevantes, y una consecuente distribución de poder, iii) se identificó a la Junta Económico-Administrativa como un débil emprendedor normativo que utilizó la solidaridad y la intermediación entre el Estado central y los ciudadanos como ideas fundamentales de su discurso, pero sin ser persuasivo, por lo que no logró cuestionar el espacio de entendimientos compartidos ni conformar una alternativa institucional sustancialmente distinta a la que existía antes del desastre y, iv) no se generó una coyuntura crítica, aun cuando se identifiquen algunos legados para el cambio institucional gradual.

Estos hallazgos resienten el segundo factor de la hipótesis, en tanto frente a la existencia del evento explicativo (precisamente, esa profunda reconfiguración de poder que resultó de la emergencia de la Junta Económico-Administrativa en un espacio público arrasado) no se encuentra el evento explicado (coyuntura crítica). Respecto a la validez del primer factor, no se identificaron un actor normativo con capacidades persuasivas ni una coyuntura crítica. En este caso, queda consignado que existió un actor que planteó una alternativa institucional, pero la Junta Económico-Administrativa tenía muy pocos recursos para llevarla adelante, y la idea que propuso (que remitía sus antecedentes a los cabildos abiertos) no logró ser lo suficientemente convincente para redefinir ese momento de incertidumbre generado por el desastre en clave de un cuestionamiento al marco institucional.

Por ello, se puede adelantar que las conclusiones derivadas de esta unidad de análisis son, de las seis seleccionadas, las que más están influidas por el tratamiento dicotómico que se definió al seleccionar la metodología. Como se planteó en el párrafo anterior, existió un discurso y un emprendedor normativo, pero si bien creativo y enérgico, de tal debilidad que no puede considerarse como un caso positivo. No existió coyuntura crítica, pero se vivió una pequeña crisis institucional que finalmente no cristalizó en un clivaje. Estos factores, por tanto, tuvieron

un margen de interpretación y variabilidad que la dicotomía impide capturar, si bien ello no menoscaba la confianza en la precisión de los hallazgos.

4.1.2 Caso 2: Fiebre amarilla y relación Fuerzas Armadas – Estado

El segundo caso refiere al rol institucional de las Fuerzas Armadas en su relación con el Estado. En 1857 el Estado moderno no estaba conformado y estaba lejos de contar con un aparato especializado que reivindicara exitosamente el monopolio del uso de la fuerza física legítima. Las Fuerzas Armadas no tenían consistencia institucional ni espíritu de cuerpo. Según datos de Acevedo (1933:589), debido a la confianza del gobierno en el apoyo militar brasileño, los efectivos de línea presupuestados para 1855 se redujeron a un centenar de soldados de artillería y a dos planas mayores y dos cuadros de oficiales. Si bien hubo intentos de restablecer el ejército de línea, surgidos poco tiempo después, incluso desde el propio gobierno, no pudieron cristalizarse por razones políticas y, especialmente, por la debilidad financiera del país.

El ejército no tenía siquiera una medianamente significativa presencia material, y no participó de la respuesta a la emergencia. Debido a esta ajenidad, no se identifican cambios en la configuración de poder de las Fuerzas Armadas en el ámbito del Estado. Tampoco existían ideas que permitieran repensar el rol del ejército en ningún aspecto. No será sino hasta el regreso de los soldados que pelearon en la Guerra del Paraguay que se inició el desarrollo institucional de las fuerzas armadas, como consecuencia del prestigio ganado³³. El posterior militarismo permitió su profesionalización, marcando una significativa diferencia bélica con las milicias opositoras, y especialmente, dándole un soporte ideológico; porque como señala López Chirico, no fue sólo la evolución de la técnica bélica que permitió el desarrollo institucional del período militarista y que definió la inserción profesional de las Fuerzas Armadas, sino que también, al amparo de Latorre, se consolidó una ideología propiamente militar, interna al aparato del ejército uruguayo:

se trata del enaltecimiento de determinados valores, como la acentuación de un sentido policíaco del orden, el apego al contorno físico de origen –la ‘patria’ en su acepción más primaria-, idea de una ‘tarea’ a realizar en el suelo patrio –embrión del ‘mesianismo’ propio de la institución-, fusión del sentido igualitario en premios

³³ González (2002:30) plantea que la profesionalización militar en Uruguay remite sus más tenues antecedentes a la Escuela Militar Oriental, creada en 1858, al siguiente año de la epidemia de fiebre amarilla(1858) y a la Escuela de Náutica, creada en 1863.

y castigos con un 'respeto casi religioso por las jerarquías del rango y la fortuna', todo ello unido al cultivo de virtudes personales caras a la moral militar, como el trabajo intensivo, la extrema sobriedad, la honestidad y la 'eficacia' adicta a un pragmatismo más allá de la pura formalidad. (López Chirico 1985:33)

Este caso, por ello, no brinda hallazgos sólidos para el análisis de las hipótesis establecidas en este trabajo. El Estado uruguayo pre-moderno no tenía delimitado el espacio para las Fuerzas Armadas, que tenían un desarrollo material y simbólico tan incipiente que no constituían un actor que pueda promover una pugna de poder: por tanto, sólo se le puede atribuir el aumento generalizado de la incertidumbre que afectó a toda la sociedad montevideana y su marco institucional (si es posible afirmar eso en un ámbito casi vacío), pero sin reconfiguración de poder, ni discursos que buscaran alternativas institucionales.

4.1.3 Caso 3: Fiebre amarilla y relación Iglesia - Estado

El tercer caso de estudio atiende al rol de la iglesia y su relación con el Estado. La epidemia de fiebre amarilla de 1857 no modificó significativamente, en forma directa, la configuración de poder entre los actores que habitan este ámbito institucional, pero desató un inédito debate público de ideas y discursos rupturistas; los emprendedores normativos establecieron un combate filosófico, religioso y político, que permitió que la secularización se ubique, por vez primera, en el ámbito público. Esto permite afirmar que como consecuencia del desastre se cristalizó una coyuntura crítica que afectó una de las características de larga duración más perdurables en Uruguay. Respecto a ello, antes de desarrollar el caso, vale resaltar el dato particular y permanente de la intensidad de la laicidad uruguaya. Da Silveira (s/d) señala que la forma específica de la separación entre el Estado y la Sociedad nació marcada por la fórmula francesa, impulsada por el conflicto entre católicos clericalistas, por un lado, y positivistas de cuño masón, por el otro. La laicidad resultante, dice este autor, es una forma excepcionalmente rigurosa de la secularización, porque pretende crear las condiciones para asegurar en forma simultánea el ejercicio libre de la ciudadanía (sin injerencias religiosas) y el ejercicio libre de la libertad religiosa (sin injerencias del Estado); en Francia se consideró la religión como un fenómeno exclusivamente privado, y como lo señala una ley de 1905: "sin reconocer ningún culto". Esta frase tiene implicancias profundas: "esta afirmación es mucho más que una simple declaración de independencia. La ley no dice que el estado francés no se identifica con ningún culto o que no privilegia ningún culto sino que no reconoce ningún culto: se declara ciego, insensible a la significación social del fenómeno religioso. El derecho público

francés se organiza del mismo modo en que lo haría si las religiones no existieran.” (da Silveira, s/d:185) El autor insiste en que esta versión radical de la laicidad es una excepción en el mundo, no una regla, y que en Uruguay las ideas laicas se han aplicado de forma aun más ortodoxa que en Francia, constituyendo un caso atípico ya no respecto a los estados confesionales, sino entre los países democráticos modernos que, si bien manifiestan una clara separación entre la Iglesia y el Estado, mantienen lazos de interacción y reconocimiento con la pluralidad de manifestaciones religiosas que se viven en la sociedad. Si bien Caetano y Geymonat (1997) relativizan las afirmaciones de da Silveira, señalando que la pronunciada privatización de lo religioso y el desarrollo de una “religión civil laicizada” -las dos dimensiones que marcaron el proceso de secularización nacional- también fueron características regionales, aceptan que la excepcionalidad uruguaya en este tema radica en que su implementación fue más exitosa y sus efectos más generales y duraderos.

Este caso de estudio atiende a un rasgo institucional muy particular y relevante en la historia y en el presente de Uruguay. Por tanto, examinar los primeros años de ese conflictivo proceso histórico que moldeó la relación entre la Iglesia y el Estado en Uruguay exige anotar las condiciones específicas que marcaron un proceso distintivo que generó una dependencia del camino que se retroalimentó durante todo el siglo pasado, y que aún hoy se manifiesta como un dato institucional sólido, ya no sólo en relación con la Iglesia Católica, sino frente a la diversidad de religiones alternativas que proliferan en un contexto de cambios culturales y sociales mucho más amplio³⁴. Cuando un rasgo institucional adquiere la fortaleza y persistencia del que se está estudiando en este caso, la fortaleza de las macro explicaciones puede encubrir algunas situaciones y hechos que, de acuerdo a las teorías predominantes, podrían ser considerados fútiles, pero que forman parte de sus causas históricas y, especialmente, de las que dan cuenta de su especificidad. Este parece ser el caso que se está estudiando.

De acuerdo a Ardao, el racionalismo y la secularización vivieron tres estadios de desarrollo en el siglo XIX. En la primera mitad de siglo, Uruguay era un ejemplo de virtudes religiosas hasta que, en la década del '50, aparece la “cuestión religiosa” dentro del catolicismo masón. Hasta mediados de los años sesenta, masones y jesuitas se enfrentaron dentro del catolicismo. Ese fue el primer estadio, que estuvo marcado por la epidemia; en esa crisis predominó el racionalismo teísta del catolicismo franc-masón que representó la crisis de autoridad de la

³⁴ Existen múltiples fuentes para profundizar en este tema. Para una breve y variada descripción de este fenómeno, ver Filardo (2005)

iglesia con que se abre la época moderna. La segunda fase se dio entre 1865 y 1880, cuando se abrió la corriente del racionalismo en sentido estricto: racionalistas y católicos se enfrentaron en una explícita y formal crisis de fe. Entre 1880 y 1925 se abrió paso el liberalismo, y en ese último estadio, las fracciones liberales y clericales se enfrentaron en el terreno político-institucional, las primeras impregnadas por el racionalismo agnóstico y ateo y las segundas por las tendencias positivistas y científicas propias del siglo XIX europeo.

Dentro de ese desarrollo de largo plazo, la epidemia de fiebre amarilla constituyó el momento crítico en el que se desencadenó el primer conflicto abierto de la secularización uruguaya, cuando algunas de las ideas que orientarán la posterior secularización fueron incorporadas en los discursos que se tejieron en una lucha persuasiva tenaz, con la aparición en la escena pública, por primera vez, de la masonería.

La epidemia, abrió el primer conflicto abierto entre masones y jesuitas en la historia uruguaya y de esa manera inauguró en el ámbito público el proceso de racionalización y secularización que se desarrollará en las siguientes décadas y que se consagrará constitucionalmente en 1918. Masones y jesuitas fueron reconocidos por su compromiso y coraje en la lucha contra la enfermedad y protagonizaron un colosal debate ideológico, con contenido religioso y filosófico, respecto al tipo de solidaridad que debía regir el orden social: por un lado, la idea cristiana de caridad, que era consustancial al orden colonial y que, en gran parte, permanecía vigente hasta ese momento y, por otro, la idea de filantropía, que era la desafiante y que en su avance empujaría la particular secularización uruguaya. Ambos grupos actuaron como emprendedores normativos en el contexto de la incertidumbre generada por la epidemia.

El conflicto ideológico tuvo, de un lado, a la Compañía de Jesús, que contaba con el impulso radical de quien desde 1846 era el Papa Pío IX. La Iglesia Católica sostenía el mensaje de la salvación del alma (obviamente individual) por medio de la espiritualización de la riqueza, que era la compra de esa salvación del alma instrumentada, básicamente, en la transferencia testamentaria de los bienes a las arcas de la Iglesia. En el marco de este intercambio, los Jesuitas eran especialmente hábiles en la acumulación de riquezas para la Compañía, y se habían convertido en la orden más rica de América Latina. Pero en 1767 fueron expulsados por el Rey Carlos III de todos sus dominios; poco después la orden fue suprimida y será restablecida en 1814. Retornaron a Uruguay en 1842, quince años antes de la epidemia de fiebre amarilla.

Por otro lado, estaba la masonería, que durante el desastre pudo mostrar públicamente su mejor perfil, por medio de la Sociedad Filantrópica. Sin mayores certezas, dada la discreción que la caracteriza, se puede afirmar que la masonería estuvo presente en Uruguay desde la colonia, y pocos años antes de la epidemia, en 1855, había logrado inaugurar el Gran Oriente de Uruguay. Debemos considerar que hasta la epidemia de fiebre amarilla, la masonería convivía en paz dentro mismo del catolicismo, más allá de algunos conflictos puntuales; históricamente la masonería estaba junto al catolicismo, y de hecho, en algunos países y en algunos momentos, estuvo conformada en forma casi exclusiva por ellos. Pero la condenación de la masonería por parte del Vaticano, que fue asumida con especial celo por los jesuitas, llevó a caminos de divergencia que no presentaban vías de retorno. Como señala Ardao (1962:83), será recién en los sesenta cuando la masonería se despoje de su esencia católica, cuando ponga en cuestión su credo durante la denominada crisis de la fe.

Respecto a su ingreso en la escena pública, señala Ardao (1962:99): “En ese mismo año 1857, un hecho importante dio motivo a que la renaciente franc-masonería nacional, ramificada a la sazón en numerosas logias, hiciera públicos, y hasta popularizara, su existencia y sus trabajos. Fue la terrible epidemia de fiebre amarilla que de marzo a junio asoló ese año a Montevideo. La masonería tuvo una descollante participación en la lucha contra el flagelo.”

Ardao describe el lance dramático entre ambos grupos; la perspectiva del autor es especialmente relevante para esta investigación, en la medida que atiende a la lucha persuasiva sobre ideas filosóficas y religiosas que se plantearon en el marco de un cuestionamiento profundo de los valores que sostenían a la sociedad montevideana; la epidemia, en este ámbito, tuvo un significativo impacto desintegrador:

en ocasión de la epidemia de fiebre amarilla, tuvo lugar el primer encuentro a plena luz entre jesuitas y masones. Rivalizando en la lucha contra la peste, rivalizaban de paso en una pugna de tendencias filosófico-religiosas. Se trataba de arrebatar presas a la muerte, pero al mismo tiempo y por los mismos actos, de conquistar conciencias para las respectivas posiciones. El hondo dramatismo de las circunstancias contribuyó a que el espíritu religioso nacional fuera sometido en ese histórico año 57, a una conmoción como nunca había experimentado hasta entonces. Esa conmoción continuaría vibrando intensamente en los años que siguieron. (...)

Muy numerosos, bien organizados y con buenos recursos económicos, los masones se hallaban en mejores condiciones materiales que los jesuitas. Pero éstos —sólo dos entonces en la capital— no les cedieron en decisión y espíritu de sacrificio, a lo que hace justicia el propio masón Heraclio C. Fajardo en su citada crónica del episodio. Por su parte, el también citado cronista jesuita Rafael Pérez, se manifiesta en términos que dan acabada idea de cómo se desarrolló entonces la lucha entre ambas Órdenes.

El P. Sató solo con el P. Cots, se entregaron totalmente al auxilio de los apestados, tanto en el Hospital a donde afluían en gran número, como en las casas particulares a donde eran llamados a todas horas del día y de la noche, teniendo a veces que luchar, no con el enfermo ni menos con la familia que los llamaba ansiosamente, sino con la diabólica secta de los masones solidarios que asediaban las casas de sus cofrades, para que no volvieran atrás impelidos por el aspecto terrible de una muerte próxima. A pesar de la crueldad y salvaje ferocidad masónica, los Padres lograron la conversión de varios de los principales, como lo publicaron los periódicos, elogiando merecidamente los trabajos increíbles sostenidos en tres meses de llanto y luto, y maldiciendo a las logias que no respetaban siquiera la ira de Dios ni el azote espantoso que tenía a la ciudad sumida en la aflicción (...)

Tal sucesión de choques entre jesuitas y masones, crean y estabilizan una profunda división en el seno del catolicismo uruguayo. Los Padres de la Compañía de Jesús, repartidos entre Montevideo y Santa Lucía, eran contadísimos; pero la corriente jesuítica se constituye y fortifica con elementos del clero y el laicato católico que van tomando partido a su favor. La corriente masónica, a su vez, se constituye y fortifica también con elementos del clero y el laicato católico, no siempre iniciados expresamente en las logias, pero que apoyan y sostienen su acción. El antagonismo ejerce su influencia y hace su obra en todas las clases y esferas de la sociedad, desde la política hasta el hogar, en cuyo recinto entra dividiendo apasionadamente a las propias familias. (Ardao 1996:103 y ss)

Durante el desastre se facilitó, por un lado, el inicio de una sucesión de eventos significativos en la evolución de la secularización en Uruguay y, por otro lado, y aun más importante, la epidemia generó un estado de opinión marcado por la incertidumbre que permitió el

surgimiento, explícito y coherente de una idea que hasta ese momento sólo se asomaba en indicios sutiles, y que será clave en el proceso de secularización, la que postula la filantropía y la solidaridad en el marco de una reivindicación individual, y que se contrapone a la noción de caridad cristiana. Barrán describió esa transformación de largo plazo entre la época colonial y la finisecular:

La concepción sobre el otro había variado. De sentirse como un ser cuyas necesidades eran legítimas y deseables pues facilitaba el ejercicio del amor o la 'caritas' que unía a la humanidad toda, el otro pasó a ser percibido casi como un necesario homo clausus en el sentido que Norbert Elías ha dado a este término, es decir, un ser cuya máxima virtud consistía en su capacidad de bastarse a sí mismo sin necesitar a nadie. Aunque, en cierta medida, deberíamos corregirnos pues el dar por amor se transformó en el laico deber socialista y batllista de la solidaridad y la justicia social. Lo que sí tendió a convertirse en mero anacronismo fue la 'caritas', la emoción y el sentimiento que habían legitimado el dar y el pedir (Barrán (1998 [2]:9).

El debate entre caridad y filantropía que se desencadenó durante la epidemia, fue la confrontación entre dos formas de definir la relación entre los individuos, dos formas éticas de concebir la comunidad. Por un lado, la caridad era una transacción que integraba conjuntamente los costos y beneficios del presente y los del más allá, así como los bienes materiales y espirituales, todos en un mismo cálculo. Esta particular racionalidad que mezclaba lo material y espiritual, implicaba a la globalidad de las relaciones sociales y, por tanto, también a la concepción del Estado, que muchas veces sólo actuaba a partir de la apelación ética, voluntaria, resignando cualquier medida coercitiva que pueda considerarse como lesiva de la caridad.

Barrán (1998 [2]) 132) nos ofrece como ejemplo del funcionamiento político de la caridad cuando el Cabildo de Montevideo el 14 de enero de 1813 en un contexto de escasez de agua recibía quejas de los vecinos por el derroche y la mezquindad de los propietarios e inquilinos de fincas con acceso a ese recurso, emitió un edicto que prohibía lavar ropa con el agua de los aljibes, y esperaba “confiadamente en la generosidad y benevolencia de sus moradores” para compartirla con quienes la necesitaban. Por tanto, subraya Barrán, el “Cabildo no se atrevió a convertir en obligación legal el deber ético cristiano del compartir y se mantuvo dentro de las concepciones dominantes de la caridad para manejar un problema social que podía tener

repercusiones políticas graves en una ciudad sitiada.” La idea de caridad marcaba, por tanto, una concepción política sobre cómo debía interpretarse la ayuda al necesitado, que hoy pasó a ser objeto de las políticas sociales. Y el ejemplo citado no era una excepción, continúa Barrán:

El lenguaje del Cabildo en todas las ocasiones en que enfrentó problemas sociales fue de naturaleza moral, afectiva y religiosa, y por lo general no intentó fundamentar con razones seculares la ayuda a los sectores desprotegidos. El léxico del Cabildo, una institución pública afecta a los burocratismos, los formulismos y las lentitudes de la administración colonial, se cubrió con un peculiar pathos religioso y sentimental y perdió toda precisión cuando trató la temática social. En aquella sociedad católica, la pobreza debía tratarse con ‘compasión’ y ‘ternura’, argamasa que debía unir a los hombres a través de la ‘caritas’.

La epidemia de fiebre amarilla cristalizó una corriente de ideas que divergían de esta arraigada forma de concebir las relaciones sociales y políticas, y facilitó una confrontación pública, que condensó todas las diferencias y semejanzas ideológicas en el conflicto fundamental entre la caridad como una forma de salvación eterna, de la propia alma, que requería en forma indispensable del concurso de la Iglesia Católica, frente a la filantropía que tomaba de modelo a la familia como el círculo más cercano de solidaridad y, con ese modelo, la conformación de asociaciones de hermandad.

Durante la incertidumbre del desastre, algunas ideas que ya estaban germinando al nivel regional y nacional pero que en Uruguay no se habían expresado con claridad, tuvieron la oportunidad de proyectarse con una capacidad persuasiva inédita. La masonería promovió una nueva forma de relacionamiento social:

como vínculos de unión y de confraternidad (que) están rindiendo al país y a la humanidad grandes servicios que es preciso sacar de la oscuridad en que están envueltos. Si los desgraciados que caen hoy víctimas de la fiebre tienen asistencia, médicos, boticas y dinero a su disposición, se debe a las sociedades masónicas de beneficencia –y aun los que no caen víctimas de la fiebre, pero que escasos de recursos o inutilizados por los trabajos, las familias desgraciadas pero virtuosas que reclaman el apoyo de los sentimientos honorables (...)” Estas sociedades se dedican “al cultivo de los sentimientos fraternales que deben ligar a todos los miembros de la gran familia humana, al desarrollo de la educación popular, y al

*afianzamiento de los sentimientos religiosos y cristianos que debe profesar todo hombre reunido en sociedad.*³⁵

Esta lucha expresiva tuvo a los masones como los más exitosos emprendedores normativos. El caso de los “hermanos Cabot” es la versión más acabada y recurrente de esa estrategia discursiva. Rosa y Federico Cabot eran dos hermanos de clase alta que enfermaron de fiebre amarilla y fueron abandonados por su padre en el Hospital de la Caridad, donde murieron a los pocos días. Era una norma tácitamente establecida que sólo los más necesitados, aquellos sin capacidad de solventar los cuidados en su propia casa, recurrieran al Hospital. Estos dos hermanos quedaron bajo el cuidado de las hermanas de la Caridad, y murieron a los pocos días.

En una ciudad dominada por el pánico y la enfermedad, donde las personas huían, enfermaban y morían por cientos, el hecho conmovió la sensibilidad de la sociedad montevideana, ocupando páginas enteras de los diarios y hasta mereció una novela histórica: “La tumba de Rosa”, escrita por Antonio Díaz (escritor de cierto reconocimiento, masón, hijo del Ministro de Gobierno que firmará la expulsión de los jesuitas). En el libro del también masón Heraclio Fajardo sobre la epidemia (1857), dieciocho páginas son dedicadas a los que denomina “Mártires del Deber”, que es un homenaje a los Dres. Vilardebó y Rymarkiewicz y al Presbítero José Benito Lamas, los tres fallecidos durante su combate a la epidemia, y a continuación le dedica treinta y tres páginas, la sección más larga del libro, a los que llama Mártires del Egoísmo: los hermanos Cabot.

Eduardo Acevedo (1933:748) se sorprendió sobre la inusual atención de este caso, “suceso resonante del que se ocuparon durante varios días la prensa y la población de Montevideo en términos que rayaban en el anatema”. Este inusitado interés en un asunto casi nimio (que dos personas enfermas, entre las miles contagiadas, sean atendidas en el hospital cuando podrían haber sido cuidadas en su hogar) mientras la mayor epidemia de la historia asolaba la ciudad, puede explicarse, precisamente, porque el contenido del debate excedía al caso concreto y se ubicaba dentro de una lucha expresiva más amplia, que tenía como caldo nutritivo el estado emocional especial de la población: los habitantes estaban confundidos por la incertidumbre y estaban ávidos de certezas; el drama folletinesco de los hermanos Cabot permitía una afirmación contundente sobre un valor moral que aún pretendía preservar la devastada

³⁵ Artículo publicado por Carlos Carvallo en el periódico el Nacional, y citado por El Eco Uruguayo el 2 de abril de 1857 (pág. 158)

ciudad: el cuidado fraternal y paternal a los afectados, que significaba un consuelo terrenal mientras toda la sociedad se encontraba a merced del ataque de un enemigo desconocido. Cuando las personas están sumergidas en la confusión emocional del desastre, la atribución de culpas (y especialmente si esa atribución está sostenida en un principio tan básico como la unidad familiar) constituye un fuerte mecanismo psicológico que induce la sensación de recuperar el control y, por ello, mitiga la angustia³⁶.

