



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de
**Información y
Comunicación**

Clasificación de ciudadanos por el gobierno de facto (1973-1985)

**Trabajo Final de Grado
Licenciatura en Comunicación
Orientación Periodismo - Proyecto Cruzar**

**Autores:
Ismael Muller
Belén Pastrana
Martín Pérez
Federica Sáez**

**Tutora:
Betania Núñez**

I. Resumen

Este trabajo de grado está dedicado a investigar el origen, motivaciones, mecanismos, y el desarrollo del sistema de calificación de ciudadanos por parte del régimen de facto que gobernó Uruguay entre 1973 y 1985. Su objetivo, enmarcado en una búsqueda de control social, fue evitar el ingreso o permanencia en la función pública de elementos considerados subversivos o contrarios al “Sistema Republicano Democrático”.

Para acceder a o permanecer en un puesto público¹, se debía tramitar un certificado de fe democrática o constancia de habilitación para cargos públicos (CHCP), expedido por el Servicio de Información de Defensa (SID) de la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ). El SID revisaba el historial del ciudadano en ficheros policiales y militares, y en base a criterios ideológicos determinados, otorgaba una de tres categorías: A (“habilitante para el desempeño de cargo público”), B (“no inhábil”, pero merecedor de cierta vigilancia y con pocas posibilidades de acceder a cargos de responsabilidad), y C (“inhábil”). Los solicitantes tenían derecho a dos instancias de reclamo para intentar modificar su calificación.

Nuestra investigación consistió en un relevamiento de casos de solicitudes y reclamos registrados en veinticuatro rollos de microfilm digitalizados del llamado Archivo Berrutti, además de un relevamiento del proceso de reglamentación, puesta en práctica y progresivas modificaciones del sistema. A pesar de que no se trata de un registro de la totalidad de las solicitudes realizadas, se lograron identificar ciertos patrones. A través de este trabajo, buscamos responder preguntas de investigación acerca de las motivaciones y efectividad de este sistema de calificación de ciudadanos.

II. Palabras Clave

Servicio de Información de Defensa, control social, dictadura uruguaya (1973-1985), archivos de inteligencia, calificación ciudadana.

¹ El presente trabajo no estudia el sistema de calificación ideológica aplicado a docentes, ya que se trataba de un sistema separado, gestionado por un organismo distinto (la Comisión Supervisora de la Enseñanza), según consta en las reglamentaciones estudiadas.

III. Tabla de contenidos

Clasificación de ciudadanos por el gobierno de facto (1973-1985)

| | |
|---|-----------|
| I. Resumen | 2 |
| II. Palabras Clave | 2 |
| III. Tabla de contenidos | 3 |
| IV. Introducción general | 4 |
| Campo de la investigación y tema/objeto | 4 |
| Objetivos de la investigación e hipótesis | 4 |
| Justificación | 5 |
| V. Revisión de literatura, análisis de antecedentes, trabajos previos e investigaciones relacionadas | 6 |
| Antecedentes históricos | 6 |
| Recursos y alcance del control ciudadano | 7 |
| Control en los sectores estatal y privado | 8 |
| Objetivos y consecuencias | 8 |
| Contexto de la Guerra Fría | 9 |
| “Seguridad para el desarrollo” | 10 |
| Estado de la cuestión | 11 |
| VI. Metodología | 15 |
| Unidad de observación y análisis | 15 |
| Técnicas de exploración | 17 |
| Estructura de casos típicos | 18 |
| VII. Resultados y discusión | 20 |
| ¿Mediante qué legislaciones y reglamentaciones se estructuró el sistema? | 20 |
| - Primer período: 1974, decisiones iniciales | 21 |
| - Segundo período: 1976, primeros pasos | 21 |
| - Tercer período: 1977-1978, elaboración de criterios y procedimientos | 22 |
| - Cuarto período: 1978-1979, el SID reafirma su jurisdicción, se refinan criterios | 23 |
| - Quinto período: 1980-1983, intento de transformación final | 25 |
| - Final: Transición y democracia | 27 |
| ¿Qué criterios se usaban para asignar, mantener, o cambiar las categorías? | 28 |
| Para la asignación o revaluación de las categorías, ¿tenían el mismo peso las anotaciones registradas en archivos de inteligencia que los testimonios brindados por testigos? | 33 |
| Más allá de la valoración de los criterios del gobierno, ¿cuán veraz era la asignación de la categoría a una persona? | 34 |
| ¿A qué áreas de la actividad pública afectó más? | 34 |
| ¿Afectó este sistema al funcionamiento del Estado? | 34 |
| ¿Cómo afectaba esto a la vida de las personas calificadas? | 35 |
| ¿Cuán eficiente fue el sistema, según los objetivos y criterios del régimen? | 35 |
| VIII. Conclusiones | 40 |
| IX. Referencias Bibliográficas | 43 |
| X. Apéndices y Anexos | 44 |
| XI. Dedicatoria, agradecimientos, epígrafe. | 45 |

IV. Introducción general

Campo de la investigación y tema/objeto

El campo de investigación de este trabajo es la vigilancia de los ciudadanos uruguayos durante la más reciente dictadura cívico-militar en nuestro país (1973-1985); el objeto es la clasificación de ciudadanos en las categorías A, B y C en base a su “fe democrática”, término eufemístico que refiere al involucramiento o simpatía de las personas con ideas, organizaciones o partidos políticos de izquierda, vistas por el gobierno cívico-militar como antidemocráticas o anti-republicanas. Dicha clasificación permitía o prohibía a las personas ejercer cargos en dependencias del Estado o ascender a cargos superiores, según cómo fueran clasificadas. El sistema comenzó a aplicarse en 1974, pero tuvo reglamentación y aplicación estricta a partir de 1978-1979.

Objetivos de la investigación e hipótesis

Esta investigación busca proveer un primer acercamiento a un tema que ha sido poco estudiado, del que pudimos encontrar pocas referencias en materiales académicos uruguayos. Partimos de la hipótesis de que, al igual que con otras acciones y estrategias llevadas a cabo por el gobierno cívico-militar uruguayo (1973-1985), se buscaba ejercer un control sobre la sociedad, con el objetivo de marginalizar o erradicar las formas de pensar que no coincidían con la ideología conservadora del régimen.

Nuestro trabajo forma parte del objetivo del proyecto Cruzar de sistematizar información de archivos militares para generar conocimiento sobre el pasado reciente. Las investigaciones de Cruzar buscan explicar las poco conocidas estructuras de gobierno, inteligencia, control y represión de las Fuerzas Armadas antes, durante y después de la dictadura. Esta investigación en particular busca dilucidar la lógica e inteligencia detrás de la categorización de personas durante la dictadura cívico-militar, planteando las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles eran los motivos de la clasificación de ciudadanos?
- ¿Qué importancia le daba el régimen cívico-militar a la clasificación?
- ¿Qué antecedentes tenía el sistema de clasificación?
- ¿Mediante qué legislaciones y reglamentaciones se estructuró el sistema?
- ¿Qué criterios se usaban para asignar, mantener, o cambiar las categorías?

- Para la asignación o reevaluación de las categorías, ¿tenían el mismo peso las anotaciones registradas en archivos de inteligencia que los testimonios brindados por testigos?
- Más allá de la valoración de los criterios del gobierno, ¿cuán veraz era la asignación de la categoría a una persona?
- ¿A qué áreas de la actividad pública afectó más?
- ¿Afectó este sistema al funcionamiento del Estado? De ser así, ¿cómo?
- ¿Cómo afectaba esto a la vida de las personas calificadas?
- ¿Cuán eficiente fue el sistema, según los objetivos y criterios del régimen?

Justificación

Durante nuestra investigación, no encontramos trabajos académicos anteriores sobre este tema, solo breves menciones en escritos generales sobre el período dictatorial. Historiadores, sociólogos y politólogos especializados en la época (entrevistados para este trabajo) no pudieron citar obras o aportar detalles sobre nuestro objeto de estudio.

El trabajo aspira a ser un punto de partida sobre la categorización de ciudadanos, buscando aportar al conocimiento sobre este período de la historia reciente del Uruguay. Si bien no busca ser un estudio exhaustivo (porque no se tuvo acceso a registros completos), tiene el potencial de ser útil a otros investigadores, como base para trabajos posteriores más profundos.

V. Revisión de literatura, análisis de antecedentes, trabajos previos e investigaciones relacionadas

Antecedentes históricos

En el período comprendido entre 1973 y 1985, el Estado uruguayo adoptó una forma autoritaria, estructurada en torno al poder de las Fuerzas Armadas (FFAA) y justificada a través de un cuerpo normativo que buscaba legitimarla. Este modelo de gobierno se caracterizó por:

- La centralización del poder político y administrativo.
- El control estatal de la información y su producción.
- La represión de sectores populares organizados.
- La eliminación de mecanismos democráticos de representación.

La Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) se constituyó como el verdadero centro del poder, por encima incluso del Poder Ejecutivo, apoyándose en dos organismos subordinados clave: el Estado Mayor Conjunto (ESMACO), encargado de la planificación y ejecución de las políticas de control, y el Servicio de Información de Defensa (SID), principal órgano de inteligencia, encargado de tareas de información, contrainformación y coordinación operativa con distintos organismos estatales (Patiño et al, 2018).

El SID, creado en 1965, tenía como misión centralizar y coordinar toda la información estratégica del país. En dictadura, se convirtió en el principal centro nacional de inteligencia, con vínculos directos con otros servicios como la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) del Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) del Ministerio del Interior, y el Servicio de Información Exterior (SIE) del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, la JCJ tenía la facultad de proponer oficiales militares para ocupar cargos públicos, subordinándolos directamente a su mando y consolidando aún más la militarización del Estado.

La estructura institucional promovida por las FFAA buscaba ejercer un control total. Al estilo de un panóptico, la maquinaria estatal bajo dirección militar operaba desde las alturas, pero con una inserción capilar en el conjunto social, controlando y marcando el

camino del Estado, de la sociedad y de los ciudadanos individuales. La información se recolectaba, manipulaba o generaba según las prioridades de los mandos militares.

El sistema de categorización de ciudadanos del que es objeto este trabajo buscó ser un pilar fundamental de su estrategia de control y represión a la población (Patiño et al, 2018). Basado en una evaluación subjetiva de la ciudadanía, el sistema clasificaba a las personas según su grado de cercanía o alejamiento ideológico con el régimen.

Recursos y alcance del control ciudadano

Desde sus inicios, el régimen dictatorial implementó una infraestructura dedicada a la persecución y control de la ciudadanía. Se destinaron vastos recursos para este fin, evidenciando la prioridad que tenía la vigilancia en la agenda del gobierno. La Policía desempeñó un papel central en este esquema. No operaba de forma aislada, sino que se integró colaborando estrechamente con las FFAA, coordinando en las llamadas Fuerzas Conjuntas las tareas de vigilancia y represión a la subversión percibida por el régimen.

La Policía tenía miembros infiltrados en diversas organizaciones sociales, como los sindicatos, para recabar información y desarticular cualquier forma de oposición al gobierno. La presencia de informantes en todos los niveles sociales garantizaba una vigilancia constante, buscando detectar cualquier actividad considerada subversiva. Además, existía una colaboración con agencias extranjeras, como un equipo de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) que operaba en Uruguay². Esto subraya el calibre de los recursos invertidos en el control de la población, aunque la magnitud exacta de este despliegue sigue siendo una incógnita.

