

# El proceso de concertación en la transición democrática: 1984-1985

Rafael Spósito

10

Luego del plebiscito de noviembre de 1980, en que el cuerpo electoral uruguayo rechazara el proyecto de reforma constitucional presentado por las Fuerzas Armadas, éstas definen un período llamado de "transición" que, a la postre y una vez satisfechos los tramos intermedios del mismo, culminaría con la realización de elecciones generales en noviembre de 1984. Conforme se aproximaba el vencimiento de los plazos prescritos y al calor de las instancias de movilización opositora viabilizadas a partir de la reanimación organizativa de los movimientos sociales de más genuina raíz popular, fue cobrando cuerpo una idea de azarosa existencia y plurales interpretaciones. En efecto, la concertación —con su inacabable bagaje de adjetivos: democrática, política, social, económica, programática, etc.— fue transformándose lenta pero seguramente en piedra de toque y contraseña de las fuerzas opositoras hasta el punto de constituirse en una de las claves principales de la transición democrática. Inicialmente concebida como mecanismo de vinculación y coordinación opositora en la perspectiva de la movilización antidictatorial acabó erigiéndose en el núcleo principal de afirmación y recomposición de la sociedad frente al Estado de dictadura militar

y en condición y garantía de la futura estabilidad democrática. El vasto desafío planteado al proceso de concertación radicó en la dilución o el relegamiento de los conflictos "internos" para ofrecer un frente sin fisuras al adversario común, el encuentro de fórmulas "nacionales" capaces de integrar la enorme complejidad de intereses diversos o al menos aquellos de mayor gravitación en la escena política y económica y la reformulación de reglas de juego basadas en la recuperación de un estilo dialogal que si bien no garantizaba la desaparición de los antagonismos generaría consensos en torno a la tramitación y procesamiento de los mismos.

El proceso de concertación, como tal y en un sentido estrecho, abarca casi todo el año 1984 y una pequeña parte del año siguiente, no obstante lo cual entendemos pertinente extender nuestro análisis a las sobrevivencias del mismo, que se prolongan hasta diciembre de 1986 donde, con la aprobación de la llamada "ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado", naufraga definitivamente —y ahora a texto expreso incluso de *formalización elemental*, que tal cosa fue la llamada Concertación Nacional Programática (CONAPRO) como condenación de tareas y desvelos.

Habiendo sido concebida tímidamente por algún sector casi como requisito previo de los programas y acciones de gobierno, lentamente co-

mienza a deteriorarse en virtud de choques y antagonismos ostensibles en las zonas de mayor rispeidez. Sustituída luego, en denominación y en sustancia, por instancias de grosor y expectativas menores, sólo sobrevivió largamente como referencia histórica de reproches cruzados. La apelación a la CONAPRO no sugería, ni sugiere, posibilidades de revitalización sino, más bien, la cita bibliográfica de incumplimientos varios. Seguramente esto es así en tanto se le exigió a un proceso original y de vastas proporciones más soluciones y respuestas de las que éste estaba en condiciones de aportar.

El proceso mismo nunca fue objeto de interpretaciones unívocas por parte de las organizaciones políticas y sociales que en algún momento involucró. El grado de compromiso, de expectativa y de confianza fue harto distinto según los casos. Hubo quienes pretendieron concertar programas —que además eran disímiles entre sí—, hubo quienes buscaron el compromiso de subordinación de las organizaciones sociales a los partidos políticos, hubo quienes sólo aspiraban a plasmar formas percederas de conciliación, hubo quienes aportaban nada más que sus aspiraciones sectoriales específicas y hasta hubo quienes se insertaban y hacían caudal "concertante" pura y exclusivamente por la fuerza gravitatoria del proceso. En ese marco la concertación sólo podía derivar en el fracaso hoy prácticamente incontestable

NOTA: Monografía del Seminario "Condiciones sociales de la democracia" a cargo de la Dra. Mercedes Quijano.

y aún cuando resistencias y pruritos se negaron durante casi dos años a convalidar con su reconocimiento expreso un final lapidario.

Reconózcaselo o no, lo que importa retener son las consecuencias que dicho fracaso acarrea hacia el futuro. En principio caben pocas dudas que el mismo ensombrece ciertas condiciones fundamentales de la estabilidad democrática, al menos tal como éstas eran concebidas en el marco del proceso de concertación. Esto, por sí sólo, y al menos hasta tanto no se denuncien las reglas mismas del juego democrático por parte de actores significativos, no tiene, aunque parezca contradictorio, un inexorable e inminente futuro de quiebre institucional. Presenta sí una arena política y social de acentuada virulencia —al menos cíclicamente o en circunstancias de inflexión decisiva— donde pueden pasar a cobrar mayor gravitación extremos ideológicos hasta ahora soterrados o francamente minoritarios, del mismo modo que puede favorecer comportamientos más radicalizados por parte de quienes hasta ahora se movieron en un marco de cautela concertante. De todas formas, no es esa indagación en detalle la que este trabajo pretende sino más bien aquella acotada por el proceso de concertación en sí, de sus sobrevivencias y derivaciones y el pronóstico elemental e inmediato que se desprende de su fracaso en términos de articulación de sistema político—partidario así como las de éste con la sociedad civil.

### 1.— El proceso de concertación: definición, niveles y etapas

El proceso uruguayo de concertación está muy lejos de ser completamente original. En América Latina, en aquellos países que desde comienzos de los años '80 comienzan a superar períodos

de dictaduras militares, se ha apelado a los mecanismos de concertación social y política como condición de estabilidad democrática y, simultáneamente, en una especie de tiro por elevación, apuntando si no a resolver por lo menos a minimizar zonas de conflicto y tensión que se encontraban en los orígenes de las crisis institucionales precedentes. En la propia Europa se teorizó y preconizó con mayor abundancia sobre el punto llamándolo pacto o acuerdo o protocolo vinculante o contratación de las reformas. Así se aplicó en casos notorios como el Pacto de la Moncloa en España o el Protocolo Scotti en Italia o el Protocolo de Grenoble en Francia, asignándole cometidos de lucha contra la inflación, de control del proceso de transformación tecnológica, de lucha contra la desocupación y de participación en el saneamiento del Estado social en lo que a la faceta propiamente sindical se refiere (1).

Nuestro propio país conoció períodos de concertación tácita bajo el batllismo y a la sombra de un Estado que si no era al menos aparentaba ser el árbitro y el componedor coyuntural de los clivajes clasistas a través del mecanismo del diálogo corporativo conocido como Consejo de Salarios (2). Sin embargo, las posibilidades que aquella época ofreció eran radicalmente distintas a las que se presentarían en la instancia que nos ocupa, del mismo modo que son diferentes las circunstancias y contextos de las experiencias europeas y aún de las latinoamericanas aproximadamente contemporáneas. No es posible, entonces, definir el proceso de concertación que tiene lugar en nuestro país entre 1984 y 1986 apelando a fáciles analogías sino más bien intentando captar su diferencia específica y el desenvolvimiento histórico que condiciona su peculiar configuración. Del mismo modo, importa destacar la complejidad del proceso reteniendo

los principales niveles y etapas que lo atraviesan. Esta visión pretende dar cuenta del proceso de concertación no como si éste se tratara de una evolución lineal prefigurada sino como un proceso de intenso dinamismo —más allá de las limitaciones estructurales provenientes de su contexto— depende básicamente de sus actores principales y de sus correspondientes proyectos.

1.1.— Quizás el principal rasgo de distinción del proceso de concertación uruguayo, con respecto a los referentes internacionales conocidos, radique en haber superado sus ambiciones fundamentales. Esto tiene lugar en una sociedad mucho más plural, diversa y compleja de la que conociera el neobatllismo y también de una sociedad traumatizada y desintegrada por una década larga de dictadura militar. Se trata de una sociedad que, aparentemente, necesita amortiguar o relegar sus antagonismos y, en lugar de su libre floración, dar cuerpo al acuerdo, al arreglo, a la concordia y a la colaboración entre distintas clases sociales y entre los principales partidos políticos para recomponer la trama societal, aislar a los titulares del gobierno dictatorial y, una vez restablecidas las reglas de juego democrático, garantizar su continuidad y bloquear las posibilidades de un nuevo golpe de Estado. Parece ser, en suma, una sociedad obligada a concertar e incluso —como ya lo hemos dado a entender— a concertar *los programas y la acción de gobierno*, que es precisamente donde radica la originalidad y el volumen del proceso.

