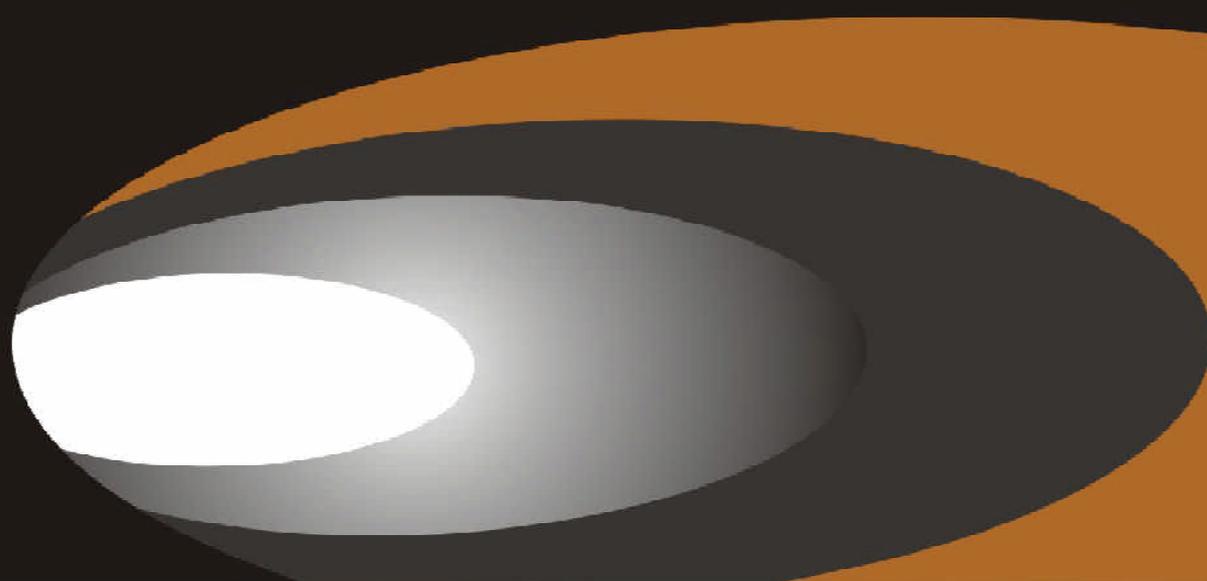


**III**



**Transición**

# **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas\***

**\*O'DONNELL Guillermo,  
SCHMITTER Philippe.  
*Transiciones desde un gobierno  
autoritario. Conclusiones tentativas  
sobre las democracias inciertas. T. 4.*  
Paidós, Buenos Aires, 1991.  
Páginas 19 –29; 79 –91.**

## **Cap. 2.- Definición de algunos conceptos (y exposición de algunas premisas)**

### **Transición**

Entendemos por “transición” el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro<sup>1</sup>. Si bien nosotros y nuestros colaboradores dedicamos alguna atención al período posterior (o sea, el de consolidación), generalmente nos detuvimos en el momento en que ya se había instalado un nuevo régimen, sea cual fuere su naturaleza o tipo. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que

<sup>1</sup> Como es obvio, esto depende a la vez de la definición de “régimen” que se adopte. Entendemos por “régimen” el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso. Allí donde existe efectivamente un régimen, es improbable que los disidentes reales o potenciales pongan en peligro tales pautas, ya sea por su escasa organización, falta de información, despolitización manipulada o represión lisa y llana. A los fines de una sumaria comparación y generalización, se da un rótulo genérico a estos conjuntos de pautas, y se habla entonces de un régimen “autoritario” o “democrático”, que ocasionalmente es dividido en subtipos.

legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la Constitución y por diversas instituciones independientes. La señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios, por cualquier motivo, comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.

## Liberalización

Hemos denominado “liberalización” al proceso de redefinir y ampliar los derechos. Un índice del comienzo de la transición es que ella desencadena una serie de consecuencias, a menudo no deliberadas, que desempeñan un importante papel en determinar eventualmente los alcances y extensión de dicho proceso. Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el habeas corpus, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho de defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.

Aun admitiendo que esta complicada serie de garantías probablemente nunca es respetada de manera total e incondicional por las autoridades públicas de ningún país, y que su contenido es modificado con el curso del tiempo, el desplazamiento a lo largo de este derrotero, por esporádico e irregular que sea, constituye una variante importante respecto de las prácticas habituales de los regímenes autoritarios.

Como observa Adam Przeworski en su capítulo del volumen 3 de esta serie, dichos movimientos tienen por efecto reducir los costos reales y previstos de la expresión individual y de la acción colectiva. Esto, a su vez, tiene un efecto multiplicador. Una vez que algunos actores se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados por ello, como lo fueron durante el apogeo del régimen autoritario, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo. No parece haber una secuencia lógica o necesaria para el surgimiento de estos “espacios” para la acción liberalizada, si bien la recuperación de ciertos derechos individuales precede, por lo general, al otorgamiento de garantías a la acción colectiva. Tampoco son irreversibles los avances en estos dominios.

Por el contrario, una característica de esta primera etapa de la transición es que depende en forma precaria de las facultades del gobierno, que siguen siendo arbitrarias y caprichosas. No obstante, si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto incrementan los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación. Esto nos lleva al vínculo entre la liberalización y el tema que más nos preocupa en nuestro análisis, la democratización.

## Democratización

El principio rector de la democracia es el de *ciudadanía*. Ello involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la *obligación de* respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el *derecho* de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración.

Gran variedad de normas de decisión y de procedimientos participativos han pretendido encarnar este principio de ciudadanía. Las instituciones reales de la democracia han presentado considerables diferencias a lo largo del tiempo y en diversas organizaciones políticas. No hay un conjunto único de instituciones o normas específicas que por sí mismo defina a la democracia, ni siquiera algunas tan destacadas como el voto mayoritario, la representación territorial, la soberanía legislativa o la elección de un poder ejecutivo por el voto popular. De hecho, muchas instituciones que hoy se consideran singularmente democráticas se establecieron en un comienzo con propósitos muy distintos y sólo luego fueron incorporadas dentro de la definición global de democracia (por ej., los parlamentos, partidos, gobiernos mixtos, grupos de intereses, acuerdos consociativos, etc.). La forma específica que adopte la democracia en un determinado país es contingente, aunque a raíz de la existencia de ciertos "modelos" prominentes y de la difusión internacional, es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno de ciertos "procedimientos mínimos" como elementos necesarios de la democracia política. El voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y el acceso a ellas, así como la rendición de cuentas del poder ejecutivo, parecen formar parte de un consenso de esa índole en el mundo actual. Por otro lado, hay instituciones que podrían considerarse menos esenciales, o ampliaciones experimentales del principio de ciudadanía en democracias más avanzadas o "completas", como la responsabilidad administrativa, la revisión de los procesos judiciales, el financiamiento público de los partidos, el acceso irrestricto a la información, la limitación de los mandatos sucesivos, las medidas adoptadas para mantener padrones permanentes o para emitir el sufragio por correspondencia, la obligatoriedad del voto, etc.

Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (por ej., las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (por ej., organismos del Estado o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etc.).

Como ocurre durante la liberalización, estos procesos no parecen seguir una secuencia lógica, aunque pueden discernirse ciertas pautas regionales y temporales. Tampoco es irreversible la democratización; en verdad, todos los países a que se ha hecho referencia en estos volúmenes han gozado en el pasado de algunas de estas normas y procedimientos, de modo tal que su recuperación suele ser una meta importante, tanto como su extensión y expansión.

## Apuntes sobre la interacción entre liberalización y democratización

Tal como las hemos definido, la liberalización y la democratización no son sinónimos, aunque ha habido entre ambas una estrecha relación histórica. Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un mero formalismo (a saber, las llamadas “democracias populares”). Por otra parte, si no hay responsabilidad ante las masas e institucionalización de los grupos minoritarios en el segundo caso, la liberalización puede ser fácilmente manipulada y retaceada según la conveniencia de los gobernantes. Empero, en el curso de la transición ambas pueden no darse simultáneamente. Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar diversas presiones y obtener información y apoyo necesarios *sin* alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas su pretensión a gobernar; en la bibliografía, a veces a esta forma de gobierno se le ha dado el rótulo eufemístico de “democracia tutelar”. En nuestros análisis nos hemos referido a tales casos como “autoritarismo liberalizado” o “dictablanda”. A la inversa, una vez iniciada la democratización, si sus defensores moderados temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda de la deliberación colectiva, bien pueden auspiciar que se sigan imponiendo las antiguas restricciones a la libertad de individuos o grupos (o se creen otras nuevas), a quienes estiman poco preparados para gozar plenamente del status de ciudadanos, o suficientemente peligrosos. Para estos casos hemos acuñado la expresión “democracia limitada” o “democradura”. Basándonos en estas distinciones, aventuramos las generalizaciones siguientes:

1. La liberalización es una cuestión de grado (...).
2. También la democratización admite gradaciones (...).
3. Puede haber liberalización sin democratización<sup>2</sup>. Es posible que se otorguen garantías fundamentales y a la vez se impida a los individuos o grupos participar en elecciones libres, dar a conocer su opinión acerca de las medidas oficiales y/o ejercer los derechos que harían a los gobernantes razonablemente responsables hacia ellos. Esto suele justificarse sobre la base de que los sujetos “inmaduros” necesitan una tutela antes de poder ejercer plenamente sus responsabilidades ciudadanas. No obstante, los casos estudiados en estos volúmenes sugieren que una vez concedidos algunos derechos individuales y colectivos, cada vez se vuelve más difícil justificar que se los sustraiga a otros. Por lo demás, a medida que avanza la liberalización, también se intensifican las demandas de democratización. Una de las principales incertidumbres de la transición es si estas demandas serán lo bastante fuertes como para generar dicho cambio, pero no tanto (o no tan prematuras, en lo que respecta al campo de fuerzas existente en un momento cualquiera de la transición) como para provocar una regresión autoritaria.

<sup>2</sup> Nuestro distinguo entre la “liberalización” y la “democratización” guarda un cierto paralelismo con el trazado anteriormente por Robert Dahl entre el “cuestionamiento” y la “inclusión” públicos, si bien nuestro énfasis en la igualdad de los ciudadanos y la responsabilidad de los gobernantes difiere un poco de la idea de “inclusión” de Dahl, que es más pasiva. Véase su libro *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971), en cuyo capítulo 3 analiza la relación histórica entre una y otra con argumentaciones parecidas a las que aquí desarrollamos.

4. En todas las experiencias examinadas, el logro de la democracia política fue precedida por una liberalización significativa, aunque inestable. Por cierto, en algunos casos (Portugal y Grecia) la transición fue tan rápida que aquélla y ésta resultaron casi contemporáneas; pero aun así, importantes derechos individuales y colectivos se efectivizaron antes de convocar a elecciones libres, organizar una efectiva representación de los intereses y someter la autoridad del poder ejecutivo al discernimiento popular. Por lo tanto parece útil conceptualizar la transición global como una suerte de "doble corriente" en que estos dos subprocesos interactúan a lo largo del tiempo, cada uno con sus propias vacilaciones y reversiones, y con motivaciones y bases políticas superpuestas. Si el desenlace es favorable (o sea, en caso de llegar a establecer una democracia política viable), sin duda ambos quedan ligados entre sí.
5. Si la liberalización es el inicio del proceso de transición, podemos localizar el *terminus ad quo* de nuestra indagación en el momento en que los gobernantes autoritarios (o, con mayor frecuencia, alguna fracción de ellos) anuncian su propósito de ampliar en grado significativo la esfera de los derechos individuales y colectivos que gozarán de protección... y las declaraciones resultan creíbles para la población. (...) Lo que importa no es meramente que los gobernantes expresen su conciencia subjetiva en cuanto a que algo debe cambiar (a menudo con una coda a lo Lampedusa: "para que todo siga igual..."), sino la forma en que este anuncio es recibido por otros. Dicho de otra manera, el propósito liberalizador debe ser lo suficientemente creíble como para provocar un cambio en la estrategia de los demás actores. Esto permite excluir de la problemática de la transición aquellas medidas adoptadas por los gobernantes autoritarios ya sea para ratificar al régimen o para transformar sólo algunas de sus características, por más que adopten la forma de una "consulta popular". Un ejemplo es el plebiscito propuesto por Pinochet en Chile en 1980; aunque esta estrategia puede tener resultados contrarios a los fines perseguidos, como ocurrió con el plebiscito llevado a cabo en Uruguay y, de un modo algo diferente, con la sorpresa electoral de 1974 en Brasil. Este criterio también nos permite identificar las transiciones abortadas, en las cuales la proclamada intención de proteger ciertos derechos es, o bien negada luego por sus propios propugnadores, o bien anulada por otras facciones rivales dentro del régimen.
6. Una de las premisas de esta manera de concebir la transición es que es posible y conveniente que la democracia política se alcance sin una movilización violenta y sin una discontinuidad espectacular. Virtualmente siempre está presente la amenaza de violencia, y hay frecuentes protestas, huelgas y manifestaciones; pero una vez que se adopta la "vía revolucionaria" o que la violencia se difunde y se vuelve recurrente, las perspectivas favorables a la democracia política se reducen de manera drástica. Si empleamos las expresiones sugeridas por Schmitter en su ensayo inicial para la instauración y consolidación de la democracia, parece más propicia una "transferencia de poder", en que los gobernantes trasladan el control del Estado a alguna facción de sus partidarios, o una "entrega del poder", en la cual negocian la transición con algunos opositores no maximalistas, que un "derrocamiento de los que ocupan el poder" a manos de antagonistas implacables<sup>3</sup>. En la mayoría de los casos que aquí estudiamos, este último esquema resultaba simplemente imposible, a despecho de los ocasionales actos de terrorismo e insurrección armada, dada la capacidad militar de que gozaban los gobernantes y la renuencia de la población a apoyar una aventura tan costosa e incierta. Nicaragua fue la excepción entre todos los casos debatidos en nuestra conferencia de 1980, donde Richard Fagen sugirió los motivos por los cuales el régimen de Somoza no dejaba virtualmente ninguna otra alternativa para su transformación.<sup>4</sup> (...)

<sup>3</sup> Philippe c. Schmitter, "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and Its Possible Consequences", Documentos de Trabajo N° 60, Centro Wilson, Washington, 1980.

<sup>4</sup> Richard R. Fagen, "The Nicaraguan Revolution", Documento de Trabajo N° 78, Programa Latinoamericano, Centro Wilson, Washington, 1981.

## Socialización

El advenimiento de la democracia política es el *terminus ad quem* predilecto de nuestros esfuerzos interpretativos, pero no es el fin de las luchas en torno de la forma y fines de la política. Como aduce Przeworski en su capítulo, la democracia institucionaliza la incertidumbre no sólo con respecto a las personas y grupos que ocuparán posiciones de autoridad, sino también con respecto a las aplicaciones que eventualmente se dará a ésta. En cierto sentido, la transición hacia una democracia política marca la posibilidad —pero de ningún modo la inevitabilidad— de otra transición, ya que el principio del tratamiento equitativo de los ciudadanos en las cuestiones que afectan las opciones colectivas no conoce límites intrínsecos, salvo aquellos fijados en un momento dado por la tradición, los saberes heredados, los convenios explícitos o la existencia de un poder contrarrestante. Tocqueville fue, quizás, el primero en captar las poderosas implicaciones de este hecho, y en vislumbrar la posibilidad de que una vez aplicado a los procedimientos del gobierno público, podría luego también extenderse en dos direcciones: 1) para abarcar otras instituciones sociales “privadas”; 2) para demandar el logro no sólo de una igualdad meramente formal de oportunidades, sino también de una igualdad sustantiva en los beneficios.

A riesgo de que este término se confunda con otros de sus usos en las ciencias sociales, hemos denominado “socialización” a esta “segunda” transición. (...)

Para nuestros fines, el objetivo persistente (aunque remoto) de la socialización tiene doble importancia. Por un lado, el logro de una combinación relativamente estable de liberalización y democratización (lo que Robert Dahl ha llamado “poliarquía”)<sup>5</sup> puede tener como efecto el congelamiento de los acuerdos sociales y económicos existentes. Esto es evidentemente lo que ocurre cuando la base del compromiso descansa en el mutuo reconocimiento de la proporción del ingreso y los derechos de propiedad que a cada uno le corresponden. Por otra parte, la aspiración al socialismo lleva a algunos a esperar que la transición desde la dominación autoritaria conducirá, en un lapso comparativamente breve, a la obtención de amplios y sustanciales beneficios para todos y la abolición de los acuerdos no democráticos que aún persistan en las entidades privadas y semipúblicas. En el mundo contemporáneo, estas dos transiciones (hacia la democracia política y hacia el socialismo) se hallan simultáneamente en el orden del día. Siempre habrá “sectores radicalizados” que aboguen por la conveniencia de saltar a la última de éstas fases sin detenerse en la primera, así como “reaccionarios” que aduzcan que, si la sociedad transita hacia la primera, se deslizará inevitablemente por una pendiente que la llevará a la segunda.

Dentro de este contexto, todo lo que podemos hacer es reafirmar nuestra presunción previa de que la democracia política es, *per se*, una meta digna de alcanzarse, aun a expensas de renunciar a caminos alternativos que parecerían prometer beneficios más inmediatos en términos de socialización. No sólo la probabilidad de éxito de estos últimos es mucho menor, y mucho mayor la de que promuevan una regresión autoritaria, sino que además emprender dichos caminos parecería exigir, al menos en el ínterin, la instauración de un régimen autoritario popular que difícilmente habrá de respetar las garantías de la liberalización o los procedimientos de la democracia política.

(...)

<sup>5</sup> Dahl, *op. cit.*

## Cap. 5.- Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)

### Cómo se produce la resurrección

La dinámica de la transición desde la dominación autoritaria no depende sólo de las predisposiciones, cálculos y pactos establecidos por la *élite*. Si hasta ahora hemos puesto el acento en estos aspectos es porque ellos determinan en gran medida si habrá o no apertura, y fijan importantes parámetros vinculados con la magnitud de una posible liberalización y una eventual democratización. Una vez que algo ha sucedido – una vez que los “blandos” prevalecieron sobre los “duros” y comenzaron a otorgar garantías individuales y ciertos derechos de cuestionamiento, y a negociar con algunos opositores escogidos del régimen— es probable que haya una movilización generalizada, que hemos preferido describir como “la resurrección de la sociedad civil”.

Este renacimiento debe apreciarse contra el telón de fondo del éxito de la mayoría de los regímenes autoritarios en despolitizar y atomizar a sus respectivas sociedades. Mediante la represión física, la manipulación ideológica y los alicientes selectivos, estos regímenes se las ingenian para orientar a la mayoría de sus súbditos al logro de objetivos exclusivamente particulares. No es raro que contribuya a esto el hecho de que su acceso al poder fue precedido por períodos de intenso conflicto social y movilización política. Durante un tiempo, los individuos se sienten aliviados de “liberarse de la política” y satisfechos por la posibilidad de perseguir metas inmediatas que los gratifican; tienden a replegarse hacia sus afanes privados y dejar de lado, ignorar prudentemente y aun olvidar, su identidad pública y política.<sup>1</sup> Gozar de la ciudadanía pasa a convertirse en sinónimo de tener un pasaporte, obedecer las leyes del país, vitorear al equipo deportivo nacional y, ocasionalmente, votar en elecciones o plebiscitos montados con toda una coreografía propia.