En cuanto al impacto y las consecuencias de la categorización, la ficha de anotaciones de cada persona se convirtió en un elemento más importante que su propia individualidad. Esta ficha condicionaba las vidas de manera significativa, aunque muchos no eran conscientes de que sus acciones, relaciones e información personal estaban registradas en estos documentos, con la consecuente posibilidad de ser encasillados en una categorización que afectaría su futuro.

² Según el historiador Carlos Demasi en entrevista realizada el 12 de diciembre de 2024 para el presente trabajo.

Control en los sectores estatal y privado

El régimen dictatorial priorizaba la seguridad de las empresas estatales, consideradas de valor estratégico. Los funcionarios públicos eran ubicados estratégicamente y se controlaba su actividad sindical. Para ingresar a un cargo público se exigía una constancia de “fe democrática”, basado inicialmente en el Decreto Ley 10.388 de 1943, que establecía que:

Ningún funcionario público podrá ser miembro de un partido político u organización de cualquier clase que se proponga cambiar en forma ilícita la organización democrática del gobierno de la República.

Si bien este tipo de certificado era solicitado al menos desde la década de 1960³, no se exigía de manera obligatoria, ni existían reglamentaciones para su trámite, gestión y expedición. Por eso, a partir de 1974, se inicia un proceso de reglamentación del sistema de constancias y categorización, que examinaremos más adelante.

A pesar de que el certificado era requisito legal para la función pública, algunas instituciones privadas rechazaban emplear a personas inhabilitadas, por ejemplo en el ámbito de la educación⁴. La policía vigilaba las parroquias y se mostraba cautelosa con las instituciones católicas y los colegios privados.

Este trabajo, sin embargo, no busca relevar el impacto de las constancias en la actividad privada, en primer lugar porque no era el objetivo del sistema de categorización, y en segundo lugar porque la inmensa mayoría de los documentos relevados reflejan constancias solicitadas para ser presentadas ante organismos públicos.

Objetivos y consecuencias

El objetivo primordial del régimen era reforzar la seguridad, según su propia concepción. El miedo fue una herramienta clave para mantener el control y difundir la sensación de una vigilancia total. Con pretensiones totalitarias, se ambicionaba un control absoluto sobre la población, buscando generar un “efecto Gran Hermano”, donde la constante vigilancia producía temor y paranoia, resultando en obediencia.

La persecución trascendió las ideologías políticas generalmente consideradas subversivas y se extendió a todo lo que el régimen consideraba que se alejaba de su

³ Según el historiador Carlos Demasi en entrevista realizada el 12 de diciembre de 2024 para el presente trabajo.

⁴ *Ibíd.*

concepción del orden. Se pretendía instalar la idea de que nada escapaba al control del Estado. Mediante su accionar, el régimen estigmatizaba a la población, y suprimía sus derechos⁵.

El objetivo final, pareciera haber sido instalar una tabula rasa, donde los ciudadanos fueran moldeados y educados a través de la experiencia y el entorno (bajo vigilancia y control constantes), en lugar de tener una naturaleza innata que influyera en su desarrollo⁶. Este control constante buscaba transformar a la sociedad uruguaya en una entidad sumisa y homogénea, acorde con los ideales del régimen dictatorial.

Contexto de la Guerra Fría

En la década de 1960 surgieron en Uruguay organizaciones civiles anticomunistas como la Asociación de Lucha Ejecutiva contra los Totalitarismos en América (ALERTA) y la Organización de Padres Demócratas (ORPADE). Con fuerte influencia estadounidense -propia de la Guerra Fría- estas organizaciones se dedicaron a identificar y contrarrestar lo que percibían como una creciente infiltración marxista en diversos ámbitos de la sociedad, especialmente en la enseñanza y la función pública. Estas agrupaciones actuaron como vigilantes ideológicos, llegando a elaborar ficheros detallados de personas y organizaciones de izquierda, infiltrándose incluso en sus filas. Existe la sospecha de una conexión entre la información recopilada por estas organizaciones y los expedientes manejados por el Servicio de Inteligencia y Enlace del Ministerio del Interior (Broquetas, 2014).

El objetivo primordial de ALERTA y ORPADE era influir en el gobierno, particularmente en el Poder Ejecutivo colegiado liderado por el Partido Nacional. Así, trabajaron para que se establecieran mecanismos legales que exigieran una demostración de “fe democrática” como requisito para ejercer la docencia y, por extensión, cualquier cargo público. Estas organizaciones buscaron reactivar normativas establecidas durante la Segunda Guerra Mundial con este propósito, particularmente el Decreto Ley N°10.388 de 1943.

Paralelamente a la acción de estas organizaciones civiles, el gobierno uruguayo buscó fortalecer sus propias capacidades de inteligencia. Se evidencia un esfuerzo por mejorar el equipamiento y entrenamiento del Servicio de Inteligencia y Enlace, contando con la asistencia de los Estados Unidos, con el fin de hacer frente a lo que se consideraban “nuevos delitos y formas de protesta”. Esta intensificación de la vigilancia se hizo particularmente notoria durante los conflictos sindicales de 1963 y 1964, donde se incrementó el seguimiento

⁵ Según la socióloga Teresa Herrera en entrevista realizada el 19 de marzo de 2025 para el presente trabajo.

⁶ *Ibidem*.

policial a dirigentes gremiales y miembros de organizaciones políticas y culturales de izquierda. Un ejemplo concreto de este control fue la práctica de revisar la correspondencia proveniente de países del bloque comunista en las oficinas de Correo, incluso después de finalizadas las huelgas. Esto tenía el objetivo de identificar a los receptores de lo que se consideraba propaganda y así alimentar la elaboración de fichas personales.

“Seguridad para el desarrollo”

Subsecuentemente, se implantó en Uruguay el concepto de “seguridad para el desarrollo”, noción que puede rastrearse en los lineamientos doctrinarios establecidos en el documento Política de la República (ESMACO, JCJ, 1974). En este texto se plantea que la seguridad no solo debe garantizar el orden interno, sino también crear las condiciones necesarias para el progreso económico, social y moral del país (Patiño, N. , 2018).

Cuando hablamos del contexto previo a la dictadura nos referimos a las condiciones políticas, sociales y económicas que se vivían en el país principalmente durante las décadas de 1950 y 1960: crisis económica estructural, inestabilidad política, radicalización social y violencia política y militarización de la seguridad. Estos factores ayudan a explicar por qué se consolidó un régimen autoritario, brindando un contexto clave para entender cómo se formó el concepto de seguridad para el desarrollo.

Este concepto estuvo marcado por la influencia de la Guerra Fría y por la Doctrina de la Seguridad Nacional impulsada por Estados Unidos, difundida en América Latina a través de la Escuela de las Américas. Posteriormente, la institucionalización de este concepto llegó con la formalización del Acuerdo de Boiso Lanza, firmado el 12 de febrero de 1973 entre el presidente Juan María Bordaberry y los mandos militares. A partir de este acuerdo, las Fuerzas Armadas asumieron la responsabilidad de garantizar la seguridad para el desarrollo nacional, un cambio importante en su papel que las involucró activamente en la gestión política y económica del país.

Como consecuencia, se estableció el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) mediante el decreto N.º 163/973 del 23 de febrero de 1973, un órgano asesor del Poder Ejecutivo que incluía a los ministros de Relaciones Exteriores, Interior, Defensa Nacional y Economía y Finanzas, además del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Incluía también a los Comandantes en Jefe de las FFAA, institucionalizando así la influencia militar en las decisiones gubernamentales, para luego consolidar el régimen cívico-militar tras el golpe de Estado del 27 de junio de 1973.

Durante la dictadura, esta idea se tradujo en una militarización profunda de las instituciones estatales y en la represión a la sociedad civil. Las FFAA justificaron su intervención alegando la necesidad de mantener el orden y promover el desarrollo nacional, lo que llevó a la restricción de libertades civiles, persecución de opositores e implementación de políticas autoritarias.

Estado de la cuestión

La búsqueda inicial de antecedentes académicos o periodísticos referentes a la categorización de ciudadanos durante la dictadura 1973-1985 o en períodos anteriores fue poco fructífera. Se encontraron cuatro publicaciones que contienen, al menos, breves referencias y datos de investigaciones históricas sobre el tema:

- *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985) - Tomo II*, Álvaro Rico y otros (FHCE, Udelar, 2008): Incluye un apartado donde se explica qué era el certificado de fe democrática, para qué se exigía, se detalla que había tres categorías (A, B y C) para los ciudadanos y qué implicaba ser categorizado como C. Además, se señala que unos 300.000 ciudadanos fueron categorizados, según proyecciones.

Todo ciudadano uruguayo que quisiera realizar un trámite nacional o internacional debía poseer el certificado de fe democrática. Eso lo habilitaba públicamente a continuar dicho trámite o atender una solicitud, ya sea para el otorgamiento de una beca, postular a un empleo u obtener la autorización para viajar al exterior. Los datos de la persona contenidos en el formulario correspondiente permitían a las autoridades revisar y actualizar los antecedentes policiales del solicitante y, en base a los mismos, categorizarlo como ciudadano (“A”, “B”, “C”) según el grado de “peligrosidad” que surgiera de sus anotaciones, ficha patronímica y/o prontuario. La categoría “C” prohibía a la persona realizar cualquier movimiento y/o gestión, en varios casos incluso possibilitaba a las autoridades detenerla en el mismo momento en que iba a retirar la respuesta sobre el otorgamiento o no de la Declaratoria de Fe Democrática. Según proyecciones estimadas, cerca de 300.000 uruguayos fueron de esta manera controlados por el régimen.

Cabe señalar que el libro no cita referencias o fuentes para lo que señala sobre los casos en los que se exigía el documento, las implicancias para un ciudadano categoría C o la proyección de la cantidad de personas que realizaron el trámite. Ninguno de los documentos reglamentarios que estudiamos menciona que se detuviera se prohibiera otra cosa que acceder a la función pública a las personas con categoría C (lo cual no significa que no sucediese). El libro incluye también transcripciones de documentos como el propio certificado de fe democrática, decretos de Presidencia al

respecto y ejemplos de solicitudes de cambio de categorías, junto con ejemplos de informes por parte de reparticiones como el SID, el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCHOA) o la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII).

- *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos*, Álvaro Rico y otros (IMPO, 2007): Incluye una breve referencia a que a partir del comienzo de la década del '80, en cumplimiento del derecho a reclamación en contra de los actos de la Administración Pública consagrado en la Constitución; las personas categorizadas como B o C presentaron recursos que, en algunos casos, llevarían más de veinte años de investigación.
- *Una máquina (casi) perfecta: El SID como usina de inteligencia y soporte de la represión durante la dictadura militar*, Patiño, Costabel, Blixen y otros (Cruzar, FIC, Udelar, 2018): detalla como el Departamento I del SID elaboraba los ficheros biográficos de los ciudadanos, registrando sus relaciones personales, opiniones, actividades, etc, y adjudicándoles una categoría (A, B o C), según su adhesión ideológica y “peligrosidad”.

Incluye una descripción de cómo las fichas se nutrían del procesamiento de miles de informes provenientes de enlaces del SID, tanto de agentes de inteligencia formales como de funcionarios no dependientes del servicio, e informes de oficiales designados para cumplir con tareas de inteligencia en reparticiones públicas, incluyendo instituciones de enseñanza.