Como se concluirá fácilmente, esta pretensión excede con mucho los procesos de concertación localizados y parciales que reseñáramos anteriormente. Supera también el lugar asignado por algunas elaboraciones teóricas relevantes en el ámbito latinoamericano. Flisfisch, Lechner y Moulian, por ejemplo, vinculan la concertación —en

tanto articulación de la sociedad civil con la sociedad política y las decisiones políticas— con un nuevo estilo político, que califican de democrático-deliberativo. Este estilo se caracteriza por:

1) atenuación de los antagonismos políticos desactivando los elementos de lucha y competencia de la vida política en favor del componente de deliberación racional que necesariamente debe poseer; y

2) expansión de los ámbitos de solidaridad y responsabilidad por las decisiones, procurando comprometer en ellas a los sectores más inclusivos de la sociedad política y la sociedad civil.(3). En rigor, esto no implica concertar los programas y la acción del gobierno sino más bien limitar la explotación política opositora de los probables errores derivados de ellos.

Ahora bien, debe resultarnos claro desde un principio que el rasgo distintivo que hemos localizado vale sólo en tanto intención y no en cuanto realidad característica de la totalidad del proceso concertante. En los hechos —diversidades, pluralidades y complejidades al margen— el verdadero meollo de la concertación consistió —al margen también las intenciones— en redefinir, prestigiar y comprometer el respeto recíproco de reglas de juego dialógicas y conciliadoras entre los principales actores de la crisis precedente. En este terreno las claves de la concertación son básicamente dos:

1) la obtención de un compromiso sine die del Frente Amplio a la legalidad democrática y parlamentaria y a las formas pacíficas de actuación política, y esto no precisamente porque el Frente Amplio haya hecho ostentación en el período anterior de las tendencias contrarias sino más bien como un bloqueo anticipado de las seguras bases de acumulación militante en caso de eventuales acciones extraparlamentarias, violentas

y aún de tipo guerrillero;

2) la obtención si no de un consenso al menos de una tregua por parte del movimiento sindical, a efectos de que éste aceptara un impasse en sus prácticas agitativas como condición del crecimiento y de una acumulación de corte capitalista o, en otros términos, la garantía de legitimidad sin restricciones para el empresariado en lo que respecta al monopolio de las decisiones productivas (4).

Parece obvio que desde la izquierda, incluso por razones de sobrevivencia política, no podía existir una visión totalmente conforme con este enfoque. Fue precisamente por eso que desde esas tierras partió inicialmente la idea de que la concertación no podía limitarse a la unificación de esfuerzos y posiciones en la búsqueda de una salida negociada a la dictadura y en la garantización de la continuidad democrática. La concertación debía ser, desde ese ángulo de observación, una concertación programática eventualmente integrada a la acción de gobierno. Esto parece singularmente claro en los pasajes siguientes, extractados de un mensaje de Liber Seregni a los Comités de Base del Frente Amplio de agosto de 1984: "Si decimos que es necesario concertar esfuerzos para alcanzar un *acuerdo nacional* que permita un *proyecto nacional*, es necesario que participen en él todas las fuerzas sociales, no sólo en las etapas previas de la lucha contra la dictadura sino también después del 1o. de marzo, cualquiera que fuera el partido que alcance el gobierno. Desde ese punto de vista vemos necesario sentarnos en una misma mesa obreros, estudiantes, empresarios y políticos para: 1o. derrocar la dictadura; 2o. alcanzar el estado de derecho y 3o. *lograr en conjunto soluciones económicas...*" (subrayados nuestros).

En definitiva, la aceptación de esta orientación, que cristaliza como intento en la CONAPRO es producto de la situación de recomposición embrionaria del sistema político y de sus necesidades de imbricación con la sociedad civil y de legitimación frente a ella. Sólo la peculiar situación de mediados de 1984, caracterizada por la debilidad relativa de los partidos políticos, pudo elevar a su misma categoría a las organizaciones sociales y difuminar momentáneamente los límites de la "doble escena" (5) con sus diferentes ritmos y modalidades. Este hecho, cuya secuencia de producción desarrollaremos enseguida, está en la base de la progresiva recuperación e integración de las organizaciones sociales por parte del sistema político. Cosa que, por otra parte, señala diferencias de la mayor importancia con respecto a otros procesos de concertación latinoamericanos ya desarrollados o en ciernes (Bolivia, Brasil, Chile) donde el "movimientismo" —como expresión de una nueva constelación ideológica de izquierda— representa una reafirmación más contundente de la sociedad civil y la insubordinación de sus necesidades y estilos a los que son propios del sistema político-partidario.

La izquierda político-partidaria, entonces, fue el artífice real del intento de concertación programática, secundada por el conjunto de organizaciones sociales sobre las cuales ejerce notoria influencia. Sin embargo, pese a cierto aparente optimismo inicial en cuanto a las posibilidades de concertación programática, en las propias instancias previas al funcionamiento de la CONAPRO, se realizaban importantes especificaciones de matiz. Danilo Astori, por ejemplo, aún contándose entre los sostenedores más notorios de la concertación, afirmaba por aquel entonces que "... el programa urgente no puede ser objeto de regateos o nego-

ciaciones que lo neutralicen parcialmente. La negociación tal vez pueda tener lugar en cuanto al ritmo o la intensidad de las medidas a tomar, pero nunca en cuanto a su existencia o su calidad" (6). En una versión más radical, el Frente Amplio albergó también visiones críticas que, sin llegar a plantear frontalmente posiciones de prescindencia respecto al proceso de concertación, lo concebían como una instancia de mera *confrontación* de programas, necesariamente acompañada por instancias de movilización agitativa en torno al programa propio orientadas a "cobrar" en un futuro más o menos inmediato el precio político de negativas o incumplimientos varios (7). Con todo, el conjunto de visiones en tiendas de izquierda no quedaría completamente agotado si no mencionáramos la existencia —minoritaria pero francamente beligerante— de posiciones externas al Frente Amplio, según las cuales la concertación no representaba más que un ataque a la autonomía de las organizaciones populares, un renunciamiento de las vocaciones clasistas y un debilitamiento de la capacidad de lucha (8).

Nos parece claro, entonces, que el carácter programático de la concertación sólo fue defendido convincentemente por el Frente Amplio y se le "impuso" al resto del sistema político-partidario casi como única alternativa para que éste recompusiera relaciones armónicas con las expresiones orgánicas de la sociedad civil. En el otro extremo, representado en la especie por las organizaciones empresariales, se planteaba un discurso ordenado en torno a los estilos políticos dialogales y a la condena del espíritu de confrontación. José Villar, Presidente de la Cámara de Industrias, lo planteaba en estos términos: "... el hacer de la concertación un instrumento de cambio, de unidad y construcción, supone una profunda modifica-

ción en los comportamientos políticos de los sujetos sociales interesados en el cambio, atrapados aún en las normas y conductas tradicionales de nuestro sistema político. Las negociaciones entre los diferentes sectores deben dejar de transitar en los falsos enfrentamientos y sus falsas soluciones por ser transitorias y parciales, con sus falsos ganadores y perdedores. Debemos reubicarnos mentalmente, dejar las posturas negativas abocándonos a construir sin quejas, sin venganzas, sin arrogancia. Hay que revertir las expectativas inspirando confianza, razonando en pos del bien colectivo, pensando que no hay enemigos sino, a lo sumo, adversarios" (9).

1.2.— La concertación operó básicamente en dos niveles: el político-partidario y el social. El plano político-partidario representó la instancia de acuerdo previo entre los cuatro grandes agrupamientos partidarios de cara a la concertación de esfuerzos en el camino de diálogo y negociación con la cúpula militar. El inicio o la presentación pública de las intenciones aperturistas conjuntas se produce en ocasión del acto del 27 de noviembre de 1983, convocado bajo la consigna de "por una democracia sin exclusiones". En este nivel de la concertación se arriba a una formalización inicial con la creación de la llamada Multipartidaria en mayo de 1984. Esta experimenta el retiro del Partido Nacional frente a la aceptación de las negociaciones del Club Naval por parte del Partido Colorado, el Frente Amplio y la Unión Cívica en virtud del encierro de su principal figura y candidato presidencial y en el mismo momento en que la Multipartidaria convoca, en acuerdo con las organizaciones sociales, a la realización de un "paro cívico nacional". Esta quita sufrida por la Multipartidaria, si bien no modifica los plazos, le da

un carácter sustancialmente distinto a la concertación política con vistas a una salida negociada y marcará decisiva y profundamente todas las instancias posteriores.

En el plano social opera la llamada Intersocial, integrado por el Plenario Intersindical de Trabajadores—Convención Nacional de Trabajadores, la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Enseñanza Pública, la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y el Servicio de Paz y Justicia. En torno a ellas se agrupan una constelación de organizaciones menores de adhesión ocasional, escaso grado de formalización o menguada capacidad de convocatoria, entre las cuales cabría mencionar a la Coordinadora de Ollas Populares, la Unión de Trabajadores Desocupados, el Movimiento pro-Vida Decorosa, la Comisión de Mujeres Uruguayas, etc. La Intersocial no es, en sentido estricto, un espacio de concertación, en tanto coadyuva intereses coincidentes, programas similares, etc., sin más diferencias que los énfasis corporativos y los derivados de la correlación interna de influencias partidarias, lo que, en general, significa el grado de inclinación hacia la izquierda de las mismas.