Al trivializar de este modo el ejercicio de la ciudadanía y reprimir la identidad política de los habitantes, el gobierno autoritario destruye los espacios políticos organizados y definidos de manera autónoma y los reemplaza por una arena pública controlada por el Estado, en la cual cualquier discusión debe ajustarse a los códigos y términos fijados por los soberanos: se tolerará a unos pocos disidentes y a algunos “rebeldes” —a quienes los medios de comunicación, controlados por el régimen, ignorarán cuidadosamente—. Sólo individuos muy motivados correrán los riesgos que conlleva actuar fuera de este ámbito. Los gobernantes autoritarios tienden a interpretar la falta de una oposición perceptible como prueba de la “paz social” que rige entre las clases antes antagónicas y del “consenso tácito” que existe para su política.

Pero una vez que el gobierno da señales de reducir el precio de la participación colectiva y de permitir cierto cuestionamiento en aspectos que antes habían sido declarados fuera de discusión, pronto descubre que la presunta paz y consenso eran, en el mejor de los casos, parte de un armisticio impuesto. Las identidades políticas previas vuelven a surgir y otras aparecen *ex novo*, ampliando, más allá de las expectativas de cualquiera, los espacios públicos que los gobernantes habían resuelto tolerar al comienzo de la transición.

Aunque no podemos proporcionar datos rigurosos para demostrarlo, nuestra experiencia personal de varios de estos momentos nos indica que en esta transformación el primer catalizador son los gestos de individuos ejemplares, que empiezan a poner a prueba los

<sup>1</sup> Véase sobre esta cuestión el análisis de Albert O. Hirschman en *Shifting Involvements*, *op. cit.*

límites del comportamiento político inicialmente impuestos por el gobierno. Esto lleva al descubrimiento mutuo de ideales compartidos, lo cual adquiere enorme significación política, precisamente porque se lo articula de manera pública luego de un prolongado período de prohibiciones, privaciones y privatización de la vida cotidiana. En los precarios espacios públicos de las primeras etapas de la transición, estos gestos individuales tienen extraordinario éxito en cuanto a provocarlo o revivir las identificaciones y acciones colectivas; a su vez, contribuyen a forjar otras amplias identificaciones, testimonio vivo de la explosión de una sociedad airada que vuelve a repolitizarse en gran medida.

### **Las capas de una sociedad explosiva**

Ninguna descripción que se haga de las formas que previsiblemente puede adoptar esta explosión será exhaustiva; ella puede incluir el resurgimiento de partidos políticos anteriores o la formación de otros nuevos, que presionen por una democratización más explícita o aun que aboguen por una revolución; la súbita aparición de libros y revistas dedicados a temas que durante largo tiempo habían sido suprimidos por la censura; la conversión de instituciones más antiguas como los sindicatos, asociaciones profesionales y universidades, de agentes de control oficial en instrumentos para la expresión de los intereses e ideales, y la furia contra el régimen; el surgimiento de organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas durante mucho tiempo por el régimen autoritario; la expresión de inquietudes éticas por grupos religiosos y espirituales que se habían singularizado por su prudente adaptación a las autoridades; y así sucesivamente. No obstante, tal vez sea útil distinguir algunas dimensiones o capas en esta resurrección imprevista de la sociedad civil, que en algunos casos no había tenido precedentes.

254

Por lo común, los artistas e intelectuales son los primeros en manifestar su oposición pública al régimen autoritario, con frecuencia aun antes de iniciarse la transición. Sin duda, su capacidad para expresarse mediante metáforas indirectas los protege, como también su pertenencia a un sistema mundial "de tacto" de intercambios culturales. El talento y el coraje de los poetas, músicos, dramaturgos, novelistas y comediantes comienza a abrir brechas en la pretensión del régimen de encarnar los "valores y virtudes nacionales supremos", a menudo volviendo ridícula esta pretensión y haciéndola objeto de la sátira. Algunos artistas (en especial cantantes y actores) llegan a simbolizar, por su sola presencia, la resistencia al régimen y la supervivencia de otros valores. Con el aflojamiento de la censura que acompaña a la apertura política, estas críticas se vuelven explícitas y, gracias a la entusiasta aceptación del público, su expresión se torna inmensamente popular —y redituable, a punto tal que la oposición al autoritarismo puede convertirse en una "industria floreciente", sumamente comercializada, y por ende más difícil de suprimir.

Estas manifestaciones culturales y artísticas individuales están estrechamente ligadas a ciertas colectividades, tales como las universidades, las revistas literarias y académicas, las asociaciones profesionales y los grupos de investigadores, en todos los cuales ejercen una fuerte repercusión. A través de estos eslabonamientos, temas antes prohibidos comienzan a ser debatidos en foros semipúblicos y se establecen conexiones con otras experiencias análogas de otros lugares. Aun aspectos en apariencia banales, como la manera de vestir o ciertos gestos, pueden convertirse en actos generalizados de desafío. Si bien estos retos no suelen penetrar hasta los niveles en que se ejerce el poder real, logran corroer las bases normativas e intelectuales del régimen: la desnudez del emperador se vuelve patente.

Otros grupos, provenientes de un sector un tanto diferente de la población, también saca rápido partido de la liberalización. Aquellos sectores privilegiados que se contaron entre los primeros adeptos del régimen autoritario y que, por lo menos en los comienzos, fueron también sus principales beneficiarios, tal vez llegan a la conclusión de que el régimen

es prescindible.<sup>2</sup> (...) Algunas de las políticas del régimen pueden también ser contrarias a los ideales e intereses de estos grupos privilegiados, cuyas reacciones pueden abarcar desde la repulsa moral por la corrupción y la represión generalizadas, hasta las especulaciones materialistas sobre políticos que apoyan “excesivamente” al capital internacional o a las empresas estatales, y les cierran así oportunidades económicas. Una vez que comienzan a reunirse con mayor libertad y a intercambiar información sin autocensura o temor a la denuncia, quizá se encuentren con una insospechada comunidad de otras personas que comparten su resentimiento y sus intenciones. Estos grupos comparativamente privilegiados comienzan a actuar entonces como una oposición de tacto. El espectáculo que brindan estos industriales, comerciantes, banqueros y terratenientes al quejarse de la política oficial e incluso, ocasionalmente, al expresar su preferencia por “elecciones libres”, tiene el doble efecto de indicar que ese disenso puede ser tolerado y que el régimen ya no goza del consenso que pretendía tener. Ahora al emperador no sólo se lo ve desnudo, sino sin la compañía de su séquito habitual.

(...) una vez dados los primeros pasos hacia la liberalización y tan pronto algunos se atreven a poner a prueba sus límites, se modifica toda la textura, densidad y contenido del discurso intelectualmente autorizado, lo cual imprime un enorme impulso al derrocamiento del régimen autoritario.

Pero la contribución de los sectores medios a la transición no radica únicamente en estas asociaciones dotadas de autoridad intelectual. Otros actores, que también pertenecen en su mayoría a los sectores medios, aportan a la transición un peso, no menor, de autoridad moral. Las organizaciones de derechos humanos, los familiares de los encarcelados, torturados y asesinados, y a menudo las iglesias, son los primeros en alzar sus voces contra las facetas más repulsivas del régimen autoritario, y lo hacen en medio de una grave represión, cuando la mayor parte de los restantes actores se avienen al régimen o prefieren ignorar sus atrocidades. Estas organizaciones de derechos humanos (fenómeno bastante reciente, y más propio de América latina que de Europa meridional) corren enormes riesgos personales y se convierten en parias en una sociedad que todavía es en gran medida remisa a escucharlos, o demasiado temerosa para ello. El apoyo internacional privado y público que reciben es provechoso porque contribuye a aumentar los costos percibidos de la acción represiva y les hace sentir que no están del todo aislados. En algunos casos, como en Brasil y Chile, grupos importantes pertenecientes a la Iglesia Católica adhieren rápida y tenazmente a estos valores. Y esto es importante, pues permite que los activistas de los derechos humanos reciban cierta protección justamente de la institución que más dificultad tienen para reprimir los regímenes que profesan defender los valores “occidentales y cristianos”. En otros casos, como en la Argentina, Bolivia y Uruguay, la Iglesia Católica (con escasas y honrosas excepciones) prefirió hacer caso omiso de las atrocidades de los respectivos regímenes, cuando no justificarlas; esto volvió más llamativa y riesgosa la postura adoptada por los grupos laicos de derechos humanos, por otras iglesias y aun por individuos aislados —como las hoy célebres “Madres de Plaza de Mayo” en la Argentina.—

Pero independientemente de esa diferencia, cuando se inicia la transición las organizaciones de derechos humanos y los activistas de esta causa salen a la palestra dotados de una enorme autoridad moral, que les brinda un amplio auditorio para sus elocuentes críticas al régimen, críticas que inevitablemente se hacen extensivas a otras cuestiones y llegan a incluir derechos sedales y políticos que sólo la democracia puede garantizar con seguridad. (...)

Pero el mayor desafío al régimen transicional probablemente provenga de la clase obrera y de los empleados de menor rango, con frecuencia sindicalizados, que encuentran una

<sup>2</sup> Juan Linz categoriza y describe, para el caso español, este pasaje de la lealtad al régimen a la “semioposición” o aun la oposición franca, en “Oppositions to and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain”, En Robert Dahl (comp.), *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1973, págs. 171-259.

nueva o reavivada identidad y una renovada capacidad para su acción colectiva. No es de sorprender que éste sea el ámbito al cual la liberalización se extiende de manera más vacilante y menos irreversible. No sólo las organizaciones a que pertenecen estos actores fueron el foco de la "atención" de los gobernantes autoritarios —ya sea a través de la represión directa o de la manipulación estatal corporativista—, sino que las relaciones directas de estos individuos con sus empleadores se vieron decididamente afectadas por la política del régimen. En nuestra muestra de países, la mayoría de los regímenes autoritarios favorecieron en forma deliberada los intereses burgueses, y en especial los de sus sectores más oligopólicos e internacionalizados.<sup>3</sup> El impacto neto de estos empeñosos esfuerzos en los salarios reales y en los beneficios sociales de los trabajadores fue variable; en la mayoría de los casos, declinaron tanto en términos absolutos como relativos respecto de sus niveles anteriores, aunque en algunos esta declinación se vio "compensada" por el aumento de prebendas paternalistas otorgadas por el Estado. Siempre, empero, aumentó drásticamente el poder discrecional de los empleadores en la producción y en la distribución, en tanto que se redujeron o anularon los derechos preexistentes de los trabajadores a la representación colectiva.

No cabe sorprenderse, pues, de que en estos regímenes autoritarios haya un enorme cúmulo de ira y de conflictos y que, tan pronto se vuelve posible, estallen en demandas obreras. Muchas de estas demandas se centran en cuestiones inmediatas, como la obtención de mayores salarios y mejores condiciones de trabajo, o de políticas menos arbitrarias de contratación y despido del personal, en tanto que otras apuntan a crear (o recrear) las instituciones que representan a la clase: exigen libertad de asociación, derecho de huelga, convenios colectivos, comités de fábrica, aplicación equitativa de la legislación laboral, ampliación de las medidas para paliar el desempleo y de otras políticas de asistencia social. Ninguna liberalización puede evitar que se produzca movilización y conflicto en torno de estas cuestiones, que trataremos en la próxima sección.

Pero ni siquiera este análisis agota las capas de la sociedad que vuelven a emerger a la superficie; tanto en América Latina como en Europa meridional, reviste particular importancia la literal explosión de movimientos de base, la mayoría de los cuales se organizan en torno de dominios territoriales circunscriptos (barrios o parroquias). La combinación de las políticas de atomización deliberada del régimen anterior, su destrucción de las redes representativas y su énfasis en el diseño centralizado y tecnocrático de las políticas tiende a crear contextos especialmente propicios para esas formas de asociabilidad popular una vez que las partes afectadas se atreven a reunirse, discutir sus problemas comunes y constituir organizaciones más o menos duraderas. Ciertamente es que a menudo reciben la ayuda de personas extrañas a ellos (sacerdotes y monjas, estudiantes, abogados, trabajadores sociales, militantes partidarios) y rara vez conforman redes amplias; pero lo que aquí interesa es que son numerosos y que sus procesos internos son con suma frecuencia muy igualitarios y participativos. Y esto tiene importantes corolarios para la cultura política emergente en la transición. De pronto aparecen una multitud de foros populares (por efímeros que resulten algunos de ellos) en los que el ejercicio y el aprendizaje de la ciudadanía fructifica en debates sobre las cuestiones cotidianas preocupantes. La proliferación de estos espacios populares obliga a los ejecutores de la política a prestar atención (y destinar recursos) a problemas puntuales perturbadores de la vida urbana que el régimen anterior o bien soslayó, o bien abordó de una manera imperativa y tecnocrática. Los pactos sociales amplios o las reformas globales en el plano nacional no resuelven tales problemas, y por ende el proceso político emergente incluye elementos descentralizadores que pueden profundizar sus raíces democráticas.

<sup>3</sup> En su primera etapa (aproximadamente entre 1969 y 1972), el régimen militar peruano fue una interesante excepción a esta regla; no obstante, por lo que señala Julio Cotler en su capítulo sobre Perú perteneciente al volumen 2 de esta serie, los esfuerzos de los militares populistas por modificar desde arriba las relaciones de clase no parecen haber tenido éxito en relación con la clase obrera.

Todos estos cambios, que son rápidos, inesperados y abarcan a la mayor parte de la sociedad civil, socavan los intentos de los “blandos” del régimen por perpetuarse en el gobierno, y elevan los costos percibidos del golpe que —en esos momentos más que nunca— quisieran llevar a la práctica los “duros”.

## El levantamiento popular

En algunas circunstancias y en momentos particulares de la transición, muchas de estas diversas capas de la sociedad pueden confluír en lo que hemos dado en llamar el “levantamiento popular”. Los sindicatos, los movimientos de base, los grupos religiosos, intelectuales, artistas, clérigos, defensores de los derechos humanos y asociaciones profesionales se apoyan mutuamente en sus esfuerzos en pro de la democratización y confluyen en una totalidad mayor que se identifica como “el pueblo” (*o povo, the people, il popolo, le peuple, ho laos*). Este frente que surge ejerce gran presión para ampliar los límites de la mera liberalización y la democratización parcial. La fantástica convergencia que este levantamiento entraña amedrenta a los “blandos” del régimen (que auspiciaron la transición en la expectativa de poder controlar sus consecuencias), así como a muchos de sus cuasi aliados (los opositores moderados del régimen, que confiaban en dominar, sin esa ruidosa interferencia, la posterior competencia por los cargos principales del gobierno).

Pero este levantamiento popular durante la transición no es en modo alguno una constante.

(...) Portugal, luego de la revolución de 1974, representa el caso extremo en nuestra muestra de un vuelco espontáneo de esta índole hacia la solidaridad y el entusiasmo igualitarios. Allí las diversas capas de una sociedad civil activada y politizada casi de la noche a la mañana interactuaron para apoyarse y estimularse mutuamente en demanda de una ampliación de lo que se dio en llamar “el proceso”. Bajo este impulso, la transición fue mucho más allá de la liberalización, y por momentos hasta pareció desbordar la democratización política, llegando a lo que hemos llamado “socialización”. No obstante, ya para el otoño de 1975 el levantamiento popular había llegado a su punto culminante y la transición se había encuadrado en moldes más predecibles. (...). En la Argentina se vivieron dos momentos de levantamiento y unidad popular contra un régimen autoritario: uno de ellos ocurrió antes del anuncio de la transición (el “Cordobazo” y los sucesos posteriores a él, en 1969); el otro, mucho más moderado tanto en intensidad como en duración, sobrevino cuando ya era bien claro que algo iba a cambiar, en el período posterior al fracaso militar en la guerra de las Malvinas. En Venezuela, el pueblo se alzó en 1958 en huelgas masivas que paralizaron todo el país y obligaron a Pérez Jiménez a entregar el poder. Perú asistió también a un amplio levantamiento popular a comienzos de la década de 1970, y al parecer está comenzando a darse algo semejante en Chile actualmente.

Los casos estudiados por nosotros sugieren que cuanto más breve e inesperada es la transición desde la dominación autoritaria, mayor es la probabilidad de un levantamiento popular y de que éste produzca un efecto duradero. La sorpresa (y alivio) que producen las señales de que los gobernantes son más vulnerables de lo que parecían, así como el hecho de que deban tomarse prontas decisiones acerca de las reglas emergentes, parecen contribuir en gran medida a la generalización y espontaneidad del levantamiento. En cambio, cuando hay más tiempo para pensar y actuar, las diversas capas de la sociedad pueden descubrir que existen serias divergencias en sus objetivos y en sus estrategias de acción preferidas. (...). Así pues, cuando los gobernantes controlan de manera comparativamente firme y prolongada la transición, es menos probable que haya un levantamiento popular, y en caso de que lo haya, estará más limitado en el espacio y en el tiempo. En tales circunstancias, la presión para trascender la liberalización será menor, y la forma de democracia que a la postre se alcanzará tenderá a contener más elementos oligárquicos, más “islas” de desigualdad institucionalizada respecto de la participación y la responsabilidad ante la ciudadanía, que

en el caso en que los gobernantes enfrentan a una sociedad resurrecta y confluyente en un "pueblo" sumamente movilizado. También parecería que la relativa ausencia de un levantamiento de esta índole reduce la probabilidad de una regresión golpista, si bien allí donde "el poder lo tiene el pueblo" y "el pueblo está en las calles", es muy posible que los promotores de tales golpes vacilen ante la perspectiva de provocar una guerra civil; (...).

De todos modos, sea cual fuere su intensidad y sus antecedentes, estos levantamientos populares siempre son efímeros. La represión selectiva, la manipulación y la cooptación ejercidas por quienes aún controlan el aparato estatal, la fatiga que provocan las frecuentes manifestaciones y el "teatro callejero", los conflictos internos que sin duda han de surgir acerca de la elección de los procedimientos y de las políticas sustantivas, el sentido de desilusión ética frente a las transacciones "realistas" que impone la concertación de pactos y/o el surgimiento de líderes oligárquicos dentro de los grupos que los acuerdan, todos estos factores conducen a que el levantamiento se disipe. Este auge y posterior ocaso del "pueblo" frustra a muchos actores y acaba con muchas esperanzas. Como ya hemos señalado, son muchos los que se repliegan de su activismo intenso y gran idealismo para dedicarse más bien al logro de sus objetivos privados; algunos crean "guetos políticos", dentro de los cuales mantienen vivos los ideales de una transformación social más profunda<sup>5</sup>; otros pueden pasar a la clandestinidad y recurrir a la violencia terrorista, o incluso abrigar la esperanza de un retorno al autoritarismo represivo. Cualquiera sea la combinación de las reacciones frente al levantamiento popular, éste cumple el papel decisivo de empujar la transición un paso más adelante que lo que de otra manera habría ocurrido; pero el desencanto que deja tras de él es un problema persistente para la posterior consolidación de la democracia política. En el proceso de estructuración de las opciones de la transición y de moderación de un indócil sector popular, hay un suceso que cumple un papel más inmediato e importante que todos los demás: la convocatoria a elecciones.