Según este documento de Cruzar, basado en el análisis del Archivo Berrutti, el SID completó ficheros de unos 400.000 ciudadanos, sobre una población económicamente activa de un millón de personas. Estas fichas existían para los ciudadanos tanto si tramitaban una constancia de fe democrática como si no lo hacían, y eran insumos para la decisión de cuál categoría otorgar a quienes la solicitaban.

- *Visibles historias invisibles*, Raquel Lubartowski Nogara (Revista Querencia Nro. 3, Facultad de Psicología, Udelar, 2000): estudia los efectos sobre la subjetividad y la vida cotidiana que produjo la implantación de la categorización A, B y C en la ciudadanía. Incluye ejemplos de casos de pacientes afectados por este sistema que asistieron a terapia por diversos cuadros clínicos, además de ejemplos contemporáneos

al artículo de Lubartowski de jóvenes psicólogos que desconocían que había funcionado tal sistema. Además, incluye testimonios sobre consecuencias concretas de la categorización sobre los ciudadanos. Entre estos (como testimonio propio de la autora), refiere que la categoría B dificultaba la obtención del pasaporte e imposibilitaba la firma de contratos de arrendamiento con garantía de la Contaduría General de la Nación.

Adicionalmente, consultamos el libro *Tiempos de dictadura - 1973/1985. Hechos, voces, documentos - La represión y la resistencia día a día* (Virginia Martínez, Banda Oriental, 2005). En este libro encontramos referencias a los primeros actos legislativos del gobierno dictatorial para instaurar el sistema de categorización de ciudadanos, comenzando con el Decreto Ley 14.248/74. Este documento de 1974 refiere al Decreto Ley 10.388/43, que preceptúa adhesión al sistema republicano según la Constitución, plantéandolo como un antecedente para disponer el requisito de la declaración jurada de adhesión al sistema republicano para permanecer o ingresar a la función pública. Este libro también refiere al Acto Institucional N°7 o Decreto Constitucional N°7/977, que detalla la cantidad de funcionarios públicos existentes en ese momento y afirma que la exigencia de fe democrática figuraba en la Constitución, pero no se aplicaba. El libro también refiere al Decreto 352/978, que designa al SID como responsable de la expedición de constancias; Martínez también detalla el trámite correspondiente.

En una etapa posterior de nuestra investigación, identificamos el libro *La Universidad intervenida - Aproximaciones a la historia de la educación superior uruguaya en la última dictadura*, de Vania Markarian (Archivo General de la Universidad, Universidad de la República, 2023). Esta obra aporta que, aunque el proceso de depuración estatal que investigamos excluía formalmente a la educación, la Universidad de la República (Udelar) fue objeto de un control específico y profundo durante la dictadura.⁷

Desde antes del golpe, la Udelar (por entonces la única universidad del país, cogobernada y de ingreso libre) era un actor clave en los debates políticos y educativos del país. A fines de los años sesenta, su dirigencia tomó una posición activa contra el autoritarismo, por lo que la institución fue acusada de estar al servicio de intereses subversivos. A raíz de esto, se le redujeron sistemáticamente los recursos como forma de disciplinamiento institucional. El 27 de octubre de 1973, la detonación en la Facultad de

⁷ Como indicamos antes, nuestra investigación no estudia el sistema de calificación ideológica aplicado a docentes, ya que se trataba de un sistema separado, gestionado por un organismo distinto, la Comisión Supervisora de la Enseñanza (CSE), según consta en las reglamentaciones estudiadas.

Ingeniería de un artefacto explosivo manipulado por un militante estudiantil motivó que el gobierno decretara la intervención de la Universidad. Detuvo a sus autoridades, militarizó los edificios, ilegalizó a la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y suspendió las actividades académicas.

Desde entonces, se implementó un sistema de vigilancia, control y represión interna y a finales de 1973 comenzó un proceso masivo de destituciones por motivos políticos. Se exigía a los funcionarios firmar una “declaración de fe democrática” que era evaluada mediante un “análisis exhaustivo de los antecedentes personales” por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). A partir de junio de 1979, se exigió la “constancia de habilitación para cargos públicos”. Incluso se destinaron empleados de otras dependencias del Estado para prestar funciones de vigilancia dentro de la Udelar aplicando los mismos criterios de lealtad política que regían en el resto del Estado. Las autoridades interventoras exigieron solicitar permiso del Poder Ejecutivo para cualquier actividad estudiantil, prohibieron a los funcionarios divulgar información institucional, excluyeron a estudiantes extranjeros, negaron exámenes a presos políticos e impusieron códigos estrictos de conducta. En enero de 1976 se instituyó la Declaración Jurada de Comportamiento Estudiantil, que incluía normativas referentes a la vestimenta permitida, las actividades sociales y el respeto a las autoridades.

La Udelar fue así un laboratorio de vigilancia y depuración, con mecanismos propios pero en línea con la lógica general del control estatal durante la dictadura.

VI. Metodología

Unidad de observación y análisis

La investigación consistió en la lectura y análisis de 24 rollos de microfilm digitalizados,⁸ otorgados por los docentes del proyecto Cruzar, procedentes del llamado Archivo Berrutti, un conjunto de documentos de inteligencia militar incautados en 2006 por orden de la entonces ministra de Defensa, Azucena Berrutti, en la sede del ex Centro General de Instrucción para Oficiales de Reserva. De los 24 rollos leídos y analizados, 13 resultaron ser de relevancia para la investigación y fueron documentados en un índice, registrando datos tales como el año del documento, nombre del ciudadano al que hace referencia, departamento donde tuvo lugar el trámite, organismo público al que estaba destinado, motivo (solicitud inicial de recategorización o apelación), razones de la calificación y resultado de la solicitud.

De esos 13 rollos, nueve contenían únicamente solicitudes de constancias de habilitación para ocupar cargos públicos y no incluían en todos los casos la resolución de las autoridades. Los otros rollos relevantes contenían recursos de apelación de personas categorizadas como B o C, con los descargos del ciudadano calificado, el proceso de revisión de antecedentes y la nueva decisión del SID. En estos rollos, en algunas ocasiones tampoco se registra la decisión final. Además de la incompletud de muchos expedientes, otra dificultad para el trabajo fue la calidad del material analizado, que por momentos es ilegible.

Cabe señalar que los rollos analizados contienen documentación correspondiente a los años 1977-1983, con una mayoría de los expedientes de entre los años 1979-1981.

Por tanto, es importante hacer constar que este estudio no pretende, ni puede, ser un estudio estadístico o definitivo sobre el tema, al carecer del universo completo de los casos. No contamos con datos fidedignos que detallen la cantidad de ciudadanos categorizados (que no es lo mismo que ciudadanos con fichas elaboradas por organismos de inteligencia); el único dato obtenido fue que entre enero de 1978 y mayo de 1980 se recibieron 128.839

⁸ Existen, dentro del Archivo Berrutti, otros 103 rollos que en su nombre de archivo indicaban que eran de constancias de habilitación para cargos públicos. Revisados todos esos rollos, están íntegramente compuestos de solicitudes iniciales o de reclamos de cambio de categoría. Además, otro rollo incluye un listado alfabético de solicitudes (no los documentos mismos), que en su mayoría parecen no tener resultado. Asimismo, entre los restantes rollos del archivo, la gran mayoría dice en su nombre de archivo los contenidos generales; por ejemplo, fichas de antecedentes o documentos de años post-dictadura, lo que los hace irrelevantes para nuestro trabajo. Sin embargo, se encontraron alrededor de 85 rollos que únicamente decían en su nombre “documentos de X año”. Revisados más de la mitad de esos rollos, casi todos contienen (en mayor o menor medida) documentos sobre constancias de habilitación para cargos públicos. Esos rollos no fueron estudiados en este trabajo, quedando pendientes para futuras investigaciones sobre el tema.

solicitudes de constancia de fe democrática y solo se habían completado 30.953. Los reclamos en primera instancia en esas fechas eran 395, con 358 evacuados; y los de segunda instancia eran 500, con 446 evacuados.

Sí sabemos que en 1977, según el Decreto Constitucional o Acta Institucional N°7, había en el Estado 158.734 funcionarios; pero vale recordar que las constancias eran solicitadas no solo por funcionarios para permanecer en su cargo, sino también por personas que buscaban ingresar a la función pública y por aspirantes a becas estatales.

En total, en estos 13 rollos, se registraron 12.283 casos, de los cuales 11.935 son solicitudes iniciales de CHCP (para ingreso o permanencia), 347 son recursos para cambio de categoría, y 1 caso es una incidencia de cambio de categoría A a C por revisión de antecedentes por parte de las autoridades. De esos 12.281 casos, se pudo confirmar o inferir el resultado de 12.276.

Estos casos se desglosan de la siguiente manera: de las solicitudes iniciales, 3.156 recibieron categoría A confirmada y 7.801 probablemente recibieron A; 12 recibieron categoría B confirmada y 383 probablemente recibieron B; 187 recibieron categoría confirmada C y 390 probablemente recibieron C. Los resultados probables (cuando la documentación no incluía resolución final) fueron inferidos por los autores de este trabajo en base a los criterios existentes en la reglamentación, además de las recomendaciones hechas por oficiales participantes del proceso. De los reclamos de cambio de categoría, 227 vieron sus categorías mantenidas (13 de esos casos de forma probable), mientras que en 119 casos se modificó por una categoría superior (24 de esos casos de forma probable). Un solo caso resultó en una modificación a una categoría inferior, de A a C.

Más allá de lo incompleto de la información, los datos que pudimos relevar sirvieron para identificar patrones de situaciones repetidas y llegar a ciertas conclusiones. Las causas más comunes para calificaciones negativas registradas eran ser afiliado al Partido Comunista del Uruguay (PCU) / Unión de la Juventud Comunista (UJC) y otras actividades políticas de izquierda, incluyendo haber sido candidato o delegado del Frente Amplio (FA) / Partido Demócrata Cristiano (PDC) en las elecciones de 1971. En menor medida se encuentran la participación en el movimiento sindical y actividades tales como recibir correspondencia de países del bloque comunista.

Se estudió también un rollo adicional, encontrado en una búsqueda posterior de material, que contiene prácticamente la totalidad de las legislaciones y reglamentaciones

relevantes, además de otros documentos con análisis hechos por funcionarios del gobierno de facto, con recomendaciones para seguir refinando el sistema de categorización. Todos estos documentos conducen en 1981 al comienzo de elaboración de un anteproyecto de decreto que buscaba unificar todo lo reglamentado en resoluciones dispersas a lo largo de los años. Este rollo contenía también un análisis hecho por el SID en 1982 sobre la efectividad del sistema hasta el momento y la posibilidad y consecuencias de mantenerlo sin cambios, modificarlo o eliminarlo.

Técnicas de exploración

Para el análisis de los rollos se elaboró una planilla (disponible en los anexos de este trabajo) para sistematizar la información de los rollos y facilitar la identificación de los casos. Para cada uno se anotó en distintas columnas la siguiente información:

- Número de rollo
- Folios ocupados por el caso
- Nombre de la persona
- Organismo⁹ al que estaba destinada la constancia
- Departamento del país
- Motivo de la solicitud (inicial o recurso de cambio de categoría)
- Causa de la calificación
- Resultado de la solicitud
- Comentarios (usualmente las declaraciones del afectado al apelar la decisión original)

Durante el proceso, fue importante aprender a leer los documentos, que no solo requieren conocimiento del contexto histórico e institucional, o del léxico propio de las comunicaciones policiales o militares, sino de las características técnicas del material. Fragmentos de los rollos son ilegibles por la calidad de la microfilmación o digitalización (con documentos borrosos o incompletos) y los documentos que integran cada expediente no están necesariamente en orden.