El verdadero espacio de concertación entre organizaciones políticas y sociales se plantea con la invitación al PIT—CNT para integrar la Multipartidaria en tanto *primus inter pares*, como expresión y vocero del conjunto de organizaciones sociales de raíz popular. Paralelamente se crea la llamada Intersectorial, que engloba a todas las organizaciones políticas y sociales ya mencionadas, con el cometido de coordinar, organizar, convocar y confeccionar plataformas de las distintas movilizaciones opositoras concertadas que tienen lugar en el período.

Este nivel de concertación representa la arti-

culación inicial entre el sistema político en vías de recomposición y la sociedad civil y, como tal, antecedente y precursor de la CONAPRO. Sugestivamente, en el transcurso de las instancias reseñadas, las organizaciones empresariales se mantuvieron completamente al margen, declarando expresamente su prescindencia y la falta de sentido de su integración.

La CONAPRO propiamente dicha representa el grado mayor de formalización. Esquemáticamente puede decirse que contó con tres instancias orgánicas

1) el grupo político, integrado por los presidentes o secretarios de los cuatro partidos, con poderes de decisión en última instancia y por lo tanto de veto y con atribuciones privativas y excluyentes;

2) la mesa ejecutiva, integrada con delegados de los partidos, de los sindicatos y de los empresarios;

3) los grupos de trabajo, integrados con asesores técnicos de los partidos y con las organizaciones involucradas según los casos (relaciones laborales, enseñanza general, universidad, salud, vivienda, derechos humanos, cultura, condición de la mujer, etc.).

Si algo deja en claro la susodicha estructura esto es la clara preeminencia de los partidos políticos frente a las organizaciones sociales y, a su vez, una clara jerarquización interna entre éstas. Esto quiere decir que —ya en 1984 y con mayor razón todavía en diciembre, una vez realizadas las elecciones de gobierno y parlamento— las posibilidades de concertación quedaban acotadas por el acuerdo interpartidario y que la participación de las organizaciones sociales estaba limitada a los ámbitos específicos y restringidos que le son propios. Aun así, en muchos casos incluso, ante la

ausencia de mediaciones y representaciones claras, una pluralidad de intereses marginales quedaban marginados igualmente de las posibilidades de concertación real (10). Es claro también, dado el status adquirido por sindicatos y organizaciones empresariales, con su integración en la mesa ejecutiva, que el problema de las relaciones laborales —léase acumulación capitalista— asumió un carácter estratégico fundamental en el proyecto común —ese sí concertado— de estabilidad democrática.

Es legítimo teóricamente hablar incluso de un nivel distinto de concertación, que se corresponde precisamente con la última etapa del proceso como veremos más adelante, donde la participación de los partidos pierde su carácter igualitario y la de las organizaciones sociales el status adquirido. En ese nivel la sociedad civil aparece no sólo como decididamente fragmentada sino que al PIT-CNT —participante en el mismo— se le limita a la discusión de la política salarial y sin admitir sus pretensiones de representación global. En ese nivel, conceptualizable como el grado más tenue de concertación, el Partido Colorado deja de presentarse como tal para identificarse cada vez más con el Estado, lo cual exige, a su vez, el abandono progresivamente acentuado del lenguaje y la lógica propios de los mecanismos de concertación.

1.3.— Del mismo modo que corresponde diferenciar niveles en el proceso de concertación, se hace necesario distinguir, a grosso modo, las etapas que caracterizaron el proceso.

Una primera etapa, inicial, sería la de definición y formulación de expectativas, la declaración de intenciones y compromisos concertantes, etc. La reflexión explícita en torno a la concerta-

ción y el carácter público de esa reflexión sólo tendrán lugar ya ubicados en 1984. El debate sólo es mediáticamente rico y polémico en el seno del movimiento sindical donde el tema se introduce a raíz de las valoraciones en torno al paro general convocado por el PIT-CNT y efectuado el 18 de enero de ese año (11). La polémica, centrada en torno a la táctica inmediata, es una polémica interna a la izquierda, incapacitada de librarla en otro terreno dada la situación de desarticulación relativa que todavía experimentaba el Frente Amplio. Prescindiendo de una crónica innecesaria lo que realmente importa destacar, en el plano estrictamente conceptual, es que la característica básica de esta etapa radica en el status adquirido por las organizaciones sociales. Cubriendo zonas de actuación política que los propios partidos no estaban en condiciones de explotar en esas circunstancias, con una capacidad de convocatoria que excedía con mucho los límites de la propia membresía, con una dinámica de movilización social que los partidos no contaban entre sus atributos, etc., las organizaciones sociales —muy particularmente, el movimiento sindical— expresaban la opción articuladora de la sociedad civil frente al Estado. Los partidos, si bien reconocen esa situación, deploran las pretensiones de expresión del "interés general", que reclaman para sí. Concomitantemente, los partidos exigen si no la exclusividad al menos la hegemonía en lo que se refiere al tratamiento de la "salida democrática", restándole a las organizaciones sociales las potencialidades inherentes a su autonomía de vuelo. Esta etapa se cierra, entonces, con el reconocimiento tácito de una división de funciones, con el afianzamiento de la intersectorial en el plano de instrumentación de las movilizaciones opositoras, con el surgimiento de la Multipartidaria como órgano rector de la

"salida democrática" y con el establecimiento de las orientaciones que conducen al Club Naval y al Acto Institucional No. 19.

La segunda etapa es de carácter propiamente preparatorio de la CONAPRO, con el establecimiento de las bases mínimas sobre las que luego intentaría producir acuerdos. Esta etapa se cierra con el inicio de la campaña electoral donde, por la propia dinámica de la misma, las organizaciones políticas, si bien unificadas por su común condición opositora, se ven exigidas de marcar perfiles que se pretende ofrecer al cuerpo electoral. Esta dinámica, que pierde sentido con la realización de las elecciones propiamente dichas, constituye la tercera etapa del proceso de concertación.

La cuarta etapa tiene lugar precisamente después de las elecciones y con los resultados a la vista. En ella es donde se da efectivamente la confrontación de programas y la negociación en puntos concretos, se crean áreas con participación de los directamente involucrados y se elaboran los acuerdos correspondientes. Lo gravitante de esta etapa es la formalización mínima que ella implica a través del funcionamiento de la CONAPRO, con su estratificación interna, sus fuentes de legitimación y sus mecanismos propios (12). Varias cosas son sintomáticas y gravitarán decisivamente. Entre ellas destacan la *formalización orgánica* de una primacía de los partidos políticos que ya se había hecho evidente con anterioridad; la delimitación, también formalizada, de territorios de expresión y acción para las organizaciones sociales; el carácter sumamente arduo y trabajoso de ciertos acuerdos (política económica, amnistía y derechos humanos, enseñanza, etc.) que son los que precisamente marcan las zonas de mayor conflicto posterior y, por último, la afirmación cada vez más acentuada del Partido Colorado de su con-

dición de partido gobernante y de titular del aparato estatal, con todas las prerrogativas que ello implica. A esta altura de la concertación ya parecía evidente que la validez de la misma reposaba no tanto en el contenido de los acuerdos —que en los hechos fueron flagrantemente exigüos y superficiales— sino en el consenso en torno a los mecanismos de diálogo democrático, en la afirmación de una vocación común en ese mismo plano y en el intento por ofrecer una imagen de articulación sin escisiones y atenuación de conflictos ya sea entre los diferentes tramos del sistema político-partidario como entre el Estado y la sociedad civil. Todo ello, se presumía, fortalecía el tránsito democrático y oficiaba como factor disuasivo de eventuales expediciones militares más allá de sus contornos técnicos. La necesidad del acuerdo estaba tan firmemente implantada que los fracasos en los grupos de trabajo de la CONAPRO tuvieron una difusión liminal y casi "clandestina" mientras que algunos acuerdos imprecisos y abstractos —evacuados entre gallos y medianoche— merecieron profusa publicidad. En ese terreno el esquema seguido en el candente tema de la política económica resulta un apropiado paradigma, singularmente ilustrativo de nuestra afirmación (13).

La quinta y última etapa se abre con la instalación del parlamento electo y la asunción del nuevo gobierno, cada vez más dispuesto a hacer valer esa condición. Coincide con la desaparición física de la CONAPRO por muerte natural y prolonga la agonía del proceso de concertación durante los años 1985 y 1986 hasta llegar al reconocimiento de su agotamiento definitivo.