<sup>5</sup> Esta ha sido la clásica estrategia de los partidos comunistas cuando se enfrentaban con reglas electorales y preferencias populares que les hacían prever un escaso caudal de votos. Lo típico es que reaccionaran profundizando su acción en el plano local en los vecindarios obreros y creando un microcosmos a partir de un orden social y cultural dominado por el partido.

# Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política\*

**\*LECHNER, Norbert . *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política.* FCE, Santiago de Chile, 1990. Páginas 17 –38.**

## Cap. I.- De la revolución a la democracia

### 1.- Un cambio de perspectiva

En los años 60 el tema central del debate político-intelectual en América del Sur es la *revolución*. La situación de la región, caracterizada por un estancamiento económico en el marco de una estructura social tradicional y, por otra parte, por una creciente movilización popular, es interpretada como un estado prerrevolucionario. Contrastando los cambios rápidos y radicales de la Revolución Cubana con los obstáculos que encuentra la modernización desarrollista, se constata la inviabilidad del modelo capitalista de desarrollo en América Latina y, en consecuencia, la “necesidad histórica” de una ruptura revolucionaria. Esta perspectiva adquiere tal fuerza que incluso un partido de centro como la democracia cristiana propone una “revolución en libertad” en Chile. La revolución aparece no sólo como una estrategia necesaria frente a un dramático “desarrollo del subdesarrollo”,<sup>1</sup> sino también como una respuesta respaldada por la teoría social.<sup>2</sup> El debate intelectual gira en torno a las “situaciones de dependencia”, sea en una interpretación histórico-estructural del imperialismo y de las constelaciones sociopolíticas en los diversos países,<sup>3</sup> sea en una versión más doctrinaria que plantea “socialismo o fascismo”<sup>4</sup> como la alternativa de las sociedades latinoamericanas.

Si la revolución es el eje articulador de la discusión latinoamericana en la década del 60, en los 80 el tema central es la *democracia*. Al igual que en el período anterior, la movilización política se nutre fuertemente del debate intelectual. Su inicio -al nivel regional- data de la conferencia sobre “las condiciones sociales de la democracia” que organizó el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en 1978 en Costa Rica. Esta fue la última intervención de Gino Germani y la primera salida internacional de Raúl Alfonsín.<sup>5</sup> Desde

<sup>1</sup> Frank, André Gunder: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Monthly Review Press, 1967.

<sup>2</sup> Cardoso, F. H. y Weyffort F. (editores): *América Latina: ensayos de interpretación sociológico-política*. Santiago, 1970.

<sup>3</sup> Cardoso, F.H. y Faletto E.: *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, 1969 (primera edición).

<sup>4</sup> Dos Santos, Theotonio: *Socialismo o fascismo, dilema latinoamericano*. Santiago, 1969.

<sup>5</sup> Los materiales fueron publicados en *Crítica & Utopía* Núms. 1, 2 y 4.

entonces toda la atención se centra en los procesos de transición que de manera gradual (Brasil, Uruguay), acelerada (Argentina) o estancada (Chile) conducen a la instauración de instituciones democráticas, relegando los obstáculos de la consolidación democrática (Perú, Bolivia) a un segundo plano. Tras la experiencia autoritaria, la democracia aparece más como esperanza que como problema. Cabe entonces preguntarse si los actuales vientos de democratización son “climas” coyunturales o si inician una transformación social. (...)

## 2.- La experiencia de nuevo autoritarismo

La perspectiva de la democracia nace de la experiencia autoritaria en los años 70. A partir del golpe militar de 1973 en Chile, los anteriores golpes en Brasil (1964), Perú (1968) y los posteriores en Uruguay (1973) y Argentina (1976) adquieren una significación común. Sin ignorar los rasgos específicos en cada país, particularmente en Perú bajo Velasco Alvarado,<sup>8</sup> el nuevo autoritarismo se constituye como una experiencia compartida: experiencia de una violencia *sistemática*, de un orden *programáticamente* autoritario y excluyente.

El objetivo de los golpes no es tanto el derrocamiento de determinado gobierno como la fundación de un nuevo orden. Se busca imponer una nueva normatividad y normalidad mediante procedimientos propios a una “lógica de la guerra”: la aniquilación del adversario y la abolición de las diferencias. De ahí un primer rasgo de la discusión intelectual pos-73: *la denuncia del autoritarismo en nombre de los derechos humanos*. Los intelectuales no luchan en defensa de un proyecto, sino por el derecho a la vida de todos. Y es en torno a los derechos humanos que se organiza una solidaridad internacional, proyectando a los intelectuales más allá de sus fronteras.

La *crítica* intelectual ya no invoca el futuro (la revolución) contra el pasado (el subdesarrollo). Por el contrario, asume la defensa de una tradición en contra de la ruptura violenta. Junto a la crítica se inicia una *autocrítica* al anterior protagonismo revolucionario (del cual Régis Debray fue la encarnación más conocida). Tiene lugar una nítida ruptura con la estrategia guerrillera.<sup>9</sup>

La gran enseñanza de los golpes militares es que el socialismo no puede (no debe) ser un golpe.<sup>10</sup>

Pero la principal preocupación del debate intelectual de esos años es el *análisis de los orígenes y la naturaleza del nuevo régimen autoritario*. Muy temprano queda claro que no se trata de un fascismo,<sup>11</sup> noción relegada al trabajo partidista de agitación. A partir del texto seminal de Guillermo O’Donnell sobre el Estado Burocrático Autoritario,<sup>12</sup> el Estado deviene el eje aglutinador de la investigación social en toda la región. Tanto la *Revista Mexicana de Sociología*<sup>13</sup> como algunas antologías<sup>14</sup> ofrecen un panorama de la extensa producción, varias de excelente nivel.

<sup>8</sup> Pease, Henry: *El ocaso del poder oligárquico*, Lima, 1977.

<sup>9</sup> Petkoff, Teodoro: *Proceso a la izquierda*, Barcelona, 1976.

<sup>10</sup> Weffort, Francisco: *¿Por qué democracia?* Sao Paulo, 1984.

<sup>11</sup> Borón, Atilio: ‘El fascismo como categoría histórica. En torno al problema de las dictaduras en América Latina’, *Revista Mexicana de Sociología*. 1977/2.

<sup>12</sup> O’Donnell, Guillermo: *Reflexiones sobre las tendencias de cambio en el Estado Burocrático-Autoritario*, Documento CEDES, Buenos Aires, 1976. (También en *Revista Mexicana de Sociología*. 1977/1.)

<sup>13</sup> *Revista Mexicana de Sociología*. 1977/1 y 2; 1978/3 y 4.

<sup>14</sup> Malloy, James (editor): *Authoritarianism and corporatism in Latin American*, Pittsburg University, 1976; Collier, David (editor). *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University, 1979; Lechner (editor) *Estado y política en América Latina*, México, 1981 (primera edición).

¿Por qué se interrumpe, por 1981, el estudio del Estado? No existe un balance crítico del debate, lo cual ilustra la escasa autorreflexión de los intelectuales y, por ende, las dificultades a conformar una tradición intelectual. (...) Ello nos sugiere una razón más profunda para el súbito desplazamiento del debate: la crítica al Estado Autoritario desemboca en la crítica a la concepción estatista de la política, vigente hasta entonces. En efecto, la preocupación por el desarrollo solía ir a la par con el énfasis en el Estado como el principal agente del desarrollo; frente a la insuficiencia o franca falsedad de la “democracia burguesa” se atribuía al Estado la responsabilidad por solucionar los problemas sociales. (...) En América Latina es el Estado Autoritario (y no un Estado de Bienestar keynesiano) el Leviatán frente al cual se invoca el fortalecimiento de la Sociedad Civil. De este modo, precisamente el desarrollo del Estado (autoritario) obliga a repensar las formas de hacer política.

En parte, la reflexión sobre el autoritarismo prosigue en los estudios sobre el *pensamiento neoliberal*. Al respecto cabe destacar un elemento importante. A pesar de la fuerte influencia del neoliberalismo y neoconservadurismo en los gobiernos autoritarios, sobre todo a través de su “modelo económico”, no se trata de un pensamiento latinoamericano propio. Son traducciones de Hayek, Huntington o de la escuela del *public choice*. Ello remite a un fenómeno más general: no obstante el peso de las derechas —tradicionales o “neocapitalistas”— en el desarrollo social y político de la región, no existe una intelectualidad de derechas. Hay figuras aisladas, pero aun ellas no presentan un pensamiento político fuerte, en polémica con el cual las izquierdas puedan elaborar sus propias posiciones. (Pensemos en la polémica de Gramsci con Croce o de Habermas con Luhmann.) No pudiendo enfrentarse a una interpretación liberal—conservadora de la realidad latinoamericana, la intelectualidad de izquierdas tiende a elaborar su crítica a través de la discusión europea o norteamericana, lo cual puede distorsionar sus esfuerzos por teorizar la práctica social en América Latina. Pero, ante todo, oscurece la lucha por definir la significación de la democracia.

### 3.- El nuevo ambiente intelectual

Es conocida la “violencia institucionalizada” que destruyó la vida universitaria y reprimió la actividad cultural. Muchos intelectuales tuvieron que refugiarse en el exilio, otros pudieron quedarse en sus países creando “centros informales” de trabajo. Una y otra “solución de sobrevivencia” modificaron la producción intelectual. Resaltaré cuatro aspectos que inciden en la revalorización de la democracia.

1) El golpe significa una dramática *alteración de la vida cotidiana*. Aunque poco visible, este hecho tiene gran impacto en la tradición más bien elitista y libresca de la intelectualidad. (...) Pero además la incertidumbre tiene otra consecuencia que me parece muy importante: fomenta una apreciación diferente de los procedimientos democrático-formales. Muchos intelectuales habían vivido la “democracia burguesa” como una ilusión o manipulación, incapaz de asumir los imperativos del desarrollo; la dictadura les enseña el carácter político de las cuestiones supuestamente técnicas.

Si no hay una “verdad” establecida o hábitos reconocidos por todos, entonces se hace indispensable instaurar “reglas de juego” que permitan defender los “intereses vitales” y negociar un acuerdo sobre las opiniones en pugna. La revalorización de la antes criticada “democracia formal” se inicia pues a partir de la propia experiencia personal más que de una reflexión teórica. Y no obstante el carácter primordialmente defensivo, esta experiencia probablemente repercuta sobre el arraigo afectivo que tenga la democratización en las izquierdas.

2) El exilio, pero también el trabajo en los centros privados nacionales conllevan una *circulación internacional* de los intelectuales antes desconocida. Santiago de Chile hasta

1973 y posteriormente Ciudad de México se transforman en centros de un debate latinoamericano. (...) Esta transnacionalización disminuye el provincialismo (frecuentemente complementado por un "europeísmo" acrítico) y facilita la renovación de un pensamiento político relativamente autónomo de las estructuras partidistas en cada país. Adquiriendo mayor autonomía respecto a las organizaciones políticas, la discusión intelectual (sobre todo en las izquierdas) logra desarrollar un enfoque más universalista (menos instrumental) de la política.

3) Otro aspecto particularmente relevante para los intelectuales de izquierda fue la *apertura intelectual*. Los golpes militares desmistifican la fe revolucionaria y hacen estallar un marxismo dogmatizado (...)

4.- Un cuarto punto a destacar es la creciente *profesionalización* académica de los intelectuales, sea mediante la ampliación y modernización de la universidad (Brasil), sea justamente a la inversa, por su desplazamiento a un mercado informal (centros privados) sumamente competitivo. Ambas situaciones aceleran los procesos de especialización, borrándose la imagen tradicional del intelectual como creador y transmisor del sentido de la vida social. Vuelve a primar el crítico por sobre el profeta y la vocación política ya no se apoya en un compromiso de militancia partidista.

Para resumir el cambio del ambiente intelectual quiero enfatizar la *nueva densidad del debate*, basada en un mayor contacto intrarregional (especialmente en el Cono Sur), una mayor disciplina académica y una mayor responsabilidad política. A pesar del carácter muchas veces errático de la investigación, el conocimiento de las distintas realidades nacionales es hoy mucho más profundo y extendido. Aunque suene paradójico, aun bajo circunstancias tan adversas como las chilenas, las Ciencias Sociales han tenido su mayor desarrollo en la última década, tanto por la diversidad temática y riqueza del análisis como en términos de productividad.<sup>19</sup>

#### 4. Pensar la alternativa

Alrededor de 1980 y especialmente a partir de la crisis económica agudizada en 1982, la atención se desplaza del autoritarismo hacia la democratización. En el debate sobre la alternativa democrática sobresalen dos pasos que preparan una renovación del pensamiento político latinoamericano.

Por una parte una *revalorización de la política*. La izquierda, enfrentada a la Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>20</sup> y a la ofensiva de neoliberales y neoconservadores,<sup>21</sup> descubre que la política no tiene una significación única y unívoca. Un eje fundamental de la lucha política es precisamente la lucha por definir qué significa hacer política<sup>22</sup>. A través de la crítica a la doctrina militar y al pensamiento neoliberal, el debate intelectual elabora una resignificación de la política, de la cual mencionaré tres características.

1) La contraposición de una "lógica política" a la "lógica de la guerra". En toda sociedad de clases las relaciones sociales son conflictivas; los conflictos devienen guerra cuando la vida de un sujeto —su razón de ser— depende de la muerte del otro. Interpretando las

<sup>19</sup> Portes, Alejandro: "From Dependency to Redemocratization. New Themes in Latin American Sociology", en *Contemporary Sociology*, septiembre, 1984

<sup>20</sup> Arriagada, Genaro y M.A. Garretón: "Doctrina de Seguridad Nacional y régimen militar", en *Estudios Sociales Centroamericanos 20 y 21*, Costa Rica, 1978

<sup>21</sup> *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, 1981

<sup>22</sup> Lechner, Norbert (editor) *¿Qué significa hacer política?* DESCO, Lima, 1982.

divisiones sociales como antagonismos excluyentes (socialismo o fascismo, libertad o comunismo), las relaciones quedan reducidas a un solo límite clasificatorio: amigo o enemigo. La lógica de la política no apunta al aniquilamiento del adversario, sino, por el contrario, al reconocimiento recíproco de los sujetos entre sí.

2) No se puede concebir una política democrática a partir de la “unidad nacional” o alguna identidad presocial, sino a partir de las diferencias. Se trata, en palabras de Hannah Arendt, de la condición humana de la pluralidad; la pluralidad es específicamente *la* condición de toda vida política.<sup>23</sup> (...)

3) Una revisión autocrítica de la izquierda se desprende también de una tercera objeción a las concepciones autoritario-neoliberales: la significación instrumentalista de la política. (...)

Por otra parte, tiene lugar una *revalorización de la sociedad civil*. (...)

## 5.- El debate teórico sobre la democracia

Conviene distinguir entre procesos de transición y procesos de consolidación democrática, pues se enfrentan a distintas prioridades de problemas. En el primer caso (Chile) la discusión sobre la democracia tiende a ser más paradigmática, buscando determinar y legitimar un orden alternativo al orden autoritario. La dificultad de la reflexión teórica reside en el hecho de que no tiene lugar una ruptura radical e integral entre dictaduras y democracia, sino “situaciones de encuentro”.<sup>27</sup> Una vez instaurada una institucionalidad democrática, la atención se vuelca hacia problemas concretos, estructurándose el debate en torno a temáticas sectoriales (inflación y desempleo, marginalidad urbana, reestructuración de la universidad, etcétera).

Restringiéndome a la revisión teórica de la cuestión de la democracia por parte de la izquierda, destacaré, aparte de los puntos mencionados en el párrafo anterior, el *pacto sobre las “reglas de juego”*.

El grueso del debate político intelectual puede ser situado dentro de la temática “neocontractualista”.

(...) En sociedades convulsionadas, cuya historia política se caracteriza por situaciones de empate catastrófico y vetos recíprocos (Argentina, Bolivia), por una fuerte polarización ideológica (Chile, Perú) o bien por mecanismos tradicionales de dominación (Brasil, Colombia, Ecuador), la idea del pacto y las estrategias de concertación significan importantes innovaciones. Ellas responden —tras la experiencia de desorden bajo los gobiernos autoritarios— a una aspiración generalizada por una institucionalidad estable y participativa. Recordemos el plebiscito de 1980 en Uruguay, las movilizaciones multitudinarias de 1983 en Argentina y de 1984 en Brasil. Apoyada en tal respaldo masivo, la noción de pacto expresa la búsqueda de un acuerdo complejo y confuso en que se sobreponen la restauración de “reglas de juego” fundamentales, la negociación de un itinerario y un temario mínimos para la transición así como el establecimiento de mecanismos de concertación socioeconómica. Aunque analíticamente podamos distinguir entre pacto constitucional (y el respectivo debate sobre la vigencia de una especie de “contrato social” hoy en día), un pacto político para la transición (como las Multipartidarias en Argentina y Uruguay o la Alianza Democrática en Brasil) y un pacto social *strictu sensu* (acuerdo patronal-sindical-estatal), de hecho los tres niveles se entrelazan necesariamente en las situaciones de transición.

<sup>23</sup> Arendt, Hannah: *La condición humana*, Barcelona, 1978.

<sup>27</sup> Delich, Francisco: “Teoría y práctica política en situaciones de dictadura”, en *Crítica & Utopía* 8, Buenos Aires, 1982.

Otra dificultad que enfrenta el debate sobre el pacto radica en la tensión entre la reconstrucción del sistema político y las exigencias de gobernabilidad. El ejemplo de Alfonsín ilustra dramáticamente cómo el propósito de *concertar* un sistema político se ve interferido e incluso contradicho por la urgencia de *gobernar*. El tema de la decisión política nos remite a un problema clásico de la teoría democrática: la relación entre pluralidad y voluntad colectiva. Desde este punto de vista, la situación latinoamericana resalta algunas cuestiones de la democracia con una fuerza mayor que el debate europeo.<sup>28</sup>

En América Latina la actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y en normas reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulativas, sino de crear aquéllas constitutivas de la actividad política: la transición exige la elaboración de una nueva "gramática".<sup>29</sup> Es decir, el inicio del *juego democrático* y el acuerdo sobre las *reglas de juego* son dos caras (simultáneas) de un mismo proceso. (...)