A esto se suma que el nombre del indagado o solicitante no siempre aparece en todos los folios, aunque esto pudo solucionarse una vez se dedujo que cada expediente dentro del rollo era identificado por un número propio (independiente de los números de los documentos

⁹ Los organismos dependientes de un ministerio o poder específico del estado fueron agrupados bajo el órgano superior correspondiente. Entes autónomos o similares, intendencias, y demás, fueron registrados por separado.

que lo integran). No obstante, esto no fue una solución completa, porque en muchos casos los números están escritos a mano, de forma poco legible, o incluso se encuentran completamente ausentes.

Estructura de casos típicos

Como señalamos, los dos tipos de casos estudiados eran el de la solicitud inicial de constancia y el del recurso solicitando cambio de categoría B o C a una superior.

En el primer caso, el ciudadano que buscaba acceder a un puesto público o que debía tramitar la constancia para permanecer en un cargo estatal debía llenar un formulario en una seccional policial. Ese documento se elevaba a la delegación departamental del SID, que adjuntaba los antecedentes¹⁰ del solicitante, enviando el expediente al Departamento N°3 (Archivo) de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) del Ministerio del Interior. Esa dependencia adjuntaba los antecedentes que poseyera del tramitante y elevaba el expediente a las oficinas centrales del SID. El SID efectuaba su propia revisión de antecedentes y retornaba todo al delegado departamental, quien tomaba la decisión de la categoría a otorgarse.

Debe agregarse que, en varios casos de solicitudes en el interior del país, el personal de la comisaría donde se hacía la solicitud concurría a las inmediaciones del domicilio del solicitante para entrevistar vecinos sobre su “fe democrática”. Las reglamentaciones revisadas para este trabajo indican que la intención del SID era desestimar este tipo de testimonios en favor de anotaciones formales en sus archivos, por considerar poco confiables las declaraciones de testigos.

Ante el resultado de categoría A, la instrucción presente en el formulario era “expídase constancia”; con categoría B, “expídase constancia y remitir oficio a la repartición para la cual fue solicitada”; y con categoría C, “no se le expide constancia y se remite oficio a la repartición para la cual fue solicitada”. Dichas instrucciones hacen referencias a artículos de la resolución del Ministerio del Interior del 25 de mayo de 1977, que establece las categorías.

¹⁰ Debe señalarse que la palabra “antecedentes” no refiere en el contexto de nuestra investigación a antecedentes penales. Los ciudadanos comprendidos en los casos relevados no eran personas procesadas por la justicia, sino gente a quien las fuerzas policiales y militares habían registrado por elementos tales como su filiación político partidaria, apoyo a determinadas causas o participación en organizaciones sindicales, por citar los ejemplos más habituales. Así, ya sea que utilicemos la palabra “antecedentes” o “anotaciones”, nos estaremos refiriendo a estos registros y no a procesamientos judiciales.

Por su parte, un caso típico de solicitud de cambio de categoría se desarrollaba de la siguiente manera: al ser informado un ciudadano de que se le adjudicaba categoría B o C, tenía derecho a presentar un recurso. Dicho reclamo requería llenar un formulario y elevarlo junto a una carta al Jefe de Policía del departamento (delegado departamental del SID), con los descargos sobre las anotaciones que se le adjudicaban.

La documentación era entonces remitida por la jefatura departamental a la DNII, solicitándose a su Departamento N°3 (Archivo) la información que poseyeran sobre el solicitante y se encargaba al Departamento N°4 (Operaciones) entrevistar a personas que pudieran brindar referencias sobre el ciudadano. Con estos insumos, la DNII elaboraba un informe para elevar al SID, donde un oficial realizaba una sugerencia respecto a qué acción tomar. El expediente pasaba luego a la sección Recursos del SID, donde su responsable elaboraba otro informe, realizando su propia recomendación sobre si mantener o cambiar la categoría. Por último, el director del SID, en base a lo recibido, emitía su decisión. Es pertinente volver a mencionar que las reglamentaciones establecían que los ciudadanos tenían derecho a dos instancias de recurso de cambio de categoría.

VII. Resultados y discusión

¿Mediante qué legislaciones y reglamentaciones se estructuró el sistema?

Un estudio detallado del rollo 920 del Archivo Berrutti, más documentos adicionales conseguidos en fuentes como el sitio web del IMPO, permitió elaborar una lista detallada (ver materiales anexos) del proceso de legislación y reglamentación del sistema de categorización de ciudadanos. A partir de esa tabla, se compone a continuación un resumen de los principales hitos de este proceso, según lo que se logró establecer a través de la lectura de la documentación disponible.

Es importante señalar que la ausencia de ciertos pasos dentro de la evolución de la reglamentación no significa que no hayan existido, sino que no se encontró documentación al respecto para relevar. De cualquier manera, en lo que refiere a los “huecos” en la cronología de la reglamentación, tampoco se registran en el material relevado referencias a documentos a los que no hayamos podido acceder.

El proceso de reglamentación que nos compete comienza en 1974, con las primeras iniciativas del régimen para instaurar un sistema de constancias de habilitación para la función pública, certificando la “fe democrática” de los individuos. Se registran cinco períodos claros de actividad a nivel reglamentario: pocas disposiciones durante 1974; una ausencia de documentación hasta el año 1976 (con apenas dos documentos disponibles de ese año); actividad sostenida de reglamentaciones a partir de mayo de 1977 (con un verdadero incremento a partir de 1978); una etapa a partir de mayo de 1978 en la que el SID reafirma su jurisdicción sobre el sistema, y un período final entre 1981 y 1983 con un lento proceso de unificación y actualización del sistema, aparentemente truncado por la transición a la democracia.

Las reglamentaciones establecidas en la documentación de 1978 permiten inferir que, con anterioridad a ese año, no se aplicaban criterios claros o unificados para la expedición de las constancias.

- *Primer período: 1974, decisiones iniciales*

El primer documento que podemos encontrar es el Decreto N°36/974 (promulgado el 16 de enero de 1974)¹¹, titulado “Determinación de la forma de ingreso de funcionarios a la administración central”, que impone que los aspirantes a cargos en la Administración Central deberían “firmar una declaración jurada de adhesión al sistema republicano representativo” y “probar notoria filiación democrática”. Esto obedecía a exigencias establecidas décadas antes en el Decreto Ley N°10.388 (1943)¹² y la Ley N°11.923 (1953)¹³. El decreto de 1974 indica que para cumplir estos requisitos “será preceptivo el previo análisis exhaustivo de los antecedentes personales”, pero pasaría un tiempo considerable antes de que se dictaran normativas para ello.

El proceso de reglamentación continúa con el Decreto Ley N°14.248,¹⁴ promulgado el 31 de julio y publicado el 8 de agosto de 1974, que extiende el requisito a “todos los funcionarios o empleados de la Nación”, y establece que debe reglamentarse en un plazo de 60 días. A partir de este punto, y hasta principios de 1976, no ubicamos documentación sobre el proceso de reglamentación o expedición de las constancias, ni ubicamos referencias al efecto en documentación posterior.

- *Segundo período: 1976, primeros pasos*

En mayo de 1976, el ESMACO de las FFAA emite la Orden N°1/976,¹⁵ que dispone evitar designar en cargos públicos u otorgar becas a personas que no compartan la “filosofía de las FFAA”. Para ello, se dispone que el oficial de mayor antigüedad en cada organismo público deberá recabar información sobre los aspirantes solicitándola al SID, la DNII y otras dependencias, con asesoramiento del Departamento C del ESMACO, de ser necesario.

Hacia fines de 1976, en diciembre, el Dr. Roberto Falchetti (Inspector, abogado del Ministerio del Interior) presenta un informe¹⁶ de consideraciones sobre la reglamentación del Decreto Ley N°14.248. Lamentablemente, solo es legible la “carta de presentación” del informe y no su contenido.

¹¹ IMPO. Diario Oficial 24/01/74, página 2.

¹² IMPO.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Contralmirante Francisco Sangurro, Jefe del ESMACO, 26/5/74, Archivo Berrtti, rollo 920, imagen 0015 y siguientes.

¹⁶ E.C. N°267941, Inspector (PT) Dr. Roberto Falchetti, 14/12/76, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0017 y siguientes.

- *Tercer período: 1977-1978, elaboración de criterios y procedimientos*

La documentación disponible se reanuda el 9 de mayo de 1977, con un memorándum de la DNII¹⁷ dirigido al Ministerio del Interior. Allí se hacen consideraciones varias sobre cómo manejar la expedición de constancias. No se establecen las categorías exactas, pero se esbozan criterios para los casos extremos (lo que luego serían las categorías A y C), como adhesiones a diferentes grupos de izquierda (diferenciadas según si fueron antes o después de las elecciones de 1971, u otros momentos previos), defensa de la autonomía de la Udelar, repudio a las medidas prontas de seguridad, afiliación al PCU, actividad gremial, etc.

A fines del mismo mes (25/5/1977), una resolución del Ministerio del Interior¹⁸ establece que las constancias serán expedidas por la Policía Nacional, en particular por las jefaturas departamentales, y se unifica el texto a ser utilizado en la documentación, además de otros detalles menores. La resolución no establece las categorías A/B/C, pero referencia tres resultados posibles para la constancia: sin antecedentes (luego A), con antecedentes negativos pero no graves (luego B), e inhabilitado debido a antecedentes graves (luego C). Se establece que ante el primer resultado se expide la constancia sin más, ante el segundo se expide y se eleva oficio al organismo para la que fue solicitada (advirtiéndole al solicitante que sus antecedentes lo harán estar sujeto a vigilancia), y ante el tercero no se expide, también elevándose oficio al organismo correspondiente.

En el mes de junio, un Boletín de Órdenes Diarias de la Jefatura de Policía de Montevideo,¹⁹ actuando en base a la resolución ministerial de mayo, refina los procedimientos. Establece, entre otros detalles, los plazos de tramitación: 24 horas para elevar el formulario a la DNII, 72 horas para que el Departamento N°3 (Archivo) de la DNII registre las anotaciones o su ausencia en el formulario y haga sugerencia de la acción a tomar. Se desconoce si este procedimiento fue replicado por las demás jefaturas departamentales, pero lo observado durante el curso de esta investigación indica que sí.

Ese mismo mes, el gobierno dicta el Decreto Constitucional / Acto Institucional N°7 (promulgado el 27 de junio de 1977),²⁰ anulando la inamovilidad de los funcionarios públicos.

¹⁷ S/N, Inspector Gral. Victor Castiglioni, Director de la DNII, 9/5/77, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0023 y siguientes.

¹⁸ S/N, General Hugo Linares Brum, Ministro del Interior, 25/5/77, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0027 y siguientes.

¹⁹ Boletín de Órdenes Diarias N°25.244 de Jefatura de Policía de Montevideo, 14/6/77, Archivo Berrtti, rollo 920, imagen 0031 y siguientes.

²⁰ IMPO.

Entre otras consideraciones, se resalta que el requisito de probar la “afiliación a los regímenes democráticos” para los funcionarios no se estaba cumpliendo.

Para 1978, en el Memorandum N°075/B/978²¹ (sin fecha, pero parece ser anterior a abril) de la División Interior del Estado Mayor del Ejército (DI-EME) se detalla un análisis sobre la expedición de constancias. Establece que se busca “regularizar un aspecto jurídico y legal dispuesto por la Ley N°14.248”. Este documento, y el referenciado en el párrafo anterior, dan sustento a nuestra observación de que realmente no se había estado trabajando firmemente en la reglamentación del sistema hasta ese momento.