Entre los aspectos de más destaque en esta etapa debemos marcar necesariamente las diferencias que se plantean entre el plano político

y el plano social, donde la propia dinámica de actuación en este último agudiza más rápidamente los antagonismos sin posibilidad de resolución inmediata y la debilidad de los acuerdos efectivos que, en definitiva, naufragan en la vaguedad. La política gubernamental instrumentada con fines de recuperación del salario real plantea inmediatamente diferencias en cuanto a los ritmos de dicha recuperación y en cuanto a las interpretaciones concretas de su intensidad. En relación con este tema el movimiento sindical planteó su distanciamiento de la política gubernamental sea en el campo de los Consejos de Salarios como en el terreno de la estructura del presupuesto de gastos del Estado y, muy particularmente, en lo que hace a la incidencia de los servicios de la deuda externa como limitaciones reales, en cada caso, a la recuperación efectiva del poder adquisitivo del salario. La situación en dicho campo se agravó en tanto el gobierno modificó, ya en 1986, su política en la materia; primero, no convocando los Consejos de Salarios en febrero de ese año y segundo, cambiando en forma inconsulta el sistema de ajustes con respecto a la inflación pasada por un sistema de aumentos basados en la semisuma de la inflación pasada y de la inflación prevista. Unido a ello, desde el gobierno se comenzó a indagar en torno a los caminos más eficaces de neutralización del movimiento sindical, ya sea en los términos de captación de opinión pública favorable colocando al movimiento sindical como un factor de perturbación de la actividad productiva y la recuperación económica como en los términos de obstaculización real de sus formas tradicionales de actuación. Este último mecanismo, interpretado por el movimiento sindical como una forma escalonada y gradual de reglamentación de su actividad, es, con toda seguridad, el principal punto de fricción en lo

inmediato. No obstante esto, tanto el gobierno como los sindicatos han manifestado en toda oportunidad su vocación dialoguista —como remedo caricaturesco de la concertación— aún cuando la misma se limite a un ritual declamatorio sin consecuencias prácticas de ninguna índole.

La acentuación de las diferencias se repite en el escabroso campo de la enseñanza donde la concertación de nombres y confianzas se resuelve, en definitiva, en el desconcierto de programas y campos de fuerza. Una y otra situación repercuten en el sistema de partidos y en la vida parlamentaria generando interpelaciones ministeriales y dejando de manifiesto la indisposición gubernamental a concertar su gestión.

En la última etapa, como ya lo insinuáramos, la concertación asume formas distintas. El fracaso de la concertación programática impide la formación de un "gobierno de unidad nacional" con participación de todos los partidos con representación parlamentaria en el gabinete. En lugar de ello se abre paso un "gobierno de entonación nacional" que, entre otras cosas, presenta el rasgo singular de la participación de representantes del Frente Amplio en la gestión de las empresas públicas. El estilo propio de la concertación se verificará durante los años 1985 y 1986 en los sucesivos intentos de "acuerdos nacionales". Este hecho está pautando una mayor imbricación concertante entre los partidos que la existente entre el Estado y las organizaciones representativas de la sociedad. La estrategia seguida por el partido de gobierno en ese campo fue la de intentar una mayor integración de éstas al Estado o de favorecer formas clientelísticas de vinculación con aquellos sectores sociales de menor organización, convocatoria y capacidad de movilización.

Frente a esto el movimiento sindical intentó

hegemonizar, con resultado fallido, nuevos giros y formas de concertación centradas en las organizaciones sociales que permitirían por un lado la recuperación de iniciativas perdidas y por el otro la puesta en práctica de la política de alianzas de la coalición de izquierdas tendiente a aglutinar a todas aquellas clases y sectores susceptibles de asumir un programa de corte antimperialista y antioligárquico. Los partidos políticos —el Partido Colorado primero y el Partido Nacional y la Unión Cívica después— fueron desgajándose rápidamente de una zona de entendimiento y actuación que, desde su óptica, solamente podía favorecer al Frente Amplio, en virtud de la influencia ejercida por éste en las organizaciones sociales de mayor significación.

Así las cosas, la concertación entre el sistema político-partidario y la sociedad civil fue debilitándose paulatinamente quedando reducidas sus posibilidades a los eventuales entendimientos del Frente Amplio con el resto de los partidos y a la probable repercusión favorable de los mismos en las organizaciones sociales orientadas por éste. Sin embargo, las posibilidades de "acuerdo nacional", tal como se vio luego, no afectaron un ápice los puntos de auténtica relevancia política: evolución del salario real, deuda externa, derechos humanos, enseñanza, etc.

## 2.— Contexto y viabilidad de la concertación

Es imposible comprender el proceso de concertación planteado en nuestro país sin apelar a las incidencias y condicionamientos provenientes del contexto en el cual éste tiene lugar, por lo cual será preciso, de nuestra parte, un somero repaso, si bien no exhaustivo al menos atento a aquellas variables de importancia capital. Además, en tanto

partimos del fracaso de la concertación como constatación empírica fundamental y ubicados ahora en el terreno de las hipótesis, pensamos que ello obedeció no tanto a razones de instrumentación o a intencionalidades adversas de sus actores principales sino, sobre todo, a la inviabilidad que se desprende de su contexto. En efecto, la voluntad genérica de concertación estuvo presente en todos los actores políticos y sociales con capacidad efectiva de decisión e incidencia. Del mismo modo, la instrumentación del marco orgánico donde cotejar y conciliar esas voluntades —la CONAPRO— pareció ser la más apropiada en su momento para la consecución de esos fines. Sólo cabe concluir, entonces, que las razones del fracaso son "externas" a la concertación en sí misma, radicando, por un lado en la situación y configuración de las variables estructurales y, por el otro, en la propia inconciliabilidad —coyuntural, al menos— de objetivos e intereses divergentes. Indaguemos, entonces, en las razones apuntadas y en la forma que éstas operaron sobre el proceso de concertación.

3.1.— Es un lugar común de la literatura especializada aludir a la crisis del sistema capitalista a nivel mundial a partir de la crisis experimentada por los países capitalistas centrales y, muy particularmente, por los Estados Unidos. A su vez, son muy pocos los que dudan que, más allá de repuntes ocasionales, se trata de una crisis prolongada en cuyos orígenes se ubican las situaciones inflacionarias en los Estados Unidos, la inconvertibilidad del dólar, la suba vertiginosa en los precios del petróleo, etc. Más allá de la discusión entre los comentaristas profesionales (1) si se trata de ciclos Kondratieff, Juglar o "hiperciclos", existe cierta coincidencia en marcar la presencia de un prolongado período de estanca-

miento. Más allá también de la discusión de si este período será sucedido o no por un período de expansión —y el momento a partir del cual ésta será sostenida—, interesa destacar que el mismo se caracteriza por procesos de reconversión tecnológica que implican transformaciones en las fuentes de energía, por el traslado hacia la periferia del sistema de las industrias de baja composición orgánica de capital y por la recuperación, más o menos apremiante, de aquellas divisas que bajo la forma de deuda externa inundaran los países periféricos en la segunda mitad de la década del setenta y en los primeros años de la década del ochenta. Todo ello no está marcando sino formas distintas de cumplir con una misma estrategia: la apropiación de valor de los países periféricos por parte de los centros metropolitanos del sistema, como fuente de financiación de un nuevo período de expansión capitalista. Esa apropiación de valor se da —al menos como tendencia de mediano plazo y sin que, necesariamente, los resultados anuales sean del mismo signo— a través de los servicios de la deuda externa, del deterioro en los términos de intercambio, de la fuga de capitales ávidos de mayor rentabilidad, de las remesas de utilidades y del pago de royalties, etc. Es ocioso y redundante, a esta altura, señalar que nuestro país no escapa a esta realidad y que la misma conspira en todo aquello que tenga que ver con posibilidades concertantes en la medida que éstas exigen de una intensa acumulación de capital la que, a su vez, en 1984 no revistaba en la agenda de realizaciones probables. No está demás señalar las diferencias existentes entre esta etapa del capitalismo a nivel mundial con aquella que se dio durante la segunda guerra mundial y su inmediata postguerra donde países como Uruguay, Argentina y Brasil pudieron desatar procesos industrializadores y dis-

tributistas y animar, desde las experiencias batllista, peronista o varguista, proyectos de desarrollo nacional. El objeto de esta comparación es, precisamente, la localización de marcos históricos que ofrecían mayores condiciones de viabilidad a procesos de concertación.

3.2.— Si, tal como ya lo sugiriéramos, la clave de la concertación en su nivel propiamente social reside en la puja en torno a la distribución del ingreso parece por demás oportuno que nos detengamos en este punto.

El Estado de dictadura militar se caracterizó por una distribución profundamente regresiva y concentradora del ingreso, como resultado de la aplicación incondicional de modelos monetaristas de política económica. Simplemente a vía de ejemplo hagamos notar que el 5 por ciento más alto de las familias montevideanas acumulaban un 17,48 por ciento de los ingresos respectivos en 1973 contra un valor de 31,06 por ciento para el segundo semestre de 1979 (2). Esta tendencia concentradora, lejos de invertirse, se acentuó aún más en los años subsiguientes.