## 6.- El debate socialista

En fin, ¿qué se hizo de la idea motriz de la revolución: el socialismo? También en América del Sur las izquierdas sufren una *crisis de proyecto*. ¿Qué transformaciones propugnan? ¿Cuál es el orden posible y deseado? No parece exagerado hablar de una *crisis de identidad*. ¿Qué significa socialismo hoy en día en estas sociedades? La idea de una sociedad socialista pareciera haber perdido actualidad. En algunos países la referencia al socialismo aparece como un sueño nostálgico o simplemente *demodeé*. En otros países, donde tuvo mayor arraigo histórico, se vacían los referentes tradicionales dando lugar a un fraccionamiento organizativo. En este contexto de disgregación, *pensando a partir de la derrota*, es en buena parte mérito de intelectuales de izquierda haber planteado la democracia como la tarea central de la sociedad. La construcción del orden social es concebida como *transformación democrática de la sociedad*.

El vuelco de la discusión intelectual hacia la cuestión democrática significa una importante innovación en unas izquierdas tradicionalmente más interesadas en los cambios socioeconómicos.<sup>34</sup> Se inicia un proceso de renovación, cuyos resultados empero todavía no son previsibles. Por su mismo carácter intelectual, más dado a la crítica y la duda que a las consignas, el debate ha logrado cuestionar a las afirmaciones consagradas, pero sin elaborar una nueva concepción. ¿Cómo se articulan democracia y socialismo? Dos ejemplos ilustran la difícil trayectoria de una discusión a mitad de camino entre la ortodoxia y la renovación. Un caso significativo es el lugar privilegiado que ocupa tradicionalmente la lucha de clases. Criticando las connotaciones de la interpretación leninista (antagonismo irreconciliable, la clase obrera como sujeto preconstituido, el partido como vanguardia, la guerra revolucionaria), el pensamiento renovador abandona el concepto de "lucha de clases", sin precisar un enfoque alternativo. Pero además, primordialmente preocupado por la concertación de un orden viable y estable, tiende a soslayar el conflicto mismo. El énfasis en el compromiso -acertado a la luz de la experiencia histórica- corre el peligro de impulsar una "neutralización" despolitizadora de los conflictos sociales, forjando una visión armoniosa y, por tanto, equivocada de la democracia.

Un segundo ejemplo es la propia noción de socialismo. Este es invocado principalmente por los sectores ortodoxos, que los siguen planteando como una "necesidad histórica",

<sup>28</sup> Bobbio, Norberto y otros: "*Crisis Della democrazia e neo contrattualismo*" Roma, 1984; Bobbio, N.: *Il futuro della democrazia*, FCE, 1986; Veca, Salvatore: "Identità e azione collectiva" en *Materiali filosofici*, 1981/6.

<sup>29</sup> De Ipola, Emilio y J.C. Portantiero: "Crisis social y pacto democrático" en *Punto de vista* 21, Bs. Aires, 1984.

<sup>34</sup> Dos revistas han dedicado recientemente un número especial a las izquierdas y el debate socialista en la región: *Amerique Latine* Num. 21 (París, 1985) y *Plural* n° 3 (Rotterdam, 1984).

consecuencia de la crisis y el derrumbe del capitalismo. Las corrientes renovadoras, en cambio, privilegian la democracia política, sin mostrar similar creatividad para repensar el socialismo. A lo más se anuncia una perspectiva: el socialismo como profundización de la democracia.<sup>35</sup> Esta perspectiva elimina las connotaciones teleológicas y objetivistas del enfoque ortodoxo, pero plantea otra interrogante; ¿cómo compatibilizar la prioridad otorgada a los procedimientos formales con la defensa de determinados contenidos, históricamente referidos a la superación de la explotación económica y la desigualdad social? (...)

Cabe presumir que de la misma democratización vuelva a surgir el tema del socialismo. Su actualidad empero ya no radicaría en la creación revolucionaria de un "hombre nuevo" (Che Guevara), sino en la dinámica de un *proceso de subjetivación*, siempre tensionado entre la utopía de una subjetividad plena y las posibilidades de la *reforma institucional*.

<sup>35</sup> Moulian, Tomás: *Democracia y socialismo en Chile*. FLACSO, Santiago; Weffort, Francisco: *¿Por qué democracia?* Sao Paulo, 1984.

# Uruguay y la democracia.

## Tomo III\*

**\*GONZÁLEZ, Luis Eduardo .  
“Transición y restauración  
democrática” en Varios. *Uruguay y la  
democracia*. Tomo III. Ediciones de  
la Banda Oriental, Montevideo, 1985.  
Páginas 109 – 119.**

### Transición y restauración democrática

#### 2.- La apertura inesperada

El proyecto de reforma constitucional plebiscitado en 1980 fue el modelo final del orden deseado por el régimen autoritario. El proyecto fue rechazado por el 67% de los votos válidos, y con este rechazo se cerró el ensayo fundacional del régimen. Aún más: el resultado del plebiscito desautorizó *todas* las iniciativas “fundacionales” de las FFAA, porque las disposiciones transitorias del proyecto incluían los Actos Institucionales, supeditando su legitimidad a la decisión del electorado.

El resultado del plebiscito sorprendió a la mayoría de los observadores. No existen precedentes comparables, ni en el país ni fuera de él, de derrota oficialista en un contexto tan ásperamente autoritario como el del Uruguay de 1980. Las condiciones en que se desarrolló la breve campaña previa al plebiscito fueron severamente desiguales; las posibilidades de expresión de la oposición fueron muy limitadas. Hubo, pues lo que se podría llamar “fraude estructural”. Pero no hubo fraude directo, esto es, adulteración de los resultados; al día siguiente del plebiscito el gobierno anunció su derrota.

¿Por qué fue derrotado el proyecto del régimen? Esta pregunta involucra dos problemas diferentes: en primer lugar, por qué las FFAA se colocaron a sí mismas en una posición en la que podían ser derrotadas políticamente, y aceptaron luego la derrota; en segundo lugar, por qué fueron efectivamente derrotadas —esto es, por qué el electorado votó contra ellas.<sup>16</sup> En cuanto al primer problema, los factores relevantes parecen haber sido los siguientes: (I) el efecto de la cultura política nacional sobre el cuerpo de oficiales; (II) las formas en que las FFAA racionalizaron su actuación política, que subrayaban el carácter excepcional de su intervención y su condición de defensores de la nación y no de intereses sectoriales de

<sup>16</sup> En 1982 escribí un ensayo sobre estos temas cuyas conclusiones fueron corroboradas, a mi juicio, por los acontecimientos posteriores. Aquí me limito a resumir parte de esas conclusiones. Terminé una primera versión en febrero de 1982, presentada en la 10ª Conferencia Anual de la Latin American Studies Association en marzo de 1982 y publicada (en versión inglesa) en 1982 en la *Latin American Research Review* (vo. 18, n. 3). Una segunda versión, bastante más extensa, fue redactada antes de las elecciones internas de 1982, y fue publicada en Montevideo en 1984 (González, 1984).

ningún tipo; (III) el carácter estrictamente colegiado de la cúpula de las FFAA, que imponía un proceso de negociación continua y podía, por tanto, producir el curioso (o “perverso”, desde el punto de vista de la lógica autoritaria del régimen) efecto de asignar un rol *arbitral* al electorado, y (IV) el comparativamente bajo prestigio de la institución militar en la sociedad uruguaya y su aislamiento relativo. Todos estos factores contribuyen a explicar por qué las FFAA llevaron adelante el plebiscito y por qué aceptaron su derrota.<sup>17</sup>

¿Por qué rechazó el electorado la propuesta del régimen? Razones que no cabe repetir aquí me llevaron a concluir en 1982 que el plebiscito se caracterizó por la importancia del voto propiamente político y por la claridad del contraste existente entre las dos alternativas. Los votantes del “no” realmente se pronunciaron, “por encima de múltiples matices y diferencias, en contra del orden autoritario y a favor de la redemocratización”.<sup>18</sup> El plebiscito no fue, pues, un plebiscito contra la política económica del gobierno. Evidencias recientes confirman esta tesis. En mayo de 1986, el 44% de los montevideanos opinaba que las violaciones de los derechos humanos habían sido uno de los dos principales defectos del régimen anterior. En segundo lugar aparece la destrucción de la democracia, señalada por el 38% de los entrevistados. La primera crítica “economicista” aparece recién en tercer lugar (35% de los entrevistados vieron la caída del salario y las jubilaciones como uno de los dos principales defectos del régimen).<sup>19</sup> Es necesario tener presente, además, que la situación económica en 1984-85 era mucho peor que la de 1980.

Esto tenía consecuencias obviamente favorables para las perspectivas de la redemocratización, como los hechos posteriores confirmaron. El plebiscito también permitió algunas conclusiones sobre las tendencias del electorado. En primer lugar, la derecha (la mayoría colorada y la minoría blanca en las últimas elecciones realizadas antes del plebiscito, las de 1971) había apoyado el “sí”, y el centro y la izquierda el “no”. La derecha había obtenido el 37% de la votación nacional en 1971, y el “sí” obtuvo el 43% en 1980. Teniendo en cuenta que el fraude estructural debió producir más votos oficialistas que los esperables en condiciones realmente competitivas, los seis puntos de presunta mejoría de la derecha no parecían particularmente llamativos. En segundo lugar, el examen de los resultados a nivel departamental mostró que el pronunciamiento de los principales líderes no había decidido el plebiscito: “la discusión entre el sí y el no cruzó a través de todos los grandes grupos políticos excepto la izquierda”, no solamente a nivel de los líderes, sino también de los votantes. En consecuencia, “la *recomposición* del electorado es un hecho”. Los datos también sugerían que la izquierda, o al menos su electorado potencial, no había aumentado en forma significativa. Si esto era así, la recomposición del electorado era un proceso que transcurría dentro de los límites de los partidos tradicionales.<sup>20</sup>

### 3.- La oposición legalizada

La derrota de noviembre de 1980 abrió un período de suspenso, cerrado por la revisión del cronograma. En setiembre de 1981 asumió un nuevo gobierno, que también sugería una señal equivocada: tenía a su frente a un militar, el primero que asumía la presidencia desde el golpe de Estado de 1973. Por añadidura, ese militar —el General Gregorio Alvarez— había jugado un papel importante en los acontecimientos de 1973. El nuevo gobierno, sin embargo, debía durar tres años y medio, hasta marzo de 1985. Debía reorganizar la vida

<sup>17</sup> El último punto es particularmente importante a la luz de la experiencia chilena (González, 1985). En Chile hubo fraude directo, además del fraude estructural, como recientes declaraciones del General Leigh volvieron a poner en evidencia.

<sup>18</sup> González (1984), p. 21.

<sup>19</sup> Equipos Consultores, Serie Estudios de Opinión Pública, *Informe Mensual* nro. 6, julio 1985.

<sup>20</sup> González (1984), pp. 28-29.

de los partidos políticos, que a su vez debían competir en las elecciones que debían celebrarse en 1984. Debía, en síntesis, devolver el poder a los civiles.

El primer paso fue la negociación relativa al estatuto de los partidos políticos. El estatuto que las FFAA buscaban no era, por muchas razones, el que los partidos podían considerar adecuado. Con la izquierda fuera de juego, la mayoría blanca expuso sus puntos de vista pero se mantuvo al margen. Los colorados transaron, pero parecía claro que las FFAA no podían tirar demasiado de la cuerda si realmente buscaban alguna clase de acuerdo con las elites políticas —o al menos con una parte importante de ellas.

Los que se habían mantenido al margen participaron, sin embargo, en el proceso de “reconstrucción oficial” de los partidos vía el nuevo estatuto. El 60,5% del electorado votó en las elecciones internas de los Partidos Colorado, Nacional y Unión Cívica. “El resultado fue aún más adverso para el régimen que en 1980. Los sectores opositores dentro de cada uno de los dos grandes partidos triunfaron ampliamente: 76,2% en el Partido Nacional y 69,7% en el Partido Colorado... mientras en 1980 el 42% de los votos lo favoreció, el régimen obtuvo en 1982 el 22,7%, tomados los sectores blancos y colorados que lo apoyaban”.<sup>21</sup>

La derrota del régimen, aunque esta vez indirecta, fue aún mayor que la de 1980. La oposición más intransigente —la mayoría blanca— aparecía como la gran triunfadora, porque su victoria había sido aplastante dentro del Partido Nacional, y porque el Partido Nacional en su conjunto había recibido más votos que el Partido Colorado a través de todas sus fracciones. Los blancos habían “ganado”, aunque obviamente blancos y colorados no competían entre sí. Al interior del Partido Colorado, la mayoría de 1971, que había sido favorable al régimen autoritario, pasó a ser la minoría en 1982. Gillespie encontró una correlación baja entre esas dos votaciones (la de 1971 y la de 1982), pero encontró una correlación alta entre la votación de la —ahora— minoría colorada en 1982 y el voto por “sí” en 1980 —que como se recordará, había sido la posición del grupo. La recomposición del electorado mencionada en la sección anterior sólo había acentuado —como efecto neto— la tendencia preexistente en el Partido Nacional, pero había alterado la relación de fuerzas al interior del Partido Colorado, puesto que, como señala Gillespie, esa combinación de correlaciones sugiere que la estructura interna del voto colorado había cambiado entre 1971 y 1980, y no entre 1980 y 1982.<sup>22</sup>

En términos generales, el resultado más importante del proceso político que comenzó con la derrota del régimen en el plebiscito de 1980 y terminó con las elecciones internas de 1982 es éste: el régimen había transformado a la *oposición* en su único interlocutor político legítimo a través de su *propia legalidad*. La acción de las nuevas reglas de juego impulsadas por el régimen produjo ese resultado. De allí en adelante el rol de los grupos civiles afines al régimen pasó a ser secundario o nulo a través de toda la compleja red de negociaciones subsiguientes.

#### 4.- La oposición triunfante

El año siguiente, 1983, no definió la situación. Las conversaciones desarrolladas en el Parque Hotel entre las FFAA y la oposición fueron útiles, sin embargo, porque sugirieron a las partes cuáles podían ser los puntos verdaderamente no negociables para sus adversarios. El régimen hizo ruidos amenazantes luego del fracaso de las negociaciones del Parque Hotel, pero en la práctica era visible una cierta liberalización. En la segunda mitad del año,

<sup>21</sup> Rial (1984, Tomo I), p. 81.

<sup>22</sup> Gillespie (1985), p. 20.

una agitación social desconocida desde 1973 pasó al centro del escenario, comenzando con una “caceroleada” en agosto y culminando con un acto público masivo en noviembre. Enero de 1984 presenció el primer paro general en diez años. También aquí, como luego del acto de noviembre, la reacción verbal del gobierno fue muy fuerte; el Plenario Intersindical de Trabajadores fue ilegalizado. Su dirección, sin embargo, no fue detenida.

El resto es historia muy reciente y ampliamente conocida. Los acontecimientos políticos centrales fueron el retorno de Wilson Ferreira, el acuerdo o pacto del Club Naval, negociado entre las FFAA por un lado y los colorados y la izquierda, más la pequeña Unión Cívica, por el otro, y las elecciones de noviembre. Las razones de la centralidad de estos acontecimientos no son, sin embargo, del todo obvias. El retorno de Wilson Ferreira fue importante porque mostró que las FFAA controlaban la situación. Luego de marzo de 1986 la detención de Ferreira fue ampliamente ridiculizada; esto puede oscurecer el éxito de la acción represiva de las FFAA. En vísperas del retorno de Ferreira en muchos círculos influyentes y bien informados se daba por sentado que el gobierno caería: no lo apoyaba nadie, se sabía o suponía que en las FFAA había opiniones divergentes sobre los caminos a seguir, y se admitía que Ferreira era el caudillo político más importante del país. Sin embargo, Ferreira fue detenido e internado en un cuartel del interior del país sin costos visibles para el gobierno, y permaneció preso hasta después de las elecciones. El propio Ferreira resumió correctamente la situación en un reportaje realizado tiempo después de su liberación: hablando a propósito del momento adecuado para su retorno al país, comentó que si hubiera vuelto un año antes habría estado preso un año y medio en lugar de seis meses.

Las razones por las cuales el acuerdo o pacto del Club Naval fue uno de los acontecimientos decisivos son más claras. En primer lugar, concretó la realización efectiva de las elecciones de noviembre y las condiciones en que se realizaron. En segundo lugar, hasta sus críticos, al denominarlo “pacto”, lo muestran como una transacción entre posiciones diferentes, *ninguna* de las cuales *domina* a la otra. En la práctica, las FFAA no cedieron en dos cosas: por un lado, vetaron la candidatura del Líder político más influyente del país, que no había vacilado en negociar con los comunistas en el exilio; las dos cosas juntas lo hacían doblemente peligroso desde el punto de vista de las FFAA. Por otro lado, se reservaron un lapso de tiempo prudencial, si no de relativa autonomía institucional, al menos poniendo ciertos límites a la capacidad de manipulación de sus mandos por parte del poder civil. Estos son los puntos centrales: en casi todo lo demás en términos sustantivos cedieron, aunque las formas pueden disimularlo. Desde el punto de vista de sus adversarios civiles la situación es estrictamente simétrica. Ganaron en casi todo, con dos salvedades importantes. La concesión más problemática no fue, me parece, el margen de maniobra interno concedido a las FFAA, sino el veto sobre Ferreira. El veto a Seregni, líder de la izquierda, no es comparable, porque nadie suponía que la izquierda tuviera chance real de ganar la elección. Pero el Partido Nacional, y sobre todo el Partido Nacional con su caudillo al frente, sí la tenía. Los políticos que pactaron, entonces, cedieron la cabeza de su principal rival, no la propia. Esto pudo tener consecuencias graves para el proceso redemocratizador. Sus consecuencias potencialmente más negativas no se concretaron, en parte por el resultado de la elección y en parte por el rumbo político tomado por la dirección del Partido Nacional, pero esto no quiere decir que su costo haya sido totalmente cancelado.

En tercer lugar, el acuerdo o pacto del Club Naval dejó a la izquierda “adentro” del sistema político, y esto es un resultado a mi juicio muy positivo para el sistema en su conjunto y para las perspectivas de la redemocratización. Esto fue un resultado directo de las necesidades del momento, por un lado, y por otro concretó una posibilidad latente desde 1971. Las elecciones de 1971 inauguraron un sistema de dos partidos y medio, por así decirlo. El “medio”, la izquierda, adquirió por lo tanto una capacidad de árbitro real del sistema. Cuando los dos partidos mayores se dividieran en partes más o menos iguales — partido contra partido o alianzas de fracciones de uno y otro bando contra una coalición opuesta— el “medio” podía inclinar la balanza. El clima político posterior a 1971 no era

propicio para arbitrajes de esta naturaleza. En 1984, sin embargo, las circunstancias habían cambiado. El Partido Colorado por sí solo no podía cerrar un trato con las FFAA porque no representaba siquiera la mitad del país. La posible estabilidad de un pacto semejante *en el marco de una apertura democrática* era harto dudosa. El “medio” hacía viable el pacto, pero el precio objetivo equivalía a dejarlo “adentro” del sistema, convertido en una oposición respetable —y por eso mismo potencialmente leal.