La crítica feroz a aquel “desalmado padre” radicaba en una especial concepción de la solidaridad y de las obligaciones de ellas derivadas. El Hospital de la Caridad, ámbito regido por la Iglesia Católica y gestionado por las hermanas de la caridad, era un lugar de ayuda social que se activaba cuando fallaba (por la falta de recursos) el primero y más inmediato círculo de contención que era la familia. Barrán (1993:179) le dedicó algunas páginas a la epidemia y al caso de los Cabot, y recordó que en una sociedad que habitaba con la muerte en la vida cotidiana, la fiebre amarilla significó una ruptura de un principio fundamental, morir rodeado de la familia y en la propia casa. Allí residía la fuente del terror en la cultura “bárbara”: no tanto la cantidad como la calidad de los fallecimientos. El padre había transgredido ese principio, en la medida que la muerte en soledad de sus hijos no fue resultado de la necesidad sino de la avaricia.³⁷

Las noticias sobre este tema estaban empapadas de esa sensibilidad que en forma excelsa estudió Barrán. En el número del 15 de abril del periódico “El Eco Uruguayo”, Heraclio Fajardo firmaba un artículo que ocupaba toda la primera plana dedicado al caso Cabot, bajo el sugestivo título “Desnaturalización”. En ese artículo, sólo Rosa era mencionada: “Una de nuestras más bellas señoritas, un pimpollo social recién desabrochado, un ángel de hermosura y lozanía, es repentinamente atacada por la terrible epidemia” que se vio sometida “al abandono de sus deudos y hasta la expulsión de la casa paterna, a que la condenaron la cobardía, el egoísmo y la desnaturalización de aquellos.” La indignación del artículo no escatimaba en prejuicios: “Figuraos una joven de quince años, esbelta y contorneada como una virgen de Rafael (...): un tipo casi ideal, una belleza mitológica y decidnos si esto se puede mandar a un hospital, en la camilla que llevará al jornalero, al changador, a la clase más ínfima del pueblo!!!!”. La falta de la unión familiar, del llamado de protección paternal que hasta las

³⁶ Para profundizar en los aspectos emocionales de los desastres y su relación con la asignación de culpas, ver Bucher (1957) y Frost y otros (2018:5)

³⁷ En la interpretación de Barrán, el caso de los Cabot es un símbolo de una sociedad que se enfrenta y resiste a un rasgo que será típico de la sociedad “civilizada”: la muerte entre extraños, alejada de la contención familiar.

bestias obedecen, según el autor, le resultaba horrible e inconcebible. El castigo que se preveía para el siniestro padre compartía las dimensiones terrenal y trascendente: “Pero el que todo lo ve desde su solio, reserva a esos seres desnaturalizados un castigo terrible en esta vida y una tremenda expiación en la futura: el aguijón de los remordimientos más atroces, y toda una eternidad de penas misteriosas”. En una nota aclaratoria, informaba que también el hermano había sido contagiado, y que “en honor de nuestra patria, debemos agregar que ese padre desnaturalizado no es oriental”.

Ese mismo día en que El Eco Uruguayo daba por primera vez noticias del caso, morían en el hospital “los dos hermanos hermosos y ricos”, según el diario La Regeneración. El Eco Uruguayo, en su siguiente número, publicó varios artículos, pedido de donaciones y dos poemas sobre la tragedia de los Cabot. Mientras se informaba que la epidemia avanzaba a tal punto que era el último número del periódico por ausencia de suscriptores, el tema que ocupaba la mayoría de sus páginas, el motivo de la sensibilidad más profunda, era la muerte de los Cabot, por un padre que siendo rico mendigó la clemencia pública, incumpliendo sus deberes familiares.

En un exceso que muestra la carga retórica del momento, Fajardo (1857:79) no duda en decir que fue “el episodio más triste de la época funesta que había pasado Montevideo”. Defendiéndose de quienes, eventualmente, podrían reputar exagerada la crítica que realizó al padre, dice: “Una conmiseración mal entendida, cuando se trata de la salud del pueblo, cuando la naturaleza ha sido renegada, la sociedad escarnecida, disuelta la familia; (...) cuando se trata del escarmiento del crimen o de poner un freno saludable a la degeneración de nuestra raza sería en el escritor (...) una vileza”. La retórica es la de una sociedad que está unida en su indignación por el quiebre de la regla fundamental de la atención familiar. Esta unidad colectiva que no se había logrado frente a la agresión de la fiebre amarilla ya que ésta, por el contrario, generó huidas, culpas y una disminución de los encuentros sociales cercana en la reclusión, pareció haber permitido un momento de sensibilidad compartida, creada por el entusiasmo de periodistas y escritores, que terminaron postulando a los masones como esos padres y hermanos cuidadosos que los Cabot no pudieron tener. La narración del momento del velorio por parte de Fajardo (1857:100) describe a un pueblo movilizado por el dolor y la indignación, liderado por los masones más distinguidos:

Un inmenso gentío se hallaba aglomerado a las puertas del Hospital desde las doce del día, atraído allí por el simpático aliciente de la desgracia de aquellos. La

Sociedad Filantrópica, así que supo su fallecimiento, envió al joven D. Eduardo Madero a prevenir a los encargados del Hospital que había resuelto costear las exequias de aquellas víctimas del egoísmo, y que a la una de la tarde se presentaría para acompañar los restos al cementerio. Los cadáveres habían sido colocados en sus correspondientes cajas mortuorias por nuestro joven amigo D. Pedro Antonio Gómez y D. Jacobo Varela; en seguida, aquellas habían sido cerradas herméticamente y colocadas en el depósito del Hospital, donde el Padre Martín Pérez les hizo el oficio de difuntos.

A las doce y tres cuartos, todos los miembros de la Sociedad Filantrópica se apersonaron en corporación al Hospital. Como hemos dicho, desde las 12 había ya un gentío inmenso. A la una en punto, los dos féretros vencieron el dintel del piadoso establecimiento- el carro fúnebre principal los aguardaba ya a pocos pasos. Entonces el Sr. D. Juan José Arteaga se adelantó con dos coronas de flores artificiales en la mano, y colocando una blanca sobre el féretro de Rosa y otra azul sobre el de Federico, pronunció con emoción y solemnidad la siguiente alocución: 'A nombre de la Sociedad Filantrópica, deposito estas coronas sobre los ataúdes de esos dos jóvenes, víctimas del egoísmo.'

Casi todos los circunstantes vertían lágrimas sentidas. Un silencio solemne y religioso reinaba en derredor, y era tan solo interrumpido por los sollozos de algunas almas sensibles.

Y el relato de la ceremonia continúa con la misma estructura: los masones guiando la ceremonia en esa reivindicación colectiva del valor de la familia y del cuidado paternal y fraternal. Si bien la religión católica estuvo siempre presente, no hay ninguna referencia institucional a la Iglesia, la ceremonia parecía ser oficiada, en los hechos, por la Sociedad Filantrópica.

La promoción del discurso masónico en el contexto de la epidemia tuvo en el caso de los hermanos Cabot un especial fuente de inspiración, pero no se agotó en él. Por ejemplo, el connotado Acuña de Figueroa escribió el poema "A Montevideo, siempre más grande en sus padecimientos" celebrando el rol de la Sociedad Filantrópica durante la epidemia:

*...En medio de tanto horror hay ciudadanos
Que en pro de los enfermos desvalidos,*

*Se consagran benéficos y humanos
De un celo filantrópico movidos:
Por su amparo eficaz, y aun por sus manos,
Se ven mil infelices redimidos;
Ángeles de consuelo entre los hombres,
Reciban honra y prez. He aquí los nombres:*

Y a continuación nombraba a los más connotados masones que participaron en la gesta desde la Sociedad Filantrópica (Dotta 2006:262).

Pocos años después, en un drama en verso escrito por Antonio Díaz (h), quien ya había escrito la novela “La tumba de Rosa” sobre el suceso de los Cabot, se plantea un discurso sobre la codicia de los jesuitas (ávidos por el testamento, la tradicional fuente de riqueza de la Iglesia Católica) en contraposición a la filantropía y la defensa de la familia que realizaban los masones (1861). Esta obra es muy interesante por su elocuencia, porque permite distinguir con claridad algunos de los elementos discursivos que cobraron forma pública durante la epidemia pero que pocos años después se planteaban en forma más directa (es llamativo notar cómo la inicial sutileza de la confrontación se transformó en una lucha explícita a medida que el debate secularizador avanzaba, la política se crispaba y los masones abandonaba sus orígenes católicos). El argumento de la obra trata sobre Teresa que está enamorada de Clemente, un masón, pero su madre se opone a la relación, manejada burdamente por los jesuitas Lonjino y Tristán que no quieren esa relación porque pretenden quedarse con la fortuna por medio de engaños y sembrando enfrentamientos dentro de la familia en nombre de la fe. Finalmente, la intención de los padres jesuitas es descubierta y los curas expulsados de la casa, como lo habían sido del país.

Los dos jesuitas habían urdido un plan para quedarse con los bienes materiales, manipulando a la madre de Teresa con el soborno del cielo. El planteo caricaturesco de ese discurso por parte del autor, permite identificar con claridad los elementos que conformaban esa lucha persuasiva entablada por los masones sobre una concepción religiosa y cultural que había predominado en el país desde la colonia. Decía el jesuita Lonjino:

*La vida mortal, sembrada
está de espinas punzantes,
de cruces mortificantes,
de miserias coronada.*

*Bien; soportad esas cruces;
Domad vuestro cuerpo austero,
y Dios os dará lo espero,
un raudal de santas luces
(...)*

*La religión se eterniza,
pero el cuerpo pecador
ha dispuesto el Redentor,
que sea polvo... ceniza.
Desvía tus enemigos,
y teme su sorda guerra;
piensa infeliz que en la tierra
ya no hay parientes ni amigos.*

*Que nunca tu pecho guarde
ninguna ilusión mundana:
si mueres por la mañana,
te olvidarán por la tarde.
(...)*

*Es una hija impenitente!
el que se dedica al cielo,
debe romper con sus manos
todos los lazos humanos,
que lo ligan en el suelo.
Ruega y sufre mujer fuerte,
gime y póstrate humillada:
cura tu alma lacerada
pensando siempre en la muerte.*

Cuando la madre intenta interceder en defensa de su hija, alegando que tiene la cualidad cristiana de brindar ayuda a los pobres, el padre Lonjino le contesta imperativamente:

*No habléis más, sin religión
todas esas inocencias,
son mentidas apariencias,
de un perverso corazón”.*

En la obra, la manipulación de la fe por parte de los jesuitas para sus intereses materiales la enfrentaba al amor, a la pasión y a la familia. La masonería, por el contrario, decía recoger los verdaderos valores cristianos y combinaba armónicamente todos esos elementos falsamente contrapuestos por la acción intencionada de la Iglesia. Cuando se cuestiona a Clemente por ser masón, una amiga de Teresa los reivindica aludiendo, en primer término, a su accionar durante la epidemia:

Ay Jesús!... qué desatino.
Cuando la masonería
en la epidemia pasada,
dejó por siempre grabada
su inmortal filantropía!
No creas que olvida el cielo
a esos hombres generosos,
que fueron los más piadosos
ángeles del desconsuelo.

Esta confrontación de ideas que emergió durante la epidemia, fue seguida de cambios significativos y abruptos de la situación de los jesuitas en el ámbito público. Pero no se identifica un avance lineal, sino una sucesión de confrontaciones, avances y retrocesos, que se proyectan en el largo plazo y marcan todo el proceso de secularización. Al año de finalizada la epidemia, en junio de 1858, el gobierno del presidente Pereira brindó por decreto “la más absoluta libertad de enseñanza y la completa independencia de todo cuerpo literario, pudiendo hacer uso de textos propios para la enseñanza en todas las materias, reglamentándolas como lo tenga por conveniente” al Colegio de la Compañía de Jesús que se ubicaba en San Juan Bautista, cerca del Río Santa Lucía, en el departamento de Canelones (donde actuaba Jacinto Vera como sacerdote), mientras solicitaba al Papa el envío de ocho o diez religiosos de la Compañía de Jesús para desarrollar la vocación pedagógica; esta solicitud recibió en forma inmediata una respuesta favorable de la Santa Sede (Ardao 1996: 102).

En ese ambiente casi triunfal se desencadenó nada menos que la expulsión de los jesuitas: en 1859, en una ceremonia religiosa en la que recibían el hábito cinco nuevas Hermanas de Caridad, cuatro de ellas orientales, y un joven sacerdote discípulo de los jesuitas celebraba su primer sermón (nuevos grandes logros para la Orden), el Sacerdote jesuita P. Del-Val expresó públicamente que la Filantropía era la moneda falsa de la Caridad. Era un desafío directo a los

masones y a la Sociedad Filantrópica, que seguía activa, luego de la lucha ocurrida durante la epidemia. A esto se le sumó la aparición de las notas que el sacerdote Del-Val escribió a una joven para que desconociera la tutela paternal, se una a la orden y trajera con ella sus bienes materiales (Ardao 1996 y Dotta 2006). Al nivel simbólico, esto los enfrentó, en forma dramática, a la familia como organización, y a su regla básica de obediencia a los padres.

Dado que no hubo una retractación satisfactoria por parte del superior (por el contrario, el religioso argumentó que la doctrina evangélica consigna que se debe obedecer a Dios antes que a la madre), el gobierno expulsó a los jesuitas del territorio nacional. Era la segunda vez que debían irse del país. Pero, como señaló Ardao, la primera vez fue un fenómeno más global, ajeno incluso a las circunstancias americanas, pero la expulsión de 1859 fue un fenómeno genuino, propio y característico del proceso histórico-religioso nacional.

La expulsión derrumbó todos los logros mencionados anteriormente para una Orden que ya no podía tener siquiera a sus padres en el territorio nacional. Sin embargo, este proceso de idas y vueltas, de choques y repliegues, continuó, porque a pesar de que el Gobierno, por derecho de Patronato, pretendió nombrar como Vicario Apostólico a Santiago Estrázulas y Lamas (para sustituir a José Benito Lamas, fallecido por la epidemia), el representante vaticano nombró a Jacinto Vera. Luego de una formalidad para salvar lo que en realidad fue una desautorización de la Iglesia, el gobierno acordó esa designación, y los jesuitas lograron que su más activo defensor asuma la máxima jerarquía eclesiástica nacional.

De acuerdo con Ardao en 1859 terminó, junto al gobierno de Pereira, la primera etapa de la lucha interna del catolicismo entre masones y jesuitas, resaltando notoriamente la expulsión de la Compañía de Jesús y la posterior designación de Jacinto Vera como Vicario Apostólico. Bajo el gobierno de Berro se cumplió la segunda etapa de esa lucha pública iniciada durante la epidemia. El conflicto se dirimía en el campo de las ideas, de las concepciones religiosas y filosóficas, tan profundas y dramáticas que no atendían al marco institucional, sino que lo trascendían:

El aspecto institucional de la cuestión religiosa de entonces, fue por completo secundario y accesorio de su aspecto espiritual. Tanto fue así, que no ya una parte importante del laicato católico, sino del propio clero, estuvo en la emergencia del lado del gobierno –católico, por lo demás- y en contra de las autoridades de la Iglesia. Y no lo estuvo por simples consideraciones teóricas sobre el alcance de las respectivas potestades civil y eclesiástica, sino en atención al drama que se

representaba por debajo de la superficie aparente de los sucesos y que en definitiva giraba en torno a la lucha entablada entre la Franc-masonería y la Compañía de Jesús. (Ardao 1996:109)

Durante la presidencia de Berro se siguió abriendo paso el catolicismo masón, que correspondía a la primera fase del proceso de racionalismo religioso tal como lo definió Ardao; el autor afirma que durante esos años se produce una verdadera crisis masónica del catolicismo; este será el marco propicio para el inmediato advenimiento de la crisis de la fe. El racionalismo teísta que caracterizó al catolicismo masón (que se basaba en la revelación bíblica) a partir de la fuerza que adquiere su desarrollo avanza hacia el racionalismo deísta, que es la fuerza filosófica que impulsa la segunda etapa del proceso de secularización y racionalización que señaló Ardao.

En este tercer caso de estudio, por tanto, se cristalizó una coyuntura crítica que dividió a la iglesia católica; masones y jesuitas fueron los promotores normativos del primer gran debate público sobre la secularización. El desastre generó una incertidumbre generalizada que constituyó el contexto subjetivo favorable para abrir un debate público, una deliberación existencial que inicialmente se centró en las ideas de caridad y filantropía, que condensaron las dos formas éticas de comunidad que estarán detrás del debate sobre la secularización. Estas ideas compitieron por dar un sentido al contexto de incertidumbre generado por el desastre. Por un lado, la caridad como una forma de alcanzar la salvación del alma, objetivo que relaciona al individuo concebido fuera de su contexto familiar y social, y en relación directa con la Iglesia, por otro, la filantropía como un acto de fraternidad, que ubica al individuo en una comunidad (la familia, la logia) que se fundamenta en el dar. La lucha pública entre las dos concepciones surgió por primera vez en la historia del país durante la epidemia, de una manera abierta y explícita.

Es necesario definir temporalmente esta coyuntura crítica. La epidemia es el evento exógeno que habilita la coyuntura crítica; si bien pueden confundirse temporalmente, son conceptos analíticos distintos. Si la coyuntura crítica está definida por la contingencia, por una situación de indeterminación respecto al proceso anterior y que resulta en procesos institucionales novedosos y de larga duración, es posible definir su inicio en el comienzo de la respuesta a la emergencia, cuando masones y jesuitas se lanzan a la calle en forma espontánea movidos por la sensibilidad cristiana que los motivaba, mientras la incertidumbre y la desolación ganaban el espíritu de la población montevideana. Intentar definir su finalización es más difícil y, quizás

arbitrario. Es posible pensar, en forma primaria, que todo el proceso de secularización es una coyuntura crítica, marcando un desarrollo institucional dependiente del camino que alcanza al Uruguay actual. Pero parece más razonable datar el fin de la coyuntura crítica generada por la epidemia en el fin del primer período señalado por Ardao, el del triunfo del catolicismo masónico que se define durante la presidencia de Berro y que abre la fase de la crisis de la fe. Sin caer en el determinismo retrospectivo de reputar ineluctable la secuencia de hechos pasados, quitando la agencia de los actores y cualquier otro factor que elimine la contingencia que los mediaba, es posible pensar que la expulsión de los jesuitas y la posterior ocurrencia de algunos sucesos conflictivos, especialmente los casos de Jacobson y de Brid³⁸, determinaron un nuevo proceso histórico que hizo que el Uruguay de mediados de siglo, “que era un ejemplo de virtudes religiosas” ingrese definitivamente en el desarrollo institucional dependiente de un camino de racionalidad y secularización. A partir de ese momento, las determinantes estructuras de la dependencia del camino comenzaron a predominar sobre la agencia y la contingencia.

La epidemia no tuvo como impacto directo e inmediato la reconfiguración de poder de los actores involucrados; no dañó ni atrajo recursos materiales, en ninguno de los dos actores que protagonizaron el conflicto. Habilitó una necesidad espiritual, y fue esa crisis la que debilitó la fortaleza histórica del entramado institucional que definía el rol de la Iglesia Católica, transformando incluso a los propios actores. La reconfiguración de poder no parece ser la causa, por tanto, sino que será el resultado del proceso de cambio ideacional activado por la epidemia ocurrido en los siguientes meses. La masonería logró una legitimidad pública por su accionar durante la epidemia y una capacidad institucional renovada con la creación de la “Sociedad Filantrópica”, que le permitió adquirir un ritmo sostenido de fortalecimiento. La Iglesia Católica quedó amenazada desde dentro, y las lealtades de sus miembros se vieron

³⁸ El “caso Jacobson” inicia con el fallecimiento en 1861 del masón y católico Enrique Jacobson. Antes de morir había solicitado los auxilios de su religión, pero el cura se los negó e impidió que se le diera sepultura en el cementerio de San José, en tanto el enfermo no quiso abjurar de su condición de masón, tal como se lo solicitara. Los masones trajeron el cadáver a Montevideo en cortejo, y lo enterraron en el cementerio con la autorización del gobierno y la oposición eclesiástica. El conflicto dio lugar al decreto de secularización de los cementerios, que fue el primer acto institucional formal de secularización. El caso Brid ocurrió también en 1861; el Vicariato elevó al gobierno un proyecto para nombrar un coadjutor al cura de la Iglesia Matriz, Juan José Brid, que era apoyado por los masones y ocupaba una banca en el Senado. Esto generó un conflicto de grandes proporciones: el gobierno no aceptó la propuesta de la Iglesia y Jacinto Vera, como respuesta, destituyó a Brid, que se negó a abandonar su puesto. Toda la institucionalidad se puso en cuestión, por supuesto el patronato que debía tener el gobierno sobre la Iglesia, pero también la jerarquía misma de la Iglesia. Esto continuó con el destierro de Jacinto Vera y una provisoria solución negociada, pero que no trajo a Vera al país sino solo después del levantamiento de Flores en 1863, coyuntura que empoderó momentáneamente a la Iglesia Católica.

profundamente cuestionadas: la base ideológica de su poder terrenal se vio súbita y directamente cuestionada en el ámbito público y se inició un camino de marchas y contramarchas marcado por la contingencia pero que terminó en su progresivo debilitamiento.

En suma, respecto a la contrastación de la hipótesis de este trabajo se puede comprobar que: i) la epidemia generó una profunda incertidumbre que contagió los valores religiosos y filosóficos que estaban en el sustrato de la vida comunitaria, especialmente en su relación con los más necesitados, ii) más allá de esa incertidumbre, no se identificó una redistribución directa del poder entre los actores que participaron en la disputa pública como consecuencia del desastre, iii) se libró una lucha persuasiva abierta entre masones y jesuitas, que trabajaron activamente como emprendedores normativos e instalaron públicamente el clivaje que marcará el proceso de racionalización y secularización que vivirá el país en las siguientes décadas, iv) el clivaje que se conformó puede definirse como una coyuntura crítica que marcó la relación entre la Iglesia y el Estado y v) esta coyuntura crítica se desarrolló en los siguientes meses, que estuvieron signados por la fluidez institucional (y esta fluidez afectó, nada menos que a la Iglesia Católica), el aumento del poder de agencia de algunos actores y, especialmente, por un profundo debate sobre las ideas religiosas y filosóficas.

Estos resultados fortalecen el primer factor de la hipótesis, que relaciona una combinación de eventos “ideacionales”, como son la incertidumbre y la acción de un emprendedor normativo (en este caso, dos), con la ocurrencia de una coyuntura crítica. El segundo factor de la hipótesis no está presente en forma significativa, pero en la medida que se examina una relación de suficiencia, que se encuentre el factor dependiente -la coyuntura crítica- sin que se identifique el factor que pretende explicarlo -la reconfiguración de poder- no resiente ni fortalece esa segunda combinación de la hipótesis.

Para terminar el análisis de la epidemia de fiebre amarilla, es ilustrativa la comparación con Buenos Aires, que casi un cuarto de siglo después fue asolada por la fiebre amarilla. Su mención es útil como una forma indirecta de apoyar la línea argumental planteada en nuestro caso. En su estudio sobre las epidemias de fiebre amarilla en el Río de la Plata, el Dr. Penna (1895) señala que la de 1871 fue la epidemia más mortífera de la historia de Buenos Aires, matando a 17.084 personas en una ciudad donde había poco menos de 200.000 habitantes; es decir que entre el 8 y el 9% de la población falleció por la epidemia. Allí se vivió un proceso de transformación institucional similar al de Montevideo, en el que la masonería ejecutó un variado arsenal de recursos ideológicos para entablar la lucha persuasiva.

Sin detallar ese proceso histórico, y con el único objetivo de aportar evidencia sobre la intencionalidad discursiva de los actores, sólo se recordará en este trabajo una anécdota que refiere a la obra del pintor uruguayo Juan Manuel Blanes denominada “Un episodio de fiebre amarilla en Buenos Aires”, que hoy se exhibe en el Museo Nacional de Artes Visuales de Montevideo. El cuadro pretende representar un hecho real, ocurrido el 17 de marzo de 1871, cuando un policía encuentra en el piso de una vivienda humilde el cuerpo de una mujer fallecida por la enfermedad, y a su bebé todavía vivo y mamando de su seno. La particularidad es que el famoso óleo en el que Blanes dice reconstruir ese momento dramático, desconoce completamente al policía y, en su lugar, ubica en el centro de la escena a dos de los principales masones de Buenos Aires: los doctores José Roque Pérez y Manuel Argerich, ambos fallecidos por la epidemia. Las investigaciones de Galeano (2009) confirman que esas personas no estuvieron en el lugar; su incorporación en la obra tiene el objetivo ideológico de construir un martirologio masón. Para fortalecer su tesis de que Blanes estaba modificando en forma consciente la escena real, el autor menciona que en el primer boceto quienes aparecen en la puerta como testigos de la desgracia eran tres figuras anónimas, y será recién en la segunda versión que colocará a Pérez y Argerich. La fuerza de la imagen reside en mostrar una familia fracturada por la enfermedad y la muerte (además del niño aferrado a su madre inerte, en el fondo aparece el cadáver del padre –otra licencia poética porque la prensa había señalado que falleció en el hospital- y a su lado un niño temeroso, seguramente el hijo mayor), y en el medio de esa situación, los doctores de la masonería surgiendo desde la luz (que tampoco se ajustaba a la realidad por la composición de las formas y porque el dormitorio no tenía puerta a la calle, según Fernández Saldaña 1931). El pintor, que creó su obra sin salir de Montevideo, estaba desplegando el mismo discurso masónico que se había articulado catorce años antes en su ciudad.