Sin embargo, desde el punto de vista de nuestro trabajo, nos interesará captar los principales rasgos de la distribución funcional del ingreso en tanto es ésta la que determina las mediaciones y representaciones que intervendrán en el proceso de concertación. Veamos, por ejemplo, la situación de los asalariados como condicionante del comportamiento sindical. El proceso de concertación encuentra a los asalariados —o, mejor dicho, al salario— con una sensible reducción de su participación en el ingreso nacional. Según los datos manejados por Notaro y Canzani (3) hacia 1968-71 los salarios representaban el 36,1 por ciento del ingreso, llegando a un mínimo de 23,1

por ciento en 1979 para luego presentar un modesto movimiento de recuperación. Según la estimación realizada por los autores mencionados, los asalariados, solamente manteniendo el porcentaje de 1968, hubieran captado, entre 1972 y 1982, 4.700 millones de dólares más que los realmente retribuidos. Agréguese a lo anterior la evolución del salario real, que se encontraba, en el período de concertación en un 54,2 por ciento por debajo del nivel alcanzado en 1971; repárese en la existencia de aproximadamente 150 mil desocupados y téngase en cuenta, además, un nivel de subempleo que llegó a bordear el 25 por ciento del total de activos y se tendrá una idea cabal de las exigencias y presiones de que debía hacerse eco en aquellas circunstancias el movimiento sindical.

Parece evidente que la satisfacción de las exigencias de que era portador orgánico el movimiento sindical —condición sine qua non de las posibilidades concertantes— requería de una situación que no era la que precisamente atravesaban tanto la empresa privada como el Estado. La caída sostenida del PBI, desde 1981 en adelante, se complementaba con una persistente caída de la inversión privada, con un abultado endeudamiento interno del sector real de la economía y la alarmante repetición de quiebras y concordatos. El Estado, por su parte, se enfrentaba a repetidos déficits fiscales y al enorme peso de la deuda externa contraída durante el gobierno militar que, hacia fines de 1984, ascendía a 4.670 millones de dólares (4).

Ese contexto económico —considerado conjuntamente con el que reseñáramos en el párrafo anterior— pautado por la intención empresarial de asociar a los asalariados, mediante la obtención de una tregua sindical, al crecimiento capitalista; marcado por la intención sindical de



una rápida recuperación salarial; caracterizado por la expresa disposición del gobierno electo de abatir el déficit y cumplir con los compromisos de la deuda externa, transformaba al proceso de concertación en un juego de suma cero y, por lo tanto, lo inviabilizaba radicalmente hasta en su misma definición. Estas razones, con su debida elocuencia, no son, sin embargo, las únicas.

3.3.— El movimiento sindical uruguayo estuvo impregnado desde sus orígenes por un comportamiento independiente respecto al Estado y a los partidos políticos; a tal punto que esa independencia constituye hoy una de sus tradiciones ideológicas más arraigadas. Permanentemente influido y animado por diferentes corrientes de signo socialista que se alternaron en su condición mayoritaria, desarrolló una mística de lucha y enfrentamiento —con tonos e intensidades diversas, claro está— que consiguió proyectarse —no sin heterogeneidades— desde los núcleos propiamente obreros originales hasta los sectores de sindicalización más reciente. El lenguaje sindical clásico, por su parte, presentó siempre al menos alguna arista de corte beligerante —aún cuando un análisis más refinado debiera distinguir la rica variedad de inflexiones y temáticas derivadas de circunstancias cambiantes y de las filiaciones político-ideológicas protagónicas. Esa mística y ese lenguaje no parecían, por cierto, los elementos más aptos como para generar una dinámica concertante. El abandono de los mismos hubiera representado una grave pérdida de identidad para el movimiento sindical por lo cual su dirigencia optó por intentar compatibilizarlos con el lenguaje y las prácticas propias de la nueva instancia dando por resultado un híbrido de incoherencias ostensibles.

Estas características del movimiento sindi-

cal considerado como un todo y en su relación con las partes a las que tradicionalmente enfrentó —“las patronales y el gobierno”— hacían imposible que el mismo concertara, y por lo tanto cediera terreno, exigencias, consignas, programas, principios, etc. En lo interno del movimiento, a su vez, operaron factores que hicieron caudal con los anteriores, tal como veremos en seguida.

En primer lugar, las características “dualistas” de nuestro sindicalismo (5) dieron pie a un curioso enroque donde, contrariamente a lo que es típico, las bases sindicales acabaron expresando un mayor radicalismo programático —presente en su accionar aunque no en elaboraciones expresas— que el asumido por la máxima dirigencia sindical. En ese sentido, la política de concertación tuvo carácter oficial a nivel de los órganos superiores del PIT—CNT pero se hacía tanto más impracticable cuanto mayor era la cercanía con los organismos de base. De tal suerte que la dirigencia se vio forzada a respaldar conflictivas no buscadas ni deseadas y que, además, dejaban en posición tambaleante los objetivos centrales. Unido a ello, la “transición democrática” representó un aflojamiento de las tensiones previas y una concomitante liberación de urgencias acumuladas que dieron lugar a una inusitada sucesión de huelgas entre diciembre de 1984 y febrero de 1985, precisamente en el momento en que la CONAPRO aceleraba sus acuerdos.

En segundo término, las adhesiones político-partidarias de la abrumadora mayoría de los dirigentes sindicales daban lugar a una dinámica que impedía centrarse disciplinadamente en los objetivos de concertación. De muchos años a esta parte, los nucleamientos orgánicos de la izquierda tienen asegurada la hegemonía sobre el movimiento sindical. Ello implica que el único riesgo de despla-

zamiento que pueda experimentar una corriente sindical mayoritaria es a expensas sólo de otra corriente de izquierda. Esto le da un carácter sumamente particular al debate y a la reflexión de las distintas corrientes sindicales, que generalmente rivalizan en torno a la interpretación más cabal y “ortodoxa” de códigos culturales comunes. Este hecho, unido a la consideración conjunta de la mística y el lenguaje a que aludíeramos más arriba, frecuentemente opera en el sentido de generar situaciones y prácticas que guardan más relación con la lucha de posiciones de las distintas fracciones que con la coyuntura general y con los objetivos globales del movimiento sindical. En el caso concreto del proceso de concertación este fenómeno ubicó a las corrientes minoritarias u “opositoras” en situación de custodias de la mística y el lenguaje tradicionales, levantando las barreras que la mayoría de la conducción sindical no estaba en condiciones de traspasar so pena de perder posiciones frente a aquellas e, inclusive, de someterse al descalabro de sus propias bases de sustentación.

3.4.— Del otro lado de la barricada, y sin que esto implique una rigurosa simetría, se acaudalaban las condiciones de inviabilidad de la concertación. En efecto, la clase empresarial uruguayana no demostró mayores desvelos por integrarse al conjunto del proceso de concertación sino solamente a aquellas instancias que afectaban directamente sus intereses. Haciendo a un lado el comportamiento de los grupos capitalistas rurales, no afectados por ninguna clase de preocupación sindical, la conducta de los grupos capitalistas industriales estuvo permanentemente orientada a la obtención de una “tregua” en el accionar de los sindicatos. Por otra parte, la lógica del razona-

miento empresarial —y el marco ideológico de la cual deriva— consistió en asimilar lisa y llanamente sus objetivos de acumulación capitalista con el "interés nacional" y, por ende, con la propia previsible bonanza de los asalariados. En ese marco ideológico el movimiento sindical no puede ser percibido nunca como un socio con iguales derechos en un proceso de concertación a nivel nacional sino más bien como un obstáculo con el cual es necesario conversar sólo bajo el imperio de circunstancias indeseables. Complementariamente y en la misma secuencia lógica, el empresariado se limitó a afirmar en todo momento, con rigor y consecuencia, la privacidad de las decisiones productivas en un régimen de mercado como derivación del derecho de propiedad. Además —y sin que ello implicara la impugnación de representatividades de las Cámaras participantes en el proceso de concertación— el comportamiento individual de las empresas fue, en decenas y decenas de casos, claramente adverso incluso al proceso de sindicalización involucrado en su propia órbita, más allá de las declaraciones generales en sentido contrario. Y si esto fue y es así ello se debe a que el accionar sindical es percibido, precisamente, como una interferencia real a aquella privacidad en las decisiones productivas tan enjundiosamente reclamada.

3.5.— El contexto político es una clave fundamental y privilegiada para comprender el proceso de concertación. Este tiene lugar en el marco de una "transición democrática" cuyas transformaciones pautan dos regímenes políticos distintos —la dictadura militar y la democracia parlamentaria—. La transición opera al menos en tres niveles distintos:

1) en tanto situación jurídica representa la traslación desde un gobierno de hecho —basado

casi exclusivamente en el ejercicio manifiesto o latente de la fuerza física como fuente de "legitimación" del poder— a un gobierno de derecho donde la legitimación es obtenida a partir de un consenso en torno a los mecanismos de juego electoral;

2) en tanto situación política stricto sensu entre clases, grupos y organizaciones sociales representa una modificación en el aparato de dominación en el sentido de la atenuación de sus aspectos más crudamente represivos y policíacos para dar paso a formas paternalistas o intervencionistas del Estado;

3) en tanto reorganización del Estado representa la traslación —restringida y formalmente— de los centros de decisión desde las FF.AA. hacia los partidos políticos y los espacios parlamentarios que éstos ocupan.