Las elecciones mismas, finalmente, para el presente propósito no requieren mayores comentarios. La minoría colorada de 1971, transformada explícitamente en mayoría en 1982, consolidó su liderazgo interno y llevó a su partido a ganar la elección nacional. El 42% pro-régimen autoritario entre los votantes de 1980, reducido al 23% en 1982, se redujo ahora a apenas el 10%. El sistema de partidos emergente de la elección es, estructuralmente, el mismo de 1971. El orden autoritario lo había congelado, no destruido.<sup>23</sup>

## 5.- Conclusiones

La sumaria descripción precedente proporciona un marco para la discusión de los factores mencionados al principio como influyendo o determinando el curso de la redemocratización.

Comenzando por las presiones externas, y en particular potencialmente la más poderosa de ellas, la de los EE.UU. Cuando en 1976 comienza el ensayo fundacional del régimen, la influencia norteamericana se ejerció, infructuosamente, en dirección contraria a la finalmente asumida por las FFAA. La expectativa de futuro era aún peor desde el punto de vista del régimen, porque se temía una victoria demócrata en las elecciones presidenciales —como efectivamente ocurrió con Carter. A la inversa, cuando la derrota en el plebiscito abrió la transición el viento había cambiado y las señales eran mucho más favorables al régimen.<sup>24</sup> En los dos momentos, pues, estas señales externas se encaminaban en direcciones opuestas a las elegidas por las FFAA.

Los efectos de la apertura política en Argentina y Brasil tampoco parecen haber sido influyentes en la *transición*. Brasil pudo influir en 1971, aunque el curso de los acontecimientos evitó una posible intervención directa de consecuencias potencialmente catastróficas. Influyó también en las formas que asumió el ensayo fundacional. Pero los tiempos y etapas claves de la transición uruguaya no parecen asociados a la dinámica del proceso brasileño. Análogas consideraciones valen para Argentina. En 1975-76, cuando la caída de Isabel Perón era inminente, el curso argentino pudo influir a favor del ensayo fundacional, como algunos indicadores de colaboración en materia represiva sugieren más bien ominosamente. Pero desde 1980 hasta la derrota de las Malvinas claramente no fue así. Tampoco después: la democratización argentina fue demasiado traumática, y los problemas por ella generados para los militares demasiado espinosos como para influir positivamente en la transición uruguaya, que transcurre desde el principio por caminos diferentes y con su propio ritmo.

En suma, los factores políticos externos fueron a lo sumo secundarios en la determinación de la transición uruguaya. Otras opiniones apuntan en el mismo sentido. Según Torres, la transición “surge desde adentro mismo del régimen y como reflejo fundamentalmente de factores internos”.<sup>25</sup> Paúl Haber señala conclusiones que apuntan en el mismo sentido,

<sup>23</sup> González (1984), p. 31. Rial (1985) proporciona el cuadro más completo de los resultados de la elección. Mieres discute acertadamente, a mi juicio, algunos de los aspectos centrales de la breve campaña electoral (Mieres, 1985. esp. pp. 7-18).

<sup>24</sup> Uno de los Comandantes en Jefe del momento señaló públicamente su satisfacción con la derrota de Carter a manos de Reagan indicando que “ese hombre” (Carter) “era un martirio”.

<sup>25</sup> Torres (1985), p. 173.

compartidas, en términos generales, por un grupo relativamente amplio de académicos Uruguayos.<sup>26</sup>

El problema del impacto de la crisis económica que afecta a América Latina puede separarse en dos partes. En primer lugar, la crisis no determinó el comienzo de la transición. He argumentado que el voto en el plebiscito fue esencialmente político, pero además el impacto de la crisis *no era* aún visible en 1980.<sup>27</sup> Los indicadores macroeconómicos recién comienzan a deteriorarse después de 1980. En rigor, desde el punto de vista económico el régimen eligió el mejor momento posible para llevar a cabo el plebiscito.<sup>28</sup> En segundo lugar, sin embargo, el desarrollo de la crisis, ya plenamente visible cuando las elecciones internas de 1982, aceleró vigorosamente la pérdida de sustento político del régimen, tanto a nivel popular como entre las élites empresariales. Pienso que éste es un punto sobre el que existe consenso.

Por tanto, y en relación al conjunto de los factores externos, de mi análisis surge que la transición uruguaya aparece determinada, en lo *inmediato*, por procesos internos. La crisis ejerció un efecto acelerador, pero no la determinó. Esto no quiere decir que la relativa contemporaneidad de la ola redemocratizadora en el Cono Sur —en la que ahora sólo falta Chile— sea un puro azar. Del mismo modo que hay causas comunes en la emergencia de los regímenes burocrático-autoritarios de la región, también existen factores comunes que explican porqué los autoritarismos burocráticos fueron formas inestables de dominación. Pero esto es asunto de problemas estructurales comunes, no de mecanismos como el presupuesto por la teoría de los dominós. Mi argumento si quiere decir que las formas políticas concretas a través de las cuales se expresan esas tensiones estructurales comunes son específicas a cada caso y en principio independientes entre sí. Y esto es así porque las maneras de hacer política, las culturas políticas de los distintos casos son consistentemente diferentes.

¿Cómo se anudan, pues, los determinantes internos de la transición? O, dicho de otra manera, ¿cuál es la impronta del estilo específicamente uruguayo de hacer política sobre la transición?

Los factores internos configuran un triángulo: presión popular, elites políticas civiles, cúpula militar. La cuestión está en cómo se relacionan sus vértices. Los distintos actores ven diferentes triángulos. En el discurso político de las FFAA la democratización es en principio *concedida*: el régimen dispone el retorno a formas democráticas luego de logrados sus fines políticos, esto es, luego de cerrar el paso al totalitarismo. Pueden haber habido excesos (en el calor de la represión) e incluso errores políticos (como prolongar la situación de facto más de lo necesario o lo conveniente), pero en lo esencial ése es el cuadro.

En la oposición civil hay diferentes perspectivas. Para buena parte de la izquierda, incluido el liderazgo de los movimientos sociales, la democratización es *conquistada*, arrancada a las FFAA derrotadas políticamente por la lucha popular. Para los defensores del pacto, las FFAA estaban derrotadas, pero era preferible una salida negociada, relativamente rápida y garantizadamente pacífica. El costo real del pacto era más bajo que estos logros. Para los críticos, el pacto fue en el mejor de los casos un grave error, y en el peor una

<sup>26</sup> Haber (1984), p. 17.

<sup>27</sup> Fishlow(1983),pp.6-7.

<sup>28</sup> Esto no niega la importante caída del salario real entre 1973 y 1980. Pero el ingreso familiar había caído menos que el salario real, y la economía continuaba un ciclo de expansión desconocido en los veinte años previos, expansión que sin duda alentaba expectativas. Jorge Otero Menéndez recuerda, por otra parte, que han existido comienzos de transición sin crisis económica (como Turquía y España) y, a la inversa, crisis económicas importantes que no condujeron a una transición (Otero, 1985, p. 101).

maniobra destinada a sacar al Partido Nacional de la carrera, porque, precisamente estando las FFAA derrotadas, era preferible esperar un poco más, si era necesario, para garantizar una salida límpida que no torciera la voluntad popular.

Aguiar señaló, creo que correctamente, que desde el ámbito académico el triángulo tiende a ser visto sin vértices dominantes; la transición es el resultado de una serie de actos donde el titular del poder, las FFAA, juegan un rol significativo. A mi juicio esta es efectivamente la imagen que se desprende de la descripción anterior. Es imposible decidir si hubieran sido viables condiciones mejores y/o menos costosas que las resultantes del Club Naval,<sup>29</sup> pero es seguro que el Club Naval fue realmente una transacción: nadie cedió nada graciosamente, nadie arrancó nada sin contrapartida. Una conclusión tan simple como esta tiene, sin embargo consecuencias importantes. En particular, las FFAA continúan siendo, y continuarán siéndolo en el futuro durante un lapso difícil de estimar, un factor de poder *distinto* al que en teoría deben ser en un orden democrático. El gobierno civil *necesita* una política militar destinada a consolidar su control sobre las FFAA. Después de todo, mirando hacia el pasado nacional no debería sorprender que la reconstrucción de unas FFAA civilistas como las que el país ya conoció sea una tarea de varios años.

La importancia de la presión popular puede referirse a dos cosas diferentes. La presión popular directamente manifestada en la calle jugó un rol importante pero circunstancial y subordinado a una estrategia mayor. Sirvió como instrumento de presión sobre las FFAA porque siempre estuvo bajo control y porque se mantuvo dentro de ciertos límites. Si estas condiciones no hubieran sido satisfechas probablemente habría jugado un rol negativo. Esta conclusión parece particularmente relevante a la luz de la actual situación chilena. El otro sentido en que cabe hablar de presión popular, el electoral, fue absolutamente decisivo. Determinó el comienzo de la transición y seleccionó al liderazgo político que debía llevarla adelante. En cuatro años se pronunció tres veces (en 1980, 1982 y 1984) decidiendo el curso de los acontecimientos, todas ellas en contra de las FFAA y por mayorías cada vez más aplastantes. Es un récord curioso para un régimen autoritario. Tan curioso como el récord mismo (e igualmente revelador) resulta que las FFAA en cierto modo se jacten de él.

El tercer vértice, la élite política, tejió un juego político particularmente sofisticado. Durante todo el proceso de apertura hay una lógica sinuosa pero constante que puede analizarse del siguiente modo. Cuando se negoció el Estatuto de los Partidos la mayoría blanca se retiró —y luego, contradictoriamente, empleó el instrumento que se negó a convalidar. Cuando se abrió la negociación del Club Naval que culminó con las elecciones de noviembre, la mayoría blanca también se retiró, y luego, exactamente igual que en 1982, contradictoriamente empleó el instrumento que previamente se había negado a convalidar. Con el criterio simple del recuento de votos, la primera maniobra resultó triunfante, y la segunda fracasó. Pero éste no es el punto más importante. Cuando la mayoría blanca se retiró de la negociación sobre el Estatuto de los partidos, marcó unilateralmente un límite. Si el gobierno autoritario trataba de imponer condiciones demasiado duras a los colorados, entonces no había Estatuto (o era impuesto por el gobierno). Exactamente la misma situación se repitió en 1984. La izquierda se transformó en el fiel de la balanza (y lo hizo honestamente): si el gobierno hubiera impuesto condiciones que sobrepasaran su última línea de negociación, violentando sus principios, entonces no existía acuerdo, porque el Partido Nacional estaba en una posición aún más dura. En el segundo caso la lógica de la situación aparece aún más claramente. La última línea de negociación del *Frente Amplio* se transforma en *la* última línea porque la mayoría blanca, al adelantar aún más la suya, la transformó en el límite mínimo en el que un acuerdo era aún posible, puesto que el Partido Colorado no estaba dispuesto a llevar adelante un pacto por sí solo.

<sup>29</sup> Es un imposible lógico; las afirmaciones en contrario son condicionales contrafácticos.

Dicho en otros términos, la mayoría colorada jugó consistentemente el rol del “blando” en el proceso de apertura desde la negociación del Estatuto de los partidos, y la mayoría blanca jugó consistentemente el rol del “duro” a partir del mismo momento. Este reparto de roles y el permanente regateo a lo largo del proceso fue lo que hizo posible que los límites definidos por el propio gobierno retrocedieran constante y casi misteriosamente hasta culminar en la restauración democrática. Desde este punto de vista, la transición aparece como una negociación prolongada durante la cual uno de los equipos –la elite política democrática– aparece dividido durante todo el proceso en dos bandos cuyo juego recíproco redefine constantemente las posiciones, división que a la postre resulta enteramente funcional para sus fines últimos. La lógica de la situación es tan clara que cabría sospechar la existencia de un acuerdo secreto entre los competidores principales.

Personalmente opino que se trata más bien de un acuerdo tácito que se va revelando paulatinamente a todos los participantes. Lo que hizo posible el acuerdo tácito fue el acuerdo de fondo sobre los fines perseguidos: *toda* la oposición civil buscaba realmente la restauración democrática, no un ajuste cosmético del orden autoritario. Aquí se advierte la relevancia de los factores ideológicos y el impacto de una cultura política democrática construida a lo largo de muchos años. Ese impacto se percibe también, creo, en unas FFAA curiosamente infiltradas por un virus democrático, y sobre todo en una población que no se arredró por los métodos pedagógicos más bien rudos de las FFAA antes del plebiscito de 1980 y concluyó timoneando la transición, al menos hasta ahora, hacia la restauración democrática.

## Referencias bibliográficas

- Equipos Consultores Asociados (1985): *Informe Mensual*, Serie Estudios de Opinión Pública, varios números.
- Fishlow, Albert (1983): "The Great Latin American Depression of 1979", University of California, Berkeley.
- Gillespie, Charles (1985): "Uruguay" transition from collegial military-technocratic rule". Yale University.
- González, Luis E. (1985): "Transición y partidos en Chile y Uruguay". CIESU/DT 93/85.
- (1984): *Uruguay: una apertura inesperada*. Montevideo: CIESU-Ediciones de la Banda Oriental.
- Haber, Paul L. (1984): "Uruguay and Democracy", A report on the conference organized by the Wilson Center, Washington.
- Otero Menéndez, Jorge (1985): "La transición política hacia la democracia: el 'naipe de dos palos' y los 'campos minados' " en Gillespie y otros, *Uruguay y la democracia* (tomo II) Op. cit.
- Rial, Juan (1985): *Uruguay: elecciones de 1984*. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.
- (1984): *Partidos políticos, democracia y autoritarismo*. (2 vols.). Montevideo, CIESU-Ediciones de la Banda Oriental.
- Torres, Cristina (1985): "Las Fuerzas Armadas uruguayas en la transición hacia la democracia", en Charles Gillespie y otros, *Uruguay y la democracia* (tomo II) Op. cit.

# Uruguay y la democracia.

## Tomo III\*

**\*de RIZ, Liliana. "Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada" en Varios. *Uruguay y la democracia*. Tomo III. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985. Páginas 133 – 136.**

### Uruguay: la transición desde una perspectiva comparada

#### V.- La salida pactada

El éxito de la transición examinada como proceso político, y por lo tanto conflictual, a través del cual un régimen autoritario va cediendo terreno al juego político más abierto, depende de cómo se resuelve, en cada caso, el dilema de la salida. No basta, pues, que haya una voluntad generalizada de cambio en la sociedad, y que el régimen se debilite y reaparezca la dimensión colectiva del proceso político: Chile es un buen ejemplo hoy de esta aseveración, como lo fue Argentina hasta la derrota en la guerra de las Malvinas. El problema se centra, pues, en cómo se instrumenta la ruptura del régimen y en quiénes son los encargados de llevarla a cabo.

En Uruguay, las piezas claves de la organización de la transición son los partidos políticos (y ello sin que se minimice el papel de las movilizaciones populares anti-régimen). (°) La transición es un *affaire* de las élites políticas y de los militares. Esta culminó en un pacto institucional cívico-militar, definido como un "cambio en paz", sin confrontación ni represión, fruto de la automoderación de las partes, de su "realismo" (Líber Seregni, inhabilitado aún como candidato del Frente Amplio calificó a la solución de "salida realista", Clarín, Bs. As., 12 de agosto/84).

El resultado de la transición es la restauración del viejo sistema de partidos. Un sistema que, como se vio, está profundamente enraizado en la sociedad uruguaya.

Mientras que en Brasil, la transición iniciada por el régimen dio como resultado un nuevo sistema de partidos y definió la naturaleza y contenidos de la lucha partidaria, en Uruguay, la continuidad con el pasado es el rasgo más saliente, incluso si se la contempla en el trasfondo de las experiencias de Chile y Argentina.

\* Las manifestaciones populares y la presión de las organizaciones de la sociedad civil comienzan a emerger como consecuencia de los fracasos del régimen, en particular, del resultado arrojado por el plebiscito y su articulación con los partidos es reciente.

Esta continuidad con el pasado parece situarse fundamentalmente en el plano de la cultura política uruguaya, en el peso de las creencias liberales y las instituciones que las encarnaron. En las otras situaciones, incluso en la chilena, los vientos liberales soplan desde hace mucho menos tiempo.

En Chile, el régimen no creó su propio partido pero las lealtades políticas sufrieron alteraciones: la derecha abdicó de su representación partidaria y el centro político perdió adherentes en favor de la derecha y de la izquierda. Los alineamientos políticos actuales, si bien mantienen el clivaje izquierda, centro y derecha, sufrieron alteraciones: la creación de multipartidarias como la Alianza Democrática y el MDP son muestras de esos cambios.

Mientras que en Brasil, los protagonistas de la transición son los partidos, de la oposición y el oficial (el régimen nunca se confundió con la institución como en Uruguay y Argentina ni se identificó con la figura personal de un caudillo, como en Chile), y el lugar de las negociaciones es el Congreso, una institución que los militares brasileños no suprimieron, en Uruguay, la salida descansó en la restauración del sistema político y la perspectiva de elecciones constituyentes y de una democracia representativa. En Brasil, el tema crítico de la transición fue siempre el de la sucesión del régimen. Hasta el presente, la rotación de militares en el gobierno se llevó a cabo no sin conflictos, pero sin quebrar el régimen. La reciente formación de la Alianza Democrática (alianza entre la oposición moderada y el ala más liberal del partido oficial), emergió como solución para encaminar la transición, desde la Presidencia de un político moderado y moderador como Tancredo Neves, el actual candidato de AD y en un contexto de creciente pérdida de la iniciativa por parte del régimen. Comparada con la uruguaya, se observa la paradoja de que en Brasil, la salida se negocia en el Congreso, entre los partidos y sin ciudadanos que voten, sino con manifestantes en las calles, mientras que en Uruguay, la salida se negocia en un ámbito privado, "los salones del Parque Hotel", entre dirigentes de partidos políticos y militares, representantes de la institución y del régimen a la vez, para situar al Congreso como el *locus* constituyente, un Congreso que resulte de la voluntad de los ciudadanos expresada en el voto.

La situación argentina es difícilmente comparable con las restantes: allí, el régimen se derrumba como consecuencia de una guerra que pone al desnudo su doble fracaso, político y militar, y su debacle interna. Los partidos llegan por las puertas que el propio régimen abre.

## Conclusión

Este análisis, en clave político institucional, de la emergencia, erosión y actual desenlace del régimen autoritario en Uruguay se propuso mostrar, recurriendo a un argumento comparativo, el papel que en esa sociedad cumplieron las creencias y los marcos político institucionales en la política de las élites políticas (incluido los militares) y en la política de "los de abajo". ¿Cómo se compagina la intensidad de la represión ejercida en Uruguay con el carácter nada drástico o dramático de la salida?