El artículo de Galeano también estudia el rol de otros actores, como médicos y policías, que crearon estrategias discursivas para extraer de la epidemia un relato que los ubicara como héroes y los apartara de las culpas. Las comisiones de higiene y salubridad, parroquias, prensa y policía también quedaron envueltos en un conflicto de poder que se dirimía, principalmente, en el ámbito discursivo (Galeano 2009). Por su parte, Pita (2016) narra los conflictos entre las Comisiones de Higiene y la Comisión Municipal de Montserrat. En el artículo se plantean los conflictos de legitimidades y atribuciones generados entre los distintos niveles de gobierno descentralizado frente al avance imparable de la epidemia.

García, Larison y Raventos (2000-184) arriesgan la hipótesis de que la epidemia en Argentina dio un impulso decisivo al ordenamiento urbano, que atenderá en forma inédita a los aspectos sanitarios y que tendrá como consecuencia el fortalecimiento de la corriente médica higienista y del movimiento positivista argentino. Estos trabajos sugieren una línea de investigación sobre el impulso que la epidemia le dio al poder médico que, seguramente, pueda ser de gran utilidad heurística en Uruguay, donde vale recordar que si bien la Sociedad de la Caridad siguió, luego de la epidemia de 1857, sujeta al control católico, esto sucedió por pocos años más. Los médicos y el Estado terminaron por quitarles todo poder. En 1864, frente a la reticencia de algunos médicos a cumplir el precepto de brindar asistencia gratuita a los más pobres, el Consejo de Higiene Pública les recordó “que el servicio gratuito a los pobres de solemnidad es una obligación médica, no una concesión espontánea de caridad cristiana”, y que la pobreza solemne la certificaba el cura, el alcalde o el comisario. La obligación residía en la ética de su profesión, no en la ética católica (Barrán 1998 [2]:258). La transformación de la idea de caridad también afectó, por tanto, la inserción de los médicos en la sociedad uruguaya³⁹.

4.1.4. Cuadro resumen sobre la fiebre amarilla

En el siguiente cuadro, se resumen los resultados de los tres ámbitos institucionales estudiados en el marco de la epidemia de fiebre amarilla de 1857:

³⁹ Este elemento quizás pueda iluminar los estudios historiográficos sobre el tema, como el de Barrán (1992), desde una perspectiva de corte ideacional.

Ámbito institucional	¿aumento de incertidumbre?	¿emprendedores normativos?	¿reconfiguración de poder?	¿coyuntura crítica?
Descentralización	Sí. Hubo confusión sobre las competencias y responsabilidades públicas al nivel departamental (ámbito en el que se desarrolló la respuesta) y múltiples cuestionamientos sobre la legitimidad. La incertidumbre también afectó a las acciones que debían ser adoptadas, en un contexto de incerteza sobre las causas, dimensión y posibles soluciones del problema.	No. Si bien la Junta Económico-Administrativa se propuso como un órgano de mediación entre el Estado y la población (retomando el legado simbólico del Cabildo), y logró movilizar la solidaridad de algunos vecinos, no contó con los recursos necesarios para articular un discurso convincente respecto a la idea de fortalecer un espacio de legitimidad departamental en oposición al gobierno nacional.	Sí. La Junta Económico-Administrativa encontró un espacio de acción novedoso, que permitió su fortalecimiento. Algunas instancias del gobierno nacional redujeron su legitimidad, sea por omisión (por ej. el Presidente de la República y ministros que abandonaron la ciudad) o por cometer errores (por ej. la Junta Nacional de Higiene en su comunicación pública).	No. Pero se identifican algunas innovaciones discursivas que pueden considerarse coadyuvantes del cambio institucional gradual posterior.
Relación FF.AA – Estado	Es posible afirmar que sí, porque el desastre generó una gran incertidumbre respecto a la misma sobrevivencia de la ciudad y a las capacidades del Estado en su conjunto, para enfrentar el problema. Aunque el impacto del desastre en este ámbito, por ser tan incipiente su desarrollo institucional, no resultó significativo.	No. Las Fuerzas Armadas no tenían espíritu ni ideología de cuerpo; no se identificó ningún discurso en este ámbito.	No hubo cambios en el poder de los actores.	No. Tampoco se constató ningún otro cambio político ni institucional.
Relación Iglesia – Estado	Sí. La incertidumbre en este ámbito refiere a las formas de enfrentar la muerte y cuáles deben ser los lazos de unión en la sociedad. La epidemia permitió la cristalización pública de esa incertidumbre filosófica y religiosa que se estaba procesando en el largo plazo.	Tensión entre dos tendencias filosófico-religiosas, que se resumieron en las ideas de Caridad y Filantropía y en dos emprendedores normativos: los jesuitas y la masonería.	No. Los actores desarrollaron la disputa ideológica con los recursos previamente disponibles.	Sí. Se consagró el conflicto que marcó la primera fase del proceso de secularización.

4.2. Inundaciones de 1959

En el año 1959 la sociedad uruguaya comenzaba a enfrentar una crisis estructural. Los equilibrios sociales y políticos, y los patrones de adaptación al entorno natural y la economía internacional que caracterizaron las décadas anteriores se desestabilizaron⁴⁰. Desde 1954 a 1958, período del último gobierno batllista, el país se enfrentó al deterioro económico, la inflación y la agitación social. La inminente crisis exacerbó los conflictos distributivos. Los sectores agropecuarios se movilizaron exigiendo la derogación de la política cambiaria, con estrategias de presión como la retención de la producción lanera y ganadera, y la exportación de ganado ilegal hacia Brasil.

El sector industrial fue cada vez más crítico de la conducción del gobierno, y se enfrentó duramente con los sindicatos, que fortalecieron su lucha por medio de huelgas sectoriales y paros generales que tuvieron una profunda repercusión social. Los estudiantes estaban en las calles reclamando la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad. Esto dibujaba una situación de extrema inestabilidad; los actores eran conscientes de que avanzaban hacia una ineluctable crisis estructural y por ello se promovía el cortoplacismo y la conflictividad (Delía 1986).

En ese contexto, el batllismo fue desplazado del poder. Los blancos ganaron las elecciones de 1958 por más de 120.000 votos, luego de 93 años de habitar un llano que sólo fue atenuado por algunos momentos de coparticipación. Ya había desaparecido el histórico Partido Nacional Independiente, y el Partido Nacional estaba conformado por el precario acuerdo entre los herreristas y el grupo ruralista de Benito Nardone, por un lado, y la UBD, por otro. El triunfo de esa frágil fórmula “herrero-ruralista” por escaso margen frente a la UBD, grabó, aún antes de la ceremonia de asunción del primero de marzo, la marca de la ingobernabilidad dentro del Partido Nacional y del sistema partidario en su conjunto. El inquietismo militar de la transición ilustra algunos ensayos tímidos y erráticos de las Fuerzas Armadas para asumir un rol distinto al de la eterna y estéril instrucción. En esos primeros meses de 1959, en el marco del armado del gobierno, aparecen atisbos de ese pretendido protagonismo con algunos rumores conspirativos (Lessa 1996).

⁴⁰ Este apartado se apoya básicamente en la información contenida en la tesis de maestría que antecede a este proyecto de doctorado (Brugnoni 2016)

En ese contexto ocurrieron las mayores inundaciones en la historia del Uruguay. Durante los primeros días de abril de 1959 fuertes lluvias caían en Río Grande del Sur y Santa Catalina y anegaban los suelos del Norte uruguayo, que desde noviembre del año anterior soportaban precipitaciones por encima del promedio histórico. En los diarios montevideanos, las primeras noticias sobre las inundaciones aparecieron el 8 de abril de 1959. Ese día se informaba que la crecida del Río Cuareim había cortado las comunicaciones telefónicas en Artigas y exigido la evacuación de 2000 personas; el Río Tacuarembó cortaba la ruta entre Tacuarembó y Rivera.

En ese momento, cuando la emergencia recién asomaba, se inició un diluvio de 72 horas, especialmente localizado en la cuenca del Río Negro. El 10 de abril se enviaron desde Montevideo carpas, frazadas, alimentos, víveres y medicamentos. La inundación avanzaba en los departamentos del Norte y Centro: Artigas, Tacuarembó, Rivera, Salto, Flores y Durazno. Las crónicas de los periodistas enviados al norte del país ya recogían la combinación de dos sensaciones que permanecerán insistentemente durante todo el evento: el panorama de incertidumbre, angustia y desolación de los afectados y la energía solidaria de la sociedad uruguaya y los gobiernos extranjeros. La Cruz Roja estaba desbordada liderando la coordinación de los aportes: “como testimonio de la sensibilidad de nuestro pueblo”. En esos primeros días, adquiere forma pública la convicción de que el país estaba frente a una emergencia excepcional. Las inundaciones afectaban a los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, San José, Canelones, Tacuarembó y Durazno.

Después del diluvio del 8, 9 y 10 de abril, las lluvias amainaron, y algunos ríos comenzaron a disminuir gradualmente su nivel. Las autoridades confiaban en que la situación comenzaría a normalizarse, pero esa esperanza fue fugaz. Las precipitaciones continuaron y en pocos días, varias localidades quedaron aisladas y los evacuados se contaban por miles. El 14 de abril, un fuerte temporal de viento y lluvia extendió las inundaciones a casi todo el territorio del país. Ese día, los eventos meteorológicos intensos impidieron el transporte de la ayuda. Los servicios básicos de luz y agua quedaron cortados en muchas ciudades, y se temía por carencias alimentarias en zonas aisladas rurales. La solidaridad continuaba y la Cruz Roja se manifestaba “abarrotada de mercaderías”.

Mientras las inundaciones avanzaban, una nueva amenaza modificó el cariz de la emergencia: el embalse de Rincón del Bonete en el Río Negro había alcanzado una altura que ponía en riesgo estructural a la represa; comenzó a plantearse la posibilidad de que la obra no soporte la presión de las aguas y colapse, lo que generaría una inundación catastrófica. El Juez de Paz

de Paso de los Toros de ese momento, lo revivió años después: “¿Resistirá el dique? Esa era la pregunta que estaba en todos los labios, aun en aquellos que querían hacer primar la razón y argumentaban que la represa estaba muy bien calculada y construida, pero en el fondo la interrogante surgía. Muchas familias por precaución se ausentaron. Los rumores de toda clase habían ganado la calle.” (Armúa 1981:288).

En ese clima de incertidumbre, el día 15 de abril el Poder Ejecutivo aprobó Medidas Prontas de Seguridad, es decir, declaró el estado de excepción justificado por las inundaciones “que han puesto en trance de grave riesgo a sectores importantes de su población, desalojados de sus viviendas por las aguas; desprovistos de recursos o aislados en imposibilidad de comunicación con centros de auxilio” que “ha creado un estado colectivo de alarma ante tan serio peligro para la vida, el patrimonio y la seguridad (...) y (...) puede agravar la realidad existente, provocando desórdenes sociales o favoreciendo la comisión de abusos o delitos”⁴¹

El Ministerio de Defensa Nacional centralizó el trabajo de respuesta, con el objetivo de “asegurar alimentación, vivienda, medicamentos, asistencia médica, transporte (...) así como la preservación del orden público, económico y social”. Para ello, constituyó el Estado Mayor Interministerial, con la “finalidad de auxiliar al suscrito (MDN) en la dirección de las operaciones previstas para las FF.AA. y una mayor cooperación y coordinación de los Ministerios y demás entidades nacionales en la emergencia”⁴². Las Fuerzas Armadas tomaron el control directo de las acciones de respuesta, y fue un militar retirado, el General (r) Oscar Gestido, quien asumió la presidencia de la Comisión Nacional para Damnificados, órgano creado por Resolución del Consejo Nacional de Gobierno en el marco de las Medidas Prontas de Seguridad con el objetivo de centralizar las ayudas y canalizarlas hacia las personas afectadas. De esta manera, la recepción y distribución de las donaciones pasó a estar formalmente monopolizada por la Comisión recién creada.

En ese estado de excepción política, las lluvias continuaron. En la madrugada del 16 de abril se desató una fuerte tormenta en el Sur del país. En Montevideo se registraron vientos sostenidos que alcanzaron los 140 km/h; varias zonas de la capital quedaron inundadas, especialmente por la crecida del arroyo Miguelete; se produce la muerte de una persona –la única de la que se encontró registro- y hay un lesionado grave.

⁴¹ “Diario Oficial”, 24 de abril de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

⁴² Boletín del MDN 4667, Resolución MDN 658 para el cese del EMI, 24 de junio de 1959, (Comando General del Ejército 1999).

Las Medidas Prontas de Seguridad son aprobadas el 17 de abril por la Asamblea General. La resistencia estructural de la represa de Rincón del Bonete seguía siendo el principal motivo de preocupación. Apocalípticos rumores comenzaron a ganar las calles. El 17 de abril se decidió iniciar la evacuación de toda la zona de riesgo de la represa: alrededor de 12.000 personas fueron evacuadas de sus hogares desde Paso de los Toros y zonas aledañas.

En un informe emitido el 20 de abril, el Estado Mayor Interministerial señalaba que en todo el país se habían evacuado unas 40.000 personas, si bien algunas habían sido momentáneas. Las Fuerzas Armadas mantenían el control de la operación. En los diarios de todo el país se informaba de muchas personas desaparecidas y se publicaban listas de desplazados con ubicación desconocida. Se realizaban incautaciones y clausuras de comercios por especulaciones y acopio de productos de primera necesidad.

El 22 de abril el Parlamento aprobó la Ley 12.602 denominada “Empréstito Patriótico 1959” que autorizaba al Poder Ejecutivo a ampliar hasta \$ 50:000.000 el límite de \$ 40:000.000 establecido por Ley de 1952, y a emitir una Deuda Pública Interna por \$ 25:000.000. Estos fondos debían ser destinados a obras de socorro y recuperación, por gastos ya efectuados y nuevas erogaciones, correspondiendo el 70% al Poder Ejecutivo y el 30% a los Gobiernos Departamentales afectados.

Las aguas avanzaban y también la ansiedad de las autoridades al mando. Las Fuerzas Armadas habían preparado los planes de una eventual evacuación de Mercedes, que incluían el transporte de la población a Montevideo, Colonia y San José (Otero 1999); el 23 de abril, en forma unilateral, los militares procedieron a evacuar, sin razón alguna, Villa Soriano. El Presidente del Concejo Departamental declaró que la acción fue dispuesta únicamente por el Comando Militar con “desconocimiento total a la autoridad civil de este departamento.”⁴³

El 24 de abril el abastecimiento de los evacuados en todo el país se mantenía en niveles aceptables. La situación comenzaba estabilizarse. El 27 de abril, doce días después de declaradas las Medidas Prontas de Seguridad, las aguas comenzaron a bajar, y un importante número de evacuados inició el ansiado retorno. Pocos días después, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, General Oscar Magnani, informó al Consejo Nacional de Gobierno sobre la situación de Paso de los Toros: el riesgo había cesado y era posible iniciar el proceso de

⁴³ Editorial (30 de abril de 1959). Diario El Día de Mercedes, p1.

retorno. El 23 de junio finalizaron las Medidas Prontas de Seguridad y al otro día, por resolución del Ministerio de Defensa Nacional, cesó el Estado Mayor Interministerial.

Las afectaciones continuaron varios meses más. En un informe diplomático del 30 de julio de 1959, se señalaba: “Las lluvias obstinadamente persistentes (...) han interferido seriamente con la horticultura y la agricultura e impedido la reparación del muy destruido sistema de carreteras. Los vegetales, la leche y la manteca son escasos y caros y hay largas colas para la leche y papas en que la gente pobremente ataviada se para en medio de la humedad y el frío por horas. (...) El abastecimiento de energía eléctrica ha mejorado en algo y a partir de ahora los días más largos van a ayudar, pero las restricciones aún persisten.”⁴⁴

Las inundaciones generaron una disrupción del sistema social en su conjunto: en buena parte del país se impidió la producción y el suministro de los bienes y servicios básicos, poniendo en cuestión las formas “rutinarias” de adaptación social. La seguridad de las personas, sus bienes de significación y su ambiente quedaron en riesgo inminente. Este “shock maslowiano” se transformó en una extraordinaria demanda sobre el sistema político, que era el responsable de adoptar las medidas excepcionales necesarias para asegurar la subsistencia de la población en ese ambiente coyunturalmente extremo.

Las respuestas brindadas por el sistema político frente a esta emergencia fueron de carácter material y simbólico-político. Las respuestas materiales aluden a la asignación de bienes y servicios para la protección de la vida de las personas durante la fase de respuesta y para el restablecimiento de condiciones normales durante la recuperación temprana. Se desplegaron todos los recursos disponibles para atender a los damnificados, que no fueron suficientes; las crónicas de prensa de la época daban cuenta de vulnerabilidades y situaciones sociales críticas que persistían aun cuando las aguas ya habían descendido. Sin embargo, más allá de los límites y debilidades de la respuesta, predominó una percepción positiva sobre las acciones adoptadas, en tanto esfuerzo colectivo e inmediato. Esto se debió, en gran parte, a las acciones estrictamente simbólicas y políticas. Esa dimensión discursiva de la respuesta tuvo un campo de acción estratégico: la gestión de la agenda pública.

En este sentido, apenas la situación comenzó a despuntar como un evento fuera de los cánones normales, el sistema político, desde la centralidad del partido de gobierno y con amplias repercusiones en los medios de prensa, construyó un discurso dramático y bélico: el

⁴⁴ N° 1137. M.H. Henderson, Embajador Británico, a H.A.A. Hankey, del Foreign Office, comenta la situación política y sus repercusiones económicas, Montevideo, 30 de julio de 1959. En Nahum (2000 A).

país se enfrentaba a un desastre natural que lo desafiaba y, por tanto, requería el esfuerzo aplicado de toda la sociedad uruguaya. La demanda prioritaria y excluyente a la que debía responder el Estado era la atención de las víctimas. Esto implicó, por tanto, el desplazamiento de las anteriores demandas que ocupaban la agenda pública y que remitían a la ya mencionada crisis estructural de compleja resolución. La atención de los damnificados se transformó en una herramienta discursiva que permitía neutralizar una reivindicación ajena al desastre en tanto podía ser criticada como banal, mezquina, o francamente traicionera de ese excluyente “bien común”. Casi inmediatamente, la fase de recuperación permitió instalar, dentro de esa retórica del “desastre nacional”, una nueva prioridad en la agenda: el desafío de la reconstrucción nacional.

Los actores de gobierno se movilizaron como emprendedores normativos para promover esta re-interpretación de la agenda pública. Se logró colocar como demanda excluyente del sistema político la atención de las personas damnificadas, en gran parte, por la adopción de las Medidas Prontas de Seguridad, que fueron la manifestación de un imperativo de rapidez y de involucramiento total del sistema social y el sistema político; como lo señala Iglesias 2011:s/n):

La idea de que estas medidas de excepción eran necesarias para hacer posible el buen desempeño del gobierno frente a las inundaciones se sustentó, por un lado, en que le permitirían implementar soluciones con una rapidez que sería impensable mediante medios normales, lo cual se vinculaba con el arista argumentativa que apuntaba a dar solución a los afectados. Por otro lado, la disposición del recurso fue sustentada en tanto le daba al poder ejecutivo la posibilidad de garantizar cuestiones vinculadas con el orden público, la moralidad y las buenas costumbres. Desde este punto de vista, las medidas excepcionales fueron concebidas como algo más que una vía para brindar asistencia frente a la situación; fueron pensadas como un medio para garantizar la ‘sanidad’ de la población en su sentido más amplio.

Por medio de Medidas Prontas de Seguridad, se incluyó como un renovado actor dentro de la agenda pública a las Fuerzas Armadas. Esto se hizo efectivo de dos formas convergentes: dándole la coordinación de la respuesta al Ministerio de Defensa y eligiendo como presidente de la Comisión Nacional para los Damnificados a un General en situación de reciente retiro. Nombrar al Ministerio de Defensa como coordinador de la respuesta no fue una decisión casual, sino un intento claro de entregarles poder político, que quedó como uno de los

principales legados institucionales de esta coyuntura. La ley y la práctica otorgaban esas prerrogativas de liderazgo al Ministerio del Interior, que en caso de no poder afrontar sólo el problema podría compartir la conducción, pero manteniendo siempre su preeminencia institucional en la gestión de situaciones excepcionales.

Como complemento de lo anterior, las Medidas Prontas de Seguridad desplazaron a los actores sociales organizados, creando la Comisión Nacional para los Damnificados como forma jurídico-institucional por la cual el sistema político pasó a monopolizar (explícitamente) la promoción, movilización y entrega de donaciones en todo el país. Organizaciones sociales, como la Cruz Roja, fueron excluidas de la agenda pública, y se les arrebató el enorme protagonismo que habían adquirido en la coordinación material y simbólica de la solidaridad de la sociedad uruguaya.

En la revisión bibliográfica sobre desastres, se subrayó que la gestión de la culpa es un elemento fundamental para pensar el impacto que puedan tener sobre la política y las instituciones. En la inundaciones de 1959 los actores políticos, y el sistema en su conjunto, por medio de los recursos discursivos que se acaban de mencionar, lograron quedar exentos de culpa. La responsabilidad recayó en factores exógenos; de acuerdo a la percepción colectiva, la sociedad uruguaya sufrió una agresión de la naturaleza, que se transformó en la única culpable del desastre. El Ministro de Defensa Nacional, Gral. (R) Cipriano Olivera resumía la situación: “Estamos en guerra, no contra ejércitos enemigos, sino contra los elementos desatados”.

Iglesias (2011) argumentó que la naturaleza fue unánimemente señalada como el origen de los problemas que el país vivía en abril de 1959. Si bien el sector de la lista 15 planteó algún matiz a ello tras identificar fallas en las respuestas estatales para las personas que vivían en zonas inundables, la declaración de Medidas Prontas de Seguridad permitió blindar el diagnóstico de que las inundaciones eran, en sí mismas, las únicas causantes de los problemas. Este discurso no fue una simple estratagema gubernamental, sino un heterogéneo consenso social sobre el origen esencialmente exógeno del desastre. El reconocido humorista Julio Suárez, creador del personaje de caricatura Peloduro lo decía con claridad: “no nos queda, siquiera, el remoto consuelo de cargarle la culpa al gobierno. Lluve... porque llueve” (1969:52).

A continuación se presentará cuál fue el impacto directo y las consecuencias de las inundaciones que se acaban de describir en los tres ámbitos institucionales seleccionados. Para apoyar el argumento, en algunas oportunidades se hará referencia a un desastre ocurrido en Argentina quince años antes, que mostró algunas llamativas semejanzas con lo ocurrido en

Uruguay en 1959. El 15 de enero de 1944 la ciudad de San Juan, capital de la provincia del mismo nombre, ubicada en la región centro-oeste de Argentina, fue sacudida por un terremoto que desmoronó la casi totalidad de las construcciones, realizadas de adobe. El terremoto mató a más de diez mil personas y se considera como el peor desastre natural en la historia argentina. De acuerdo a Healey (2012), la reconstrucción de la ciudad permitió impulsar un nuevo proyecto político a partir de la movilización de la solidaridad social. En un contexto autoritario, un coronel a cargo del “Ministerio de Trabajo y Bienestar Social” comenzó a liderar, en cadenas radiales y actos públicos, un llamado a la unidad nacional para apoyar a los más necesitados, organizando una gran colecta nacional. En el primer evento solidario, dos días después del terremoto, el coronel conoció a la actriz que sería su esposa: Juan Domingo Perón y María Eva Duarte “Evita” iniciaron en la oportunidad del terremoto el proyecto político que hasta hoy persiste en la vida política argentina. Perón debió enfrentar al sector más conservador de las Fuerzas Armadas, que durante la respuesta y reconstrucción del terremoto de San Juan ensayaron, por su parte, un fuerte discurso de reivindicación católica y militar; la reivindicación católica tenía como objetivo movilizar la idea de culpa: el terremoto era el castigo divino por los pecados de los tiempos pasados (el golpe militar al anterior régimen –el de la Década Infame- se había realizado sólo seis meses antes); la reivindicación militar servía para postular a las Fuerzas Armadas como las que debían liderar con mano dura la reconstrucción de San Juan y de toda la nación argentina. Healey (2012:80) planteó tres acciones en esa lucha expresiva:

Las autoridades nacionales llevaron a cabo tres acciones de fuerte contenido simbólico que marcaron el tono de la respuesta nacional: la colecta de ayuda para las víctimas lanzada el 16 de enero, la visita presidencial a la ciudad devastada el 17 de enero y el gran número de misas por los muertos, especialmente la de carácter nacional ofrecida en Buenos Aires el 25 de enero. En su conjunto, estos tres actos de teatro político fueron los ejes de una intensa campaña mediática que colmó diarios y radios de llamados a la solidaridad y el sacrificio.