Cada uno de esos niveles, a su vez, está profundamente marcado por los dos elementos fundamentales de la transición: el Acto Institucional No. 19 y el proceso de concertación que venimos analizando. Así como la concertación expresó el nivel de acuerdos y objetivos comunes de la sociedad frente al Estado —o, más estrictamente, de su conducción detentada por las FF.AA.—, el Acto Institucional No. 19, que rubrica el proceso de negociación con éstas, se constituye en el broche de la transacción que permite a los partidos políticos aspirar a la titularidad del gobierno. Esa negociación —o, al menos, sobre uno de sus aspectos fundamentales— en tanto dejaron planteados interrogantes y problemas que, al tenor de las posiciones en juego, eran absolutamente imposibles de resolver concertadamente. La importancia definitiva de esta instancia exige observarla con mayor detenimiento. En primer lugar es imprescindible reconocer que la instancia no sólo expresa

el marco normativo de la transición sino, ante todo, una distribución de poderes y el régimen de concesiones mutuas que los distintos protagonistas estaban en condiciones de efectuar. Hecho ésto corresponde, en segundo lugar, distinguir las exigencias fundamentales de uno y otro contendor: para los partidos políticos se trataba de garantizar la realización de elecciones, la consiguiente instalación del parlamento y el conjunto de posibilidades que una cosa y la otra ofrecían; para las FF.AA. se trataba de asegurar su ordenado repliegue hacia los cuarteles, el mantenimiento del régimen de cooptación en la elección de los mandos, ciertos privilegios presupuestales, etc. En la visión de las FF.AA. existía, además, la convicción de que el repliegue ordenado implicaba un compromiso tácito sobre el revisionismo en torno a las violaciones a los derechos humanos. Frente a este hecho incontestable el sistema político fue incapaz de producir una alternativa concertada, no porque ello no se hubiera intentado sino porque la misma habría representado concesiones demasiado dramáticas y sustanciales hasta el punto en que alguno de los actores principales tendría que haber resignado en la demanda componentes decisivos de su identidad.

3.6.— El propio curso político de los años 1985 y 1986 demostró que la reubicación de las FF.AA. y la política a seguir con respecto a ellas no eran más que el conflicto de mayor virulencia pero de ningún modo un exponente solitario de la inviabilidad de la concertación. Sin entrar en detalles sobre las vicisitudes parlamentarias del bienio democrático señalemos simplemente dos aspectos que nos parecen de la mayor gravitación para el tema que nos ocupa.

1o.— La concertación nació, entre otras

razones, como un intento de vinculación y diálogo entre los partidos políticos y los movimientos sociales lo que —una vez instalados el parlamento y el gobierno electos— se trasmutaría en forma de relación entre el Estado y la sociedad. Más que sugestivamente, la CONAPRO —que, por otra parte, ya había jerarquizado a los partidos políticos— agoniza en vísperas de la mencionada asunción. En el derrotero posterior, el Partido Colorado en su condición de gobierno “interpretará” dicha jerarquización de los partidos como jerarquización del Estado y apuntará, por lo tanto, a través de los caminos legislativos correspondientes, si no a la integración de los movimientos sociales por la vía de la cooptación y el clientelismo, al menos sí al control de ciertas “autonomías” percibidas como disolventes y exasperantes. Esto se expresará, fundamental pero no exclusivamente, a través de la proyectada reglamentación de la vida sindical y por el intento de una mayor ingerencia del Poder Ejecutivo en la enseñanza. Esta inclinación intervencionista hierde las intenciones concertantes en su mismo corazón en tanto sustituye los mecanismos que le serían propios por la tradicional formación electoral de gobiernos y mayorías parlamentarias.

2o.— En el nivel propiamente partidario la estrategia del Partido Colorado se inclinó progresivamente y cada vez con mayor fuerza a afirmar su condición de gobierno y a reclamar los márgenes de iniciativa y maniobra concedidos por el cuerpo electoral a través de su pronunciamiento. En tanto ese pronunciamiento, a su vez, determinó una insuficiencia de bancas parlamentarias, como para que el partido gubernamental pudiera ejercer solitariamente y sin sobresaltos las tareas de gobierno, el Poder Ejecutivo hizo uso, en todas las ocasiones en que el Parlamento sancionó normas

que no resultaron de su agrado, del instituto constitucional del veto. En el marco de procedimientos de esa naturaleza —integrado, además, con el discurso de justificación que le es propio— sólo puede hablarse, en rigor, de un proceso de concertación significativamente acotado por los límites de tolerancia del Partido Colorado. Tal situación debería leerse, también, como la ausencia de condiciones institucionales para viabilizar un proceso de concertación real.

### 3.— Un final no concertado: resultados y consecuencias.

Hemos definido el proceso de concertación uruguayo como un vasto intento de integración y recomposición de la sociedad uruguaya, y muy particularmente de su sistema político, vinculado al surgimiento y hegemonía eventuales de un estilo democrático—deliberativo (1) con el objetivo de encontrar caminos de salida a la dictadura militar, garantizar la estabilidad democrática y proporcionar soluciones comunes a la crisis nacional. Ello se vinculó inicialmente a una concepción de la concertación que abarcaba incluso los programas y la acción de gobierno, y que se asocia básicamente al funcionamiento de la CONAPRO, para reducirse luego a un estilo dialogal y al reconocimiento pleno de ciertas reglas de juego así como a intentos dispersos, inconstantes y sin relevancia política para acelerar el trámite parlamentario de un conjunto de leyes de dudosa entonación desarrollista. Hemos visto cómo el proceso de concertación estableció formas peculiares de articulación entre los partidos políticos, entre las organizaciones sociales y de cada uno de esos niveles entre sí así como las vicisitudes y altibajos que conoció dicho proceso

a través de sus etapas más reconocibles. Finalmente, hemos considerado el proceso de concertación como definitivamente acabado a partir de la inoperancia del sistema político-partidario para encontrar soluciones comunes a la revisión de la actuación militar durante el régimen de facto y a las formas y ritmos de reinserción de las Fuerzas Armadas en el esquema democrático. No era la primera oportunidad que tal extremo ocurría pero sí fue la primera ocasión en que la falta de acuerdos recayó sobre un punto lo suficientemente decisivo y comprometedor como para justificar el quiebre que en definitiva se produjo. Entonces, la aprobación parlamentaria de la llamada “ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado” así como el conjunto de sucesos asociados a ella representan el jalón episódico y la lápida del proceso de concertación.

Hemos visto que la vocación concertante estuvo presente en todos los actores significativos e influyentes —lógicamente, con visiones y convicciones distintas— por lo cual hemos atribuido su fracaso al contexto en el cual ésta se dio, incluyendo entre las razones de su inviabilidad a la inconciliabilidad de programas y modelos sostenidos por los propios actores que confluían en ella. La voluntad genérica de concertación, por lo tanto, estaba concretamente limitada por contenidos programáticos más allá de los cuales la misma hubiera devenido en pérdida de identidad y en renunciamentos inadmisibles.

Si tal como hemos venido sosteniendo, el proceso de concertación ha finalizado, nos resta por ver, entonces, los resultados y consecuencias que el mismo deja en herencia al futuro inmediato. No se trata, por cierto, del repaso puntual de los diferentes acuerdos y desencuentros sino más bien de una visión general que incluya los aspectos

más destacables y de influencia más honda en la sociedad uruguaya.

3.1.— Parece claro que uno de los resultados más evidentes del proceso de concertación fue la reafirmación, en términos ideológicos, de las principales constantes de la democracia, al menos en su sentido más amplio, que podríamos enumerar como sigue:

1) posibilidad de constitución en dicho régimen político de actores opositores, pudiendo éstos, de hecho y de derecho, difundir su discurso y buscar el apoyo de la población.

2) posibilidad de que la población decida, según los mecanismos previstos a tal efecto, cuál o cuáles de los actores políticos ejerzan efectivamente las funciones de gobierno;

3) un conjunto de libertades y derechos (individuales y colectivos) habitualmente considerados como característicos de las democracias liberales (2).