Ese memorándum destaca que: 1) la constancia es un documento interno del MI, que no tiene carácter general ni surge a nivel del Poder Ejecutivo; 2) solo se piden antecedentes a agencias policiales y no a otros organismos (pudiendo los primeros resultar incompletos); y 3) no se determina quién debe hacer el análisis de los antecedentes para resolver la expedición de la habilitación. Concluye que, dado el volumen de solicitudes, es poco probable que realmente se hagan los estudios de antecedentes en la Jefatura sino en las seccionales, lo que desvirtúa el mecanismo, y que el carácter departamental del procedimiento puede limitar territorialmente las anotaciones encontradas.

Así, aconseja encargar la tarea a determinadas oficinas departamentales y prescindir de las seccionales, que los antecedentes sean investigados por las oficinas donde se registran y no donde se inicia el trámite, y que se asigne la responsabilidad de la expedición al SID, a través de los jefes de policía departamentales como sus delegados. Cabe señalar que durante el gobierno de facto, el jefe de policía de cada departamento era un militar.

- *Cuarto período: 1978-1979, el SID reafirma su jurisdicción, se refinan criterios*

El 4 de mayo de 1978, el SID eleva a la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ)²² un estudio donde concluye que no está claro cuál es la autoridad competente en la materia, porque según el Acto Institucional N°2 (1976),²³ “la preservación de la seguridad nacional” es responsabilidad de las FFAA, pero las constancias están siendo expedidas por el Ministerio del Interior. Agrega que no hay pautas concretas para el personal que maneja los antecedentes en las diferentes reparticiones y que la forma de manejo de los registros en el interior del país

²¹ Memorandum N°075/B/978, Tte. Coronel Víctor M. Escobal, Jefe de la División Interior del Estado Mayor de Ejército, S/F, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0041 y siguientes.

²² S/N, Coronel Nelson B. Viar, 1er Sub-Director del SID, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0064 y siguientes.

²³ IMPO.

puede asegurar la veracidad de las constancias positivas pero nunca de las negativas. También indica que los ficheros no están depurados, al no existir un archivo central; y que la población no tiene información sobre cómo son los trámites exigidos ni quién debe sustanciar los recursos de revocación.

Recomienda determinar concretamente al órgano responsable (aconseja que sea el propio SID), establecer directivas concretas sobre cuáles actos se consideran antidemocráticos y sus fechas de validez retroactivas (dado que muchos eran legales antes del golpe de Estado); centralizar los datos en un sistema ágil a cargo del órgano responsable, establecer un órgano de alzada para los recursos y directivas sobre el acceso del interesado al registro y publicitar los trámites entre la población. Este es el primer documento relevado donde se referencian criterios de evaluación y se mencionan las categorías A/B/C.

La JCJ, en respuesta del día siguiente,²⁴ confirma al SID como órgano responsable y establece que las constancias serán expedidas por los jefes de policía departamentales, como delegados del SID. También refina criterios para las categorías. A grandes rasgos: no se entrega constancia a delegados del PDC (Partido Demócrata Cristiano, lema usado por el Frente Amplio) en las elecciones de 1971; no se entrega constancia a afiliados al PCU, pero se estudia en caso de solicitud de revisión; para adherentes al Frente Amplio o “grupos de éste” previo al 71 se otorga categoría A, previa declaración pública rechazando ideas antidemocráticas; y para adherentes a Cuba durante 1961/62, sin otros antecedentes, se otorga categoría B.

Los recursos deberían ser presentados ante el SID a través de los jefes de Policía, y en segunda instancia, ante la JCJ. No hay decisión sobre implementar un fichero central ni acciones sobre la publicidad del mecanismo del trámite. Exime a los docentes de estos trámites, porque su control será ejercido a través de la Comisión Supervisora de la Enseñanza; documentos posteriores indican que personas que ejercen cargos docentes pueden solicitar constancias a través del SID para cargos no docentes.

La responsabilidad del SID es ratificada oficialmente mediante el Decreto N°352/978,²⁵ que también fija a los titulares de las jefaturas como ejecutores. Además, el

²⁴ S/N, Sin Firma, Junta de Comandantes en Jefe, SID, Departamento I, 5/5/78, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0075 y siguientes.

²⁵ Decreto N°352/978, General Hugo Linares Brum, Ministro del Interior, 9/5/78, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0079 y siguientes.

decreto mantiene los procedimientos y categorías de la resolución del MI de 24/5/77, pero no incluye las categorías A/B/C o sus criterios.

En otros documentos del mismo mes, el SID detalla diferentes puntos del procedimiento de solicitud de constancias y se distribuye el modelo del formulario impreso que debe ser llenado por el interesado. Uno de estos documentos indica que los funcionarios de las Fuerzas Conjuntas en actividad que deseen ingresar o permanecer en otros organismos del Estado no necesitarán constancia (en documentos posteriores se indica que esto es porque las unidades militares y policiales tienen ya mecanismos para investigar a sus postulantes); que las solicitudes para becas se seguirán procesando a través de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) hasta el 15/3/79, fecha en la que pasarán a ser constancias de habilitación como para los cargos públicos, y que tener categoría B es causal de negativa de la beca, salvo que el jerarca correspondiente determine que es de interés nacional e informe de ello al SID.

- *Quinto período: 1980-1983, intento de transformación final*

La siguiente modificación importante tiene lugar en junio de 1980, cuando el SID emite disposiciones complementarias²⁶ al Decreto N°352/78 para ser aplicadas a partir de julio. Se considera que el esfuerzo de “relevamiento ideológico” de los funcionarios públicos ha cumplido “en gran parte”, con “sanear todos los cuadros de la actividad pública de sus agitadores más importantes”. Por eso, sostenían que el sistema debía ser modificado.

A partir de la vigencia de esta disposición, se suspenderían todas las reglamentaciones vigentes para la tramitación de nuevas constancias, salvo en casos que se especificarían en nuevas reglamentaciones. En adelante, el trámite de constancia para ingreso solo se iniciaría ante comprobante expedido por el organismo correspondiente. Solo se le entregarían estos comprobantes a una cantidad específica de personas que efectivamente tuvieran la posibilidad de cubrir las vacantes; los postulantes no podrían iniciar el trámite ante la simple posibilidad de presentarse a un cargo público. Además, se establecía la posibilidad de que, mientras se tramitaba la constancia, los jefes pudieran admitir a los postulantes por un período de prueba de tres meses.

En cambio, las tramitaciones de constancias para permanencia en cargos públicos se tramitarían sin conocimiento del funcionario afectado y solo en casos en que lo considerare

²⁶ S/N, General Iván S. Paulós, Director del SID, 6/78, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0233 y siguientes.

pertinente el jerarca del organismo donde desempeñaba funciones o la autoridad militar o policial competente. En casos de categoría C en que “por necesidades funcionales o por la escasa incidencia del funcionario en el medio donde se desempeña”, el jerarca podía mantenerlo en el cargo. Las justificaciones deberían ser remitidas al SID, y el jerarca se haría responsable del comportamiento del funcionario; el SID expediría decisión final respecto a mantener a estos individuos en su cargo.

En el mismo documento, se establece que ante la presencia de antecedentes negativos se aconseja tener en cuenta atenuantes tales como la edad de la persona al momento del hecho, tiempo transcurrido desde el hecho, buena conducta general, hechos positivos en apoyo al régimen, etc.

Para noviembre de 1981, el ESMACO envía al SID un anteproyecto de decreto sobre las constancias.²⁷ Este documento recoge la gran mayoría de las disposiciones dictadas a lo largo de los años anteriores, con los cambios principales a la normativa vigente siendo: fijar plazo para las constancias en seis meses luego de la fecha de vigencia del decreto; y formalizar las definiciones de las categorías A (habilitante para el desempeño de cargo público), B (no inhábil) y C (inhábil).

En diciembre de 1982²⁸ se documentan en el acta de una reunión de la Junta de Oficiales Generales de las FFAA y en una nota del ESMACO comentarios sobre aspectos legales que podrían plantearse ante la puesta en vigencia del proyecto en estudio. Los Oficiales Generales deciden que las categorías no serían comunicadas al funcionario o al jerarca a cargo. Para los ingresos se eliminarían las categorías A/B/C, sustituyéndolas por Habilitado e Inhabilitado. Esta última sería a raíz de las causales anteriores de categoría C. La categoría B pasaría a ser una graduación interna del SID.

Se decidió que la constancia debería ser solicitada lo antes posible por la repartición en la que ingresaba el funcionario, y que se eliminarían del sistema las referencias a permanencias en cargo. Para ascensos, solo se recabaría información en caso de promoción al grado más elevado del respectivo escalafón de la administración, en la que el involucrado participase de decisiones de alto nivel, o la designación exigiese aprobación de uno de los poderes del Estado. El nuevo sistema entraría en vigencia el 1/7/83.

²⁷ Oficio 827/EMC/81, Brigadier General (Av) Walther Machado, Jefe del Esmaco, 30/11/81, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0257 y siguientes.

²⁸ Acta de Reunión N°209, Contralmirante Jorge M. Laborde, Jefe del ESMACO, 13/12/82, Archivo Berrutti, rollo 920, imagen 0331 y siguientes.

Se entiende que esta resolución debía ser redactada y emitida por el COSENA o la JCJ. Las nuevas disposiciones debían armonizarse con las vigentes para evitar vacíos o contradicciones, y derogar las disposiciones que contradijeran a las nuevas. Todo debía reunirse en un documento único estableciendo las pautas de expedición de las constancias. La enseñanza continuaría rigiéndose por disposiciones propias.

En junio de 1983, el SID envía al ESMACO un oficio²⁹ sobre el proyecto de decreto. Lo más destacable del documento es la consideración de que, sin modificar la Constitución y el Estatuto del Funcionario, los ascensos de funcionarios públicos no podrían ser intervenidos por el Estado a través de sus organismos de seguridad. Sin perjuicio de ello, en el proyecto de nuevo decreto se incluyen disposiciones para poder ejercer el control necesario. No incluye nada más que modifique o codifique los criterios y procedimientos vigentes. Documentos posteriores incluyen en el texto de la posible nueva norma la derogación de los decretos anteriores sobre las constancias; señalan que el proyecto no recogía las excepciones de funcionarios militares o policiales, ni de la enseñanza.

Para fines de setiembre los cambios al proyecto, tras un análisis hecho por el Presidente de la República junto a la JCJ, contemplan expedir constancias solo para ingresos, con habilitación o inhabilitación, sin categorías A/B/C. Se exceptúa a los ministerios del Interior y Defensa, y a los docentes. Las pautas de inhabilitación se limitarían a un número reducido de causas.

Este documento de junio de 1983 es el último referido a las CHCP del que disponemos, y no encontramos registro de que se haya promulgado alguna vez un decreto sustitutivo del 352/78.

- *Final: Transición y democracia*

La siguiente disposición relacionada con nuestra investigación es el Decreto Constitucional N°17 (promulgado el 16 de junio de 1984),³⁰ que deja sin efecto al Acto Institucional N°7 para crear condiciones que faciliten las elecciones nacionales previstas. Finalmente, en marzo de 1985, la Ley N°15.738 (promulgada el 13/3/85)³¹ declara nulos varios actos legislativos de la dictadura, entre ellos el Decreto Ley N°14.248.