En Uruguay, como en Brasil y en Chile, la transición se inició desde arriba, pero esta característica no basta para comprender su especificidad. El significado de las diferencias entre procesos iniciados desde arriba es tan relevante como las diferencias entre estos y el caso argentino de transición por derrumbe del régimen. Parece necesario, pues, agregar una variable clave, cual es la modalidad que la apertura reviste en cada caso nacional. Y en el caso uruguayo, esa modalidad no puede ser separada de la tradición política. La transición no rompió esa tradición, por el contrario, se movió dentro de sus moldes (y ello, a pesar de la continuidad de la represión). ¿Acaso el proyecto político con el que los militares esperaron transformar las relaciones entre la sociedad y el estado e instalar una democracia autoritaria, no fue un proyecto legalista y civilista? El razonamiento comparativo refuerza esta hipótesis,

que como todo argumento *ex post facto*, por si solo es endeble. Al menos, ese razonamiento permite señalar significativas variaciones en la morfología política uruguaya. Esas variaciones en el régimen que precedió al autoritarismo y en el mismo régimen autoritario aparecen asociadas a la política de los actores colectivos, a sus estrategias y concepciones.

Esta conclusión no implica negar el peso que el fracaso de la política económica tuvo en la erosión del régimen y su búsqueda de “puentes” entre la sociedad y el estado.\* Sólo quiere señalar que la singularidad del camino emprendido por los militares en sus intentos institucionales por lograr legitimidad, y la particularidad de la salida negociada, obligan a incorporar el plano político institucional para comprenderlos.

Podrá argumentarse que el aislamiento del régimen (la pérdida de sus bases sociales de apoyo) ocurre en un contexto de baja amenaza de los sectores populares (a diferencia de Chile, por ejemplo). Sigue en pie, sin embargo, la pregunta acerca del por qué de esta *ciudadanía moderada*. Aun rompiendo la apatía, la presión desde abajo aparece como una presión “ciudadana”...

---

\* Tampoco se niega el eventual peso de factores internacionales como la pinza democrática en la que el Uruguay se encuentra, entre Brasil y Argentina, pese a que aún no hay análisis sobre el tema en la actual coyuntura uruguaya.

# Movimientos sociales en el Uruguay de hoy\*

**\*FILGUEIRA, Carlos . “Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay, 1985” en C.Filgueira (compilador): *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. CLACSO, CIESU, EBO, Montevideo, 1985. Páginas 11 – 15; 21 - 23; 45 – 47.**

## Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay, 1985.

### I.- Introducción

Durante el período autoritario, entre fines del año 1973 e inicios de 1985, son reconocibles tres etapas del sistema político uruguayo que afectaron en forma diferente la existencia, expresión y funcionamiento de los movimientos sociales.<sup>1</sup>

La primera etapa, cuyos antecedentes se reconocen aún antes del año 1973, corresponde al cierre de los canales de expresión de la sociedad civil y política, congelamiento de las organizaciones tradicionales de agregación y articulación de demandas, desestructuración de las formas colectivas de identificación de los actores sociales, y pérdida consecuente de los marcos de referencia de las orientaciones individuales. En esencia se trató de un período de fuerte desmovilización social y política sustentada en la represión y coerción abierta (supresión de los gremios y libertades sindicales, control e ilegalidad de los movimientos sociales, persecución a los líderes, disolución de los partidos políticos, control de agremiaciones, supresión de libertad de reunión, de comunicación, etcétera).

Podemos ubicar tentativamente el final de esta etapa sobre los umbrales de la década del ochenta. Hasta ese momento las organizaciones sociales y políticas preexistentes y otras nuevas que se crean en el período, dan lugar a formas clandestinas o semiclandestinas,

<sup>1</sup> Para la transición del estado de excepción a la democracia véase: González L. E., *Uruguay 1980-81: Una apertura inesperada*. Latin American Research Review, 1983; Amarillo M. del H., *Participación Política de las Fuerzas Armadas*, en Gillespie Ch., Goodman L., Rial J. y Winn P.; Uruguay y la Democracia, EBO, Uruguay, 1984; Rial J., *La reorganización de los Partidos Tradicionales*, Serie Documento de Trabajo, CIESU, N° 41, Montevideo, 1984; Rial J., *The Political Coyunture in Uruguay*, Serie D. de T., CIESU, Montevideo, 1984; Filgueira C., *Puesta al día: el caso Uruguay*, en DEBATES, N° 1, B. Aires, 1984; Gillespie Ch., *From Suspended Animation to Animated Suspension: Political Parties and de Difficult Birth of Uruguay's Transition 1973-83*; D. de T., CIESU, N° 94, Montevideo, 1985; SIJAU, Uruguay y Paraguay: la Transición del Estado de Excepción a la Democracia, EBO, Temas del Siglo XX, Uruguay, 1985.

de escasa presencia pública en virtud de las restricciones impuestas para su desenvolvimiento. En algunos casos, se trató apenas de organizaciones congeladas tendientes a mantener el “acervo” ideológico-cultural del movimiento original, en otros, de organizaciones larvarias que, bajo objetivos explícitos y públicos aceptados por el régimen, ocultaron subyacentes intereses y propuestas de los movimientos originarios o de los nuevos surgidos en el período.

Como consecuencia de la derrota experimentada por el régimen en el Plebiscito de 1980 y de los pasos siguientes (elecciones internas de algunos partidos políticos tendientes a reconstituir las autoridades partidarias, en 1982), se abrió un espacio antes inexistente para las expresiones y organizaciones políticas. Ello incluyó, en la práctica, no solamente a los actores “legitimados” por el régimen para su constitución, sino también a otros actores políticos partidarios y sociales que encontraron “de facto” un clima político propenso para su desarrollo. Si cabe una denominación sintética de esta etapa, digamos que no se trató ya de una fase “defensiva” de la sociedad civil y política. Al contrario, fue una fase reactiva de los movimientos sociales y partidos políticos que procuraban imponer, desde los escasos espacios obtenidos nuevas reglas de juego opuestas a las del régimen.

Ello fue posible porque, de hecho, la realización de las dos instancias de consulta popular —plebiscito y elecciones internas— ya habían socavado el monopolio de la iniciativa política que hasta ese momento había retenido para sí el régimen militar.

En esta etapa se manifiestan públicamente —y se organizan internamente— muchos de los nuevos y viejos movimientos sociales y partidarios que no habían podido expresarse públicamente en el momento anterior. Entre ellos el movimiento estudiantil universitario y secundario (ASCEEP), los movimientos cooperativistas de vivienda (FUCVAM), organizaciones gremiales y sindicales (PIT), otros movimientos juveniles, movimientos de amas de casa, “ollas populares”, movimientos comunales, organizaciones rurales de pequeños y medianos productores, movimientos de mujeres, etcétera. Paralelamente, en la esfera político partidaria, también se asiste a la reconstitución de los dos partidos tradicionales —en sus múltiples fracciones—, de la coalición de izquierda a través de la recomposición de los partidos y fracciones que la integran. A pesar del permanente conflicto que signa esta fase —establecido alrededor de las violaciones de las leyes del juego, que el régimen aduce en contra de los actores que no se sujetan a ellas—, parece claro de cualquier forma que esta es una etapa esencialmente reconstitutiva de la trama social y política precedente al golpe de Estado. Con ello se afirma —como antes— la importancia que en el sistema político habían tenido los diferentes movimientos sociales.

Por último, es posible identificar el inicio de la tercera etapa con la culminación del proceso de negociación entre el régimen militar y las fuerzas de la oposición democrática que da lugar a las nuevas reglas del juego acordadas en el Club Naval y el llamado a elecciones nacionales para el año 1984. Con esta instancia, el proceso de apertura democrática —proscripciones de líderes y partidos mediante— alcanza el punto más avanzado que se conoce desde 1973 y consolida el espacio de facto para casi todas las fuerzas y movimientos sociales existentes.

Esta etapa se caracteriza por la acción de los movimientos sociales y partidos políticos tendiente a enfrentar la instancia electoral del 84, y por la rearticulación de aquéllos dentro del sistema de partidos reemergente. Dos hechos merecen señalarse como indicativos de esta etapa: en primer lugar, la acción de algunos movimientos sociales haciéndose presentes en el nuevo escenario político en forma de oposición abierta al régimen —por ejemplo, la negativa del Movimiento Cooperativo de Vivienda a pagar las cuotas del régimen de prestaciones estatal, las oposiciones obreras y la movilización estudiantil— y en segundo lugar, la plena participación de los movimientos sociales en la Concertación Nacional Programática que se lleva a cabo en el período previo a las elecciones.

El mecanismo de la Concertación establecido incluyó en su momento diversas instancias que culminan finalmente con la constitución de la CONAPRO (Concertación Nacional Programática), en la cual los partidos políticos, movimientos sociales, sindicatos, movimientos corporativos, gremiales empresariales, se constituyeron en múltiples Comisiones (Política Económica, Política Habitacional, Salud, Seguridad Social y otras) encargadas de establecer los acuerdos mínimos y lineamientos de la política futura del gobierno democrático.

En esta etapa, por lo tanto, la acción de los movimientos sociales tiene ya el carácter positivo —no reactivo o defensivo— y su referente está dado por la legitimación del nuevo orden democrático.

Como consecuencia de este proceso brevemente descrito, no cabe duda de que los movimientos sociales se incorporaron al proceso democrático que se abre a partir de marzo de 1985, en forma plena y revitalizados por su acción en el período autoritario. Por una parte, la supresión de los mecanismos tradicionales de mediación política y de la expresión de intereses y demandas de la sociedad parece haber actuado reforzando manifestaciones espontáneas de la sociedad civil. Por otra parte, la misma inexistencia de instancias articuladoras y mediadoras constituidas por los partidos políticos, gremios y sindicatos, parece haber incidido en la máxima autonomía relativa de esos movimientos con respecto a sus matrices históricas de inserción. En cualquier caso, es claro que si algo caracterizó a los movimientos sociales en el período autoritario, fue su diversificación, autonomía y espontaneísmo.

En segundo lugar, es destacable igualmente la heterogeneidad de este tipo de manifestaciones. A diferencia del período democrático preautoritario, donde la dominante de los movimientos sociales se nucleaba alrededor del sindicalismo, resulta notoria ahora la presencia de movimientos “nuevos”, asentados en múltiples demandas organizadas alrededor del consumo, o las políticas públicas, de cierto tipo de demandas “single issues” y de los movimientos generacionales y de género. Algunas de estas organizaciones son compatibles —y están articuladas— con los movimientos sindicales, otras les son totalmente ajenas, o constituyen segmentos de reivindicaciones circunscriptas dentro del sindicato, constituyéndose a veces en formas superpuestas y redundantes o, alternativamente, en formas competitivas con otros movimientos.

En tercer lugar, otro rasgo distintivo de los movimientos sociales emergentes en el sistema democrático es su heterogeneidad con respecto a sus formas asociativas y organizativas. Son identificables, al respecto, desde las organizaciones de protesta más inarticuladas hasta los movimientos sociales más institucionalizados, desde los más homogéneos o definidos por áreas de igualdad amplia, hasta los más estructurados en sus liderazgos y mecanismos decisorios.

Por último, en cuarto lugar, es evidente que todos los movimientos sociales constituidos en este momento, están sujetos a transformaciones internas y externas en virtud de las nuevas condiciones democráticas. Por ello también, para estas organizaciones se trata de un período de transición y reacomodación en sus referentes de acción, a la presencia del Estado, de los partidos políticos y de otras formas institucionalizadas de mediación política. Es posible, en consecuencia, formular la hipótesis de que gran parte de la autonomía, espontaneísmo e “igualdad de base” que caracterizaron a los movimientos sociales en el período autoritario tenderán a experimentar tensiones en el sentido opuesto: dependencia —o articulaciones con otras instancias mediadoras—, institucionalización y diferenciación interna —pérdida de áreas de igualdad—, eventual cooptación desde el Estado, etcétera.

Cabe entonces preguntarse si muchos de estos movimientos sobrevivirán manteniendo las características organizativas, metas y formas de funcionamiento propias del período autoritario. Teóricamente, ello implica indagar acerca de la naturaleza más o menos

permanente o bien coyuntural de este avance de los movimientos sociales, y del papel que los mismos pueden desempeñar en un nuevo sistema de mediación política más alejado de las instituciones clásicas del liberalismo político (partidos, elecciones, parlamento).

## II.- Acerca de la demarcación de los “movimientos sociales”

Hasta el momento hemos empleado el término “movimientos sociales” para denominar un conjunto heterogéneo de organizaciones colectivas desarrolladas alrededor de algún tipo de solidaridad específica. La literatura especializada no contribuye a aclarar el tema, desde el momento en que existe una considerable ambigüedad en la definición del concepto de “movimientos sociales”.

La primera pregunta, entonces, es relativa a la pertinencia de englobar bajo el término de “movimientos sociales” a toda la gama de expresiones colectivas a las que se ha hecho referencia. En otras palabras, examinar en qué medida es útil para el análisis político —y pertinente teóricamente— una demarcación inclusiva de todas estas expresiones para dar cuenta de un solo actor relevante en el juego político. El riesgo es obvio; si se ponen en el mismo saco actores muy diferentes, la conceptualización pierde sentido y confunde más que aclara.

Si se adopta una definición amplia, como es frecuente en muchos trabajos, se incluirán en la categoría de “movimientos sociales” a todas aquellas expresiones colectivas, no partidarias, que: a) se organizan alrededor de ciertos intereses (o valores) socialmente determinados; b) establecen ciertas áreas de igualdad entre sus miembros alrededor de las cuales priman solidaridades específicas, y c) inciden (o buscan incidir) en algún nivel del proceso de toma de decisiones políticas. (...)

## III.- Sociedad y movimientos sociales

(...) En la extensa literatura especializada que se ha generado en las últimas décadas acerca de los movimientos sociales, tanto en referencia a Latinoamérica como al mundo desarrollado, surgieron dos grandes aproximaciones. Por una parte la literatura sobre América Latina se ha desarrollado alrededor de dos supuestos básicos: a) el carácter excluyente del sistema político y la cuestión nacional como un problema no resuelto y b) la ausencia del papel articulador de los partidos políticos como instancias de mediación efectiva.

Los movimientos sociales como formas colectivas de solidaridad han sido tradicionalmente explicados como resultantes de procesos incompletos o truncados de conformación de las sociedades nacionales. (...)

La inexistencia de una plena incorporación de la población a un sistema político con mecanismos eficientes de intermediación, ha señalado a su vez a los partidos políticos como los “grandes ausentes” del rol que los mismos jugaron tradicionalmente en los sistemas pluralistas democráticos de los países más desarrollados. En este sentido, la literatura ha insistido en el papel alternativo de la participación política en los movimientos sociales, como respuesta a la omisión de mecanismos representacionales plenamente institucionalizados (inestabilidad política, fragilidad de las instituciones propias del liberalismo político, carácter excluyente o elitista de la política)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Grossi, M., “Movimientos populares en Brasil 1970-1983”, en *Movimientos sociales en América Latina*, FLACSO, Costa Rica, Universidad de N. Unidas, 1983.

Por otra parte, cuando se consideran las interpretaciones acerca de los “nuevos” movimientos en los países más desarrollados, los supuestos son otros y se concentran casi con exclusividad en las mutaciones estructurales derivadas de: a) las más recientes formas de gestión del Estado (*welfare state*) y la proliferación consecuente de una gran diversidad de solidaridades (re)creadas alrededor de las clientelas estatales; <sup>12</sup>b) los desplazamientos de los procesos de acumulación (importancia creciente del conocimiento en desmedro de los recursos materiales)<sup>13</sup> y de la pérdida relativa de centralidad del conflicto capital-trabajo en desmedro de los conflictos desarrollados alrededor del consumo, condiciones de bienestar, y calidad de vida.<sup>14</sup> La crisis de los partidos políticos como instancia de mediación y representación eficientes (y no la ausencia de ese papel) es por otra parte, otro de los temas recurrentes en los estudios, y se le atribuye la emergencia de nuevos actores colectivos. (...)

En suma, si se trata de caracterizar la naturaleza de los movimientos sociales en el mundo desarrollado y en los países latinoamericanos, parecen existir suficientes evidencias que sugieren la conveniencia de evitar extrapolaciones simplistas entre uno y otro contexto. (...)

De la discusión previa acerca de la conformación de la estructura social y política del Uruguay, se desprenden con claridad algunos rasgos que lo aproximan más a la “tipología” de las sociedades más desarrolladas que a las latinoamericanas.

En primer lugar, con respecto al problema de la incorporación —o marginalidad— al sistema político, las crisis reiteradas de incorporación política (ampliación del mercado político), que generaron recurrentemente en la región inestabilidad endémica (o coerción más o menos abierta), no estuvieron presentes en la formación del Uruguay moderno. La incorporación, al contrario, operó como un tránsito relativamente fácil tanto en la faz de absorción de los nuevos sectores proletarios en los dos empujes industrializadores, como en la emergencia de las modernas clases medias urbanas. Incluso las clases bajas rurales, sectores estos donde se localiza la marginalidad política dominante en los países de la región, estuvieron tradicionalmente incorporadas a los partidos históricos.

En segundo lugar, los partidos políticos jugaron un papel capital como agencias mediadoras del sistema político. Sus estabilidad y continuidad seculares tienen, en este sentido, mucho más afinidad con el papel histórico de los partidos en las democracias liberales de los países desarrollados que con las débiles estructuras partidarias latinoamericanas. En este sentido, también es pertinente hablar de una crisis de un sistema que fue eficiente y luego fracasó como instancia de intermediación entre la sociedad civil y la política. Si se quiere expresarlo con más propiedad, puede afirmarse que las instituciones clásicas del liberalismo político tuvieron plena vigencia y en ellas descansó el excepcional modelo de desarrollo económico y estabilidad democrática del país. Por ello, también las condiciones que generaron la ruptura del orden democrático en 1973 deben ser vistas, en sentido estricto, como el agotamiento de un modelo de dominación mediante un eficiente sistema de representación y mediación política y no como una ausencia o una institucionalidad nunca lograda.

En tercer lugar, la proximidad del modelo uruguayo al “polo desarrollado” también se manifiesta en la intensidad y el tipo de tensiones a que dan lugar las diversas formas de expresiones colectivas partidarias y extrapartidarias. Dos aspectos son señalables al respecto:

<sup>12</sup> Schmitter, Ph., “Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America” en Berger (ed.) *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge University Press, 1980. Tooraine A. Actores Sociales y Pautas de Acción colectiva en América Latina, PREALC, Santiago de Chile, 1984.

<sup>13</sup> Sunkel O. y otros, *Trasnacionalización y Dependencia*, cultura Hispánica, Madrid, 1980.

<sup>14</sup> Schmitter, Ph., ob. cit.

por una parte la centralidad que ocupan las tensiones propias de la estructura de desigualdades socioeconómicas en oposición a la escasa relevancia de las tensiones de las etapas anteriores de la formación del Estado nacional (territorialidad, identidad cultural y ampliación del mercado político). Por otra parte, el elevado grado de libre asociabilidad expresado en la intensidad del fraccionamiento y diversificación de las solidaridades de grupos y sectores alrededor de intereses específicos.

(...)

## V.- Consideraciones finales

Durante el período autoritario, las formas de participación política de la sociedad civil fueron todas de carácter extraestatal. El Gobierno autoritario fracasó tanto en sus intentos de cooptación de las formas políticas preexistentes como en su capacidad de movilización “desde arriba”. Ciertamente, tampoco puso mucho empeño en ello.