El consenso generado en torno a estos puntos no parece, sin embargo, de completa suficiencia, en tanto no modifica ni resuelve tres conjuntos de problemas:

1) los derivados de la propia situación de "transición democrática" en la cual las pautas distintivas que mencionáramos no han sido aplicadas en toda su extensión y, en algún caso, son sustituidas por una legalidad ad hoc (v. g. proscripciones parciales, Acto Institucional No. 19, "ley de caducidad", etc.);

2) los derivados de la ausencia de codificación de reglas de juego complementarias que dan lugar a canales de actuación política divergentes y a interpretaciones disímiles de la institucionalidad vigente;

3) los derivados de una visión inconformista

en colisión con una concepción que establece que la democracia es un valor no sustituible por condiciones de ningún otro tipo (v. g. el discurso ordenado en torno a una "democracia sin adjetivos" desde tiendas gubernamentales versus el discurso planteado en torno a una "democracia avanzada" o "democracia participativa" o "democracia sobre nuevas bases" desde tiendas frenteamplistas).

Aún pese a estas importantes salvedades parece evidente que el consenso en torno a las pautas fundamentales es largamente imperturbable y demás está decir que el movimiento de reforma constitucional actualmente planteado por sectores opositores no modifica las mismas sino que más bien apunta a resolver algunos de los problemas no evacuables desde el actual ordenamiento institucional.

La verdadera clave del fracaso de la concertación en el plano del sistema político-partidario debe ubicarse a nivel de la reinserción de las Fuerzas Armadas en el esquema democrático. Si bien el tema del tratamiento jurídico de las violaciones a los derechos humanos es concebido como un problema de principios y de gravitación fundamental en vastos sectores de la comunidad política se nos ocurre que ése es sólo el camino para tratar el problema de fondo constituido por el redimensionamiento de las Fuerzas Armadas, la sobrevivencia de la "doctrina de la seguridad nacional" y el papel a desempeñar como organización estatal. Ese campo de importancia decisiva no sólo no ha experimentado concertación alguna sino que los propios partidos políticos han tenido comportamientos erráticos o vacilantes respecto al mismo, con la excepción del Partido Colorado que parece haber aceptado un régimen de coparticipación restringida en ciertas áreas que afectan directamente a las Fuerzas Armadas. Las

consecuencias que esto tiene sobre la futura estabilidad democrática radican en dos problemas fundamentales que inciden en el corto y en el largo plazo:

1) la coexistencia tácita, negada en el discurso pero vigente en los hechos, con las concepciones de "democracia tutelada" que obviamente sobrevienen en el seno de una organización estatal que cuenta con el inmenso poder de negociación que su pertrechamiento y preparación específica para el enfrentamiento armado le confieren;

2) el enfrentamiento interno al sistema político-partidario generado en torno a las instancias de convocatoria a referéndum para la derogación de la "ley de caducidad".

El devenir político, a su vez, se torna en lo inmediato más escabroso que en los años previos en tanto el fracaso y archivo de la concertación ya no imponen la necesidad de consensos. Esto debilita los mecanismos de diálogo donde limar previamente asperezas y, cuanto más próximo se esté a las futuras instancias electorales, se hará tanto más evidente la necesidad de buscar réditos políticos específicos en lugar de acuerdos y soluciones que comprometan al sistema político en su conjunto.

3.2.— Otro punto de fundamental repercusión en el ajeteo político que tampoco contó con resolución convincente en el marco de la concertación es el de la política económica. Los acuerdos a que se arribó en la CONAPRO fueron lo suficientemente vagos y genéricos como para que su intrínseca debilidad aflorara casi de inmediato. La experiencia demostró con holgura que el documento acordado por los economistas de los Partidos Colorado, Nacional, Frente Amplio, y Unión Cívica no llegaba a constituir, en ningun-

na forma razonable, un modelo de funcionamiento de la economía. Las pautas o tendencias a seguir que allí se formularon sobre reactivación productiva, empleo e ingresos, política fiscal, funcionamiento del sistema financiero, endeudamiento interno y relaciones económicas internacionales y deuda externa eran hartamente insuficientes. No sólo era así por cuanto no se hacían precisiones respecto a intensidades y ritmos de aplicación de las pautas sino también por la ausencia notoria de prioridades claras y de un reconocimiento expreso de la puja por la distribución del ingreso. Asimismo, situaciones de difícil resolución y eventuales motivos de divergencia son saltados con giros idiomáticos que revelan más la necesidad de un acuerdo que la existencia de acuerdos reales. Así se dice, por ejemplo, que *"cuando fuere necesario se instaurarán controles funcionales y administrativos de los precios de los bienes que integran la canasta familiar"* (3). Es obvio que en ese caso, como en otros, no se están articulando propuestas concretas sino difiriendo la consideración de la oportunidad propicia sea a la administración de gobierno sea a iniciativas parlamentarias opositoras.

En este terreno resulta de gravitación trascendental la función que los partidos cumplen en tanto mediadores de intereses de clases, sectores y organizaciones lo cual, como dijimos, está sugestivamente obviado en el documento concertado. Esta articulación, cuya vigencia y perdurabilidad trascienden los marcos de la concertación, está en la raíz de las diferencias entabladas en la aprobación de leyes fundamentales como la de presupuesto, la de refinanciación del endeudamiento interno y la de creación de la Corporación para el Desarrollo.

Las mismas observaciones valen, pese a con-

creción, detalle y exhaustividad mayores, para los acuerdos elaborados en el marco del "acuerdo nacional"; con mayor razón todavía si se tiene en cuenta que en éste el partido de gobierno excluyó premeditadamente aquellos puntos en torno a los cuales se anudan los conflictos reales.

3.3.— Si uno de los meollos del proceso de concertación estuvo ubicado en torno a las formas y contenidos de las articulaciones de los movimientos sociales con el sistema de partidos es ineludible destacar la situación de éstos a la salida del mismo.

En primer lugar resulta de singular importancia la alta dependencia de los movimientos sociales con respecto al sistema de partidos. En los comienzos del proceso de concertación las organizaciones articuladoras de la sociedad civil gozaban de una jerarquía y de un predicamento que están muy lejos de ostentar una vez culminado el mismo. Rotundamente deslegitimadas en su intento por expresar el "interés general" ya no son interlocutores válidos de ninguna instancia relevante y están cada vez más constreñidas y confinadas a situaciones específicas. Si bien su discurso continúa siendo pródigo en pronunciamientos de corte programático éstos no afectan sustancialmente su movilización efectiva (4). Más bien parecería que ese tipo de formulaciones sólo son patrimonio real de su élite dirigente pero no así de sus bases. A su vez, en tanto dicha élite tiene una clara pertenencia político-partidaria y la misma condiciona activamente la orientación que se imprime a la vida de las organizaciones sociales, se está reforzando a ojos vista la dependencia de que hablamos. Cada vez más marcados por la presencia de "listas" jugadas a la identificación con expresiones partidarias. Con todo, dichas tendencias no inhabilitan la existencia de una dinámica propia donde el pe-

so de la homogeneidad de intereses y las urgencias derivadas de la textura corporativa muchas veces escapan al control político, generalmente en un sentido de mayor radicalismo.

En segundo lugar, el proceso de concertación ha provocado la fragmentación de las organizaciones sociales. No la Intersocial sino sus componentes individuales fueron admitidos en el esquema de funcionamiento de la CONAPRO y la aceptación del mismo se encuentra en la base de la atomización posterior. A raíz de ello los elementos unificadores de la sociedad civil no cuentan con expresiones propias ni vinculación orgánica permanente sino que deben recurrir a representaciones oficiosas, externas a su existencia cotidiana. En este terreno, la intención de convocar a la realización del segundo Congreso del Pueblo puede representar una vía de recomposición y superación de la fragmentación aludida. Sin embargo parece claro que esto ya no se planteará en el marco de ninguna expectativa de concertación sino más bien siguiendo el esquema clásico, largamente sostenido por la izquierda, de unidad de clases y sectores cobijados por un mismo programa anti-imperialista y antiligárquico.

En tercer lugar y como lógica derivación de lo anterior, el proceso de concertación no ha producido canales de participación para los movimientos sociales en el sistema político, por lo menos en tanto canales que no violenten autonomías. Las formas cogestivas, características de otros procesos de concertación (Bolivia, Nicaragua) y que implican el reconocimiento de la sociedad civil por parte del poder político así como un adelgazamiento de la burocratización y de las propias dimensiones del Estado (5), no han tenido lugar en nuestro país. Contrario sensu, lo que se ha dado es un movimiento de progresiva asimilación y control

por parte del Estado, donde éste resume funciones de árbitro y componedor como es el caso de los Consejos de Salarios o, en clara función intervencionista, limitando autonomías anteriormente reconocidas como es el caso de la enseñanza. En el caso de los sectores que ni siquiera llegaron a participar orgánica y activamente en el proceso de concertación la asimilación y el control se dan a través de las formas clientelísticas tradicionales (v.g. pasivos de más baja remuneración, comisiones de fomento barrial, etc.).