²⁹ Oficio 157/D-I/8. General Germán A. de la Fuente, Director del SID, 3/6/83, Archivo Berruti, rollo 920, imagen 0470 y siguientes.

³⁰ IMPO.

³¹ Ibidem.

De estas normativas de 1984 y 1985 se desprende la finalización del sistema de Constancias de Habilitación para Cargos Públicos.³²

¿Qué criterios se usaban para asignar, mantener, o cambiar las categorías?

Esta pregunta puede ser contestada desde dos puntos de vista distintos. En primer lugar, con lo que observamos durante nuestro relevamiento de los expedientes contenidos en los rollos. En segundo lugar, con los criterios establecidos en la documentación legislativa y reglamentaria.

Vale señalar que las respuestas a esta pregunta, y a las siguientes sobre los criterios, efectividad o veracidad del sistema, son aplicables principalmente a partir de 1978. En ese momento es cuando comienza a aplicarse la reglamentación estricta, según lo expresado por el personal del SID en los documentos reseñados en la respuesta a la pregunta sobre la reglamentación del sistema.

La primera óptica tiene la ventaja de ser un estudio sobre casos reales; su desventaja radica en lo limitado en cantidad y período (la mayoría entre 1979 y 1981) de los casos que pudimos estudiar. Por su parte, la segunda valoración tiene la desventaja opuesta: se basa en lo que debía ocurrir teóricamente; su ventaja yace en fundarse en documentación fidedigna y considerablemente completa. También debe señalarse que muchos de los criterios tardíos estudiados en la documentación no llegaron a aplicarse, al no promulgarse una versión definitiva de la legislación correspondiente.

De los casos relevados en los rollos podemos extraer los siguientes criterios para la calificación:

- La categoría A era otorgada a personas a las que no se le registraban antecedentes de ningún comportamiento considerado antidemocrático por el régimen.
- La categoría B era asignada a personas que tenían alguna actividad sindical, participación en sectores políticos vinculados a la izquierda, conexiones con personas de filiación política de izquierda. Poseer uno de estos antecedentes no era necesariamente garantía de recibir la categoría B; según la cantidad o la decisión de

³² Cabe destacar que en los rollos no sistematizados se encontraron algunas solicitudes para CHPC de la primera mitad del año 1984, pero no poseemos reglamentaciones efectivas post-1980.

los oficiales involucrados podía resultar en categoría C.

- La categoría C era automáticamente asignada a afiliados al PCU o a la UJC; candidatos en listas del PDC/FA en elecciones de 1971; delegados en elecciones de 1971 por o afiliados a PDC/FA (inicialmente por cualquier lista, luego excluyendo las listas del propio PDC). También se otorgó en varios casos (pero no exclusivamente) a profesionales universitarios que firmaron cartas de adhesión al FA; a personas que realizaron actividades que desafiaban las medidas prontas de seguridad o que llevaban adelante activismo de izquierda dentro de lugares de trabajo estatales. Además, la categoría C podía recibirse sin alguno de estos motivos anteriores, sino por una cantidad importante de antecedentes varios. La afiliación al PCU fue la causa principal de asignación de la categoría C en los casos relevados.

Criterios de calificación según legislaciones y reglamentaciones:

Estudiando los criterios establecidos por las legislaciones y reglamentaciones, se puede notar una evolución: desde una completa falta de granularidad al principio del período de solicitud de las constancias, pasando por un momento de refinamiento progresivo de los criterios para brindar instrucciones al personal que llevaba a cabo los procedimientos, hasta el establecimiento de criterios definitivos. Sin embargo, a pesar de la elaboración de un anteproyecto de decreto, las instrucciones parecerían no haber sido modificadas luego de 1980.

Como se señaló antes, el proceso de instalación del sistema de categorización de ciudadanos y constancia de habilitación para cargos públicos (fe democrática) comienza en 1974, tomando como punto de partida legislaciones de 1943 y 1953 que nunca habían sido puestas en práctica. Es en 1974 que se esboza el primer criterio, aunque extremadamente amplio, al indicar el Decreto N°36/974 (enero de 1974) que los aspirantes a cargos en la Administración Central “deberán firmar una declaración jurada de adhesión al sistema republicano representativo” y “probar notoria filiación democrática”. En agosto del mismo año, el Decreto Ley N°14.248 extiende el requisito a “todos los funcionarios o empleados de la Nación”.

No pudimos ubicar reglamentación posterior a este punto hasta principios del año 1976, y ninguna de las documentaciones relevadas de ese año menciona algún tipo de criterio. Los primeros criterios de categorización que podemos reportar son de 9 de mayo de 1977, en

un memorándum de la DNII dirigido al Ministerio del Interior, que plantea consideraciones varias sobre cómo manejar la expedición de constancias de habilitación para la función pública. No se establecen las categorías exactas, pero se esbozan criterios para los casos extremos, lo que luego serían las categorías A y C. Para esta última, señala criterios como ser adhesión a diferentes grupos de izquierda (diferenciado según si fueron antes o después de las elecciones de 1971 u otros momentos históricos), defensa de la autonomía de la Udelar, repudio a las medidas prontas de seguridad, afiliados al PCU, actividad gremial, etc.

A fines del mismo mes, una resolución del MI no establece las categorías A/B/C, pero referencia tres resultados posibles para la constancia: sin antecedentes (luego A), con antecedentes negativos pero no graves (luego B) e inhabilitado debido a antecedentes graves (luego C). Se establece que, ante el primer resultado se expide la constancia sin más, ante el segundo se expide y se eleva oficio al organismo para la que fue solicitada (advirtiéndole al solicitante que sus antecedentes lo harán estar sujeto a vigilancia) y ante el tercero no se expide, también elevándose oficio al organismo correspondiente.

El 4 de mayo de 1978, un estudio del SID elevado a la Junta de Comandantes en Jefe de las FFAA recomienda establecer directivas concretas sobre cuáles actos se consideran antidemocráticos y las fechas de validez retroactiva de los mismos (dado que muchos eran legales antes del golpe de Estado). Este es el primer documento relevado donde se referencian criterios de evaluación y se mencionan las categorías A/B/C. Posiblemente, hasta el momento las categorías solo fueran manejadas a nivel interno, y las constancias se expidieran habilitando al ciudadano o no. Este documento incluye una tabla que indica cómo categorizar a los ciudadanos, según clasificaciones como “demócrata”, “antiproceso” (“demócrata” de centro o “indiferente” de centro-izquierda) para A; diferentes niveles para B (simpatizante de izquierda, activista de izquierda, simpatizante con radicales); y para C, activistas radicales y extremistas (procesados).

Para cada subcategoría indica las diferentes afiliaciones que corresponden, como Partido Socialista (antes de 1966) o PDC para simpatizante de izquierda; Movimiento 26 de Marzo / Unión Popular / PCU para los simpatizantes con radicales o radicales. Además, sugiere criterios que dividen a los funcionarios públicos en “no sensibles” (peones, administrativos, etc.), “sensibles” (jefes, técnicos, profesores, etc.), y “altamente sensibles” (jefes superiores, directores, fiscales, etc.).

La JCJ, en respuesta del día siguiente, refina los criterios para las categorías, a grandes rasgos: no se entrega constancia a delegados del PDC/FA en las elecciones de 1971; no se otorga a afiliados al PCU, pero se estudia en caso de solicitud de revisión, otorgándose categoría B a menos que el análisis determine otra cosa; para adhesiones al FA o subgrupos previo al '71 se otorga categoría A previa declaración pública rechazando ideas antidemocráticas; adherentes a Cuba durante 1961-1962, sin otros antecedentes, se otorga categoría B. Los criterios expuestos hasta aquí se condicen, a grandes rasgos, con los que observamos en los casos relevados en los rollos.

El Decreto N°352/978 (del 9 de mayo) mantiene los procedimientos y categorías de la resolución del MI del 24 de abril de 1977, pero no incluye las categorías A/B/C o sus criterios. La identificación de las categorías A/B/C vuelve ese mismo mes en memorándums del SID que distribuyen entre las dependencias donde se tramitarán las constancias, incluyendo: detalles del procedimiento de solicitud de constancias, modelo del formulario impreso que debe ser llenado por el interesado y formularios para expedir o rechazar las constancias.

Durante el resto de 1978, a través de diversos documentos se recomiendan o sugieren determinadas consideraciones, como ser: incluir en la definición de “funcionario público” a los ciudadanos de la actividad privada que por sus funciones merezcan una atención especial por sus antecedentes e ideología; o tener en cuenta el comportamiento actual de un individuo y la capacidad que tenga de influir o infiltrar a los demás a través de su cargo o actividad. Se aconseja, en caso de anotaciones negativas, tener en cuenta la capacidad intelectual y funcional del solicitante, además de la jerarquía de su cargo.

Un documento del SID de setiembre de 1978 recomienda otorgar categoría B a delegados de mesa de listas 808 y 1808 (Partido Demócrata Cristiano), al considerarse que no se podía definir exactamente su grado de “compromiso ideológico con el marxismo”, ya que no necesariamente estaban de acuerdo con los grupos más radicales que usaron el lema. Sobre todo, se considera que de lo contrario se generaba una dificultad para acceder a la función pública a un sector “nada despreciable” de la población, dado el volumen de casos. La categoría B para estos delegados fue aprobada por la JCJ en octubre, algo que también se condice con lo observado en los casos que relevamos a partir de los rollos.

Las reglamentaciones establecidas en la documentación de 1978 permiten inferir que, con anterioridad a ese año, no se aplicaban criterios claros o unificados para la expedición de las constancias.

En noviembre de 1978, un documento de la JCJ aconseja definir si debe tenerse en cuenta lo que denomina “el consenso público”, sobre todo en el interior. Refiere a ser cautelosos con declaraciones tales como "todo el mundo sabe que tal persona es de izquierda", cuando no hay un registro real de la filiación política de la persona. Recuerda que los archivos de secciones de inteligencia de unidades militares locales pueden ser subjetivos, basados en este tipo de “consenso”.

Para junio de 1980 no varían explícitamente los criterios de asignación de las categorías, pero sí los requisitos de exigencia de las constancias, relajando efectivamente el sistema. Eventualmente se aconsejó que, ante la presencia de antecedentes negativos, se tuvieran en cuenta atenuantes tales como la edad de la persona al momento de los hechos negativos, tiempo transcurrido desde los mismos, buena conducta general, hechos positivos en apoyo al proceso, etc.

Luego de esa fecha, no se ubicaron documentos que indiquen cambios efectivos en los criterios de categorización. De ahí en más, y hasta setiembre de 1983, se sucede un proceso de estudio y refinamiento de un anteproyecto de decreto sustitutivo del 352/78, de cuya finalización y promulgación no encontramos registro alguno. Como se expuso antes, de normativas de 1984 y 1985 se desprende la finalización del sistema de Constancias de Habilitación para Cargos Públicos.

Criterios para modificación de categoría:

Los casos de apelación relevados en los que se modificó una calificación a una más benigna incluyen principalmente personas que aducen haber sido afiliadas al PCU sin su conocimiento; personas que afirmaban haber sido presionadas para afiliarse al PCU o la UJC; casos de posible identidad equivocada (personas con nombres comunes o parientes con nombres similares); casos evidentes de identidad equivocada (como ser personas que prueban no haber sido delegados del PDC/FA por haber sido menores de edad en 1971); y casos de personas que probaban su “fe democrática” documentando servicio militar o adhesión a partidos tradicionales.