A continuación se presentará el impacto de las inundaciones en los tres ámbitos institucionales, comenzando con el estudio de la descentralización.

4.2.1. Caso 4: Inundaciones de 1959 y descentralización

La Constitución de 1917 y la Ley Orgánica Municipal de 1919 habían creado un régimen descentralizado, con dos órganos locales: el Consejo de Administración y la Asamblea

Representativa. Los jefes políticos devinieron en jefes de policía, y desaparecieron las figuras del Intendente y las Juntas Económico-Administrativas. En 1934, durante la dictadura de Terra, en 1934, se reformó la Constitución, y en 1936 se aprobó una nueva Ley Orgánica Municipal. Este marco institucional renovado resintió algunas competencias descentralizadas, como las tributarias y financieras. En la Constitución de 1952 la figura del intendente, en paralelo a lo ocurrido en el gobierno nacional, se transformó en un órgano colegiado, denominado Consejo Departamental; también incluyó algunas prerrogativas fiscales, que constituyeron un avance hacia la autonomía departamental (Gros Espiell 1973:146).

La respuesta a las inundaciones de 1959 exigió un amplio despliegue territorial. Como se expuso antes, la articulación de esfuerzos para responder a la epidemia de fiebre amarilla había tenido como problema excluyente la coordinación funcional; en las inundaciones, a este problema se le agregó el derivado del factor territorial, de las características propias que en cada lugar asumió el desastre, y de la relación entre las autoridades locales y nacionales en la construcción del marco de gobernabilidad de la respuesta.

Esta necesidad de articulación en el territorio generó incertidumbre respecto a las competencias de cada nivel, y en ese contexto de incertezas, se abrió la posibilidad de reconfigurar el ámbito institucional de las relaciones entre el gobierno y los departamentos. Es decir, el contexto parecía favorable a la cristalización de una transformación institucional. Sin embargo, no se generó una coyuntura crítica ni tampoco se identifican en esta investigación otros cambios institucionales de corte gradual.

Se ha planteado que en algunas zonas del país, como el entorno de Paso de los Toros, el control del territorio por parte del gobierno central (instrumentado por las Fuerzas Armadas) fue súbito y total. En ese lugar no emergieron desacuerdos sobre competencias entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en las zonas más alejadas del interés del gobierno central el proceso fue menos abrupto y, por tanto, más ilustrativo de las fuerzas que estuvieron en pugna en los distintos niveles de gobierno.

El caso de Soriano es pertinente para un análisis detallado, porque en este departamento, además, ya existía mucha experiencia acumulada en inundaciones y, por tanto, contaba con una institucionalidad preparada para lidiar con ellas. Allí, la respuesta inicial a las inundaciones estuvo marcada por el recelo del Concejo Departamental de Soriano frente a los militares; desde el primer momento el trabajo cotidiano se coordinó básicamente con la Policía y las organizaciones sociales. A medida que al nivel nacional se consolidaba la posición de los

militares en la respuesta y la reconstrucción, también se fueron incorporando, gradualmente, al trabajo que se realizaba en Soriano. No se encontraron evidencias sobre directivas explícitas del gobierno nacional sobre el Concejo Departamental para asegurar esa transición, pero es sugerente que el Consejero Eduardo Víctor Haedo visitó Mercedes, su ciudad natal, el día 20 de abril e insistió públicamente en la centralidad que debían asumir las Fuerzas Armadas en la atención de las emergencias⁴⁵.

Los militares del departamento, mientras tanto, mostraron un exacerbado interés en asumir el protagonismo, que al nivel nacional parecía darse con mayor naturalidad. Como ya se refirió en el apartado anterior, las Fuerzas Armadas elaboraron planes de movilización total de la población, desplazaron súbitamente a las autoridades que estaban coordinando la respuesta, evacuaron en forma inconsulta e injustificada Villa Soriano y recibieron denuncias de censura a la prensa. Estos excesos llevaron a que el Intendente y el Consejo Departamental los rechacen públicamente, aunque, finalmente, y seguramente por elementos que trascendían la política local, terminaron apoyando y felicitando la labor militar.

Pero, en la medida que la participación de los militares en la fase inicial de la respuesta fue más gradual que en otras partes del país, no lograron revestirse completamente de la legitimidad que asumió el nuevo rol en otras regiones. Es por ello que en un duro editorial de un diario de Mercedes se criticó la declaración de reconocimiento realizada por el Concejo Departamental de Soriano al finalizar la emergencia, que si bien en sus primeras comunicaciones planteaba una multiplicidad de actores con el liderazgo de la Jefatura de Policía, al momento de destacar y felicitar el esfuerzo realizado durante la respuesta señaló “la extraordinaria labor desplegada por el Comando Militar, funcionarios dependientes de la Dirección de Saneamiento y de la Usina Eléctrica local, así como los del Instituto Policial y obreros municipales, en los momentos difíciles por que atravesó nuestra población donde con esfuerzo denodado, hicieron frente a situaciones apremiantes”. El editorial respondía:

No concebimos, por ejemplo, cómo el trabajo desplegado por la Policía, cuando evacuó –y sin ayuda alguna del Comando Militar- precisamente lo que era urgentemente necesario de evacuar, no concebimos, repetimos, que allá aparezca como agregada, algo así como de ‘yapa’ en el cuadro de honor. Pero hay algo más injusto aún. Pocas veces resonó con más oportunidad la palabra ‘Cruz Roja’ que en los actuales angustiosos momentos. Noble, sacrificada, heroica actividad

⁴⁵ Ver: La palabra de las autoridades (21 de abril de 1959). Diario Acción de Mercedes, p1

*auspiciada por generosas damas que, ante el espectáculo lastimoso de nuestro pueblo pobre evacuado, han sentido vibrar sus corazones en una suprema palpitación de mujeres y madres. Y bien, no concebimos cómo el Concejo Departamental ha olvidado a quienes, precisamente, desde la 'hora prima' se entregaron enteramente a aliviar, no ya un poco, sino hasta mejorando la situación nutritiva de infinidad de familias. Creemos interpretar el sentir popular ante esta obra y no reconocerlo es un acto injustificable en todo sentido.*⁴⁶

Ni el Concejo Departamental, ni los militares ni el gobierno nacional ni los diarios consultados promovieron un debate sobre la descentralización en términos de proyecto institucional. La puja se restringió al rol de los militares en la respuesta, en consonancia con lo que estaba ocurriendo al nivel nacional.

Por tanto, los acontecimientos de Soriano permiten identificar que la respuesta a las inundaciones generó una gran incertidumbre respecto a los roles institucionales de los distintos actores, y que esto generó una confrontación de poder para asumir posiciones en esa ambigüedad, en la que finalmente predominó la posición del gobierno central que postulaba el rol militar en desmedro de la Policía, los grupos sociales y el propio Concejo Departamental. Pero esta lucha política no implicó la generación de alternativas institucionales, sino que constituyeron acciones puntuales que no afectaron ni cuestionaron la relación entre los gobiernos central y departamental.

En suma, se puede comprobar que en este caso: i) existió una significativa incertidumbre, ii) se dio una reconfiguración de poderes entre los actores relevantes de este ámbito institucional, en la medida que los militares pasaron a disponer de recursos normativos, definidos por las Medidas Prontas de Seguridad, y políticos desde el apoyo del gobierno central, que le daban una capacidad de acción inédita en el departamento en desmedro de toda la institucionalidad que se estaba articulando para gestionar el desastre, iii) no se identificaron emprendedores normativos que promovieran discursos de reivindicación de los roles local o nacionales como proyecto institucional y, iv) no se generó una coyuntura crítica.

Considerando lo anterior, no se presentan elementos para el rechazo del primer componente de la hipótesis, en la medida que no se configuró la combinación de factores que son considerados por ésta como condiciones suficientes de la coyuntura crítica; por tanto, dada

⁴⁶ "No reconocer la obra de la Cruz Roja es acto injustificable" (6 de mayo de 1959). Diario El Día de Mercedes, p1.

esta situación sería indiferente la existencia o no de una coyuntura crítica. Respecto al segundo componente, la evidencia de este caso lo contradice: constatada la existencia de la combinación de causas suficientes (desastre que genera una significativa reconfiguración de poder) no se encuentra el evento explicado (coyuntura crítica), por lo que no parece sostenerse la afirmación sobre su calidad de causa suficiente. A continuación se examinará el quinto caso de estudio, que refiere al ámbito de las Fuerzas Armadas y el Estado.

4.2.2. Caso 5: Inundaciones de 1959 y relación Fuerzas Armadas – Estado

En este caso de estudio, las características del impacto de las inundaciones sobre el rol político de las Fuerzas Armadas permitirán afirmar que el desastre generó una coyuntura crítica. Las inundaciones fueron una ventana de oportunidad para el fortalecimiento del poder de los militares, y en una primera instancia, de la sociedad civil, en la medida que participaron, de diferentes formas, de la respuesta a la emergencia; el gobierno pudo ganar tiempo, disminuir el conflicto social y político y acumular legitimidad en un contexto político altamente desafiante. Mientras las aguas cubrieron gran parte del territorio nacional, la incertidumbre alcanzó, entre otras múltiples dimensiones, a la definición de los roles que debían asumir los actores en esa contingencia que excedió las capacidades normales de respuesta del Estado y exigió una reformulación excepcional e inmediata de sus recursos materiales, normativos y organizacionales. Esta incertidumbre fue el caldo nutritivo del que emergieron los emprendedores normativos que promovieron el ingreso de los militares al ámbito político, consolidando un discurso que postulaba la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la dirección de las crisis y la recuperación, poniendo en cuestión las formas previamente institucionalizadas y dándoles un rol público de privilegio inédito dentro del sistema político en este siglo.

Se debe recordar que desde 1904, los militares uruguayos no habían logrado asumir un rol definido en la sociedad uruguaya. No tenían una clara inserción institucional, en un país sin conflictos externos ni internos. Primeros beneficiarios del Estado de Bienestar batllista (López-Alves 1999), se mantenían en un silencioso transcurrir entre la identidad difusa (López Chirico 1985), el amiguismo colorado (Real de Azúa 1969) y la conspiración frustrada (Lessa 1996). Esto es, no tenían una razón de ser específica dentro del sistema social en su conjunto, y menos aún en el sistema político.

Hubo dos discursos convergentes que tuvieron en las inundaciones la oportunidad de persuadir, orientar y activar cambios institucionales. Por un lado, se promovió la atribución

positiva de valores a las Fuerzas Armadas, retomando el discurso que se había construido desde la época militarista, ahora en el contexto de un desastre que se proponía como una agresión bélica emprendida por la naturaleza; este discurso se enmarcaba en una concepción de “acción cívica” que al nivel regional promovían los ejércitos como una forma de ingresar al ámbito público para, posteriormente, asumir responsabilidades políticas. Por otro lado, las inundaciones pusieron en la agenda pública una dimensión fundamental de la vida en sociedad, como es la solidaridad. El gobierno y las Fuerzas Armadas, actuando como emprendedores normativos, construyeron un discurso que promovía la solidaridad individual, y pretendía el monopolio estatal de la solidaridad organizada.

La transformación institucional que surge de la coyuntura crítica y que quedó como el legado que se retroalimentará en los siguientes años le otorgó a las Fuerzas Armadas el rol de dirección en dos ámbitos: por un lado, en situaciones de crisis, a partir de la adjudicación de un conjunto de valores (imparcialidad, eficiencia, capacidad decisoria, probidad y el ser portadores de una relación directa con los ciudadanos) que las hacían propietarias de las capacidades necesarias para responder a las emergencias y, por otro, como líderes de la reconstrucción, rol también asentado en el conjunto de valores que se le atribuían. Esta nueva inserción pública de las Fuerzas Armadas tuvo como contracara el desplazamiento normativo y simbólico de la Policía como organismo responsable de enfrentar las crisis, y de la Sociedad Civil como canalizadora de la solidaridad, que eran datos constitutivos del marco institucional vigente hasta ese momento.

Cuando las aguas volvieron a sus cauces, las Fuerzas Armadas también retornaron a sus cuarteles. Parecía que nada había cambiado, y eso quizás haya dificultado la interpretación histórica del fenómeno. Sin embargo, el ingreso de las Fuerzas Armadas al espacio público ya estaba definido en sus aspectos ideacionales y, en buena parte, jurídicos; sólo restaba que surja una nueva situación de crisis, para que emerja como un principio activo el legado institucional de la coyuntura crítica y las Fuerzas Armadas volvieran a asumir el rol de dirección que habían consagrado, legal y simbólicamente, en las inundaciones de 1959. La crisis estructural de los años posteriores estará influida significativamente por las consecuencias de esa coyuntura crítica y el involucramiento político de las Fuerzas Armadas continuará en irresistible ascenso. Será una nueva idea trasnacional, la Doctrina de la Seguridad Nacional, que contará con recursos ideológicos, logísticos y políticos brindados por Estados Unidos como su principal emprendedor normativo, que florecerá en la incertidumbre de la posterior crisis y brindará las bases para el viraje autoritario de los años sesenta y el golpe de Estado de 1973 (la

difusión de la Doctrina de la Seguridad Nacional se puede emparentar con el ya mencionado concepto de “instrument constituency”).

Una de las decisiones más trascendentes que adoptó el gobierno durante el momento de mayor incertidumbre de las inundaciones fue darle al Ministerio de Defensa, y por su intermedio a las Fuerzas Armadas, la coordinación general de la respuesta. Las primeras Medidas Prontas de Seguridad fueron aprobadas el 15 de abril. Allí se refería la situación “en Artigas, Salto, Paysandú y otras zonas del país” que había creado “un estado colectivo de alarma ante tan serio peligro para la vida, el patrimonio y la seguridad de los habitantes de dichas regiones; y que tal estado de perturbación puede agravar la realidad existente, provocando desórdenes sociales o favoreciendo la comisión de abusos o delitos”. Por ello se le atribuyó al Ministerio de Defensa Nacional la centralización de todos los esfuerzos para asegurar la “respuesta” a las emergencias (alimentación, vivienda, medicamentos, asistencia médica, transporte y tareas de previsión y seguridad asociadas), como así también, la de **preservación del orden público, económico y social**. Esto significó un amplio campo de acción del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas.

Las siguientes Medidas Prontas de Seguridad también tomaron como principal referencia al Ministerio de Defensa Nacional. Las del 20 de abril, que restringían el uso de la energía eléctrica por los problemas de la represa de Rincón del Bonete, señalan que las excepciones al nuevo horario fijado para la Administración Central, Entre Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobierno Departamentales (10 a 16 hs.) se debía acordar entre los respectivos jefes y el Ministerio de Defensa Nacional. Asimismo, las Medidas Prontas de Seguridad del 21 de abril, por medio de las cuales se encargó al Ministerio de Obras Públicas la dirección superior de las medidas de defensa y trabajo de reparación de la represa de Rincón del Bonete, aclaraban que las tareas encargadas debían guardar la “debida conexión con el Ministerio de Defensa Nacional”.

A partir de las Medidas Prontas de Seguridad, se instaló en el Ministerio de Defensa Nacional un Estado Mayor Interministerial, con el objetivo de auxiliar al Ministerio “en la dirección de las operaciones previstas para las FF. AA. y una mayor cooperación y coordinación de los Ministerios y demás entidades nacionales en la emergencia”. El EMI estuvo a cargo del General José Luis Ramagli y se mantuvo en funciones hasta el 23 de junio, cuando el Ejecutivo decretó el fin de las Medidas Prontas de Seguridad.

Por tanto, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, por sus capacidades materiales y logísticas, pero también y especialmente por su valor simbólico, desplazaron de la arena pública a los demás ministerios y, en buena parte, al sistema de partidos, de su rol de conducción, y asumieron el liderazgo de la gestión de la crisis. No es sólo la aplicación de sus recursos estrictamente militares, sino que se le asignó la responsabilidad de coordinar toda la acción estatal, incorporando una dimensión jerárquica.

La designación del Ministerio de Defensa como coordinador de la respuesta fue una decisión explícita de reconfiguración de poder en el sistema político. Constituyó una jugada fuerte e inédita, y por ello tuvo varios reproches durante la aprobación parlamentaria de las Medidas Prontas de Seguridad. El más sólido refería a que legal y tradicionalmente la coordinación durante situaciones de excepción debía ser asumida por el Ministerio del Interior. En caso de que éste no dispusiera de recursos, podía solicitar apoyo al Ministerio de Defensa o, en cualquier caso, podría ser una coordinación conjunta, nombrando en primer lugar al Ministerio del Interior. La justificación dada por el Senador Rodríguez Larreta, quien había presentado la propuesta, es sugestiva. Luego de rebatir como superfluos los otros reproches, admite la relevancia de este último punto:

Hay otro aspecto, que ese sí es un poco más discutible. Yo, que algo he estudiado estas cosas, no creo recordar ninguna oportunidad en el país en el que se hayan atribuido estas medidas a la dirección del Ministerio de Defensa Nacional; siempre se han adjudicado al Ministerio del Interior. (...) Yo quiero interpretar un poco el pensamiento del Poder Ejecutivo. Creo que pudo haber, en primer término, una razón política muy respetable. Cuando se acuerdan facultades extraordinarias me parece que es hermoso y generoso que un gobierno diga: no las vamos a ejercer los de partido mayoritario, sino que las vamos a dar a un hombre insospechable desde el punto de vista político como es el Ministro de Defensa Nacional. Esa parece ser una garantía para la oposición, y en ese sentido la acepto y me la explico por lo menos.⁴⁷

Un diario de la época señala que esta fundamentación “generó un abucheo generalizado”.⁴⁸ Paralelo al protagonismo militar durante la fase de respuesta, también se alimentó un giro retórico durante la posterior etapa de recuperación de las inundaciones asociada a un

⁴⁷ Diario de Sesiones del Poder Legislativo. 17 de abril de 1959.

⁴⁸ Editorial (18 de abril de 1959). Diario Acción, p1.

proyecto de “reconstrucción nacional”; esto se sustanció en el monopolio de las ayudas para la reconstrucción nacional.

Por medio de las Medidas Prontas de Seguridad, el sistema político marcó una importante frontera respecto a la gestión de las donaciones; determinó su competencia monopólica y excluyó a las organizaciones sociales de cualquier relación simbólica y/o material con el tema. Hasta ese momento, organizaciones como la Cruz Roja estaban llevando adelante un enorme trabajo con importante reconocimiento de la ciudadanía y la prensa.

Esta exclusión es claramente expresada en los decretos de creación y reglamentación de la Comisión Nacional para Damnificados, donde se plantea que, en tanto “los esfuerzos aislados de entidades y particulares no pueden tener una visión total de carencias y necesidades, significa una dispersión de energías que es necesario centralizar para encauzar esos generosos esfuerzos hacia la obtención del fin que se persigue”, razón por la cual se creó la Comisión Nacional para Damnificados de todo el país, “la que manejará la totalidad de los fondos recolectados”. Para dejar a texto expreso este monopolio, y por si quedaban dudas, días después el Consejo Nacional de Gobierno reafirmó que la Comisión “será la única organización que manejará la totalidad de los bienes recaudados, por medio de colectas o suscripciones de carácter público, las donaciones de países amigos, las sumas que pongan a su disposición las autoridades nacionales y municipales y las que lleguen por cualquier otra vía de ayuda” y subrayó que “las sociedades benéficas o instituciones de ayuda social o entidades de características similares, existentes en el país y/o cualquier persona física o jurídica, no podrán recaudar donativos en forma organizada con difusión popular, con destino a socorrer a los damnificados sin que medie la aprobación de la Comisión Nacional”.

Así como se excluyó a las organizaciones sociales, se le dio la presidencia de esa flamante Comisión al Gral. (r) Oscar Gestido, que era un claro guiño a las Fuerzas Armadas. El sistema político asumió, por intermedio de la Comisión Nacional para Damnificados y en asociación simbólica con el imaginario militar, el control de un proceso social que ya había adquirido una gran dinámica y que recibía continuas referencias elogiosas. Las principales acciones de la Comisión se limitaron a la reparación y construcción de las viviendas afectadas por la

inundación; se construyeron 1289 viviendas nuevas y se repararon o reconstruyeron otras 1112 (Comisión Nacional Pro Damnificados 1962?)⁴⁹.

Pero fue mayor su impacto simbólico. La Comisión organizó la “Cruzada de la Solidaridad” como una estrategia de comunicación pública para promover las donaciones y enmarcar institucionalmente la iniciativa, con gran participación en la prensa escrita y en la vida social. Esto permitió la exitosa apropiación política de una iniciativa social, como la gestión de las donaciones, restringiendo normativamente la participación de las organizaciones sociales (y eventualmente de los partidos políticos) y relanzando la idea de una reconstrucción con fuerte énfasis en la administración honesta y eficiente de los recursos, con una clara identificación con las Fuerzas Armadas. Desde esta posición, el rol de la sociedad civil se limitaba a la participación de individuos desagregados impulsados por su sentimiento de solidaridad nacional.

Como ya hemos señalado, Oscar Gestido, presidente de la Comisión Nacional para Damnificados y portavoz de ese discurso como protagonista público de la Cruzada de la Solidaridad, será electo presidente de la República pocos años después, a partir, en parte, de la imagen de probidad y eficiencia forjada durante las inundaciones (Maiztegui Casas 2008:64). Pero no es sólo su persona quien demostró el éxito alcanzado en las inundaciones, es esa retórica que exalta las virtudes asociadas con el imaginario militar como facilitadoras de una “reconstrucción nacional”, la que tuvo en el desastre una oportunidad de proyección pública inédita en el Uruguay contemporáneo.

Como se dijo, la lucha expresiva que se desató en este ámbito institucional estuvo alimentada, en primer término, por un discurso vernáculo que es posible remontar a la época del militarismo, que atribuye a los militares un conjunto de valores asociados a la probidad, imparcialidad y eficiencia, que eran especialmente pertinentes en ese estado bélico que se construyó simbólicamente durante las inundaciones.

Esto respondió también a un fenómeno regional de las Fuerzas Armadas que buscaban ingresar a la arena política por medio de la “acción cívica”. Los hechos posteriores muestran que este rol de “acción cívica” iba a ser funcional a la nueva estrategia contrainsurgente promovida al nivel regional por los Estados Unidos, para redimensionar las fuerzas, adecuarlas al nuevo contexto y mejorar su imagen frente a la ciudadanía (López Chirico 1985:134). A

⁴⁹ El informe tiene una leve contradicción entre el total de viviendas nuevas (1289) y su suma desagregada, que alcanza a 1285.

mediados de los sesenta, cuando los militares latinoamericanos avanzaron en el control político de los estados, un coronel de las fuerzas armadas brasileras se encargaba explícitamente de comunicar a sus colegas que la acción cívica era una etapa superada, admitiendo su carácter artificioso y transitorio:

*Es tan persuasivo el adoctrinamiento sobre la pretendida inutilidad de los ejércitos que muchos de nosotros mismos, como inseguros de la legitimidad de nuestro destino, nos ponemos a justificar un papel a desempeñar, como si ya no fuésemos indispensables a la seguridad de nuestras naciones. Esta es una de las razones, creo yo, por las cuales procuramos dar énfasis a aquello que convino en llamar 'acción cívica', no siempre sincera, y tantas veces hecha para disfrazar o compensar lo que realmente debemos hacer*⁵⁰

Este discurso no surgió unilateralmente desde las Fuerzas Armadas, sino que fue funcional a un gobierno débil y fragmentado. Promover el despliegue y control de los militares aseguraba un mensaje de firmeza y promovía el discurso bélico, junto a la intención declarada de asegurar una intervención "imparcial". Tal como señala Iglesias, este era el discurso del herrerismo gobernante: "Las justificaciones en clave de asistencia a la población y de mantenimiento del orden estuvieron presentes, con distintos énfasis, en todos los sectores políticos que apoyaron el recurso. Notoriamente, fue en el herrerismo donde las referencias al orden aparecieron con más fuerza y fueron articuladas con nociones vinculadas con la autoridad." Dice la autora que el herrerismo promovió una interpretación de la autoridad como un ejercicio personal jerárquico, necesario para el efectivo desempeño del gobierno. Esto se articuló con su desconfianza en los órganos deliberativos, que contraponía a la agilidad y certeza en la toma de decisiones. Esta concepción personalista y, pretendidamente directa, acercaba las autoridades al pueblo, sin la mediación espuria de los burocratismos y las deliberaciones interminables. "Así, una concepción paternalista (...) mostraba cierta desconfianza hacia las instituciones de intermediación política propias del liberalismo, en este caso el Parlamento, y cuyo principal foco de atención era la sociedad en tanto cuerpo definía a la voz herrerista. Esto, lejos de ser un elemento novedoso, puede ser pensado como un rasgo característico del pensamiento de este sector que se manifestó con mayor o menor explicitación y radicalidad

⁵⁰ Discurso pronunciado por el Coronel Octavio Costa el 3 de noviembre de 1966 en la VII Conferencia de Ejércitos Latinoamericanos, Buenos Aires. Cita extraída de López Chirico (p.135).

según lo permitía el contexto político e ideológico nacional e internacional” (Iglesias 2011:s/n).⁵¹

El diputado Alberto Manini Ríos planteó una explícita asociación entre la corporación militar y esos pretendidos valores de orden y eficiencia, contrapuestos a la ineficacia del Consejo Nacional de Gobierno:

Frente a la realidad dramática de los sucesos, declaro, en nombre de mi bancada, que sin la más mínima vacilación, sin la inquietud del error, sin el asomo de una duda, vamos a votar el aval que pedía el Señor Senador Rodríguez Larreta, para conferir las facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo.