Es así, que no se registraron como en otros regímenes autoritarios, ni movimientos sociales inducidos, subsidiados o sancionados por el Estado, como tampoco partidos políticos creados (o recreados) por el régimen.

Desde las primeras manifestaciones de la apertura democrática a partir de los años 80, fue notorio en cambio el crecimiento excepcional de diferentes formas de participación política cuyo denominador común fue el rechazo al régimen y la búsqueda de una salida democrática.

La uniformidad de estos objetivos no pudo ocultar, sin embargo, sus diferencias. Como resultado de la supresión de los mecanismos tradicionales de mediación y articulación política, las modalidades de participación conocieron una amplia gama de formas organizativas desarrolladas en torno a áreas específicas de igualdad y solidaridad. En sus inicios, un elevado grado de atomización, autonomía y espontaneísmo, fue la característica de esta multiplicidad de formas de participación.

Como se pudo apreciar del análisis efectuado, en algunos casos se trató de los “nuevos” movimientos sociales generados en torno a las necesidades básicas, y que se nuclearon ya sea en la pequeña comunidad urbana, vecinal o barrial, en los subsectores del trabajo organizado, o en las formas cooperativas de consumo. En otros casos se trató de la reactivación de viejos y tradicionales movimientos, bajo nuevas demandas, liderazgos y “rótulos”. Y por último, tampoco fueron ajenos a estas transformaciones, los fraccionamientos o reagrupaciones de diversos movimientos corporativos previamente existentes.

En principio, lo ocurrido parecería confirmar la proposición teórica que identifica la emergencia de los movimientos sociales en relación a las grandes mutaciones que han operado en la estructura social. Sin embargo, creemos que no es este el caso y debe recordarse que: a) la “gran” mutación fue política, y b) que la misma no destruyó el sistema político preexistente sino que lo congeló.<sup>51</sup>

Es por ello que como se vio en el punto precedente, esa alta diferenciación, atomización y extraestatalidad iniciales tendieron a modificarse en la medida en que las fuerzas democráticas tomaron la iniciativa, desplazaron el monopolio de la iniciativa política de los militares, y finalmente restauraron el orden político antecedente al golpe de estado.

<sup>51</sup> González L. E., ob. cit.

Del análisis antecedente se deriva en primer lugar, que una de estas transformaciones estuvo constituida por la creciente pérdida de "especificidad" de los nuevos movimientos. Las áreas de igualdad establecidas inicialmente alrededor de demandas específicas (solidaridades puntuales) tendieron a perder importancia en relación a reivindicaciones y demandas de carácter más general (por ejemplo, salarios, empleo, calidad de vida, etc.).

En segundo término, la atomización de múltiples focos de solidaridad confinados a límites territoriales o sectoriales estrechos, también tendieron a perder importancia al integrarse en unidades mayores (instancias de agregación de solidaridades de segundo grado).

En tercer lugar, el carácter extraestatal de los movimientos, ante la inminencia primero y la realidad después de un escenario democrático, tendió a desaparecer. Con la reconstitución del pluralismo político y las instituciones propias del régimen democrático, aparecieron a su vez en los movimientos, gremios y corporaciones, fuertes demandas orientadas positivamente hacia el Estado por participación e involucramiento en la toma de decisiones o instancias similares. En consecuencia se debilitó el perfil "extraestatal puro" de los movimientos.

En cuarto lugar, los nuevos movimientos y las fracciones nuevas de las estructuras corporativas antiguas que se crearon en ese período, fueron rápidamente reabsorbidos o neutralizados por las estructuras tradicionales de agregación de intereses.

En particular, el movimiento sindical pasó a ocupar el lugar central que ocupara antes como la expresión más importante de las reivindicaciones populares, y algo similar ocurrió con los gremios rurales históricos.

Del examen de los cinco "estudios de caso" que se han desarrollado en este trabajo, surgen también algunos otros puntos de interés teórico.

El primero se refiere a la falsa oposición entre las interpretaciones de la participación política como resultado de transformaciones estructurales (mutaciones en la estructura socio-económica), versus la dimensión propiamente política. Lo que han mostrado concluyentemente los estudios que discutimos en este trabajo es el rol fundamental que juegan en la formación de áreas de igualdad y solidaridades, las agencias especializadas, funcionalmente encargadas de captar, procesar y dirigir las demandas societales. No podríamos explicar la emergencia de las nuevas formas de participación ni su reformulación posterior meramente en referencia a las mutaciones en la estructura social. La existencia de agentes explícitos, internos o externos a los movimientos, ha sido un lugar común en todo el proceso de formación y reformulación de los movimientos sociales. Y los mismos muestran la relativa autonomía del orden político en la conformación de los mismos. Hemos tratado de mostrar que tanto las orientaciones como los liderazgos, no se forman sólo a partir de las áreas de igualdad definidas por la estructura social, sino también desde las matrices políticas más generales.

En segundo lugar, el análisis también sugiere la importancia de la conceptualización de los movimientos sociales en términos amplios y no circunscriptos a las orientaciones extraestatales. Cuestiones semánticas aparte y si se quiere evitar la polémica en torno a definiciones, digamos que la alternativa de circunscribir el análisis solamente a aquellas formas de participación política que buscan la transformación amplia o limitada del orden social, hubiera sido una manera de empobrecer el análisis.

Por último, el estudio sugiere que existe una clara correlación entre los diferentes contextos políticos y el tipo de movimientos sociales que pueden generarse en su seno. Las matrices históricas que cristalizan una sociedad "atípica" en la región como lo es el Uruguay, han dado lugar a ciertas formas transicionales de movimientos sociales en el proceso de apertura política, al igual que un retorno a los viejos clivajes en el nuevo orden democrático,

Ello no implica que las nuevas áreas de igualdad y solidaridad no puedan desenvolverse en el futuro y dar lugar a una matriz renovada de agencias de articulación de intereses, pero conviene no confundir lo coyuntural propio de la transición a la democracia, con las tendencias de largo plazo de mutación de la sociedad.

# Transición a la Democracia\*

**\*MARTORELLI, Horacio. *Transición a la Democracia*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984. Páginas 99 - 104.**

## 3ª Parte.- Los movimientos sociales en la transición a la democracia: ¿innovación o restauración?

### 5. Concertación, confrontación, movilización

5.1. Un gran malestar aparenta recorrer a la sociedad uruguaya. Nadie parece estar dispuesto a sostener el *statu quo* y, sin embargo, es difícil imaginar una situación en la que sea más arduo inducir cambios deliberados. Las transformaciones que está experimentando este país fatigan la enumeración puntual de caracteres; aparecen desmañadas y cualquier pretensión de controlarlas y dominarlas parece por lo menos improbable; en los intentos por orientar ese cambio social es rala la secuencia de éxitos y cuando algunos advienen son efímeros y poco convincentes.

La transición democrática uruguaya no se lleva a cabo bajo el liderazgo de un grupo o sector hegemónico y (...) el sistema político resultante parece representar un modelo poliárquico. Las mismas Fuerzas Armadas que ejercieron el poder sin cortapisas manifiestas durante los años de la dictadura ahora se ven llevadas a negociar su autonomía presente y futura.

Al ser inexistente un único sector hegemónico que imponga las reglas de juego y vuelque en su favor los espacios de incertidumbre, se da lugar a que las fuerzas actuantes concierten, confronten y movilicen sus efectivos a través de regateos e intercambios a veces imprevisibles.

5.2. Damos el nombre de fuerzas políticas a los agolpamientos capaces de producir deliberadamente cambios en los procesos del sistema político (y por ende en sus productos). Habría cuatro conjuntos de fuerzas políticas actualmente en acción: las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, los movimientos sociales y la burocracia pública. Se trata de *conjuntos* y no de unidades homogéneas: cada uno de los cuatro se integra de agrupamientos, organizaciones y sectores de clases sociales variados.

Sostenemos que cada uno de esos conjuntos tiene poder de veto sobre cualquier propuesta política de envergadura en las actuales circunstancias de tránsito a la democracia, ya sea antes o después que asuma el gobierno legal que sustituya a la dictadura. La estructura poliárquica del sistema político que se insinúa consolidará esos conjuntos y cualquier intento por establecer una hegemonía (o una situación de "concertación") deberá enfrentar sin duda la oposición vehemente de alguna porción significativa de integrantes de tales conjuntos. Actualmente, tanto los partidos políticos como los movimientos sociales se hallan en proceso de movilización creciente, es decir que están expandiendo el área social de sus interacciones y su capacidad de intervenir en estos procesos del sistema político. A su vez las Fuerzas Armadas mantienen el nivel de movilización adquirido durante el llamado "proceso de apertura" (aproximadamente iniciado en 1980). Finalmente, la burocracia pública retiene

los espacios de acción tradicionalmente librados a su ingerencia, sin olvidar algunos nuevos propios de los nuevos aparatos creados por la dictadura<sup>8</sup>. Es de esperar que en la situación de ambigüedad política propia de nuestro proceso de transición a la democracia poliárquica, la burocracia incremente su participación en la toma de decisiones.

Recordemos que la eficacia y la eficiencia de las fuerzas políticas en el ejercicio de su derecho de veto depende la capacidad que tengan los grupos que las integran para movilizar recursos, fijar objetivos y tomar decisiones oportunas.

**5.3.** El país parece no estar en condiciones de reimplantar el "Estado de bienestar" que ya estaba aniquilado hacia comienzos de la década de los setenta. La crisis de este tipo de modelo socioeconómico y político parece estar generalizada en los países democráticos (Rosanvallon, 1981).

El próximo gobierno civil que suceda a la dictadura y que asuma la continuación del proceso de construcción democrática tendrá que representar el papel de administrador justiciero de la crisis y no el de dispensador de bienestar. A la vez deberá enfrentar los conflictos que, de una u otra manera, presentarán las fuerzas sociales con poder de veto (aunque de hecho no lleven ese poder a las últimas consecuencias). Por su parte la legitimidad del nuevo régimen se va a jugar en parte importante precisamente en el plano de su capacidad para procesar el disenso.

Es previsible que al procesarse la transición democrática luego del advenimiento del gobierno civil, los movimientos sociales asuman un papel de primera importancia introduciendo un aluvión de demandas en el sistema político. El sistema ofrecerá cuatro destinos para tales demandas:

- a) La satisfacción directa de la demanda (procesamiento y producto) en el sentido esperado por el movimiento en cuestión. Como, por ejemplo, sería el caso de la ejecución de elecciones universitarias demandadas por el movimiento estudiantil.
- b) La satisfacción simbólica de la demanda (el producto que surge del procesamiento es un bien representativo). Como ser si a la demanda de mayor crédito estatal por parte de los pequeños productores rurales se respondiese no aumentando el volumen de crédito disponible, pero en cambio se agilizaran los trámites de las solicitudes, se mejorase la atención del productor en el Banco de la República, se permitiesen gestiones telefónicas y por correo y cosas similares.
- c) La neutralización de la demanda mediante su derivación hacia áreas no peligrosas del sistema social. Como ser si ante cierta demanda del comercio importador y exportador se derivase su satisfacción a la realización de uno o más convenios internacionales relacionados a la demanda.
- d) Bloqueo o rechazo de la demanda en forma directa. Como ser si un movimiento de comerciantes fronterizos demandase la suba acentuada de los impuestos aduaneros para proteger su propia rentabilidad y eso fuese rechazado, con el apoyo o no de movimientos de consumidores afincados en las mismas áreas fronterizas.

**5.4.** Una de las características más relevantes de los movimientos sociales, desde la óptica que aquí nos ocupa, es su aptitud abarcadora. Así resulta que un movimiento social dado es poco abarcador cuando predominan entre sus objetivos y sus prácticas aquéllos que tienen una limitación en los intereses reivindicativos inmediatos; en este caso predomina el corporativismo del movimiento. Por el contrario el movimiento es muy abarcador cuando sin desmedro de sus componentes reivindicativos inmediatos (aspecto corporativo), extiende sus preocupaciones y demandas hasta niveles societarios referentes al cambio social en su conjunto.

<sup>8</sup> El problema de los aparatos de la dictadura se estudia en la Primera Parte de este libro.

Según esto sería factible considerar un continuo entre dos polos que denominaríamos “muy abarcativo” y “poco abarcativo”, respectivamente. Así se observaría que tradicionalmente en nuestro país han sido movimientos muy abarcativos: el movimiento ruralista, el movimiento obrero (porción del movimiento de trabajadores) y el movimiento estudiantil; por su parte hay movimientos que más recientemente han incrementado su efectivo aspecto abarcativo, como es el caso del movimiento cooperativista; hay también un movimiento en gestación que tiende a ser abarcativo: el movimiento de los perjudicados por la dictadura (destituidos, etc.).

Por su parte, el movimiento de los profesionales universitarios sería un ejemplo de movimiento poco abarcativo.

Las características mencionadas no deben ocultar (dado su carácter general) que existen tendencias encontradas dentro de los movimientos sociales, las que representan intereses e ideología diferentes y muchas veces contradictorias. El predominio de una u otra de esas tendencias suele ser un factor determinante del papel del movimiento en el sistema político.

Según esto podemos distinguir tres tendencias típicas en la situación actual de los movimientos sociales:

- a) Tendencia corporativista. Pone énfasis en la defensa de los intereses estrictamente sectoriales del movimiento y se niega a asumir responsabilidad que van más allá de ello en el marco del sistema político. Trata de mantener su distancia con los partidos políticos. Se vincula con el Estado con fines puramente instrumentales. Rehusa solidaridades que vayan más allá de coincidencias circunstanciales y operativas. Desarrolla prácticas que privilegian la negociación y la gestión para la promoción de sus demandas. La conducción democrática o autoritaria del proceso político requiere su atención solamente en cuanto una u otra afecte sus intereses estrictamente corporativos.<sup>9</sup>
- b) Tendencia maximalista. Para esta corriente el movimiento de que se trata tiene un valor instrumental en tanto puede contribuir a destruir un orden social condenable y condenado. Puede mantener relaciones estrechas con uno o más partidos políticos (sean de izquierda o de extrema derecha). La democracia política es meramente instrumental en tanto permite acciones desestabilizadoras del sistema social. Desarrolla prácticas que privilegian la confrontación directa contra otros movimientos sociales, contra los partidos políticos y contra el Estado, aunque no desdeña prácticas de negociación. Suele emplear una retórica revolucionaria dentro de la cual cualquier tipo de “reformismo” es una forma de traición.<sup>10</sup>
- c) Tendencia coparticipativa. Asume la defensa de los intereses sectoriales en una gama de posturas de tendencia abarcativa, con disposición para asumir responsabilidades diferenciadas en aspectos precisos del sistema político. Mantiene equidistancia de los partidos políticos sin perjuicio de acercamientos coyunturales a uno u otro sector. En sus prácticas políticas entra la búsqueda sistemática de solidaridades en un ancho espectro, el ejercicio de la gestión y el convenio, pero no rehúsa los medios de confrontación directa aunque empleados con cierta parsimonia.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Algunas organizaciones del movimiento empresarial han sido conducidas por esta tendencia en las últimas décadas, como por ejemplo los empresarios industriales agrupados en la Cámara de Industrias, en la Liga de la Construcción, etc.

<sup>10</sup> Esta tendencia ha tenido fuertes manifestaciones en las organizaciones gremiales de asalariados de clase media principalmente a comienzos de los años setenta. Hoy día hay atisbos de su reaparición en esos mismos sectores así como en ciertas porciones del movimiento estudiantil.

<sup>11</sup> El movimiento cooperativista hasta mediados de los años setenta fue un ejemplo de predominio de esta tendencia.

Actualmente la situación de los movimientos sociales principales es muy fluida en relación al predominio de una u otra de las tendencias enunciadas. Ello vuelve relativamente inestable a los intentos de concertación propuestos ya que las fuerzas políticas en presencia experimentan frecuentemente la ambigüedad de la orientación de los movimientos sociales según sean guiados coyunturalmente por una u otra tendencia o por alguna combinación de varias.

**5.5.** El partido político que asuma el gobierno como consecuencia de la restauración de la civilidad tendrá ante sí una gama reducida de estrategias y tácticas para enfrentar los requerimientos y eventuales confrontaciones que le planteen los sectores sociales movilizados (ZID BERGER, 1978). A continuación se enumeran las opciones aludidas:

- a) Estrategia represiva cuyo objetivo es la eliminación del movimiento social mediante su exclusión como fuerza política y social de modo permanente. La táctica apropiada será la lucha directa con eventual utilización de la fuerza propia del aparato estatal (incluida la fuerza física).
- b) Estrategia concesiva cuyo objetivo es el apaciguamiento del movimiento social. La táctica apropiada es la de ofrecer y hacer efectivas concesiones menores y puntuales; beneficios especiales; no es desdeñable el sistema de "soborno" legal.
- c) Estrategia preventiva cuyo objetivo es el de impedir o debilitar la emergencia del movimiento social. La táctica apropiada será la de negar espacio a la acción del movimiento y la de apartarlo de las fuentes de recursos que pudiera utilizar.
- d) Estrategia experimental cuyo objetivo es el de lograr la coparticipación del movimiento en las responsabilidades del procesamiento político de sus propias demandas. La táctica apropiada es la de asociar el movimiento a la tarea gubernamental, sea más o menos parcialmente.

Ahora bien, el sistema político uruguayo deberá afrontar en el corto y mediano plazo la renovación de las relaciones entre partidos políticos y movimientos sociales. El desafío que experimentan los partidos por la existencia de múltiples arenas de lucha por el poder (a lo cual hemos aludido anteriormente) y la confrontación a la cual los someterán los movimientos sociales, especialmente en el caso de aquéllos orientados por tendencias maximalistas, tendrá que ser asumido según alguna de las siguientes líneas de acción:

- a) Prescindencia de la integración del partido en movimientos sociales. Esta línea ha sido seguida, con pocas excepciones por los Partidos Tradicionales; pero, al contrario, los partidos políticos menores han buscado con o sin éxito su integración. Es conocido el conjunto de éxitos y fracasos de los partidos de izquierda para penetrar con sus militantes, por ejemplo, al movimiento obrero, al movimiento estudiantil y a otros. Es previsible que en el corto plazo los Partidos Tradicionales tengan dificultades para lograr un apreciable grado de penetración de sus militantes, en cuanto tales, en los principales movimientos sociales; pero esto no quiere decir que esa penetración sea imposible toda vez que se cuente con los recursos necesarios y con fijación clara de metas sostenidas por desarrollos ideológicos apropiados.
- b) Constitución de movimientos sociales paralelos a los ya existentes. Eso tiene el inconveniente, en algunos casos, de enfrentar tradiciones y procesos reproductivos sociales bastante arraigados. También requiere recursos, metas e ideología apropiadas. Entre nosotros solamente el Partido Comunista logró éxitos ciertos por esa vía en el movimiento obrero hasta la década de los años sesenta. En tanto que la izquierda tenga bases sólidas en algunos movimientos sociales seguramente se opondrá a que los Partidos Tradicionales produzcan movimientos paralelos.
- c) Movilizar organizadamente sectores que constituyen hoy día meros movimientos latentes. Es probable que los diversos partidos políticos se embarquen en una carrera movilizadora de sectores sociales; será una manera de conseguir más poder en un sistema esencialmente poliárquico. Tal vez ello constituya una necesidad crucial para los Partidos Tradicionales.