Ante los reclamos, también se entrevistaban testigos que daban fe de lo aducido por los solicitantes. Otros casos de cambio de calificación a una más positiva ocurrieron por considerar los oficiales a cargo que las anotaciones carecían de relevancia o (en varios casos de afiliación al PCU) cambio de categoría C a B por “bajo nivel cultural y escasa posibilidad de liderazgo”. No se otorgaba el cambio de categoría, generalmente, cuando los descargos presentados por el solicitante no podían ser comprobados.

En la legislación y reglamentación estudiada, sin embargo, no se establecen criterios específicos para el cambio de categoría ante un recurso del solicitante. Sin embargo, puede registrarse la modificación de criterios de calificación que progresivamente redujeron el margen de lo que se consideraba, en las solicitudes iniciales, merecedor de las categorías B o C (como expusimos, disminuyeron las gravedades de la calificación para integrantes de ciertas listas del PDC/FA, para gente considerada de escasa capacidad intelectual o en cargos de baja jerarquía, individuos de buena conducta general, ciudadanos que eran muy jóvenes cuando se produjo la anotación negativa, etc). Según lo que pudo corroborarse en los casos relevados, ante la apelación de un ciudadano calificado en primera instancia como categoría B o C, si conformaba alguno de estos atenuantes, podía llegar a modificarse dicha calificación.

Para la asignación o revaluación de las categorías, ¿tenían el mismo peso las anotaciones registradas en archivos de inteligencia que los testimonios brindados por testigos?

En prácticamente la totalidad de los casos registrados, la decisión de las categorías resultaba de las anotaciones que tuviera la persona. Un documento de la JCJ de noviembre de 1978 aconseja definir si debe tenerse en cuenta lo que denomina “el consenso público”, sobre todo en el interior. Refiere a ser cautelosos con declaraciones tales como “todo el mundo sabe que tal persona es de izquierda”, cuando no hay un registro real de la filiación política de la persona. Recuerda que los archivos de secciones de inteligencia de unidades militares locales pueden ser subjetivos, basados en este tipo de “consenso”.

En el interior, en ciertas instancias, se entrevistaba a vecinos del solicitante, pero la decisión no era tomada por los responsables hasta no tener confirmación de la existencia o no de anotaciones de la persona.

Durante los recursos por cambio de categoría, como se dijo anteriormente, era habitual entrevistar a ciertas personas para corroborar la veracidad de los descargos que hacía el reclamante. Estos testimonios, sin embargo, parecían solo ser determinantes cuando las anotaciones consideradas en primera instancia eran desestimadas por causas tales como ser

poco relevantes, o porque no se podía determinar que se tratase de la misma persona que solicitó la constancia (por ejemplo, por nombres muy comunes o parientes con nombres similares).

Más allá de la valoración de los criterios del gobierno, ¿cuán veraz era la asignación de la categoría a una persona?

Sin hacer un estudio individual de cada caso registrado, podemos decir que de nuestras observaciones generales surge que la asignación de categorías se condecía con los criterios establecidos por la reglamentación. También podemos notar que, al prescindir en la inmensa mayoría de los casos de testimonios de individuos y al basarse en hechos documentados (firma de manifiestos o cartas, afiliación política comprobada, etc.), se buscaba dar cierta legitimidad al sistema de clasificación. Además, en los reclamos por cambio de categoría, la documentación parece indicar que realmente se estudiaban nuevamente los elementos necesarios. Por supuesto, a través de documentación (en muchos casos, incluso, incompleta), y sin otros insumos, es imposible determinar las intenciones, empeño o eficiencia de las personas involucradas en el proceso de categorización.

¿A qué áreas de la actividad pública afectó más?

Aproximadamente el 45% de las solicitudes relevadas³³ eran para empresas públicas, entes, poderes del Estado, y similares (con alrededor de un 16% para la educación pública y un 11% aproximado para la Administración de Ferrocarriles del Estado); alrededor del 37% de las solicitudes eran para distintos ministerios y sus dependencias (con alrededor de un 26% del Ministerio de Salud Pública y aproximadamente un 16% del Ministerio de Transporte y Obras Públicas), un 17% para intendencias departamentales (con una división aproximada de 64% del interior y 36% de Montevideo), y un 1% para otros destinos.

¿Afectó este sistema al funcionamiento del Estado?

Desde el punto de vista de los organismos públicos para los que se solicitaban las constancias, es imposible determinar esto con certeza. Aunque estuviéramos en posesión de todos los registros de solicitudes (incluyendo sus resoluciones finales), para determinar si el funcionamiento del Estado se vio afectado necesitaríamos cruzar esta información con una infinidad de datos de todas las áreas de la actividad pública.

³³ Algunas solicitudes son para más de un organismo, otras no tienen destino definido o legible, y otras, las menos, son para organismos privados. Las solicitudes para dependencias de la educación pública (incluyendo a la Udelar) normalmente eran para cargos no docentes, ya que (como se ha mencionado) las constancias para docentes eran expedidas bajo otro régimen.

Sin embargo, registramos casos individuales de calificaciones negativas y posteriores reclamos donde personas fueron separadas por un tiempo considerable de sus cargos públicos. En algunos de esos casos, se trataba de personas con conocimientos y educación altamente especializados, difícilmente reemplazables. Incluso sin este tipo de educación especializada, las inhabilitaciones habrían causado que gente con amplia experiencia en puestos públicos fuese destituida y reemplazada por personas con menos experiencia o que personas capacitadas no pudiesen ingresar al Estado.

Podemos concluir que los criterios para la inhabilitación empezaron a ser considerados demasiado estrictos por el SID, lo que tenía como consecuencia dejar fuera de la función pública a un sector considerable de la población. Además, el sistema de procesamiento de constancias se vio sobrecargado por el número de solicitudes, según los propios responsables. La cantidad de horas destinadas a este trabajo también podría haber afectado el funcionamiento de las dependencias policiales y militares.

Cabe inferir entonces que, en cierto grado, el funcionamiento del Estado se vio perjudicado.

¿Cómo afectaba esto a la vida de las personas calificadas?

Nuevamente, sin un análisis individual de los casos, más un seguimiento posterior que es virtualmente imposible, no nos es posible realizar aseveraciones respecto a esta pregunta. Sabemos sí que las personas que recibían categoría C eran generalmente destituidas o no podían acceder a cargos públicos, aquellos que recibían categoría B no podían ascender más allá de ciertas posiciones y quienes recibían categoría A podían desempeñar sus funciones sin impedimentos. También tenemos información que sugiere que a algunas personas se les dificultaba el acceso a puestos en la actividad privada.

¿Cuán eficiente fue el sistema, según los objetivos y criterios del régimen?

La eficiencia del sistema puede ser valorada desde el punto de vista externo y desde el interno. Desde una óptica externa, se puede tomar en cuenta que no se registraron durante el período de gobierno de facto acciones significativas en su contra que tuviesen que ver con una infiltración de la administración pública.

Internamente, el mejor análisis disponible sobre la efectividad del sistema surge del estudio de los intentos de cambio de reglamentación para el sistema de calificaciones, del que poseemos una documentación bastante detallada. En primera instancia, puede observarse

entre enero de 1974 y mayo de 1978 poca organización, falta de criterios establecidos, ausencia de un organismo específico encargado y un cumplimiento poco generalizado del requisito de constancia. Durante este período, entonces, la eficiencia difícilmente pueda haber sido alta.

A partir de mayo de 1978 el SID es puesto a cargo del sistema y establece criterios claros, fijando las categorías que se utilizarían de ahí en adelante. A partir de ese momento se lleva a cabo un proceso de refinamiento de los criterios y unificación de procedimientos, buscándose una mayor eficiencia. Es durante este año que se evidencian intentos por minimizar el impacto del sistema en el Estado -al no excluir de cargos públicos a ciertos sectores de la población que inicialmente estaban inhabilitados- y por mejorar la eficiencia del procedimiento de solicitud y proceso de constancias, al intentar evitar una sobrecarga de trabajo con solicitudes consideradas innecesarias o que deberían ser canalizadas a través de otros organismos y procedimiento (ver el resumen del proceso de reglamentación).

En setiembre de 1978, otro documento del SID menciona que, para agilizar la evacuación de consultas se “ha encarado la mecanización de procedimientos con la adquisición de equipos al efecto”, sistema que estaría en funcionamiento para mediados de 1979. No se registran referencias posteriores a esto, y se desconoce a qué tipo de equipos o sistema se referirían. Podría tratarse de un sistema informático, pero la primera computadora en la Udelar había llegado en 1968, y el golpe de Estado de 1973 prácticamente paralizó la investigación informática en el Estado hasta el comienzo de la transición democrática³⁴.

Es a partir de enero de 1979 en que empieza a notarse una urgencia en los pedidos del SID para extender los plazos de respuesta a las solicitudes. En un documento de ese mes, el organismo solicita a la JCJ una extensión sin plazo para entregar las constancias, acusando un alto volumen de solicitudes, que desbordan la capacidad para responderlas. El COSENA fija los plazos de expedición de constancias para funcionarios actuales en el 15 de marzo de 1980, y la de nuevos ingresos para el 15 de mayo de 1979, extendiendo luego este plazo al 31 de enero de 1980, dado el alto volumen de solicitudes. Más tarde, fijan el 31 de mayo de 1981 como fecha límite para presentar al menos un documento que acredite el inicio del trámite.

En junio de 1980 el SID considera que el esfuerzo de “relevamiento ideológico” de los funcionarios públicos ha cumplido “en gran parte” con “sanear todos los cuadros de la

³⁴ Bértudez, L., Cabezas, J. J., & Urquhart, M. (2017). Medio siglo de computación en la universidad de la república. *Informática*, 1(1), 5–11.

actividad pública de sus agitadores más importantes”. Por eso, sostienen que debe modificarse el sistema. A nuestro entender, esto no se condice con lo solicitado el año anterior, evidenciándose una discordancia entre la declarada incapacidad para responder a las solicitudes y esta afirmación de que el sistema había cumplido su función “saneadora”. Recordemos que entre 1978 y mayo de 1980 se recibieron 128.839 solicitudes de constancia, completándose menos del 25% de las mismas. Resulta poco probable que entre mayo y junio hubiesen evacuado el restante 75% de las solicitudes.

Los casos en los que se requería la tramitación de constancia siguieron reduciéndose entre 1980 y 1981, y se establecieron mecanismos a través de los cuales personas con categoría C podrían ser mantenidas en sus cargos, si así lo justificaba “la necesidad funcional o la escasa incidencia del funcionario”. A partir de 1982 se inicia el ya relatado proceso de unificación de normativas en un anteproyecto de un nuevo decreto para reglamentar el sistema.

Es en este año que el supuesto éxito del sistema en “sanear” el Estado vuelve a ser puesto en duda por los propios documentos oficiales del SID. En agosto el ESMACO y el SID llevaron a cabo un detallado estudio sobre el régimen vigente. En el documento se establece que no se cumplen uniformemente las normativas y no se aplican criterios unificados para el análisis de antecedentes, que siguen trabajando en la función pública personas con antecedentes ideológicos negativos y siguen ingresando funcionarios sin control alguno. Aduce que no se realizan controles para supervisar el cumplimiento de las normativas en las diferentes reparticiones del Estado, remarca la flexibilidad que tienen los jefes para mantener en cargo a personas inhabilitadas, menciona que no hay consecuencias definidas para las personas categoría B, llevando a decisiones diferentes en cada organismo.