Nos parece que por su espíritu de jerarquía y de disciplina, por su virtualidad latente, por la abnegación y el sacrificio y por los medios de que dispone, nadie más indicado que el Ministerio de Defensa Nacional para librar esta batalla contra los elementos desencadenados.

*Además, esperamos firmemente que se proceda con el mayor vigor, con la mayor agilidad y con la mayor decisión para atenuar en lo posible el vicio originario de un ejecutivo deliberante.*⁵²

Por tanto, es posible afirmar que el principal emprendedor normativo fue el gobierno herrero-ruralista en conjunción con las propias Fuerzas Armadas, si bien las Medidas Prontas de Seguridad fueron aprobadas por todos los sectores parlamentarios (con la única excepción del Partido Comunista). Pero la producción discursiva no se restringe a las medidas parlamentarias, sino que se realizó un esfuerzo de persuasión más amplio. Las acciones que llevaron adelante los militares recibieron la más alta aprobación pública por parte del gobierno y las propias Fuerzas Armadas. El Ministerio de Salud Pública felicitaba y agradecía el trabajo del Comando Militar de Paso de los Toros por la evacuación y retorno de los pobladores y la población hospitalaria:

⁵¹ Además de expresar la hipótesis de que la decisión gubernamental de desplazar al Ministerio del Interior y asignarle la coordinación al Ministerio de Defensa se fundamentó en razones de interés partidario, vale recordar otros elementos más contingentes, como el conflicto entre el Ministro del Interior de la época, el Dr. Pedro P. Berro, y uno de los principales miembros del ejecutivo, Benito Nardone, quien además tenía una especial predilección por darle atribuciones políticas a las Fuerzas Armadas; es posible pensar que esta mala relación personal pueda haber afectado la decisión de desplazar al Ministerio del Interior de la respuesta (respecto al conflicto entre ambos personajes, ver Maiztegui Casas 2008:23).

⁵² Diario de Sesiones del Poder Legislativo. 17 de abril de 1959.

Esta Secretaría de Estado se complace en hacerles llegar por intermedio del Señor Ministro, las expresiones de reconocimiento y simpatía hacia cada uno de sus integrantes, por la magnífica labor desarrollada, quienes, compenetrados de la delicada misión que se les confiara, con clara noción del deber y verdadero sentido patriótico –unos con sus ajustadas directrices y otros acatando diligentemente las mismas- recurriendo también a sus ricas fuentes de energías morales, lograron con todo éxito, hacer frente a la crítica situación vivida en esa importante zona.⁵³

Las felicitaciones transmitidas a los Oficiales Superiores, Jefes, Oficiales y Personal de Tropa de la Región Militar N° 3, son ilustrativas de la exaltación de valores militares en esa coyuntura: “La capacidad de mando y organización, así como la energía desplegada en todos sus actos, fueron factores principales para el éxito de la misión general a cumplir. (...) Labor silenciosa y sacrificada, que como la del personal de transmisiones, mantuvieron el servicio en permanencia, pesa a las dificultades materiales y climatéricas (sic), en que se vivía”. El Inspector General del Ejército compartió esos elogios, y destacó el trabajo “como ejemplo de colaboración, de eficiencia y de sentimiento del deber en aras de una causa común”.⁵⁴

Otra de las notas de felicitaciones del General Magnani resaltó la actuación del Batallón de Ingenieros N° 3.

El reducido efectivo, así como la diversidad de funciones a cumplir, exigió a sus integrantes una ímproba labor, a la cual se dedicó por entero desde el Jefe al Soldado, con entusiasmo y dedicación que prestigan al Arma y por ende a las Fuerzas Armadas de la República. (...) Es de destacar que tanto la Corporación de Oficiales como el Personal de Tropa que tiene sus familiares en la Ciudad, estuvieron permanentemente en servicio, descuidando los más sagrados deberes familiares, en bien de la función. Muchos de los integrantes desconocían a varios días de la evacuación el lugar donde se encontraban sus familias. Viviendo esta incertidumbre, sabiendo que sus hogares se encontraban perdidos, esta Unidad trabajó con ahínco y voluntad, pese a las inclemencias del tiempo y deficiencias de

⁵³ Nota N° 5490 del Ministro de Salud Pública, Dr. Carlos Stajano, al Ministerio de Defensa Nacional, 25 de mayo de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

⁵⁴ Oficio 1111/959. Nota del General Enrique Magnani al Inspector General del Ejército, respecto a la actuación de Oficiales Superiores, Jefes Oficiales y Personal de Tropa de la Región Militar N° 3. 30 de mayo de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

*equipo, que hacía más sacrificada la penosa labor cumplida con tanta abnegación*⁵⁵.

Algunos años después, los discursos que promovían una esfera más amplia del rol público de los militares fueron retroalimentándose y ampliando sus ambiciones. Como una referencia de esta transformación del discurso militar, tres años después de ocurridas las inundaciones, cuando el inquietismo militar era mayor, un Coronel del Ejército expone una interpretación mucho más exaltada del protagonismo militar durante las inundaciones, que lo aproximan claramente a la Doctrina de la Seguridad Nacional:

Sin embargo, ante tanta calamidad presente, existió una fuerza moral que impidió cundiera el pánico colectivo ante una situación caótica, de ceder la represa a las tremendas presiones hidráulicas que venía soportando. Esa fuerza moral estaba resumida en un grupo reducido de la ciudadanía: las Fuerzas Armadas Nacionales, Ejército, Marina, Aviación, Servicios Auxiliares (desde las más altas a inferiores jerarquías) agrupadas todas en torno al Señor Ministro de Defensa Nacional, sobre cuyos hombros descansaba toda la autoridad, pero también toda la responsabilidad para restablecer el orden, profundamente alterado por los fenómenos climáticos que imperaban. Y bien, señores; ustedes fueron testigos: el territorio nacional y las fuerzas vivas del país fueron castigados con la violencia e impiedad de un enemigo encarnizado tal como aconteciese en una contienda bélica, en que se busca la desintegración total del adversario por su aniquilamiento progresivo. Las Fuerzas Armadas Nacionales, con su actitud y comportamiento, señores, en la contingencia de abril-mayo de 1959, evitaron la derrota del pueblo uruguayo, o en otras palabras, impidieron se produjera la bancarrota de su estructura económica-social. Que la meditación sobre estos hechos y saldos, nos ilumine para el bien del país (Bergalli 1962).

Otra de las vertientes discursivas se ubicó en el espacio intersubjetivo de las las formas de la solidaridad y sus intérpretes. Mientras se excluía de la gestión de las donaciones a las organizaciones sociales, quitándoles la posibilidad de conquistar posiciones dentro del sistema político en el contexto del desastre, se promovía el discurso de la solidaridad individual. Se mencionó más arriba que la principal acción pública de la Comisión Nacional para

⁵⁵ Oficio 1109/959. Nota del General Enrique Magnani al Inspector General del Ejército felicitando la actuación del Batallón de Ingenieros N°3. 28 de mayo de 1959 (Comando General del Ejército 1999).

Damnificados fue la “Cruzada de la Solidaridad”, una estrategia de comunicación para estampar el sello político a un fenómeno social espontáneo. En ese marco, se emitieron las letras y bonos de tesorería en el llamado “Empréstimo Patriótico”.

Los diarios de la época y toda publicación posterior sobre el evento resaltan la energía solidaria que se activó durante las inundaciones como un símbolo de la reacción aglutinante de la ciudadanía frente a la adversidad. Es ilustrativo de ello que en el año 2000, en conmemoración de la evacuación de Paso de los Toros, el Parlamento Nacional declaró el 17 de abril como el “Día Nacional de la Solidaridad”.

Este clima de solidaridad que se exaltó desde las primeras crónicas sobre el evento, que retrataban múltiples y variadas manifestaciones en todo el país, generó un estado colectivo de unidad nacional que tendió a disminuir los conflictos sociales y políticos. Así lo plantea explícitamente un editorial del Diario Acción:

Nuestro país vive horas de honda angustia. Sobre él se cierne una tragedia pocas veces vista. Ante ello todo el país se ha sentido conmovido en lo más íntimo. Pero estos sentimientos no se han desgranado en declaraciones teóricas o gestos inoperantes, sino que han aflorado en magníficos actos de solidaridad. (...) La conciencia pública ha sentido como un imperativo categórico la necesidad de que todas las medidas que se asuman cuenten con el asentimiento unánime de los habitantes del país, para que tengan así el respaldo necesario a los efectos de asegurar su fiel cumplimiento. Nuestro Partido está en esa línea. Todas las medidas que se tomen por los órganos de gobierno, inspiradas en la loable finalidad de mitigar los efectos de la tragedia mediante fórmulas adecuadas, contarán con el apoyo total de los hombres que nos representan en los distintos poderes del Estado⁵⁶.

Las inundaciones generaron un clima de solidaridad que favoreció la unidad e insufló una pequeña dosis de confianza política dentro del incipiente proceso de crisis estructural. En agosto de 1959, una revista de la época resumía este momento aglutinante⁵⁷:

El país atravesaba por una tremenda crisis moral que se agregaba a la ya aguda crisis económica. Las elecciones del 30 de noviembre ofrecieron la oportunidad de votar un

⁵⁶ El deber de la historia (16 de abril de 1959). Diario Acción, p2.

⁵⁷ Apartado de la Revista de Geografía e Historia “Estuario”, n° 4-5, Montevideo, agosto de 1959

cambio en el equipo gubernamental; los resultados no arrojan dudas sobre esa decisión. Los acontecimientos posteriores con la división entre los triunfadores crearon un peligroso clima de decepción general.

En estas circunstancias el imprevisto embate de las aguas coloca a la nación bajo un estado de emergencia y la conciencia de una catástrofe general, que se agrega a la ya existente, invade a todos. La tregua a las pasiones que provocó la muerte del Dr. Herrera, es sucedida por esta otra mucho más dramática e incierta.

Y he aquí la paradoja: la nación afectada en sus conquistas materiales fundamentales, empieza a revitalizarse moralmente. La calamidad toca fibras dormidas y un contagioso sentido de la solidaridad se propaga por todas las clases sociales: es necesario vencer a la naturaleza y salvar al país. El gobierno –en medio de los graves acontecimientos– recibe el formidable apoyo que había perdido pocos días antes. La catástrofe favorece en dos aspectos al gobierno: disimula la crisis estructural de nuestra economía dilatando políticamente los plazos que la opinión pública está dispuesta a dispensar al gobierno y despierta una actitud moral del pueblo –consciente del fatalismo de los sucesos– que había minado la historia política del país en los últimos años.⁵⁸

Este surgimiento del sentimiento de la solidaridad, fue capturado súbita y radicalmente por el gobierno, que pasó a monopolizarlo por medio, nada menos, de Medidas Prontas de Seguridad. La instancia oficial creada para ejercer ese monopolio fue la Comisión Nacional para Damnificados, que se constituyó en un poderoso emprendedor normativo. Un suelto de prensa de la Comisión Nacional para Damnificados reivindica su rol apolítico y de intérprete del sentir nacional:

En cuando a la forma de esta acción la Comisión entiende que debe promover la colaboración activa de los mismos perjudicados, en el esfuerzo común por la superación de las situaciones. Por último, la Comisión actuará, como es obvio, totalmente en acuerdo con el sentir nacional que la ha promovido, al margen de

⁵⁸ Hubo algunas voces críticas respecto a la sinceridad de este discurso sobre la solidaridad que dejaba atrás el egoísmo, pero cuando ya había finalizado el desastre. Al año siguiente de las inundaciones, Mario Benedetti dijo, en “El país de la cola de paja”, que las inundaciones fueron una momentánea ilusión de solidaridad, compromiso social y fraternidad política, que el tiempo fue desmintiendo con rumores (que la prensa no siempre recogía, en tanto el discurso sensacionalista de la solidaridad le resultaba un buen negocio) de reventa de donaciones, engaños y “vivezas” en general.

*todo fin político y fuera de toda influencia capaz de alterar los claros objetivos confiados exclusivamente a su responsabilidad.*⁵⁹

Lo firma como Presidente de la Comisión, el “General Oscar Gestido”, sin aclarar su situación de retiro. Otro suelto de prensa contiene nuevos elementos sugerentes del imaginario militar que nutría a la Comisión: “esta CRUZADA es la CRUZADA DEL PUEBLO, es la CRUZADA DEL PATRIOTA, es la CRUZADA DEL HOMBRE SENCILLO Y COMUN QUE SIENTE QUE NO PUEDE PERMANECER APÁTICO ANTE LA DESGRACIAS DE MILLARES DE COMPATRIOTAS”⁶⁰

Es así que las inundaciones dieron a las Fuerzas Armadas la histórica oportunidad de ganar un protagonismo público que no habían tenido desde la guerra civil. De ese transcurrir marginal e invisible, asumieron la coordinación de las tareas de respuesta con amplias prerrogativas sobre la población, las organizaciones sociales y las otras instituciones del Estado, en el marco de un estado de excepción definido por las Medidas Prontas de Seguridad.

Las Fuerzas Armadas adquirieron un rol ampliamente legitimado como actor eficiente, solidario y competente para enfrentar las contingencias extremas y mantener el orden, y para asumir roles de conducción cuando los problemas superan las posibilidades del sistema político.

Esta coyuntura crítica dejó como un severo antecedente en el sistema político que las fuerzas militares hayan asumido el control total de un territorio. Como reseña Seregni, en la zona de emergencia se trabajó en un clima castrense de disciplina y autoridad:

Hicimos una movilización forzosa: ‘el que no trabaja no come’, organizamos las cuadrillas de tareas, porque había mucho hombre en edad útil que estaba también evacuado. (...) Los primeros días hubo algún problema, gente remisa y gente que estaba un poco para la jajaraija que se terminó cuando... ‘acá, para venir con un plato, hay que tener el visto bueno’. (Barros-Lémez 1989:38 y ss).

El sistema político sólido, democrático y con indiscutido alcance territorial, declaró su incapacidad y, en consecuencia, resignó la “asignación autoritaria de valores” en una zona del país a manos de las Fuerzas Armadas, que definieron las normas, vigilaron su cumplimiento, decidieron la justicia e hicieron cumplir las sanciones. Sigue narrando el hecho, Liber Seregni:

⁵⁹ Cruzada de Solidaridad. Comisión Nacional para Damnificados (6 de mayo de 1959). Diario El País.

⁶⁰ Debe conocer el pueblo la cruzada de solidaridad (6 de mayo de 1959). Diario El País, p.4.

Desde el momento que la ciudad había sido evacuada, que las puertas estaban cerradas porque había riquezas dentro de las casas, establecimos prohibición absoluta de entrar ahí, con vigilancia permanente. Algunos infringieron la ley, no sólo por el lado de tierra sino por bote, intentaron llegar a las casas, en algún amague... Esos casos los resolvimos impartiendo justicia. De las cosas que hicimos, fue impartir una justicia rápida. Un tribunal de faltas pero en un gobierno de emergencia, en un vagón de ferrocarril. El fiscal era el comisario. Se presentaba el acusado –había un juicio sumario- y yo, sentado en un cajón en el vagón, finalmente establecía las condiciones. No hubo grandes problemas, la pena mayor era de reclusión en un vagón de ferrocarril. Lo más grave fueron unos que intentaron entrar al pueblo y los descubrieron tratando de forzar una ventana, y luego también en el campamento, en el cual había muchachas y muchachos, había otro tipo de faltas que fueron algunos intentos de falta de respeto en las horas de la noche, lo cual motivó también un régimen muy severo en cuanto a los horarios, al tránsito y al respeto del toque de queda (Barros-Lémez 1989:38 y ss).

La trascendencia histórica de este legado pasó casi desapercibida en esa instancia, y también en la mayoría de los análisis posteriores. Sin embargo, el embajador británico de la época realizó perspicaces observaciones sobre el punto. El diplomático que resultó ser un sutil analista relaciona la ineficacia demostrada por los partidos políticos en ese contexto histórico y el simultáneo fortalecimiento de la imagen pública de las fuerzas armadas como un peligroso desequilibrio en el juego democrático del país. En sus informes a la sede, comienza describiendo la ineficacia del sistema político⁶¹:

Toda clase de decisiones políticas de trascendencia permanecen en el aire, la inflación está aumentando inexorablemente, es profundamente sentida la escasez de alimentos surgida principalmente de las inundaciones y las organizaciones de trabajadores lógicamente están tornándose más impacientes.

A continuación la compara con el súbito e inédito prestigio de las Fuerzas Armadas:

Al mismo tiempo el desastre de las inundaciones permitió a los líderes de los servicios armados saborear el intoxicante y desacostumbrado gusto del poder y la popularidad. Tuvieron el absoluto control de las áreas más afectadas por semanas

⁶¹ N° 1134. M.S. Henderson, Embajador británico, comenta la situación política post-electoral y especula sobre la posible reacción del ejército. Montevideo, 18 junio de 1959 (Nahum 2000 A).

y llevaron adelante sus difíciles deberes con eficiencia. El Sr. Fidel Castro los vio trabajando y expresó su sorpresa ante el respeto y buenas relaciones que obviamente inspiraban entre la población civil, tan diferente, dijo, del efecto que las fuerzas de Batista solían causar sobre el pueblo. Lo que no sabía era que este estado de cosas era nuevo en Uruguay. En general se suele aceptar a las fuerzas armadas, pero no son queridas y respetadas. Nunca han sido grandes e importantes en la memoria viva y constituyen una pequeña comunidad cerrada y mal paga, que vive bastante afuera de la corriente principal de la vida nacional, igual que el Ejército de Estados Unidos a través de la mayor parte de su historia.

La ineficacia política y el prestigio militar formularon una ecuación inestable:

En esta situación, donde la incompetencia civil y la indecisión han contrastado con la eficiencia militar, es sencillamente natural especular en cuanto a si algún grupo de oficiales puede estar dando rienda suelta a pensamientos peligrosos. La posibilidad no puede excluirse.

Este embajador sabe de la trascendencia del tema, y combina sus atinadas especulaciones con ingeniosas (y llamativamente osadas) investigaciones de campo. De esta forma, agrega elementos al análisis, que pueden resumirse en los siguientes postulados: i) los integrantes de las Fuerzas Armadas, especialmente los más veteranos, no consideraban asumir acciones de fuerza en el corto plazo, ii) la posibilidad de hacerlo, sin embargo, no era totalmente descartada y, iii) los militares sentían que durante las inundaciones le habían dado una oportunidad al gobierno, quien la desperdió.

Hay evidencia de que no todos los oficiales uruguayos son completamente inmovibles en su apego al gobierno constitucional: es cierto razonablemente que en un asado la noche antes que el nuevo gobierno asumiera el poder, algunos muy importantes oficiales que estaban a punto de perder sus comandos porque eran simpatizantes colorados hicieron declaraciones subversivas. Fue aparentemente un muy buen asado y todos tuvieron mucho para beber, de modo que no debe exagerarse el hecho, pero aun así a alguno se le ocurrió tal comentario in vino veritas.

Esto, sin embargo, aun deja sin resolver el problema de cuán serio debe tomarse esta conversación. Desgraciadamente, no es fácil encontrar una respuesta en

Montevideo, particularmente en ausencia de un agregado militar residente, ya que nuestros contactos con los oficiales uruguayos son inevitablemente bastante formales y restringidos a los rangos más altos.

Sin embargo, un miembro de mi personal, recientemente ha logrado ver algo del Ejército uruguayo sobre bases más amistosas e íntimas en el curso de una gira por las áreas del interior más afectadas por las inundaciones. En particular pudo discutir las posibilidades de un golpe de estado militar con el coronel que comandaba un distrito militar. Este oficial dijo que no veía a sus contemporáneos iniciando una revuelta: han llegado a la edad en que desean una vida pacífica, aunque mucho habían disfrutado su breve momento de autoridad y prestigio durante las inundaciones. Los oficiales más jóvenes podrían ser un riesgo, pero no inmediato. El ejército en su conjunto sintió que el Gobierno había perdido la oportunidad de usar las inundaciones como una excusa y oportunidad para hacer que la clase trabajadora realmente trabajara, por una vez. Hubo un deseo de no juzgar demasiado pronto y dar a los civiles una oportunidad para corregir las cosas, pero el estado de confusión y de desorientación no podían seguir indefinidamente, por muy renuentes que estén incluso los oficiales jóvenes a actuar.

La nueva posición que lograron las Fuerzas Armadas en el espacio público, en la medida que refería a situaciones de crisis, pareció diluirse cuando se dejaron atrás las inundaciones y la situación volvió a la normalidad. En el informe fechado a inicios de 1960, correspondiente al año 1959, el embajador británico parece olvidar todos sus pronósticos militaristas en una sucinta frase: “en cuanto a las fuerzas armadas, han adherido a la tradición uruguaya de mantenerse fuera de la política”⁶².

Sin embargo, cuando avanzó la crisis estructural que involucró a toda la sociedad, el legado institucional y discursivo de esa coyuntura crítica seguía presente, y las Fuerzas Armadas volvieron a asumir gradualmente el rol de dirección que habían obtenido durante las inundaciones, apoyándose en los discursos que en ese momento se articularon.

En los años posteriores a las inundaciones, el involucramiento militar fue aumentando gradualmente y terminó excediendo los márgenes constitucionales. Debe considerarse, tal

⁶² N° 1146. Informe Anual sobre 1959. Montevideo, 14 de enero de 1960 (Nahum 2000 A).

como quedó planteado en las páginas anteriores, que la inserción que lograron los militares durante las inundaciones no estaba cargada de un contenido autoritario. La constitución de las Fuerzas Armadas como un actor legítimo y con condiciones especiales para, eventualmente, intervenir en contextos de crisis, y la exaltación de los valores militares para una figurada “reconstrucción nacional” marcan, exclusivamente, la novedad del ingreso al sistema político. La “trama autoritaria”⁶³ que se tejió posteriormente responde a una configuración causal que trascienden largamente el inicial impulso que les brindaron las inundaciones y que, entre otros factores, remite al predominio de la Doctrina de la Seguridad Nacional, como la idea que justificó y orientó la acción de los militares. Esta fuerza ideológica continental permitió que los oficiales golpistas triunfen sobre los demócratas, aun cuando fueron muchos de estos últimos quienes habían participado activamente en las inundaciones y ganado el reconocimiento popular por ello.

Este discurso sobre la inserción institucional que lograron las Fuerzas Armadas durante las inundaciones persistió en otros contextos históricos. Varias décadas después, cuando Uruguay transitaba los primeros pasos del retorno democrático y se enfrentaba a la necesidad imperiosa de reinsertar a las Fuerzas Armadas dentro del nuevo régimen y ocupar su capacidad ociosa dentro de un marco político negociado en un precario equilibrio, ese legado institucional que dejaron las inundaciones volvió a emerger. El gobierno de Sanguinetti lo rescató, creando un “Comité de Crisis”, liderado por las Fuerzas Armadas, que pretendió renovar aquellos discursos que se fortalecieron durante las inundaciones (y en esta renovación, por supuesto, olvidar la posterior espiral militarista que ese rol facilitó) y repensar a los militares como portadores de una capacidad latente para liderar las crisis: “En marzo de 1986 se instaló un Comité de Crisis. La idea fue armar un mecanismo para enfrentar emergencias: inundaciones, epidemias, paralizaciones por huelga, catástrofes. Se comenzaron a estudiar planes para esas contingencias. La capacidad militar, ahora ociosa, encontró allí un espacio de real utilidad. Discutida esta creación en su momento, se demostró con el tiempo su eficacia en varias emergencias” (Sanguinetti 2012:288).

Este discurso sigue vigente hasta el día de hoy. El Comité de Crisis dio lugar a la creación del Sistema Nacional de Emergencias (por decreto en 1995 y por Ley en 2009), que declara como principio constitutivo el trabajo interinstitucional. De esta manera, Policía, Bomberos, cuerpos médicos públicos y privados, militares y, especialmente, las intendencias departamentales,

⁶³ Expresión de Magdalena Broquetas (2014).

conjugan sus esfuerzos para la prevención, mitigación y respuesta de las emergencias (el tipo de emergencia determina qué instituciones son las competentes y deben dedicar más esfuerzos en cada caso). Pero el reconocimiento de algunos políticos y medios de prensa se mantiene, en forma sistemáticamente sesgada, dirigido hacia el rol que cumplen las Fuerzas Armadas. Si bien esto requiere una mayor profundización, no parece arriesgado intuir que son los propios militares, con el apoyo de algunos sectores políticos, quienes actualmente actúan como emprendedores normativos para seguir cultivando este histórico legado institucional.