La ruptura "oficial" del proceso de concertación en el nivel político-partidario hará que, casi con toda seguridad, los movimientos sociales expresen más rápidamente la agudización de las tensiones, en tanto se les exige una compostura sensiblemente menor de aquella que deben ostentar los partidos. No es probable, sin embargo, que las mismas tengan la fuerza suficiente como para modificar la agenda y los ritmos de funcionamiento del sistema político-partidario, sobre todo por cuanto las organizaciones sociales parecen estar sumidas en una cierta perplejidad programática y estratégica así como en la recomposición y afianzamiento de su propia organicidad. No es probable, por lo tanto, que los movimientos sociales puedan ser, al menos en lo inmediato, el caldo de cultivo de movimientos antisistémicos vigorosos sino más bien el ámbito de agitación de proyectos de cambio, particularmente en el campo de la política económica, a dirimir en futuras instancias electorales.

3.4.— Nos resta exponer, por último, a modo de reiteración y resumen una visión global del tema que hemos intentado abarcar en sus aspectos más destacables. Aceptando como premisa el fracaso de la concertación y habida cuenta de la fun-

ción originalmente asignada a la misma de condición y garantía de la estabilidad democrática, surge una primera y trascendental interrogante: ¿la rejuvenecida democracia uruguaya ingresa, de aquí en más, en un periplo de inestabilidades y zozobras? Si bien es cierto que la democracia en sentido lato no opera exclusivamente sobre la sólida implantación ideológica de sus pautas y valores característicos sino que su estabilidad parecería estar asociada con un cierto grado de desarrollo económico y político —aproximadamente asimilable a lo que desde otra óptica teórica se conceptualizaría como "modernización"— parece claro que la existencia de procesos de concertación no se constituye como exigencia imprescindible. Es obvio, en cambio, que la concertación real opera en el sentido de un reforzamiento democrático en tanto posterga o atenúa, según los casos y la experiencia histórica concreta, los conflictos de intereses. Del mismo modo, en tanto arraigan y jerarquizan los mecanismos dialogales en lugar de las estrategias de confrontación operan como válvula de escape y control de las situaciones de tensión política. Aún así sigue siendo imprudente considerar los procesos de concertación como condición sine qua non de la democracia.

Es natural que el fracaso de la concertación en nuestro país acentúe los diferentes clivajes sociales y políticos. Además, en tanto establece un punto de ruptura con el período anterior, el posicionamiento y el discurso de los principales actores parece centrarse en las discontinuidades e interrupciones. No obstante, las mismas no representan la solución de continuidad del consenso democrático básico que ningún actor significativo ha osado denunciar. Las Fuerzas Armadas, que sí lo son, aún pese a conservar en su seno un proyecto de democracia tutelada del cual seguramente

no abdicaron en forma definitiva, aún pese al carácter traumático de su reinserción en el esquema democrático y aún pese a ciertas constantes de impermeabilidad y autonomía respecto al sistema político-partidario, no se encuentran en una fase de hostigamiento y ofensiva sino más bien en un estado de alerta defensiva que hasta puede permitirle a los partidos la lujosa chance de discrepar frontalmente acerca de su ubicación. Sólo la derecha ultramontana parecería ser conteste con la profundización del maridaje cívico militar más allá de los límites de coparticipación fijados por el partido de gobierno. Aún así, la aplicación irrestricta de la política de concesiones frente a nuevas requisitorias militares —de la cual las genuflexiones más recientes son buen ejemplo— puede constituirse en riesgo de desborde del sistema político por su flanco derecho.

La izquierda, por su parte, con concertación o sin ella, se encuentra alineada al concenso democrático en forma abrumadoramente mayoritaria. No sólo reorganizó su discurso político en torno al tema democrático sino que dicha reorientación permitió el crecimiento por demás expresivo de aquellas fracciones de nula vocación rupturista. Las fuerzas de actuación extraparlamentaria, a su vez, se encuentran reducidas a la mínima expresión de los últimos veinte años.

Con este panorama como telón de fondo, el fracaso de la concertación sólo permite hablar de crisis en un sentido restringido, localizado y parcial. No se trata, por cierto, de la crisis que puede plantear un enérgico movimiento antisistémico que no aparece en vías de conformación inminente. Se trata, más bien, de las tensiones propias de un período de transición coadyuvadas con el desgaste natural de elencos políticos que no han sido capaces de resolver la problemática social más

acuciante y sentida. Aún cuando dicho desgaste parece extenderse, en lo inmediato, a las propias instituciones democráticas, es dudoso desde todo punto de vista que el mismo se transforme en una reflexión teórico-ideológica capaz de conquistar

terrenos significativos y de trascender la no muy lejana renovación de los elencos políticos. El descrédito paulatino de elencos e instituciones no parece ser más que una mengua considerable en el entusiasmo democrático propio de la restaura-

ción pero de ningún modo razonable puede hablarse, todavía, de un proyecto alternativo consistente, antisistémico y rupturista capaz de cobrar cuerpo y fuerza en las articulaciones orgánicas de la sociedad uruguaya.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

### Capítulo 1.

- 1) V. Glugni, Gino; Conferencia organizada por la Revista de Derecho Laboral y recogida por Caggiani, Ruben en Tiempo de Cambio No. 2 del 16 de agosto de 1984, Montevideo. Del mismo Caggiani pueden verse distintos artículos sobre el tema en Semanario Convicción. Montevideo, 1984.
- 2) V. Lanzaro, Jorge Luis. Sindicatos y sistema político. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1986.
- 3) V. Filisfich, Angel; Lechner, Norbert y Moulian, Tomás. Problemas de la democracia y la política democrática en América Latina. CLAEH. Montevideo, 1986.
- 4) V. O'Donnell, Guillermo. Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina en Lechner, Norbert (comp.), Estado y política en América Latina. Siglo XXI. México, 1985.
- 5) La expresión se pertenece a Aguilar, César y está tratada en Elecciones y partidos. CIEDUR. Montevideo, 1984.
- 6) V. Astori, Danilo. Hacia un país posible. CIEDUR. Montevideo, 1984.
- 7) Las expresiones vertidas en varios números del semanario Asamblea, Montevideo, 1984, órgano oficioso de la Izquierda Democrática Independiente, son representativas de dicha óptica.
- 8) Esta opinión fue sostenida básicamente por las corrientes de extracción anarquista y trotskista y están expuestas en publicaciones aperiódicas, de curso no siempre legal, como Unidad socialista, La Unidad, Tribuna de los Trabajadores, Lucha Libertaria, etc.
- 9) Declaraciones recogidas en el semanario Búsqueda, No. 242. Montevideo, 1984.
- 10) V. Mazzei, Enrique y Velga, Danilo. A propósito de la concertación social y la expansión de la pobreza urbana en 7 enfoques sobre la concertación. CIESU-Banda Oriental. Montevideo, 1984.
- 11) Evaluación del Secretariado Ejecutivo del PIT elaborado por Andrés Toriani. Este documento de enero de 1984 constituye la primera manifestación expresa favorable a la concertación en el seno del movimiento sindical.
- 12) V. Lanzaro, Jorge Luis, op. cit.
- 13) V. Semanario Búsqueda No. 269. Montevideo, febrero 1985.

### Capítulo 2

- 1) V. Amin, Samir; Arrighi, Giovanni; Gunder Frank, André y Wallerstein, André. Dinámica de la crisis global. Siglo XXI, México, 1983.
- 2) V. Melgar, Alicia. Distribución del ingreso en el Uruguay. CLAEH, Montevideo, 1981, Serie Investigaciones No. 18.
- 3) V. Notaro, Jorge y Canzani, Agustín. Los asalariados: condiciones de vida y trabajo. CIEDUR. Montevideo, 1984.
- 4) Banco Central del Uruguay, Boletín Estadístico No. 70. Marzo 1986.
- 5) La tesis del dualismo sindical ha sido sostenida en nuestro medio por Errandonea, Alfredo y Costábile, Daniel en Sindicatos y Sociedad en el Uruguay; Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1969. Con entusiasmo algo menor también es recogida en Lanzaro, Jorge Luis, op. cit.

### Capítulo 3

- 1) V. Filisfich, Lechner y Moulian, op. cit.
- 2) Estas pautas, con modificaciones propias, están planteadas en González, Luis; Transición y restauración democrática en Gillespie, Charles; Goodman, Louis; Rial, Juan y Winn, Peter (comps.), Uruguay y la democracia, Tomo III. Banda Oriental, Montevideo, 1985.
- 3) V. Búsqueda No. 269.
- 4) Esta afirmación remite nuevamente al "dualismo sindical" y su problemática. Sobre la situación actual del mismo, véase Errandonea, Alfredo en Cuadernos de Marcha No. 9. Montevideo, 1986.
- 5) Estas inflexiones posibles están planteadas en Rizzato, Luis; Democratización económica y democratización política. CLAEH. Montevideo, 1986.

NOTA: Se han utilizado además ejemplares de la época de Asamblea, Búsqueda, Convicción, La Voz, Tiempo de Cambio, así como materiales mimeografiados de circulación interna del PIT-CNT, ASCEP-FEUU, etc.