El texto analiza la posibilidad de mantener, modificar o suprimir las disposiciones vigentes. El sistema vigente tendría como ventajas mantener a la administración pública libre de personas con antecedentes ideológicos negativos y no cambiar normas a las que la población ya estaba habituada, por lo que no suscitaría críticas. Como desventaja, el sistema ya había sido objetado por varios sectores de la población (liderados por políticos o religiosos opositores al proceso), inhabilitaba a un sector de la población que podía poseer alta capacitación o utilidad para la administración pública y se podían suscitar controversias jurídicas sobre la legitimidad del sistema, incluso motivando la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a modificar el sistema, el documento proponía convertir en categoría A a ocho de las 15 causales que hasta entonces eran categoría B, para aprovechar las capacidades funcionales de un gran sector de la población. Como desventaja, ingresaría o permanecería en funciones más gente con antecedentes negativos, afectando la seguridad nacional. Además, al darle categoría A a mucha gente que antes habría recibido B, se crearía un acto de injusticia por variar los criterios, abriendo la puerta a reclamos de gente anteriormente afectada. Tampoco afectaría positivamente a la opinión pública, ya que los criterios de calificación no eran conocidos por la población. Desde el punto de vista jurídico, se mantendrían las mismas objeciones sobre la legitimidad de las normas que al mantener el sistema vigente.

Eliminar el sistema tendría como ventaja no impedir el ingreso o permanencia en la administración pública de personas capaces; sería positivo para la opinión pública, sobre todo en los sectores más liberales y entre los funcionarios afectados; eliminando la posibilidad de conflictos jurídicos acerca de la legitimidad de las normas. Las desventajas incluirían eliminarlo sin cumplir los objetivos que lo originaron (quedando en evidencia la existencia de contradicciones), aumentar rápidamente la cantidad de funcionarios con antecedentes negativos (“afectando en alto grado la seguridad nacional”) y un incremento de los reclamos de funcionarios destituidos. Además, eliminar el sistema podría ser interpretado como resultado de presiones de grupos políticos, lo cual afectaría la imagen del gobierno.

La conclusión del informe fue mantener el sistema que estaba vigente, a pesar de sus defectos y la falta de uniformidad en su aplicación. Se establece que el número de posibles candidatos con antecedentes negativos que ingresaron al funcionariado público o los que fueron mantenidos por sus jefes sería poco significativo. Por otra parte, se consideraba que las controversias jurídicas podrían agravarse en el futuro.

Este análisis, a nuestro juicio, pone en duda la verdadera eficacia del sistema de constancias de habilitación para cargos públicos. Posteriores iteraciones del anteproyecto de decreto continuarían reduciendo los casos donde se requerirían constancias, eliminando incluso la necesidad de solicitar una constancia para permanecer en un cargo. Además, las constancias para ingreso deberían ser tramitadas por los organismos públicos y no por los propios ciudadanos. Para ascensos, solo se recabaría información en caso de promoción al grado más elevado del respectivo escalafón de la administración, donde el involucrado participaba de decisiones de alto nivel, o la designación exigiera aprobación de uno de los poderes del Estado.

Se solicitaba que en caso de inhabilitación de un funcionario no se actuara en base a la Ley N° 14.248 porque eso implicaría dar acceso al reclamante, al TCA y a otros actores a los archivos en base a los cuales fue inhabilitada la persona. Esto incluiría material de inteligencia, tales como fichas de afiliados al PCU que no incluyen firma del individuo, algo que conllevaría largas y complicadas investigaciones para justificarlas y que probablemente resultaran en favor del reclamante, además de que el PCU era legal al momento de su afiliación. Algo similar sucedería con delegados de mesa o candidatos de partidos de izquierda legales en su momento.

Estas consideraciones brindan más peso a la conjetura de que la confianza de las autoridades en la eficiencia o validez del sistema no era completamente sólida. Cabe señalar que no se encontró evidencia de que estas modificaciones se hayan instrumentado o se haya promulgado finalmente un nuevo decreto antes de que la transición a la democracia dejara sin efecto al sistema de constancias.

VIII. Conclusiones

Analizada la documentación y contestadas las preguntas de investigación que nos hicimos, podemos decir con certeza que es correcta nuestra hipótesis de que el sistema de categorización tiene origen en el objetivo del gobierno de facto (y del período autoritario que le antecedió) de ejercer control sobre la sociedad para marginalizar o erradicar las ideologías que no coincidían con las del régimen. Mediante este control, se asegurarían una sociedad uruguaya sumisa y homogénea.

La creciente militarización de las instituciones estatales no se limitó a instalar oficiales castrenses a cargo de los organismos públicos, sino que, mediante el sistema de constancias de habilitación para cargos públicos, “sanearían” los cuadros de la administración estatal. En su ideal, el ciudadano sabría que estaba siendo vigilado y que cualquier acción contraria al régimen que hubiese tomado o tomara en el futuro le perjudicaría personalmente. Esto permitía una inserción capilar en el conjunto social, controlando y marcando el camino del Estado, de la sociedad y de los ciudadanos individuales. También, según testimonios de historiadores y documentación anterior a nuestro trabajo, podemos inferir que este control (o al menos su amenaza) se extendía al ámbito privado.

En cuanto a la implementación del sistema, pudimos observar cómo la idea del mecanismo de constancias surge de la ideología mayor de control y “seguridad para el desarrollo” del régimen. También observamos cómo el sistema evoluciona desde algo que parecía ser considerado meramente simbólico en un inicio (basado en la poca reglamentación existente entre 1974 y 1977), para luego ser implementado y modificado prácticamente de manera atropellada, casi improvisada, hasta llegar a un proceso de consolidación de reglamentaciones y elaboración de un anteproyecto de decreto definitivo para encauzar el sistema. Esta búsqueda de un sistema consolidado sugiere la intención del régimen de extender su control del país por tiempo indefinido.

Analizando la incidencia del sistema de categorización sobre el funcionamiento del Estado, nuevamente debemos admitir que no nos es posible llegar a una conclusión fidedigna. Esto se debe a la falta de documentación completa de todas las constancias expedidas, sumada a la inexistencia de análisis sobre el funcionamiento de cada repartición de la administración pública durante ese período. Solo podemos, observando casos aislados, inferir que hubo dependencias estatales que vieron su funcionamiento alterado ante la destitución de personas

altamente calificadas o experimentadas, o a la posible no contratación de las personas más aptas para las vacantes existentes.

Una evidencia más sólida del impacto del sistema sobre el funcionamiento del Estado puede ser encontrada en las repetidas solicitudes del SID para extender plazos, reducir causales de inhabilitación, permitir la permanencia de personas inhabilitadas en la función pública y minimizar los casos para los que se necesitaba la expedición de una constancia.

Algo también respaldado por la documentación es el hecho de que se destinaron recursos humanos y materiales de las dependencias policiales y militares para la tramitación, investigación y expedición de las constancias. Miles de páginas de oficios, memorandums y otros documentos, elevados entre jefaturas, direcciones y departamentos, con firmas de oficiales desde rangos menores hasta comandantes.

También existen las sucesivas solicitudes del SID para extender plazos y relajar requisitos para las categorías no inhabilitantes, además del reporte de ese organismo que admite que en determinado momento no habían podido procesar ni el 25% de las solicitudes de constancia pendientes. Es muy probable, entonces, que el aparato de control del gobierno de facto se viese afectado por el volumen de trabajo necesario para mantener este sistema.

En cuanto al impacto sobre la vida de las personas afectadas por las calificaciones, vimos múltiples casos donde personas no pudieron acceder a puestos de trabajo, o personas separadas de sus cargos, al menos mientras se llevaban a cabo los trámites de recursos ante calificaciones negativas.. Tenemos apenas ejemplos de casos individuales, por lo que para una consideración general nos guiamos por las consecuencias establecidas por las reglamentaciones para las calificaciones negativas: destitución o no acceso a cargos públicos para personas categoría C; no acceso o ascenso para quienes recibían categoría B.

Esperamos que nuestro trabajo pueda servir como punto de partida para futuros investigadores y como base para trabajos posteriores más profundos. Entre otros tópicos en los que podría profundizarse, a nuestro juicio, se encuentran los siguientes:


- Impacto de la categorización sobre la vida de los afectados, en base a entrevistas a las personas.
- Impacto del sistema de categorización sobre el ámbito privado.
- Cambios de criterios de categorización post 1983 (si llegaron a realizarse).
- Comparar criterios de categorización con los utilizados con docentes.

- Validez de los registros de afiliados al PCU que utilizaban los militares como referencia, teniendo en cuenta que en múltiples casos nos encontramos con personas que aducían haber sido registrados como afiliados sin su conocimiento y el análisis de la efectividad del sistema realizado por el SID en 1982 que admite que muchas de esas fichas carecen de firmas del supuesto afiliado.

IX. Referencias Bibliográficas

- Patiño, N., Costabel, L., Blixen, S., Amesti, N., Braida, E., Cardozo, L. & Sánchez, S. (2018). *Una máquina (casi) perfecta*. Uruguay. FIC-UDELAR.
- Rico, A. (2008). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985), Tomo II*. Uruguay. FHCE-UDELAR
- Rico, A. (2007). *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos*. Uruguay. IMPO.
- Lubartowski Nogara, R. (2000). Visibles historias invisibles. *Revista Querencia Nro. 3. FPSICO-UDELAR*
- Martínez, V. (2005). *Tiempos de dictadura: hechos, voces, documentos, la represión y la resistencia día a día*. Uruguay. Banda Oriental.
- Markarian, V. (2023). *La universidad intervenida. Cambios y permanencias de la educación superior uruguaya durante la última dictadura (1973-1984)*. Uruguay. Archivo General de la Universidad.
- Patiño, N. (Coord). (2018). *La estructura del poder militar durante la dictadura*. Uruguay. FIC-UDELAR.
- ESMACO & JCJ. (1974). *Documento Política de la República* [Material institucional no publicado].
- Uruguay. Poder Ejecutivo. (1973, 23 de febrero). *Decreto N.º 163/973*.
- Bermúdez, L., Cabezas, J. J., & Urquhart, M. (2017). Medio siglo de computación en la universidad de la república. *Informática*, 1(1), 5–11.
- Demasi, Carlos (12 de diciembre de 2024). *Entrevista realizada para el presente trabajo*.
- Yaffé, Jaime (24 de febrero de 2025). *Entrevista realizada para el presente trabajo*.
- Markarian, Vania (27 de febrero de 2025). *Entrevista realizada para el presente trabajo*.
- Herrera, Teresa (19 de marzo de 2025). *Entrevista realizada para el presente trabajo*.

X. Apéndices y Anexos

 Índice de Rollos

 Relevamiento de legislaciones y regulaciones (Rollo 920 Archivo Berrutti)

XI. Dedicatoria, agradecimientos, epígrafe.

Agradecemos a nuestras familias, a los docentes en general, a Facundo Franco, Samuel Blixen, Leonardo Cárdozo, y Betania Núñez.

"El gobierno burocrático-militar que se instaló en Uruguay después de 1973 tenía el control total del país. El tamaño pequeño del país y la población reducida permitía niveles de vigilancia y control social que alcanzaron los límites más elevados del tipo ideal autoritario. El Estado se introdujo más profundamente en la vida privada de sus habitantes que cualquiera de los regímenes vecinos." Charles Gillespie, *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay.*