Como se señaló en el apartado metodológico, el estudio de una coyuntura crítica requiere alguna forma de análisis contrafáctico, esto es, el analista debe identificar en el proceso posterior a la coyuntura crítica qué debería haber ocurrido, pero que no ocurrió, y atribuir este cambio a la coyuntura crítica (Capoccia y Kelemen 2007).

Aquí se intentará resaltar que, de acuerdo a la evolución histórica anterior (es decir, asumiendo que no haya existido la coyuntura crítica), la crisis estructural que enfrentó Uruguay en los años sesenta debía haber comenzado con un menor involucramiento de los militares, y con un mayor contrapeso de la Policía y de los grupos sociales, ya que estos últimos debían contar con canales legítimos de relacionamiento, sin realizar más consideraciones sobre las últimas consecuencias de este razonamiento contrafáctico.

Parece existir, por parte de politólogos e historiadores, cierta naturalización del rol militar asumido por las Fuerzas Armadas uruguayas a partir de los años sesenta, pretendidamente informada por el contexto regional militarista, la crisis económica y política, la conflictividad social y el interés que demostraban varios actores de apelar a ellas para apoyar con la fuerza sus propias posiciones políticas. Sin embargo, en situaciones anteriores ya se habían configurado factores similares, y sin embargo no se constató la irrupción militar en el sistema político.

Esto es especialmente claro en la crisis de fines de los años veinte y principio de los treinta, que derivó en el golpe de estado de Terra, que estuvo apoyado por la Policía, mientras el ejército se mantuvo prescindente, si bien varios actores habían buscado el apoyo militar, tanto en los prolegómenos del golpe -con el objetivo de apoyar la ruptura institucional- como en los años posteriores -para contar con su concurso en el esfuerzo de recuperar la democracia.

Desde los años veinte estaba presente el fantasma del motín militar (Caetano y Jacob 1991:48, Maronna y Trochón 1988), y varios sectores políticos (terroristas, riveristas y herreristas)

coqueteaban con el favor de los oficiales. Durante la crisis que dio lugar al golpe de Terra, la situación de la región parecía invitar a una fractura institucional con apoyo castrense. En el marco de la crisis económica global de 1929, en Argentina, el militar Agustín Pedro Justo ascendió al poder con fuertes sospechas de fraude electoral y con el apoyo de las Fuerzas Armadas. En Brasil, la Junta Militar le había dado la presidencia a Getulio Vargas, y las Fuerzas Armadas constituían un actor primario en el sistema político, como ya lo eran en Chile y Perú.

Considerando que los oficiales del ejército, si bien tradicionalmente colorados no parecían comulgar con el batllismo, (eran especialmente cercanos al riverismo), el bloque herrero-riverista buscó incitar los conflictos. Esta apelación a los militares también recogía el discurso que los asociaba con valores como el patriotismo, la jerarquía y su cercanía directa con el pueblo. Los discursos de Terra resultan ilustrativos (Caetano y Jacob 1990:171 y 172):

Pese a todo, el ejército es necesario (...), ... es una institución que debe perfeccionarse cada vez más dentro del rol que se le ha asignado en el seno de la sociedad. (...) Cuidemos la organización de nuestro ejército por patriotismo. Vayamos, también, a la colaboración con la policía, pero sin olvidar estas funciones primordiales de las milicias nacionales, que tan bien han sabido siempre desempeñarse en los momentos más difíciles de nuestra historia.

En otro discurso, el presidente Terra abundaba en el mismo tema:

Hasta ahora –dijo- no he tenido sino motivo de amplia satisfacción en mis relaciones con la fuerza armada, porque me he encontrado siempre (...) con subalternos ilustrados y pundorosos (...) enamorados de una carrera que más se acerca a la gloria (...) que es de defensa del territorio nacional como avanzadas y como guías de las multitudes armadas en el caso no probable pero nunca imposible de una agresión exterior; que es de defensa también, en todo momento, del orden público y de las instituciones.

En el discurso del 25 de agosto de 1932 decía:

Hay en el ejército un hermoso espíritu de solidaridad (...) que me es agradable afirmar que existe, (y que provoca) (...) orden y disciplina (...) Pero además impera la honradez y el patriotismo. (...) Es que en nuestro organismo militar hay unidad y coordinación de esfuerzos, lo que no se encuentra en otras ramas de la

administración pública por defectos de la constitución. (...) La unidad de acción ante el avance de las ideas disolventes y subversivas es tan necesaria hoy en día en las luchas económicas y en la solución de los problemas sociales como el comando único en el Ejército. La uniformidad de miras, es decir, la existencia de un Gobierno de verdad, se puede conseguir en un gabinete parlamentario que a su vez tendría la misión de dirigir el Parlamento que hoy actúa en forma irregular, sin conexión ninguna con el Poder Ejecutivo y sin obedecer a ningún plan de trabajo. Espero que antes de terminar mi mandato pueda prestar a la República los servicios que ella merece, haciendo lo posible, dentro de mis facultades, para que esa coordinación uniforme se extienda por toda la administración.

Pero los intentos de politizar activamente a las Fuerzas Armadas antes del golpe de Terra no dieron resultados tangibles respecto a su intervención política. A pesar del contexto regional, de la crisis económica y política y de los llamados a una solución de fuerza por parte de los actores políticos, con ecos en algunos militares, las Fuerzas Armadas no se constituyeron en un actor político. Las permanentes intrigas y conspiraciones no se cristalizaron en un nuevo rol dentro del sistema político. Se alcanzó a fundar un grupo político, el “Partido Agrupación Militar Patria y Ejército”, pero en las elecciones de representantes nacionales de 1931 esta llamativa propuesta captó solamente 244 votos (Caetano y Jacob 1990:153). Parece razonable estimar que las razones de esta prescindencia radicarón en la ausencia de los dos factores que en este trabajo se consideran especialmente para el estudio de las coyunturas críticas: por un lado, la ausencia de un shock externo que genere una dosis suficiente de ambigüedad institucional (si bien la crisis económica mundial podría ser considerada como tal) y, por otro lado, por el “vacío ideológico” en el que se sostenían las Fuerzas Armadas, que más allá de sus intereses y una ventana de oportunidad que parecía favorable, no lograron dar un sentido general a su pretendido rol político que les permitiera la articulación interna y la legitimidad externa.

Por ello, el golpe de Terra debió apoyarse en la fuerza policial, que estaba a cargo de Alfredo Baldomir como Jefe de Policía de Montevideo. Los llamados a la acción castrense continuaron, desde otros sectores, luego del golpe, “casi todas las expectativas opositoras en torno a una rápida recuperación de la legalidad giraban sobre la idea de una anunciada ‘reacción constitucionalista’ del ejército. En la hora de la verdad, se volvía a transitar el camino de las ‘soluciones providenciales’, de algún modo venía a reaparecer la invocación al manto protector de uno de los rostros del ‘Estado benefactor’, que al fin de cuentas también eso —entre otras

muchas cosas- venía a ser el ejército en la percepción de mucho de los uruguayos de 1933.” (Caetano y Jacob 1991:102). Pero los militares se mantuvieron prescindentes en el espacio público y las revueltas que se promovieron durante el período autoritario fueron reprimidas con el concurso de la policía.

El golpe de Estado de Baldomir en febrero de 1942 tuvo características similares ya que en esa oportunidad la fuerza coactiva también fue de la policía, sin participación militar. En un desolado editorial de Carlos Quijano en Marcha del 27 de febrero de 1942, pocos días después del golpe, se planteaba que la policía se había constituido en un recurso político decisivo como permanente amenaza a la democracia:

El drama no está en que la fuerza se lleve por delante una constitución que la fuerza trajo. El drama está en que el país para desembarazarse de esa constitución, ha tenido que aceptar los buenos oficios de uno de los mismos que la impuso. En que ha sido incapaz de recuperar la plenitud de sus derechos o por la vía revolucionaria o por el camino de las urnas. El drama está en que ha quedado probado que la soberanía reside en la policía. Los comisarios mandan. (...) Ahora que se ha visto la reiterada eficacia del procedimiento, la inaudita facilidad con que se aplica, ¿qué puede impedir a otros –los policías en la mano- que lo vuelvan a utilizar?

En suma, las inundaciones constituyeron un hito que puede denominarse coyuntura crítica, en la cual los militares desplazaron legalmente (pero con Medidas Prontas de Seguridad, que sólo fueron aplicables a ese caso concreto) a la Policía y a la Sociedad Civil como directores superiores de las crisis, cortando un proceso histórico de largo plazo, y consolidando un antecedente y un discurso que mostró una especial persistencia y relevancia en las siguientes décadas. La coyuntura crítica coincide con el período del desastre. Su inicio puede datarse en las primeras semanas de abril, cuando las crecidas ya eran consideradas como una emergencia nacional, y su finalización pocos meses después, con el retorno de las aguas y de los militares.

En este caso se comprobó: i) una generalizada incertidumbre sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la respuesta y la reconstrucción, ii) se identifica al herrerismo y las propias Fuerzas Armadas como emprendedores normativos que promueven un discurso que se estructura en ideas disponibles sobre la solidaridad, los valores de las Fuerzas Armadas y las nociones de crisis y sus formas de enfrentarlas, iii) existe una fuerte reconfiguración del poder como consecuencia del desastre y, iv) se identifica una coyuntura crítica. Este caso fortalece la

hipótesis planteada en esta investigación, respecto a los dos factores que se postulan como causas suficientes de una coyuntura crítica, en la medida que se encuentran las configuraciones causales y su consecuencia esperada.

En el terremoto de San Juan de 1944 se desarrollaron acciones discursivas que tienen varias similitudes especialmente llamativas con las desplegadas en Uruguay en 1959. Las autoridades militares, que habían llegado al gobierno seis meses antes por medio de un golpe de estado, aprovecharon el desastre para posicionarse políticamente. Por un lado, desde el entorno presidencial se promovió el discurso que exaltaba los valores militares y, a diferencia de Uruguay, de los valores católicos. Se postulaba la unidad provocada por la contrición y el sometimiento al poder de un Estado conservador, dirigido por militares y santificado por la Iglesia. Por otro lado, el Ministro de Trabajo, el coronel Perón organizó una campaña solidaria, que buscaba la misma unión nacional, pero con una pretensión transformadora y esperanzada. Algunas de sus acciones fueron muy parecidas a la que emprendieron los gobernantes uruguayos en las inundaciones.

Más que exhortar a la gente a arrepentirse y someterse, Perón los llamaba a movilizarse para rehacer el país. Los arquitectos de esta transformación serían el propio Perón y la agencia estatal que conducía, la Secretaría de Trabajo y Previsión (STP).

Perón apartó a las organizaciones benéficas, declaró ilegales a todas las demás colectas y canalizó toda la ayuda a través de la STP. Le encomendó la supervisión de la colecta a un equipo de oficiales del ejército que provenía del GOU. Confiarles la colecta a los oficiales militares en lugar de a las damas de la sociedad significó una ruptura con las tradiciones liberales que la prensa no criticó. Este silencio se debe sin duda a la censura, pero también al descrédito del orden previo y a la esperanza que despertaron las acciones de Perón en todo el espectro político. (...) La colecta solidaria fue el lanzamiento público de la STP. Menos de tres meses antes, Perón se había puesto al frente de esta oscura dependencia a la que le había dado mayor poder institucional, transformándola en el vehículo más importante del gobierno en el ámbito de las políticas sociales e incorporando un amplio espectro de iniciativas a una burocracia ambiciosa. (Healey 2012:85)

El autor subraya la importancia de la colecta para el lanzamiento de la figura política de Perón, a partir del estudio de sus discursos: “en los primeros cinco meses de 1944 –cruciales y tumultuosos-, mientras los líderes sindicales se mantenían a una distancia prudencial de

Perón, el vehículo principal para llegar a un público más amplio y para demostrar la importancia de la STP fue la colecta para las víctimas.” (Healey 2012:86).

Esta lucha persuasiva entre dos discursos provenientes de sectores diferentes del gobierno militar terminó con el triunfo de Perón: su acercamiento a los más débiles y su apelación a la solidaridad y la esperanza fue más convincente que la apelación al recogimiento culpable que pretendía el círculo presidencial.

4.2.3. Caso 6: Inundaciones de 1959 y relación Iglesia – Estado

En este caso, no se identificó la acción de ningún emprendedor normativo ni la reconfiguración de poder entre los actores relevantes; tampoco se identificó la ocurrencia de cambios institucionales como consecuencia del desastre. El proceso de secularización de fines del siglo diecinueve y principios del veinte, cuyos inicios se han delineado en el tercer caso de estudio, había tenido como un hito culminante la Constitución de 1917, marcando en la norma fundamental una brecha infranqueable entre el Estado y la Iglesia. Desde ese momento, todo rasgo confesional desapareció frente a una sociedad profundamente laica. A partir de la década del veinte, la Iglesia se recogió sobre sí misma, sumida en un espíritu que algunos autores llamaron de encerramiento o de gueto. El mundo material pasó a ser un “enemigo del alma”, del que se debía huir; la Iglesia sólo se dirigió a su círculo de fieles, ajena a una sociedad que no la reconocía. La “Acción Católica”, creada en 1932 como el brazo secolar de la Iglesia, tenía objetivos únicamente moralizantes, buscaba dictaminar sobre la vida social antes que involucrarse en ella. La siguiente cita de Rodé, escrita en los sesenta y recogida en un reciente libro de Geymonat (s/d:18), define esta actitud de prescindencia social y política:

Las estructuras confesionales, el ghetto católico (constituyeron) toda una arquitectura de obras y de movimientos que tendieron a abarcar la vida diaria del católico en su totalidad. Colegios, instituciones recreativas para la juventud, asistencia médica, empresas, obras sociales, partido político, prensa. Dentro de esa gigantesca campana de cristal, el católico, formado para ser mayoría y vivir en un país confesional, parapetó su Fe y su vida contra el ambiente laicizado, cultivó su conciencia de ser el auténtico continuador del Uruguay que (había nacido) católico, e insensiblemente se separó del resto del país. Todo se resumió en la idea de defensa; se trató de apuntalar el peñón de la vida cristiana dentro de la corriente de descristianización.

Las inundaciones de 1959 encontraron a una Iglesia Católica ensimismada, parapetada en su fe. En las crónicas de la época se mencionan las parroquias como un lugar de recepción y distribución de bienes de respuesta y, seguramente, algunas sirvieron de refugios temporales para las personas afectadas; el Papa Juan XXIII envió a la Diócesis una donación de mil dólares, que distribuyeron los párrocos por medio de las Conferencias de San Vicente. La acción pastoral no estuvo ajena al drama que vivía el país, pero en una actitud sumamente introvertida. Cuando el desastre avanzaba, el 13 de abril de 1959, el Arzobispo de Montevideo, Cardenal Antonio María Barbieri, emitía un decreto llamando a que los fieles brinden sus “generosas ayudas”, como cristianos y como “ciudadanos”, a las entidades que ya habían organizado las colectas, es decir, sin crear un ámbito específico para recoger las donaciones. El texto del decreto es ilustrativo de una Iglesia que frente a un grave problema social se ubicaba, ella misma, en un rol marginal, ganada por su exceso de timidez:

Noticias por todos conocidas nos informan que una gran inundación asola la región nortea del país.

Como es natural, esta inundación lleva a los lugares afectados grandes daños en las personas y en los haberes.

Nosotros no podemos quedar insensibles frente a tanta desgracias y debemos, como cristianos y como ciudadanos, ofrecer generosa ayuda a nuestros hermanos.

Para no interferir con las entidades que han organizado colectas no iniciamos una nueva; pero pedimos insistentemente a todos los fieles de nuestra jurisdicción que apoyen con sus posibilidades a las organizaciones que tienen a su cargo el reunir auxilios para nuestros hermanos norteaños⁶⁴.

Cuando el gobierno, por medio de las Medidas Prontas de Seguridad, le dio a la Comisión Pro Damnificados el monopolio de las donaciones, esta actitud circunspecta se acentuó. El 9 de mayo, el diario católico El Bien Público subrayaba su alineamiento con la iniciativa oficial: “A un ritmo auspicioso y creciente, la ‘Cruzada de la Solidaridad’ está arraigándose en el pueblo uruguayo. Cada día mayor número de organizaciones están organizando sus colectas y cobra cuerpo la necesidad de hacerlo de acuerdo con las orientaciones administrativas de la Cruzada”.

⁶⁴ Boletín Eclesiástico de la Arquidiócesis de Montevideo y de las Diócesis sufragáneas de Salto, Florida Melo y San José. Nº 488, mayo de 1959.

Durante las inundaciones, la fluidez que caracteriza a los desastres no modificó el ámbito institucional que ocupaba la Iglesia Católica, porque se continuó por los mismos cauces que habían caracterizado los últimos cuarenta años, aun cuando las restricciones a la “Acción Católica” podrían haber sido menores en ese contexto específico. Pero pocos meses después, la Iglesia uruguaya iniciaría un cambio en su acción pública frente a los problemas sociales, que marcó las siguientes décadas. La crisis económica, social y política que sobrevino se combinó con las ideas que surgieron del Concilio Vaticano II (y quizás también con la sensación de la oportunidad perdida por lo ocurrido durante las inundaciones), y la Iglesia Católica articuló un nuevo discurso sobre su rol social, asumiendo un involucramiento mayor; Geymonat (s/d: 32) cita a Villegas (1987) respecto al impacto discursivo de este cambio en las ideas: “se dejó de hablar de la ‘causa católica’ para hablar de la presencia de la Iglesia en el mundo; la palabra ‘apostolado’ perdió uso frente al vocablo evangelización; extremaunción se cambió por la unción de los enfermos; ‘liberación’ sustituyó a salvar almas; interesaba más dilucidar signos de los tiempos que explicar verdades dogmáticas”.

Este giro de la Iglesia Católica comenzó apenas las crecidas cesaron. En la carta pastoral del 25 de octubre de 1959, el Cardenal Antonio María Barbieri realizaba un llamado al apostolado atendiendo a los reclamos de la sociedad, y criticaba la falta de coordinación y exceso de burocracia de la Acción Católica; su propuesta era fortalecer la articulación jerárquica y recordar la transformación espiritual que complementa la ayuda al necesitado; es decir, reivindicó sutilmente la noción de caridad y la diferenció de otras manifestaciones seculares, como la solidaridad.⁶⁵

Pero todo esto queda fuera del contexto del desastre; durante las inundaciones no hubo una reconfiguración de poder de la Iglesia Católica en su relación con el Estado, no hubo emprendedores normativos que promuevan discursos orientados al cambio institucional y, por tanto, el momento de fluidez que crearon las inundaciones no tuvo impactos significativos en este ámbito. Más allá de la imposibilidad de estimar cuánta capacidad de agencia podría haber ganado la Iglesia Católica en esa coyuntura, parece razonable pensar que tuvo la ocasión de arriesgar un poco más, pero que no fue consciente de esa fluidez mientras ocurrió; recién cuando las ventanas de oportunidad se estaban cerrando se manifestó con una tímida vocación extrovertida.

⁶⁵ Ver: Boletín Eclesiástico de la Arquidiócesis de Montevideo y de las Diócesis sufragáneas de Salto, Florida Melo y San José. Nº 494, noviembre de 1959

Esto contrasta con lo que había ocurrido quince años antes en Argentina, en ocasión del terremoto de San Juan. Como se señaló en el apartado anterior, junto a la reivindicación del discurso militar emergió un discurso católico conservador que se fundamentaba en afirmar que la sociedad entera sufría un castigo divino por la disipación que caracterizó los años anteriores (que se asociaba al liberalismo). Esta unidad discursiva católica militar es afirmada por Healey (2012:82) cuando estudia el discurso de Leopoldo “Polo” Lugones, el hijo devenido torturador del escritor Leopoldo Lugones, con motivo del recorrido que realizó el presidente argentino por la zona devastada:

Para Lugones, el momento trascendental de la visita ocurrió durante la misa: a la indicación del oficiante “el Presidente, cristianamente, hincó su rodilla en tierra; en toda la plaza la multitud, imitándolo, se allanó en un mar de cabezas bajas y humildes”. El significado espiritual era evidente: “Pensaban, cabizbajos y contritos, aquellos que en un desliz de su fe lo olvidaron en días dichosos, para recurrir a Él en jornadas aciagas”. El significado político era más claro aún. La destrucción y el arrepentimiento produjeron un momento de unidad espiritual que reafirmaba la autoridad del gobernante militar.

El Presidente apelaba al arrepentimiento de la sociedad entera por haber causado esa respuesta divina: “hemos de aceptar esta prueba que el Todopoderoso nos envía como reparación de pasados errores”, y a partir de ello abandonar el orden liberal y abrazar el católico. Healey señala que “el segundo momento de esta procesión de cruz y espada” fue la misa por las víctimas que una semana después de la visita presidencial se desarrolló en Buenos Aires. Un diario de la Iglesia resaltaba que en por medio de ese desastre Dios “ha devuelto a nuestra Argentina su más preciada grandeza: su alma católica”.

Esta mención del terremoto de San Juan también permite pensar en clave contrafáctica el momento histórico de las inundaciones, evitando el determinismo retrospectivo de considerar que lo ocurrido era la única consecuencia posible de los hechos anteriores. La idea de solidaridad formó parte de los discursos que establecieron los actores más activos, y la Iglesia Católica siempre dispuso, en ese ámbito, de un amplio arsenal de recursos persuasivos. Es posible pensar que si la Iglesia u otro actor hubieran actuado como emprendedores normativos en esa sociedad que se aferró a la solidaridad como estrategia colectiva frente al desastre, la contingencia también habría contaminado el

espacio institucional que marca la relación entre el Estado y la Iglesia. Pero esto es sólo una suposición que pretende problematizar un aspecto que no suele ser cuestionado, en tanto la evidencia muestra que no actuó como un emprendedor normativo, y el marco institucional no se puso en cuestión.

4.2.4. Cuadro resumen sobre las inundaciones

En el siguiente cuadro, se resumen los resultados de los tres ámbitos institucionales estudiados en el marco de las inundaciones de 1959:

Ámbito institucional	Incertidumbre	Emprendedores normativos e ideas	Reconfiguración de poder	Coyuntura crítica
Descentralización	Sí. La respuesta al desastre requirió un importante e inmediato despliegue territorial, que generó dudas sobre las competencias y capacidades de los distintos actores en cada nivel de gobierno.	No. Ningún agente planteó discursos cuestionadores del marco institucional en esta área.	Sí. Las Fuerzas Armadas adquirieron un nuevo rol legal de coordinación, otorgado por medio de MPS. Esta capacidad legal, junto al apoyo político, les permitió predominar sobre las organizaciones sociales y locales, así como también fueron las acreedoras de la legitimidad resultante.	No. No se planteó ningún clivaje ni se identificaron otras consecuencias políticas diferidas.
Relación FF.AA - Estado	Sí. Se puso en cuestión la capacidad del Estado de cubrir las necesidades mínimas para la sobrevivencia de su población y, esto generó un clivaje sobre cómo y quién debía liderar la crisis.	Sí. El Partido Nacional, las FF.AA y otros actores promovieron la inserción de los militares en el sistema político como conductores de las situaciones de crisis, a partir de las ideas de "acción cívica" y "reconstrucción nacional". Se construyó un discurso de reivindicación de la solidaridad por parte de varios actores (sociedad civil, prensa, estado, etc.) con intereses diversos.	Sí. Las FF.AA. consiguieron el rol de coordinación de la crisis y el liderazgo de la reconstrucción nacional, y ganaron un amplio reconocimiento público. La sociedad civil, si bien logró movilizar espontáneamente la solidaridad, fue excluida legalmente de esa tarea.	Sí. Los militares desplazaron a otros actores (policía, sociedad civil), y se constituyeron en directores de situaciones de crisis, ampliamente legitimados, ingresando a la esfera pública por primera vez desde el militarismo. Esta contingencia inicial marcó un camino de involucramiento que en los años siguientes se volvió más determinista.
Relación Iglesia - Estado	Es posible afirmar que sí, porque se conmovió la noción de solidaridad como un componente de la convivencia social. Sin embargo, en este ámbito concreto no modificó la conducta de los agentes.	No. No se identificaron discursos cuestionadores del marco institucional en esta área.	No. Sin embargo, es posible pensar que hubo una reconfiguración de poder en forma diferida. Esto es así porque se marcó el antecedente de monopolizar las donaciones por parte del Estado, que pudo afectar el poder de la Iglesia Católica en el mediano y largo plazo, como inhibidor de eventuales acciones en esa área.	No. Pero dejó como antecedente la prohibición de participar en la movilización de la solidaridad social.

5. Conclusiones

Dentro del neoinstitucionalismo conviven múltiples concepciones de las instituciones, que en su definición portan las razones sobre su permanencia y transformación. Aquí se atendió a una forma específica del cambio institucional, denominada coyuntura crítica, que refiere a un momento innovador en el que se suspenden aquellos mecanismos de retroalimentación que le dan perdurabilidad a la institución, abriendo la oportunidad de generar nuevas opciones y legados de largo plazo.

Considerando que la corriente tradicional del institucionalismo no estuvo suficientemente atenta a la construcción teórica de este concepto, y menos aún a sus causas, esta investigación propuso identificar combinaciones entre eventos exógenos y endógenos que puedan identificarse como antecedentes causales de la cristalización de coyunturas críticas.

Por ser un ejemplo paradigmático de evento exógeno, y por la propia relevancia social del tema, el interés se orientó hacia los desastres. En la bibliografía sobre la relación entre desastres y política se subraya frecuentemente que el desastre tiene la posibilidad de redistribuir poder; es posible colegir, como lo hacen algunos, que esa fuente de desequilibrios generará crisis políticas que eventualmente derivarán en cambios institucionales. Esto da forma a una de las hipótesis, o dicho de otra manera, a uno de los factores de la hipótesis, que postula que un desastre tiende a causar una coyuntura crítica en tanto genere un cambio significativo en la distribución del poder. Esta perspectiva está en línea con los trabajos de Gawronski y Olson (2003 y 2013) que estudiando la relación entre desastres y coyunturas críticas mostraron cómo los terremotos en Managua (1972) y Guatemala (1976) modificaron súbitamente la distribución de poder entre los actores políticos, generando crisis, violencia, represión y, finalmente, cambios de largo plazo en el régimen político.

El institucionalismo discursivo propone elementos conceptuales que permiten otra comprensión de las consecuencias de un desastre. La noción que fundamenta el otro factor de la hipótesis (la otra posible combinación que se considera como causa suficiente de la coyuntura crítica) es que la potencia transformadora de los desastres reside en que rompen los hábitos, las costumbres y la capacidad normativa de las instituciones, las que pasan a adquirir una súbita fluidez; las nuevas y amplias áreas de incertidumbre sobre los entendimientos que previamente eran considerados compartidos es el campo donde se desarrollará el cambio institucional.

No es, por tanto, la ambigüedad en los intersticios de las instituciones que facilita, por medio de coaliciones de poder, el cambio lento y subterráneo, como lo postulan los teóricos del cambio institucional gradual. Es la abrupta irrupción, por razón de ese factor exógeno, de una incertidumbre generalizada que rompe con los factores de retroalimentación institucional y abre una ventana de oportunidad para la innovación. Sin embargo, y allí está el aporte del enfoque ideacional, cuando se origina esa incertidumbre en un desastre u otra situación extrema como una crisis económica, enfrenta a los actores a una situación considerada como única, que oscurece la percepción de sus propios intereses y, aún más, de los riesgos y resultados de las distintas opciones que se les presentan. Esa confusión existencial sólo permitirá la efectiva cristalización de un clivaje institucional si existen ideas y actores que las promuevan y logren articular un discurso para persuadir sobre el diagnóstico de lo que ocurre, por qué ocurre, y qué se debe hacer para superar esa ocurrencia. Esas ideas y esos emprendedores normativos son los factores endógenos que, en combinación con el factor exógeno del desastre, conforman parte del intento explicativo de esta investigación. Este factor de la hipótesis enuncia que un desastre tiende a causar una coyuntura crítica cuando genera un aumento significativo de la incertidumbre y existe un emprendedor normativo que cuenta con ideas y discursos que fundamentan alternativas institucionales. Los únicos antecedentes que se han identificado desde esta perspectiva aluden al ámbito de las políticas económicas; Hogan y Doyle (2007) estudiaron qué factores transforman una crisis macroeconómica en una coyuntura crítica y su hipótesis señalaba la existencia de un proceso que consiste en: i) ocurrencia de una crisis económica, ii) cambio de ideas predominantes y, iii) cristalización de una coyuntura crítica. Blyth en su ya citado libro “Grandes transformaciones” también asume, como se examinó en detalle, este mismo enfoque teórico.

En suma, la hipótesis propone dos combinaciones de factores como causas suficientes para que un desastre facilite la constitución de una coyuntura crítica. Para su contrastación se seleccionaron los dos principales desastres que afectaron a Uruguay en los últimos doscientos años: la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y las inundaciones de 1959. En cada uno de ellos se consideraron tres ámbitos institucionales, en los que es posible asumir que existen factores de retroalimentación, tal como los concibe el institucionalismo histórico: el espacio de la descentralización, la relación entre las Fuerzas Armadas y el Estado y la relación entre la Iglesia y el Estado; de esta manera se pudo realizar una comparación de seis unidades de análisis en dos contextos históricos muy diferentes.

La epidemia de fiebre amarilla de 1857 causó el fallecimiento en cuatro meses de aproximadamente mil personas en el casco de Montevideo, que contaba con menos de 20.000 habitantes. Gran parte de la población, incluidas autoridades de gobierno, huyó de la ciudad, dejando atrás a las familias que quedaron a merced del terror causado por una enfermedad de origen desconocido (permanecieron en el casco de la ciudad sólo aquellos que estaban atados por la imposibilidad de recursos, por el cuidado de parientes enfermos o por su compromiso con la lucha contra la epidemia). La Junta Nacional de Higiene y el Jefe Político, que eran las dos instancias nacionales con competencias en el departamento, comenzaron a activar la respuesta con muchas dificultades para coordinar esfuerzos y encontrando múltiples resistencias de la población; rápidamente, la Junta Económico-Administrativa (algo similar a una comisión de vecinos, creada en la Constitución de 1830) asumió tareas de articulación y reivindicó su legitimidad popular local, sin dependencia del gobierno nacional. La Junta logró el reconocimiento público por su movilización de la solidaridad, pero su extrema debilidad no logró cuestionar el marco institucional de competencias que el Jefe Político se encargó de reafirmar. Las Fuerzas Armadas, por su parte, no tenían la mínima consistencia institucional para intervenir en la coyuntura, y se mantuvieron prescindentes en todo momento. El mayor impacto del desastre se verificó en una institución que venía desde la colonia: la Iglesia Católica. La epidemia fue el detonante del conflicto entre masones y jesuitas, que se extendió y diversificó en los siguientes años, durante el proceso de secularización. El eco de la construcción discursiva que se acuñó durante la epidemia, referido al tipo de solidaridad que debía regir el orden social, se mantuvo resonando en las otras múltiples luchas ideológicas y filosóficas que marcaron la progresiva diferenciación entre la Iglesia y el Estado que terminó en la consagración de una sociedad rigurosamente laica.

Las inundaciones de 1959 afectaron a todo el territorio nacional; desde abril a junio de ese año se sufrieron las mayores crecidas registradas en el país. Debieron salir de sus hogares más de 40.000 personas. El embalse de Rincón del Bonete en el Río Negro había alcanzado una altura que ponía en riesgo de colapso a la represa; por ello, se decidió evacuar en pocas horas a toda la población de Paso de los Toros y zonas cercanas, y se realizaron explosiones en un terraplén lateral de la represa, que permitió disminuir la presión del agua. En ese contexto, se declararon Medidas Prontas de Seguridad, que le dieron al Ministerio de Defensa, y por su intermedio a las Fuerzas Armadas, la coordinación de la respuesta, rompiendo una norma legal y tradicional que le otorgaba ese rol al Ministerio del Interior. También por Medidas Prontas de Seguridad, se declaró el monopolio de la movilización de donaciones (que hasta el

momento llevaban adelante organizaciones sociales) por parte de la Comisión Nacional para Damnificados, creada en ese mismo acto, y cuya dirección se le encargó al General retirado Oscar Gestido. Los gobiernos locales perdieron protagonismo frente al avance de las Fuerzas Armadas. La Iglesia Católica se mantuvo en la misma actitud que manifestaba desde los años veinte como estrategia de sobrevivencia en la laica sociedad uruguaya, enclaustrada en un profundo recogimiento, sin intervenir en los problemas sociales, más allá de los estrictos límites de su acción religiosa.

Los factores explicativos que conforman la hipótesis fueron tratados nominalmente, y todos refieren a la existencia u omisión en cada unidad de análisis del factor del que se trate: existencia de incertidumbre, de un emprendedor normativo con recursos discursivos, de una alta redistribución de poder y de una coyuntura crítica. El estudio de los casos atendió a su desarrollo histórico, entendiéndolos en su contexto, sin embargo, los resultados obtenidos en la investigación pueden ser presentados en forma dicotómica en el siguiente cuadro:

Desastre	Ámbito	n°	Aumento significativo de Incertidumbre	Emprendedor normativo con recursos	Alta redistribución de poder	Coyuntura Crítica
Epidemia Fiebre Amarilla de 1857	Descentralización	1	Sí	No	Sí	No
	Fuerzas Armadas - Estado	2	Sí	No	No	No
	Iglesia - Estado	3	Sí	Sí	No	Sí
Inundaciones de 1959	Descentralización	4	Sí	No	Sí	No
	Fuerzas Armadas - Estado	5	Sí	Sí	Sí	Sí
	Iglesia - Estado	6	Sí	No	No	No

El cuadro permite adelantar algunas conclusiones; las hipótesis refieren a causas suficientes de las coyunturas críticas, sin considerar relaciones necesarias, y esta delimitación facilita el análisis de los resultados. En dos casos (3 y 5) de los seis considerados, se identificó que después del desastre resultó una combinación de alta incertidumbre y de emprendedores normativos con recursos ideológicos para convencer sobre nuevas opciones institucionales, y en ambos se cristalizó una coyuntura crítica. Esto fortalece, por tanto, el primer factor de la hipótesis. En uno de esos dos casos (3), no hubo una significativa reconfiguración de poder, por lo que se fortalece la posibilidad de que la atribución de la ocurrencia de la coyuntura crítica pueda ser dada efectivamente a la acción de emprendedores normativos dentro de un

contexto de incertidumbre. En dos casos (1 y 4), después del desastre se identificó la combinación de alta incertidumbre y reconfiguración de poder de los actores, sin que existan emprendedores normativos con recursos ideológicos para persuadir sobre nuevas opciones institucionales, y en estos casos no se cristalizó una coyuntura crítica (si bien en el caso 4 se generó un proceso de cambio institucional gradual). Este hallazgo debilita la hipótesis que señala que la reconfiguración de poder es un factor suficiente para que un desastre derive en una coyuntura crítica. En otros dos casos (2 y 6), después del desastre no se identificaron mayores cambios, sólo es posible asignar la incertidumbre que vivió todo el contexto institucional, pero no se identificó una reconfiguración de poder, ni emprendedores normativos, y no se cristalizó una coyuntura crítica.

Es posible expresar lo anterior en términos formales, utilizando como herramienta la tabla de verdad que con este objetivo propuso Ragin (1987). El ejercicio sólo pretende presentar en forma sistemática la comparación realizada. En la medida que todos los casos fueron seleccionados por la ocurrencia de un desastre, ese factor sólo tendrá valores positivos. Lo mismo ocurre con la incertidumbre; por esta razón, dejar expresada la incertidumbre en la tabla de verdad podría ser considerado redundante, en tanto covaría en forma exacta con la ocurrencia del desastre, pero se decidió mantenerlo porque permite ilustrar con mayor claridad el mecanismo causal que relaciona al desastre con la activación del cambio institucional. La tabla de verdad queda expresada, por tanto, de una forma muy simple. Para definir todas las posibles configuraciones se consideran, en las columnas centrales, las variables a verificar: existencia de un desastre (D), existencia de un alto nivel de incertidumbre (I), existencia de un emprendedor normativo con recursos persuasivos (E) y redistribución de poder (P). En cada fila correspondiente a las columnas se expresa con un número (1) la existencia del evento, y con un (0) la no existencia de ese evento. Con esta codificación, se desplegaron las cuatro configuraciones posibles (en tanto responden a la combinación de dos variables dicotómicas), que están numeradas en la primera columna.

Las dos columnas de la derecha señalan los dos posibles resultados de la variable dependiente en cada una de las configuraciones: ocurrencia de una coyuntura crítica (C=1) y no ocurrencia de una coyuntura crítica (C=0). En cada fila de esas dos columnas se indica el número del caso (o los números de de los casos) que cumple/n con esa combinación; si no hay ningún número es porque no hay casos. La tabla de verdad queda expresada de la siguiente manera:

Configuración	D	I	E	P	C=1	C=0
I	1	1	1	1	5	
II	1	1	1	0	3	
III	1	1	0	1		1 y 4
IV	1	1	0	0		2 y 6

Para aclarar el contenido de la tabla se usará el ejemplo de la primera fila: allí se señala que la configuración I refiere a la combinación de la ocurrencia de un desastre, que generó un alto nivel de incertidumbre, donde se contaba con la existencia de un emprendedor normativo y se vivió una importante reconfiguración de poder. Esa combinación generó una coyuntura crítica en un caso de estudio (el número 5, que refiere a la relación entre Fuerzas Armadas y el Estado durante las inundaciones de 1959) y no se encontró ningún caso en el que esa combinación no haya generado una coyuntura crítica.

Dado lo simple de la tabla de verdad, los seis casos estudiados han permitido que no quede ninguna configuración sin casos, que suele denominarse “residuo”. Resuelto esto, es posible identificar las configuraciones que pueden ser consideradas como causas suficientes de la coyuntura crítica. De la tabla de verdad se deduce que sólo hay dos configuraciones que cumplen esa condición:

$$C = D * I * E * P$$

$$C = D * I * E * p$$

Estas dos configuraciones pueden simplificarse en una sola, en tanto se demuestra que el factor “p” no es discriminante (la suficiencia se alcanza con o sin reconfiguración de poder). Así, se concluye que la relación de suficiencia encontrada en los casos estudiados es:

$$C = I * E$$

Es decir, que la situación de alta incertidumbre generada por un desastre cuando se combina con la acción eficaz de un emprendedor normativo es una causa suficiente de una coyuntura crítica, con una consistencia igual a uno⁶⁶. La configuración C=P no ha pasado la prueba empírica y, por tanto, es posible afirmar que no se constató la relación entre la ocurrencia de

⁶⁶ La consistencia refiere a la relación entre el número de casos que verifican y que contradicen la combinación. En este análisis, cada combinación sólo encuentra casos en el mismo valor de la variable dependiente.

un desastre y la consecuente reconfiguración de poder con la cristalización de una coyuntura crítica.

Hasta aquí se expusieron, en forma sumaria, los modestos hallazgos de la investigación, con especial interés en identificar las configuraciones causales que permiten que un desastre derive en un cambio institucional con las características de una coyuntura crítica. Pero otro de los objetivos del trabajo, más orientado a la comprensión narrativa de los casos, fue realizar aportes a la historia política uruguaya. Se buscó incorporar una mirada novedosa que “resignifique” el lugar que ocuparon los dos desastres estudiados en el devenir político del país. En los dos casos donde se constató una coyuntura crítica activada por el desastre (por un lado, la fiebre amarilla de 1857 iniciando el primer enfrentamiento público de ideas entre masones y jesuitas y, por otro, las inundaciones de 1959 habilitando el ingreso al ámbito público de las Fuerzas Armadas para dirigir situaciones de crisis y reconstrucción) parece clara la importancia de esos momentos de incertidumbre y posterior contingencia generados por los desastres para explicar los desarrollos institucionales en cada ámbito específico. Al final de esta investigación parece difícil afirmar que se puede alcanzar una comprensión completa del proceso de secularización en el Uruguay sin considerar la confrontación generada por la epidemia de fiebre amarilla de 1857; igual de limitado parece estudiar el proceso de transformación del rol político de los militares ocurrido en los años sesenta del siglo veinte sin considerar su participación durante las inundaciones de 1959.

Sin embargo, hasta ahora la historiografía uruguaya no había reconocido esos fenómenos. De hecho, en la casi totalidad de los estudios publicados, fueron ignorados. Los investigadores que escribieron sobre la secularización (con la notable excepción de Ardao) ni siquiera mencionan la epidemia. A fines del siglo pasado, Caetano y Geymonat (1997) decidieron refrescar la discusión histórica sobre la secularización, y uno de sus objetivos explícitos fue definir la periodización de ese proceso. De hecho, los límites temporales son planteados en el mismo título del libro, que se llama “Itinerarios del proceso secularizador (1859-1919)”. Es llamativo que el inicio definido por los autores sea 1859, dos años después de la epidemia. De esta manera, el desastre y la explosión discursiva a la que dio lugar no forman parte del período de estudio, al no ser siquiera incluidos dentro de los límites temporales. El desastre no es referido en ninguna página del libro. De acuerdo a los autores, la primera fase del proceso, la que inician en 1859, se corresponde con la “institucionalización del conflicto”, ese mismo conflicto que, como se vio, surgió por primera vez a la luz pública durante la epidemia; esto surge, en gran parte, de Ardao en un libro que es un clásico sobre el tema, y que forma parte

de las citas de los autores. El fenómeno queda totalmente invisibilizado, y esa invisibilización sufre el riesgo de perpetuarse, porque los autores utilizan esa misma cronología en una publicación que tiene como objetivo explícito orientar las investigaciones en el tema (Caetano y Geymont s/d).

Respecto al ingreso de los militares en el ámbito público en ocasión de las inundaciones, también parece haber una significativa omisión de los historiadores. No se ha encontrado ninguna investigación que considere en mediana profundidad este tema (a excepción de la tesis de maestría de Brugnoli 2016, pero que es parte antecedente de esta tesis de doctorado). Uno de los trabajos más exhaustivos sobre el asunto es el libro de López Chirico (1985) sobre Estado y Fuerzas Armadas en el siglo XX, allí tampoco se considera el ascenso de los militares a través de la ventana de oportunidad que crearon las inundaciones; la autora reconoce las mismas consecuencias que se plantean en la presente investigación, pero sin considerar cómo influyó el desastre en tanto causas de los fenómenos descriptos:

Pueden delimitarse varias etapas en el proceso indicado, que son las que hemos adoptado para diagramar este segundo movimiento de las Fuerzas Armadas y el Estado. La primera se extiende desde 1958 a 1968; cuando la crisis económica alcanza al sistema político uruguayo, obtiene ya varias respuestas de las FF.AA, que se apartan de sus prácticas corrientes: intentos golpistas, incorporación al aparato administrativo del Estado y atisbos de participación en una presunta tarea de construcción nacional, presidida por el concepto de acción cívica, medular a las nuevas prácticas contrainsurgentes predicadas desde el centro imperial. (López Chirico 1985:107)

Como se ha visto, muchas de estas nuevas formas de relacionamiento entre las Fuerzas Armadas y el Estado que la autora menciona dentro del período 1958-1968 son consecuencias directas (rol de participación en la reconstrucción nacional, acción cívica) e indirecta (incorporación de militares al aparato administrativo del Estado, ocurrida durante la presidencia de Gestido) de las inundaciones, sin embargo, en su relato histórico no son consideradas. En todo el libro sólo menciona las inundaciones de 1959, como un ejemplo más, cuando resalta la acción cívica que los militares cultivaron en esa primera fase de ingreso al ámbito público: “Lo primero que intenta superar (el ejército) es el complejo de ‘parasitismo’; desde 1959 y fundamentalmente a través de su Arma de Ingenieros, el ejército uruguayo

colabora en obras de vialidad, puentes, aeropuertos, represamientos, forestación, etc... amén de su participación en oportunidades de catástrofe nacional, como las inundaciones de 1959”.

En la introducción de esta tesis se dejó planteada la pregunta sobre si la incorporación del análisis de los desastres (epidemias, sequías, inundaciones, tormentas, etc.) en la narrativa histórica y política del Uruguay constituiría realmente una ampliación heurística valiosa del campo de investigación social. Parece razonable afirmar que en algunos de los casos seleccionados, la consideración detallada de los desastres brindó una mayor potencialidad explicativa de la que hasta ahora se disponía para comprender momentos históricos que, vistos en esta nueva perspectiva, resultan relevantes. Incluso en algunos de los casos donde no se identificó la cristalización de una coyuntura crítica, se encontraron importantes indicios de que se activaron procesos de cambio institucional gradual como consecuencia de los desastres y que también ameritan ser estudiados; por ejemplo, ¿no es posible argüir que el antecedente del monopolio estatal de las donaciones que se estableció en el marco de Medidas Prontas de Seguridad durante las inundaciones de 1959 pudo inhibir el despliegue en el ámbito público de la iglesia (y de la sociedad civil) en los siguientes años? Y aún en aquellos ámbitos institucionales que no fueron objeto de estudio en esta investigación surgieron pistas provocadoras: ¿no parece necesario seguir estudiando desde una perspectiva discursiva cómo afectó la epidemia de fiebre amarilla de 1857 el avance del poder médico que se consolidó en el proceso de modernización (Barrán 1992)?

La demanda por una resignificación de la narrativa histórica cuenta con algunas evidencias adicionales que resultan novedosas y merecen un estudio en profundidad: la relación entre los desastres y el cambio institucional se combinó llamativamente con las ideas de solidaridad; en los casos donde en el contexto de la incertidumbre generada por el desastre emergieron emprendedores normativos, las ideas sobre qué es y quién representa la solidaridad formaron parte de los principales discursos que pretendían la innovación institucional. Los tres ámbitos institucionales estudiados en ambos desastres fueron seleccionados sin atender al contexto intersubjetivo, es decir, no se consideró previamente para definir los casos qué ideas formaron parte del debate público (en los casos que ese debate ocurrió). Por ello, resulta sugestivo que durante el análisis de las ideas que formaron parte de los discursos promotores del cambio institucional aparezca en forma recurrente la solidaridad. También ocurrió así en los dos casos tomados como referencia en Argentina: la epidemia de fiebre amarilla de 1872 y el terremoto de San Juan de 1944, que estuvieron marcados por la activa movilización de los sentimientos solidarios. Esto parece apoyar la concepción de Peeling y Dill (2010), que ubicaban la potencia

transformadora de los desastres en su capacidad de cuestionar el contrato social y el marco compartido de la seguridad humana.

Quizás, por todo ello, sea oportuno comenzar a atender, en general, a los eventos exógenos, es decir, a aquellos factores que están fuera de las interpretaciones comunes sobre la articulación de causas y consecuencias que explican el mundo en que vivimos y, en particular, a los desastres, como una manifestación extrema y dolorosa de esos eventos exógenos, e incluirlos dentro de los relatos históricos y los análisis sociales y políticos. Aunque esta nueva mirada al pasado implique admitir, en el presente y hacia el futuro, que esos acuerdos de larga duración que están sostenidos endógenamente en un sistema político aparentemente estable, que nos dan previsibilidad y nos ubican en un horizonte temporal más amplio, están sujetos a los caprichos inescrutables de la naturaleza, así como lo están todas las elaboraciones humanas y como lo están nuestras propias existencias individuales. Por eso, para no olvidar la fuerza inefable de la contingencia, es oportuno terminar esta investigación con las mismas palabras que Camus utilizó para cerrar su libro “La peste”:

Oyendo los gritos de alegría que subían de la ciudad, Rieux tenía presente que esta alegría está siempre amenazada. Pues él sabía que esta muchedumbre dichosa ignoraba lo que se puede leer en los libros, que el bacilo de la peste no muere ni desaparece jamás, que puede permanecer durante decenios dormido en los muebles, en la ropa, que espera pacientemente en las alcobas, en las bodegas, en las maletas, en los pañuelos y los papeles, y que puede llegar un día en que la peste, para desgracia y enseñanza de los hombres, despierte a sus ratas y las mande a morir en una ciudad dichosa.

--00--

Bibliografía

Abney, Glenn y Larry Hill (1966). "Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election". En *American Political Science Review* Vol. 60, No. 4: 974-981.

Acevedo, Eduardo (1933). "Anales históricos del Uruguay. Tomo II". Montevideo: Casa Barreiro y Ramos.

Acevedo, Eduardo (1934). "Anales históricos del Uruguay. Tomo V". Montevideo: Casa Barreiro y Ramos.

Achen, Christopher y Larry Bartels (2004). "Blind retrospection: electoral responses to drought, flu, and shark attacks". En *Working papers/Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*.

Ardao, Arturo (1962). "Racionalismo y liberalismo en el Uruguay". Montevideo: Ediciones Universitarias.

Armúa Larraud, Pedro (1981). "Historia de Paso de los Toros, 1970-1930". Montevideo, Impresos Multicolor

Art, David (2006). "The Politics of the Nazi Past in Germany and Austria". New York: Cambridge University Press.

Barnhart, John (1925). "Rainfall and the Populist Party in Nebraska". En *American Political Science Review* Vol. 19, No 3: 527-540

Barrán, José Pedro (1992). "Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos. 1. El poder de curar". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Barrán, José Pedro (1993). "Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 1. La cultura bárbara (1800-1860)". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Barrán, José Pedro (1998). "Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El disciplinamiento (1860-1920)". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Barrán, José Pedro (1998 [2]). "La espiritualización de la riqueza. Catolicismo y economía en Uruguay: 1730-1900". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Bas, Muhammet y Elena McLean (2016). "Natural Disasters and the Size of Nations". En *International Interactions, Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Volume 42, 2016 - Issue 5: 677-702.

Bates, Frederick y Walter Peacock (1989). "Long Term Recovery". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 7, n° 3: 349-365.

Beardsley, Kyle y Brian McQuinn (2009). "Rebel Groups as Predatory Organizations: The Political Effects of the 2004 Tsunami in Indonesia and Sri Lanka". En *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 4: 624-645.

Beck, Ulrich (2010). "La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad". Barcelona: Paidós.

Béland, Daniel, Rosina Foli, Michael Howlett, M. Ramesh y J.J. Woo (2018). "Instrument Constituencies and Transnational Policy Diffusion: The Case of Conditional Cash Transfers". En *Review of International Political Economy*, Volume 25, Issue 4: 463-482.

Bennett, Andrew (2008). "Process Tracing: A Bayesian Perspective". En Box-Steffensmeier, Brady y Collier (editores): *The Oxford handbook of political methodology*, Oxford University Press: 702–721.

Birkland, Thomas (1996). "Natural disasters as focusing events: policy communities and political response". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 14, n°2: 221-243.

Birkland, Thomas (1998). "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting". En *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1: 53-74.

Blyth, Mark (2002). "Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century". Cambridge: Cambridge University Press.

Blyth, Mark (2003). "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science". En *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4: 695-706.

Blyth, Mark, Wesley Widmaier y Leonard Seabrooke (2007). "Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises" en *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4: 747-759.

Blyth, Mark (2011); "Ideas, Uncertainty, and Evolution" en Daniel Béland y Robert Henry Cox (editores): "Ideas and Politics in Social Science Research". Oxford: Oxford University Press.

Brancati, Dawn (2007). "Political Aftershocks: The Impact of Earthquakes on Intrastate Conflict". En *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 5: 715-743.

Brightman, Edgar (1919). "The Lisbon Earthquake: a study in religious valuation". En *The American Journal of Theology*, vol. 23, n°4: 500-518.

Broquetas, Magdalena (2014). "La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Brunel, Adolfo (1860). "Memoria sobre la fiebre amarilla que en 1857 diezmó la población de Montevideo". Traducción de Porfirio Mamani-Macedo (2007) en *Revista Guaragua*, Año 11, No. 26: 83-129.

Brugnoni, Pablo (2016). "Las inundaciones de 1959 y su impacto sobre el Sistema Político uruguayo". Tesis de Maestría en Ciencia Política. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.

Bucher, Rue (1957). "Blame and Hostility in Disaster". En *American Journal of Sociology*, Vol. 62, No. 5: 467-475.

Buckle, Philip (1990). "Prospects for public sector disaster management in the 1990s: an indication of current issues with particular reference to Victoria, Australia". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 8, n° 3: 301-324.

Buño, Washington (1983). "Una crónica del Montevideo de 1857: la epidemia de fiebre amarilla". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Caetano, Gerardo y Raúl Jacob (1990). "El nacimiento del terrismo. Tomo III: El golpe de estado". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Caetano, Gerardo y Raúl Jacob (1991). "El nacimiento del terrismo. Tomo II: Camino al golpe". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Caetano, Gerardo y Roger Geymonat (1997). "La secularización uruguaya (1859-1919). Catolicismo y privatización de lo religioso. Tomo 1". Montevideo: Editorial Taurus.

Caetano, Gerardo y Roger Geymonat (s/d). "Cronología Iglesia Católica, Estado y Sociedad en el Uruguay contemporáneo". En Roger Geymonat (comp.) "Las religiones en el Uruguay. Algunas aproximaciones". Montevideo: Ediciones La Gotera.

Capoccia, Giovanni y Daniel Kelemen (2007). "The study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Contrafactuales in Historical Institutionalism". En *World Politics*, Vol. 59, n°3: 341-369.

Capoccia, Giovanni (2015). "Critical junctures and institutional change". En James Mahoney y Kathleen Thelen (editores): "Advances in Comparative-Historical Analysis". Cambridge: Cambridge University Press.

Carlin, Ryan, Gregory Love y Elizabeth Zechmeister (2014). "Natural Disaster and Democratic Legitimacy: The Public Opinion Consequences of Chile's 2010 Earthquake and Tsunami". En *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 1: 3-15.

Carr, Lowell (1932). "Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social Change". En *American Journal of Sociology*, Vol. 38, No. 2: 207-218.

CEPAL (2014). "Manual para la Evaluación de Desastres". Chile: CEPAL.

Cohen, Charles y Eric Werker (2008). "The Political Economy of 'Natural' Disasters". En *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 6: 795-819.

Collier, David (2011). "Understanding Process Tracing". En *PS: Political Science & Politics*, 44(4): 823-830.

Collier, Ruth y David Collier (2002). "Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America". Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Collier, David y Gerardo L. Munck (2017). "Symposium on Critical Junctures and Historical Legacies". En *Qualitative & Multi-Method Research* 15, No. 1: 1-47.

Comando General del Ejército (1999). "Las inundaciones de 1959 a través de la legislación uruguaya". En *Boletín Histórico del Ejército*. Montevideo: Comando General del Ejército, Departamento de Estudios Históricos.

Da Silveira, Pablo (s/d). "Laicidad, esa rareza". En Roger Geymonat (comp.); "Las religiones en el Uruguay. Algunas aproximaciones". Montevideo: Ediciones La Gotera.

De Lima Chaves, Cleide (2012). "Entre Montevideu e Rio de Janeiro: poderes locais, circulação de epidemias e redes de conhecimento médico na segunda metade do século XIX". En *Anais Eletrônicos do X Encontro Internacional da ANPHLAC*.

De Pena, Carlos María (1899). "La administración local en Montevideo". *Anales de la Universidad*. En: *Anales de la Universidad*, año VIII, tomo X. Montevideo: Universidad de Montevideo.

Delía, Germán (1986). "El Uruguay neobatllista, 1946-1958". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Díaz, Antonio (1857). "La tumba de Rosa". Montevideo: Imprenta La República.

Díaz, Antonio (1861). "Lágrimas y jesuitas". Montevideo: Imprenta Oriental.

Dotta Ostria, Mario (2006). "Caudillos, doctores y masones: protagonistas en la Gran Comarca Rioplatense (1806-1865)". Montevideo: Ediciones de la Plaza.

Drury, Cooper y Richard Stuart Olson (1998). "Disasters and Political Unrest: An Empirical Investigation". En *Journal of Contingencies and Crisis Management* n° 6: 153-161.

Dynes, Russell (2000). "The dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon Earthquake: the emergence of a Social Science View". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 18, n° 1: 97-115.

Eastin, Joshua (2016). "Fuel to the Fire: Natural Disasters and the Duration of Civil Conflict". En *International Interactions, Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Vol. 42 - Issue 2: 322-349.

Egorova, Aleksandra y Cullen Hendrix (2016). "Climate Shocks, Hydrometeorological Disasters and Conflict Duration". Preliminary draft prepared for presentation at the 2016 International Studies Association meetings, Atlanta.

Farrall, Stephen; Emily Gray; Will Jennings y Colin Hay (2014). "Using Ideas Derived from Historical Institutionalism to Illuminate the Long-term Impacts on Crime of 'Thatcherism' Social

and Economic Policies: A Working Paper". En *Working Paper No. 1*: "Project Long-term Trajectories of Crime in the UK".

Fernández Saldaña, José (1945). "Diccionario uruguayo de biografías. 1810-1940". Montevideo: Editorial Amerindia.

Fernández Saldaña, José (1931). "El famoso cuadro de la fiebre amarilla". En diario El Día del 11 de abril de 1931, Montevideo.

Ferris, Elizabeth y Daniel Petz (2013). "In the neighborhood: the growing role of regional organizations in disaster risk management". Londres: London School of Economics. Projects on internal displacement.

Filardo, Verónica (2005). "Religiones alternativas en el Uruguay". Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". En *International Organization*, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty Exploration and Contestation in the Study of World Politics: 887-917.

Franzese, Robert, Jr. (2007). "Multicausality, Context-Conditionality, and Endogeneity". En Carles Boix y Susan C. Stokes (editores): "The Oxford Handbook of Comparative Politics". Oxford: Oxford University Press.

Fritz, Charles (1961). "Disaster". En R. Merton y R. Nisbet (editores): "Contemporary social problems". New York: Harcourt.

Frost, Margaret, SangEun Cecilia Kim y Elizabeth Zechmeister (2018). "Disaster May Steer the Public toward Punitive and Private Approaches to Security". Paper preparado para su presentación en APSA 2018.

Galeano, Diego (2009). "Médicos y policías durante la epidemia de fiebre amarilla (Buenos Aires, 1871)". En *Salud Colectiva* v.5 n.1, Lanús.

Garcé, Adolfo (2015). "El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas". En *Política y gobierno*, N° 1:199-226.

Garcé, Adolfo (2017). "Los orígenes políticos de la democracia. Legado colonial, guerra y pactos políticos en la construcción de la república en Uruguay". En *Revista de Historia*, n° 24, vol. 2, julio-diciembre: 43-79, Santiago de Chile.

Garcé, Adolfo (2017). "Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX". En *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 13-41.

García, Gabriel, Luis Larison y Marta Raventos (2000). "La epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires. Su reflejo en los documentos de los años 1870-1871". En García, Menna y Rodríguez (editores): "Epistemología e Historia de la Ciencia. Selección de Trabajo de la X Jornadas, vol. 6". Córdoba: Centro de investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

Garrett, Thomas y Russell S. Sobel (2002). "The Political Economy of FEMA Disaster Payments". Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Papers, Vol. 41, Issue 3: 496-509.

Gasper, John y Andrew Reeves (2011). "Make It Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters". En *American Journal of Political Science*, Vol. 55, No. 2: 340-355.

Gawronski, Vincent y Richard Stuart Olson (2003). "Disasters as Critical Junctures? Managua, Nicaragua 1972 and Mexico City 1985". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 21, No. 1: 5-35.

Gawronski, Vincent y Richard Stuart Olson (2013). "Disasters as Crisis Triggers for Critical Junctures? The 1976 Guatemala Case". En *Latin American Politics and Society*, Vol. 55, No. 2: 133-149.

Gerring, John (2012). "Metodología de las Ciencias Sociales". Madrid: Alianza Editorial.

Gilbert, Arthur y Michael Barkundi (1981). "Disaster and Sexuality" en *The Journal of Sex Research*, Vol. 17, No. 3, History and Sexuality: 288-299.

González, Julián (2002). "La política exterior del Uruguay en el ámbito de la Defensa: toma de decisión de un tema opaco". Tesis de maestría. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.

Greif, Avner y David D. Laitin (2004). "A Theory of Endogenous Change". En *American Political Science Review*, Vol. 98, N°4: 633-652.

Gros Espiell, Héctor (1973). "Esquema de la evolución constitucional del Uruguay". Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Guha-Sapir, Debarati, Philippe Hoyois, Pascaline Wallemacq y Regina Below (2017). "Annual Disaster Statistical Review 2016. The numbers and trends". Bélgica: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

Hacker, Jacob, Paul Pierson y Kathleen Thelen (2015). "Drift and conversion: hidden faces of institutional change". En James Mahoney y Kathleen Thelen (editores): "Advances in Comparative-Historical Analysis". Cambridge: Cambridge University Press.

Hall Peter (1993). "Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain". En *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3: 275-296.

Hall, Peter (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research". En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (editores): "Comparative Historical Analysis in the Social Sciences". Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". En *Political Studies*, Vol. 44, Issue 5: 936-957.

Haas, Peter (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination: 1-35.

Healey, Mark (2012). "El peronismo entre las ruinas. El terremoto y la reconstrucción de San Juan". Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Healy, Andrew y Neil Malhotra (2009). "Myopic Voters and Natural Disaster Policy". En *The American Political Science Review*, Vol. 103, No. 3: 387-406.

Henstra, Dan y Gordon McBean (2005). "Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift?". En *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 31, No. 3: 303-318.

Hewitt, Kenneth (1983). "The idea of calamity in a technocratic age". En Hewitt, K. (editor): "Interpretations of calamity". Londres: Allen and Unwin.

Hogan, John (2006). "Remoulding the Critical Junctures Approach". En *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol.39, N° 3: 657-679.

Hogan, John y David Doyle (2007). "The importance of ideas: an a priori critical juncture framework", en *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 40, N° 4: 883-910.

Honorables Cámaras (1838). "Reglamento General de Policía Sanitaria". Montevideo: Imprenta del Universal.

Iglesias, Mariana (2011). "Las inundaciones de 1959 en Uruguay. Un nuevo país lucha contra la catástrofe". En *Dossier Desastres naturales en América Latina*, Vol. 4 n. 1: 13-24.

Junta Económico-Administrativa (1857). "Memoria presentada por la Junta Económico-Administrativa Saliente a la Entrante". Montevideo: Imprenta de Rosete.

Junta Económico-Administrativa (1857b). "Epidemia de 1857". Montevideo: Imprenta del Telégrafo.

King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994). "Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research". Princeton: Princeton University Press.

Kingdon, John (1984). "Agendas, Alternatives and Public Policies". New York: Longman.

Kreutz, Joakim (2012). "From Tremors to Talks: Do Natural Disasters Produce Ripe Moments for Resolving Separatist Conflicts?". En *International Interactions, Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Vol. 38 - Issue 4: Event Data in the Study of Conflict: 482-502.

Lavell, Allan (1993). "Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". Revista EURE, Vol. XXI, N° 58: 73-84.

Lavell, Allan (2005). "Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio". Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO.

Le Billon, Philippe y Arno Waizenegger (2007). "Peace in the Wake of Disaster? Secessionist Conflicts and the 2004 Indian Ocean Tsunami". En *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, Vol. 32, N° 3: 411-427.

Lessa, Alfonso (1996). "Estado de Guerra". Montevideo: Fin de Siglo.

Levi, Margaret (1997). "A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." En Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman (editores): "Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure". Cambridge: Cambridge University Press.

Lipset, Seymour y Stein Rokkan (1967). "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction". En S. Lipset y S. Rokkan (editores): "Party Systems and Voter Alignments". New York: Free Press.

López-Alves, Fernando (1999). "La formación del ejército, la democracia y el estado de bienestar en el Uruguay (1850-1910)". En *Cuadernos del Claeh*, n° 83-84.

López Chirico, Selva (1985). "Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Mahoney, James (1999). "Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis". En *American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 4: 1154-96.

Mahoney, James (2000). "Path Dependence in Historical Sociology". En *Theory and Society*, Vol. 29, N°4: 507-548.

Mahoney, James (2001). "The Legacies of liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mahoney, James y Dietrich Rueschemeyer (2003). "Comparative Historical Analysis". En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (editores): "Comparative Historical Analysis in the Social Sciences". Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, James y Gary Goertz (2006). "A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research". En *Political Analysis*, Vol. 14, N° 3: 227-249.

Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change". En "Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power". Cambridge: Cambridge University Press.

Maiztegui Casas, Lincoln (2008). "Orientales. Una historia política del Uruguay. Tomo 5". Montevideo: Editorial Planeta.

Malhotra, Neil (2008). "Partisan Polarization and Blame Attribution in a Federal System: The Case of Hurricane Katrina". En *Publius*, Vol. 38, No. 4, Attribution of Governmental Blame in Times of Disaster: 651-670.

Maestas, Cherie, Lonna Rae Atkeson, Thomas Croom y Lisa A. Bryant (2008). "Shifting the Blame: Federalism, Media, and Public Assignment of Blame following Hurricane Katrina". En *Publius*, Vol. 38, No. 4, Attribution of Governmental Blame in Times of Disaster: 609-632.

March, James y Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". En *American Political Science Review*, n° 78, N°3: 734-749.

Maronna, Mónica e Yvette Trochón (1988). "Entre votos y botas. El factor militar en la política uruguaya en los años veinte". En *Cuadernos del Claeh* n° 48.

Martins, Daniel (2016). "La descentralización territorial, anhelo del Partido Nacional consagrado en la Constitución de 1918". En "La constituyente de 1916", vol. VII. Montevideo: Fundación de la Democracia.

Mehta, Jal (2011). "The Varied Roles of Ideas in Politics: From 'Whether' to 'How'". En Daniel Béland y Robert Henry Cox (editores): "Ideas and Politics in Social Science Research". Oxford: Oxford University Press.

Mokyr, Joel (2017). "A Culture of Growth. The Origins of the Modern Economy". Princeton: Princeton University Press.

Narang, Neil (2014). "Humanitarian Assistance and the Duration of Peace after Civil War". En *The Journal of Politics*, Vol. 76, No. 2: 446-460.

Narang, Neil (2016). "Forgotten Conflicts: Need versus Political Priority in the Allocation of Humanitarian Aid across Conflict Areas". En *International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Vol. 42, Issue 2: 189-216.

Nel, Philip y Marjolein Righarts (2008). "Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict". En *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1: 159-185.

Nigg, Joanne y Kathleen Tierney (1993). "Disasters and social change: consequences for community construct and affect". Paper presentado en "Annual Meeting of the American Sociological Association", Miami.

Omelicheva, Mariya (2011). "Natural Disasters: Triggers of Political Instability?" En *Journal International Interactions Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Vol. 37, Issue 4: 441-465.

Olson, Richard Stuart (2000): "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas and Blame". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 18, n° 2: 265-287.

Olson, Richard Stuart, J.P. Sarmiento, R. Olson, V. Gawronshi y A. Estrada (2000). "Marginación de las instituciones de respuesta en casos de desastre: La experiencia del Fenómeno de El Niño de 1997-1998 en Perú, Bolivia y Ecuador". En *Natural Hazards Research and Applications Information Center*, University of Colorado.

Olson, Richard Stuart y Vincent Gawronski (2010). "From Disaster to Political Crisis: A '5C+A' Framework for Analysis". En *International Studies Perspectives*, Vol. 11, Issue 3: 205–221.

Olson, Richard Stuart, Juan Pablo Sarmiento y Gabriela Hoberman (2010). "Disaster Risk Reduction, Public Accountability, and the Role of the Media: Concepts, Cases, and Conclusions". Miami: ISDR, FIU y USAID.

Otero, Alicia (1999). "Las inundaciones de 1959. El ejército al rescate de la población". Montevideo: Boletín Histórico del Ejército, Comando General del Ejército, Departamento de Estudios Históricos.

Pelling, Mark y Kathleen Dill (2006). "'Natural disasters' as catalysts of political action". ISP/NSC briefing paper 06/01. London: Chatham House.

Pelling, Mark y Kathleen Dill (2008). "Disaster politics: from social control to human security". London: Department of Geography, King's College London.

Pelling, Mark y Kathleen Dill (2010). "Disaster politics: tipping points for change in the adaptation of sociopolitical regimes". En *Progress in Human Geography*, n° 34: 21–37.

Penna, José (1895). "Estudio sobre las epidemias de fiebre amarilla en el Río de la Plata". Buenos Aires: Imprenta de Obras.

Pérez Antón, Romeo (2011). "La resignificación en historia política: el diálogo con la politología y la recepción de la teoría de la historia efectual". En *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, nº1: 67-81.

Pérez-Liñán, Aníbal (2010). "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales". En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, CELAEP, Vol. N° 3: 125-148.

Peters, B. Guy (2003). "El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política". Barcelona: Gedisa Editorial.

Peters, B. Guy ; Jon Pierre y Desmond King (2005). "The politics of Path Dependence: Political Conflict in Historical Institutionalism". En *The Journal of Politics*, Vol. 67, N°4.

Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics". En *The American Political Science Review*, Vol. 94, N°2: 251-267.

Pierson, Paul (2004). "Politics in Time: history, institutions, and social analysis". Princeton: Princeton University Press.

Pierson, Paul (2015). "Power and path dependence". En James Mahoney y Kathleen Thelen (editores): "Advances in Comparative-Historical Analysis". Cambridge: Cambridge University Press.

Pita, Valeria (2016). "Intromisiones municipales en tiempos de fiebre amarilla: Buenos Aires, 1871", en *Revista Historia y Justicia*: 44-71.

PNUD (1994). "Informe sobre Desarrollo Humano 1994". México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pollero, Raquel (2010). "Cien años de enfermedad y mortalidad en Montevideo (1760-1860)". Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: UdelaR.

Przeworski, Adam (2007). "Is de Science of Comparative Politics Possible?" En Boix, Carles y Susan C. Stokes (editores): "The Oxford Handbook of Comparative Politics". Oxford: Oxford University Press.

Przeworski, Adam y Henry Teune (1970). "The Logic of Comparative Social Inquiry". New York: Wiley-Interscience.

Quarantelli, Enrico y Russell Dynes (1977). "Response to Social Crisis and Disaster". En *Annual Review of Sociology*, Vol. 3: 23-49.

Ragin, Charles (1987). "The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies". California: University of California Press.

Ragin, Charles (2007). "La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad". Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Real de Azúa, Carlos (1964). "El impulso y su freno". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Real de Azúa, Carlos (1969). "Ejército y política en el Uruguay". En *Cuadernos de Marcha*, Nº 23: 5-29.

Reeves, Andrew (2011). "Political Disaster: Unilateral Powers, Electoral Incentives, and Presidential Disaster". En *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 4: 1142-1151.

Ross, Lester (1983). "Flood Control Policy in China: The Policy Consequences of Natural Disasters". En *Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 2: 209-231.

Ross, Lester (1984). "Earthquake Policy in China". En *Asian Survey*, Vol. 24, No. 7: 773-787.

Rothstein, Bo (2005). "Social Traps and the Problem of Trust". Cambridge: Cambridge University Press.

Sanarelli, José (1897). "Etiología y Patogenia de la Fiebre Amarilla". En: *Anales de la Universidad*, año VI, tomo IX. Montevideo: Universidad de Montevideo.

Sanguinetti, Julio María (2012). "La Reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990)". Montevideo: Taurus.

Schmidt, Vivien (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". En *The Annual Review of Political Science*, Vol. 11: 303-326.

Skocpol, Theda (2003). "Doubly engaged social science: the promise of comparative historical analysis". En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer: "Comparative Historical Analysis in the Social Sciences". Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol T. y Paul Pierson (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". En Katznelson I, Milner (editores) : "Political Science: State of the Discipline". New York: W.W. Norton.

Slettebak, Rune (2012). "Don't blame the weather! Climate-related natural disasters and civil conflict". En *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 1, Special Issue: Climate Change and Conflict: 163-176.

Slettebak, Rune y Ole Magnus Theisen (2010). "Natural Disasters and Social Destabilization: Is there a Link between Natural Disasters and Violence? A Study of Indonesian Districts, 1990-2005". Oslo: Centre for the Study of Civil War Working Group 3 Workshop . CSCW, PRIO.

Smithson, Michael (1990). "Ignorance and disasters". En *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 8, n°3: 207-235.

Suárez, Julio E. (1969). "Charlas con Juan Julio". Montevideo: Bolsilibros ARCA.

Sylves, Richard y Zoltán I. Búzás (2007). "Presidential Disaster Declaration Decisions, 1953-2003: What Influences Odds of Approval?". En *State & Local Government Review*, Vol. 39, No. 1: 3-15.

Thelen, Kathleen (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer: "Comparative Historical Analysis in the Social Sciences". Cambridge: Cambridge University Press.

Tucídides (2005 [aprox. 398 A.C.]). "Historia de la guerra del Peloponeso". Madrid: Cátedra.

Villegas, Juan y otros (1978). "La Iglesia en el Uruguay. Estudios históricos". Montevideo: Instituto Teológico del Uruguay.

Voß, Jan Peter y Arno Simons (2014). "Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading". En *Environmental Politics*, 23(5): 735–754.

Walch, Colin (2016). "Conflict in the Eye of the Storm. Micro-dynamics of Natural Disasters, Cooperation and Armed Conflict". Disertación presentada en la Uppsala University.

Walker Jr, Herman, y Peter L. Hansen (1946). "Rural Local Government: Local Government and Rainfall: The Problem of Local Government in the Northern Great Plains". En *American Political Science Review*, Vol. 40, Issue 6: 1113-1123.

Weyland, Kurt (2006). "Bounded rationality and policy diffusion. Social sector reform in Latin America". Princeton: Princeton University Press.

Wood, Reed y Thorin Wright (2014). "Come Hell or High Water: Natural Disaster as a Catalyst for State Repression". Manuscrito presentado a ISA-FLACSO, Buenos Aires, Argentina

Zenobi, Diego (2014). "Familia, política y emociones. Las víctimas de Cromañón entre el movimiento y el Estado". Buenos Aires: Editorial Antopofagia.

Diarios y Revistas Consultados

Periódico El Eco Uruguayo, Montevideo (febrero-abril 1857)

Semanario La Acacia, Montevideo (julio-agosto 1873)

Boletín Eclesiástico de la Arquidiócesis de Montevideo y de las Diócesis sufragáneas de Salto, Florida, Melo y San José (abril-diciembre 1959)

Diario Acción, Montevideo (abril-junio 1959)

Diario Acción, Mercedes (abril-junio 1959)

Diario El Día, Soriano, Mercedes (abril-junio 1959)

Diario El País, Montevideo (abril-junio 1959)

Revista Marcha: Montevideo (abril-diciembre 1959)