## Referencias bibliográficas

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'Etat providence*. Ed. Senil, París 1981.

ZID, Mayer N. y BERGER, Michael A. *Social Movements in Organizations: Coup d'Etat, Insurgency and Mass Movements*, am. *Journal of Sociology*, 83, N.4, 1978.

# La concertación social. Estudios en Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez\*

**\*FRANCES Anuar, DIESTE Juan Francisco. "La concertación en la transición uruguaya (1980-1985)" en *La concertación social. Estudios en Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez*. Ediciones Jurídicas, Montevideo, 1985. Páginas 207 –220.**

## La concertación en la transición uruguaya (1980-1985)

### 1.- El mandato "restaurador" del Plebiscito

En 1980 el "proceso cívico-militar" pretendió a través de un plebiscito constitucional legitimar no sólo el golpe de Estado de 1973 y todo lo realizado desde entonces, sino, además, un nuevo orden jurídico-político en el que se institucionalizaría definitivamente la presencia dominante de las FF. AA. en el Estado uruguayo.

El plebiscito terminó con una inesperada derrota para el gobierno. El 57 % de la ciudadanía rechazó el proyecto constitucional y además, en el mismo acto, no convalidó lo actuado por el régimen ya que en las disposiciones transitorias se pretendía legitimar los Actos Institucionales dictados desde el 12 de junio de 1976.<sup>18</sup>

Las FF.AA. se propusieron imponer directamente su concepto del Estado a la sociedad civil, sin mediación política alguna, sin negociar apoyos, inspirándose en una "lógica burocrática" que convocaba a un consentimiento pasivo y espontáneo de cada individuo.

Más allá de la heterogeneidad de los votantes del "NO", el pueblo exhibió su voluntad concertante manifestándose en contra del orden autoritario y a favor de la redemocratización, por lo que aquel hecho se convirtió en un hito memorable y en una fuente constante para la oposición democrática.

### 2.- A la búsqueda de una mediación política

2.1.- Las FF. AA. admitieron el resultado del plebiscito y una vez sobrepuestas del mismo elaboraron un nuevo cronograma, sustitutivo del original, que preveía un período de transición de tres años y medio con los siguientes pasos sucesivos: reestructuración del Consejo de Estado que permitiera la participación de los Partidos Políticos (PP.PP.), desproscripciones,

<sup>18</sup> En Montevideo, el voto por "NO" fue aun mayor; alcanzó al 63,7 %. Con todo, es claro que el gobierno conservaba aún ciertos márgenes de adhesión ya que el "SI" obtuvo casi el 43% de los sufragios.

redacción de un Estatuto de los PP. PP., reforma de la Constitución, elecciones nacionales en 1984 y, finalmente, cambio de mando en marzo de 1985.

A comienzos de julio de 1981 se inicia el diálogo político entre las COMASPO<sup>19</sup> y los representantes del P. Colorado, P. Nacional y Unión Radical Cristiana. Más allá de las esperanzas que ello suscitaba, las diferencias de posiciones eran evidentes y ya entonces se hacía ostensible un desacompañamiento entre el diálogo y la apertura, toda vez que el primero avanzaba con notoria lentitud en tanto que los hechos venían forzando una evolución aperturista que sin duda sobrepasaba los planes gubernamentales.

El 7 de octubre se reunieron dirigentes del P. Colorado (Grupo de los Seis) y del P. Nacional (Triunvirato) con el fin de aunar criterios para dar a sus respectivas propuestas ante la COMASPO un carácter coherente en lo fundamental. Ya se percibía entonces una deliberada aproximación entre los sectores que en 1980 habían votado por el "NO", sin perjuicio de las discrepancias que aflorarían en el seno de los mismos cuando hubo de considerarse determinadas soluciones y de evaluar la incidencia de los PP. PP. en la redacción final del proyecto aprobado.<sup>20</sup>

2.2.- Pero el problema de la organización interna de los PP. PP. no era el único ya que la COMASPO había convocado a discutir ese tema sin que previamente se aclarase el punto relativo a la representatividad de algunos (o todos) los grupos políticos. La cuestión se debatía en ambos partidos tradicionales pero por diferentes motivos. Mientras en el Partido Colorado el pachequismo defendía la vigencia del espectro ofrecido por las elecciones de 1971, donde había obtenido la mayoría de los votos del lema, dentro del Partido Nacional el tema de la representatividad era mucho más claro, pese a que algunos de sus sectores minoritarios —surgidos después de instaurado el régimen de facto y con la inequívoca complacencia de éste— sostenían que el transcurso de una década había alterado sustancialmente aquellos apoyos electorales. Se imponía entonces la necesidad de definir a través de una consulta popular la representatividad de cada grupo dentro de sus respectivos partidos. Los sectores que habían apoyado el "NO" en 1980 coincidieron en reclamar elecciones internas en el plazo más breve posible, en el entendido de que ese evento, si bien no era el problema único, ni el más urgente ni el fundamental que tenía planteado el país, posibilitaría el descongelamiento de la situación política, el fortalecimiento de los partidos y la legitimación de sus representantes que, ahora sí, sin cuestionamientos, serían los "interlocutores válidos" de las FF. AA. para el período de transición.

En las elecciones internas comparecieron únicamente los tres partidos rehabilitados ya que la izquierda continuaba proscripta<sup>21</sup>. El resultado significó un segundo triunfo de la oposición. Los sectores democráticos que desde 1980 habían rechazado el régimen de facto representaron ahora más del 70 % de los votos. El disentimiento con el "proceso" se había extendido y los "interlocutores válidos" —que veían ampliados sus espacios políticos— fortalecieron su posición negociadora.

2.3. - El voto de 1980 había sido un voto esencialmente político, "principista", y no una reacción negativa frente a las consecuencias económicas puesto que el "modelo" se

<sup>19</sup> La sigla designaba a la Comisión de Asuntos Políticos de las FF.AA. y en aquel momento la presidía el Gral. Abdón Raimúndez, Jefe de la División de Ejército IV.

<sup>20</sup> Mientras el P. Colorado entendía que el proyecto de Ley de los PPPP era "el resultado de un esfuerzo de coincidencia política, el fruto del primer entendimiento verificado entre políticos y militares desde 1973, la mayoría del P. Nacional negó que se tratase de un "proyecto común" y sostuvo que en realidad, era "un proyecto de la COMASPO elaborado en régimen de consulta con los partidos".

<sup>21</sup> El votante de izquierda se expresó, o bien a través del voto en blanco (85.373 votos), o bien adhiriendo en la coyuntura a uno de los partidos reconocidos.

encontraba aún en su apogeo. Es probable, en cambio, que en el voto de 1982 hayan estado mucho más presentes las consideraciones de orden económico por cuanto el abandono del cronograma cambiario dos días antes de las elecciones puso en evidencia el fracaso ilevantable de una política económica que había paralizado al sistema productivo, deteriorado el salario real y generado una tasa altísima de desocupación <sup>22</sup>.

Si el plebiscito de 1980 había presentado la oportunidad de la oposición para manifestarse, las elecciones internas significaron la ocasión para que esa oposición se organizara y movilizara a través de los PP. PP. habilitados. Esto hizo que a partir de 1982 los líderes políticos de los sectores mayoritarios actuaran como opositores y simultáneamente como colorados, blancos y cívicos. Los legítimos intereses electorales, que se intensificarán a medida que se aproximen las elecciones nacionales, van a exigir un énfasis creciente en la identificación partidaria, lo que a menudo afectará la unidad opositora.

### 3.- La Interpartidaria: primera instancia de concertación

3.1.- En el primer semestre de 1983 la oposición democrática inaugura un camino que hasta ese momento el sistema político uruguayo no había transitado. A partir de entonces se gestaron sucesivas instancias de concertación, profundamente innovadoras y de inclusividad creciente, que asumieron una institucionalización de variada laxitud y que recibieron distintas denominaciones: Interpartidaria o Multipartidaria, Intersectorial, Intersocial, Concertación Nacional Programática.

3.2.- El diálogo interpartidario se inició formalmente a mediados de abril de 1983 y participaron sólo las tres fuerzas políticas habilitadas. Estas mismas, en un gesto sin precedente en las últimas décadas de la historia del país, decidieron apoyar, con diferentes matices, el acto de los trabajadores del Primero de mayo. Por primera vez en diez años el movimiento sindical uruguayo pudo conmemorar esa fecha. La concentración fue enorme y a ella confluieron los 37 sindicatos en formación que lanzaron la convocatoria<sup>23</sup>, la dirigencia de los PP. PP. y otras fuerzas políticas que marginadas o en la clandestinidad seguían operando, grandes núcleos estudiantiles y amplísimos sectores de la clase media uruguaya angustiadas por las dificultades económicas de la hora. El significado de aquel 1° de mayo rebasó ampliamente su especificidad laboral y se convirtió en un acto opositor, con una concurrencia extraordinariamente heterogénea que reclamó “la plena vigencia del estado de derecho y el cabal funcionamiento democrático del país”.

3.3.- De acuerdo con el cronograma trazado por las FF. AA., 1983 sería el año del diálogo constitucional. Este se inició formalmente el 13 de mayo en el Parque Hotel en un

<sup>22</sup> A fines de 1982, todas las variables económicas tuvieron un comportamiento negativo, salvo el índice de inflación que llegó al 20,5%. El P.B.I. acentuó la tendencia recesiva de 1981, descendiendo un 8,7%. Asimismo, los principales sectores de la producción material vieron caer su nivel de actividad: agropecuario 11,3%, industria manufacturera 17% y construcción casi un 13%. El producto del sector comercio decreció un 21,5%. También el salario real continuó su caída, mientras la tasa de desocupación abierta urbana, que en 1981 era 6,7%, llegó al año siguiente al 11,9%. Sólo en 1982 la deuda externa creció en 1.126 millones de dólares (Fuente: Revista de la CEPAL, Nos. 22 y 24).

<sup>23</sup> El Plenario Intersindical de Trabajadores (P.I.T.) había comenzado a actuar en forma sistemática en abril de 1983 cuando 37 asociaciones profesionales de primer grado —o sea, sindicatos por empresas— coordinados bajo dicha sigla, solicitaron y obtuvieron autorización para organizar públicamente, por primera vez, el “Día Internacional de los Trabajadores”. El éxito del acto celebrado frente al Palacio Legislativo bajo las consignas de “Libertad, Trabajo, Salario y Amnistía”, colocó a la entidad en posición privilegiada en el escenario gremial. De inmediato se le sumaron nuevas asociaciones. En junio de 1984 ya eran más de 200, incluyendo estatales, lo que representaba entonces el 40% de las asociaciones laborales de primer grado que se habían formalizado ante el M.T.S.S.

clima que no era el más propicio<sup>24</sup>. Desde el comienzo las diferencias se hicieron evidentes. El documento entregado por las FF. AA. a los Partidos se sustentaba en la misma filosofía política que inspiró el texto constitucional rechazado en 1980. Pese a que el resultado de aquel plebiscito exigía enderezar la transición hacia una “restauración” institucional lisa y llana, los conductores del proceso habían optado por una restauración aparente que ocultaba el proyecto “refundador” de una sociedad política autoritaria y de cogobierno militar. Se proyectaba, en suma, una transición “escalonada” hacia una democracia restringida y tutelada por unas FF.AA. que conservaban la autonomía que se habían autoatribuido en la década del 70.

A fines de junio el diálogo se hallaba virtualmente empantanado y en la sexta y última sesión realizada el 5 de julio los delegados partidarios consideraron absolutamente estéril la prosecución de las negociaciones, por lo que decidieron interrumpirlas “por un tiempo no determinado” a fin de abrir un período de reflexión.

#### 4.- De la Multipartidaria a la Intersectorial

4.1.- Entre el 5 de julio y el 25 de agosto de 1983 se opera un cambio sustancial en la forma que la oposición encara su metodología. El fracaso de las conversaciones del Parque Hotel, el decreto del 2 de agosto suspendiendo transitoriamente toda la actividad política, el Acto Institucional N° 14 que confiere amplias facultades al Poder Ejecutivo para proceder a nuevas proscripciones políticas por un término mínimo de dos años<sup>25</sup>, la prohibición de llevar a cabo un acto de “reafirmación democrática” que la oposición había acordado para el 6 de agosto y el clima de endurecimiento que venía percibiéndose en el país, permitieron madurar las condiciones para que se tomara conciencia de que la sola negociación era insuficiente, que los PP.PP. debían ensanchar el campo opositor y que había llegado la hora de movilizar a la población para presionar al régimen. Surge así, en agosto de 1983, una alianza amplia y escasamente formalizada, que se denominará “Intersectorial”, y que nucleará y representará a los sectores mayoritarios de los PP.PP. y a las organizaciones sindicales, estudiantiles y sociales.<sup>26</sup> El objetivo era ponerse de acuerdo para coordinar y realizar movilizaciones y acciones de protesta en demanda de una apertura real. La primera medida “concertada” de la Intersectorial tendría una gran trascendencia: se convocaba a una “caceroleada” para el 25 de agosto a las 20 horas. El golpe de cacerolas o de cualquier objeto capaz de generar ruido constituyó una forma de protesta colectiva sumamente eficaz y participativa porque además del estrépito que produce, permite que la población — al no moverse de su casa— se exprese pacíficamente y con un mínimo de costos en cuanto a su seguridad. La fecha de la independencia nacional se convirtió así en una jornada bulliciosa de protesta. Las cacerolas hablaban sin palabras pero expresaban con elocuencia el sonido de la concertación popular.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Un comunicado oficial emitido el 10 de mayo criticaba duramente a los políticos y un convencional blanco por Colonia había sido arrestado, conducido a una unidad militar y luego procesado, el mismo día que comenzaba la negociación, por la justicia militar. El día 20 fue secuestrado el tiraje completo del semanario “La Democracia”, y poco después el Poder Ejecutivo lo clausuró por 24 ediciones.

<sup>25</sup> Este Acto Institucional se aplicó una sola vez, el 28 de setiembre de 1983 y la víctima fue el Esc. Eladio Fernández Menéndez, dirigente nacionalista de San José.

<sup>26</sup> La “Comisión Intersectorial” se integró originalmente por los PP.PP. y el PIT. Después se incorporaron otras organizaciones: primero la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública (ASCEEP), luego la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y finalmente el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ).

<sup>27</sup> Además de iniciativas propias como la del 25 de agosto y la “Jornada Nacional de Protesta” del 23/10 que consistió en nuevos “caceroleos” y concentración en doce lugares de Montevideo previamente acordados, la Intersectorial brindó su apoyo activo a numerosas jornadas populares: recibimiento de 154 hijos de exiliados uruguayos que residían en países europeos, solidaridad con el movimiento cooperativo, recolección de firmas para el referéndum de FUCVAM y el plebiscito del P. Nacional, festivales de Canto Popular, etc.

## 5.- El “tercer plebiscito” antigubernamental

5.1.- El 27 de noviembre de 1983, la comisión interpartidaria<sup>28</sup>—apoyada por la Intersectorial— organizó la concentración pública más grande de toda la transición. La fecha elegida —el último domingo de noviembre— no obedecía a otra cosa que a exaltar el día en que tradicionalmente se han realizado las elecciones nacionales. El estrado que presidió el acto constituyó el símbolo de la concertación nacional. Allí se congregaron políticos de todos los partidos (incluidos los del Frente Amplio que estaban proscriptos), representantes sindicales, estudiantiles y de otras organizaciones sociales y empresariales. De hecho se inició ese día la desproscripción de la izquierda ya que el Frente Amplio actuó públicamente por primera vez y era entonces muy claro que integraba formalmente el frente opositor. La proclama fue redactada por una representación política del más alto nivel y por su contenido trascendente se constituyó en el programa de la concertación nacional.

5.2.- La euforia que produjo el acto suscitó un optimismo que pronto el régimen defraudaría. Hasta entonces e incluso hasta mediados de diciembre la prensa opositora había recommenzado a abrir espacios y a desconocer gradualmente el marco restrictivo del decreto del 2 de agosto. El gobierno reaccionó instaurando el 18 de diciembre la censura previa para los semanarios, requisó varias ediciones, obstaculizó y postergó la salida de otros e incluso clausuró por tiempo indeterminado una emisora radial. También a fin de año fue detenido y procesado un convencional colorado y se ratificó la solicitud de captura de Wilson Ferreira Aldunate, proclamado candidato a la presidencia de la República por la Convención nacionalista celebrada el día 17, en un abierto desafío lanzado contra el régimen.

5.3.- Pese a este embate, el proceso de concertación popular seguía consolidándose, si bien a veces ello no se reflejaba estrictamente a nivel de las elites políticas, entre las que surgían fricciones y desencuentros derivados de sus diferentes valoraciones sobre el ritmo y el modo de graduar las acciones de presión sobre el régimen. Ello se hizo evidente como consecuencia del paro general del 18/1/84 que convocó el P.I.T. y que le costó su ilegalización. El éxito del paro fue total pero la decisión gremial dividió a los PP.PP. y llevó a que algunos de ellos tomaran distancia ante la Intersectorial. Se cuestionaba no sólo la superposición de representaciones por parte de las organizaciones gremiales y sociales sino también el papel político cada vez más gravitante que la Intersectorial estaba asumiendo. Esta, se decía, había sido creada como órgano de instrumentación y de ejecución de decisiones políticas tomadas por los partidos, pero ahora se pretendía convertirla en un centro de decisión política con vida propia. De hecho, desde fines de enero, colorados y cívicos decidieron dar por cerrada la etapa de la Comisión Intersectorial en tanto que el Directorio del Partido Nacional, por mayoría de sus miembros, decidió ratificar la delegación a la misma, sin perjuicio de subrayar que el centro de decisión política sería ejercido por los PP.PP. integrados en la Interpartidaria.

## 6.- Reactivación, tensiones y ruptura de la Multipartidaria

6.1.- En realidad, la Interpartidaria había actuado hasta entonces como un órgano “ad-hoc”, en función de problemas concretos pero sin continuidad. Esto, sumado al hecho de que no era un organismo “formalmente instalado”, favoreció el accionar autónomo de la Intersectorial, que se reunía regularmente y cumplía una intensa actividad.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Además del P. Colorado, P. Nacional y Unión Cívica, integraban la Comisión interpartidaria el Frente Amplio y el Partido Demócrata Cristiano. Como también ya ocurría en la Intersectorial, el P.D.C. —distanciado entonces de la coalición de izquierdas— tenía una representación independiente.

<sup>29</sup> Pueden verse el respecto las declaraciones del Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez en “Búsqueda” del 29/2/84.

El 19 de marzo Seregni es puesto en libertad. En su primer encuentro con la prensa replanteó la necesidad de una concertación entre las fuerzas políticas y sociales para alcanzar y consolidar la democracia. Ello, aclaró, no implica la formación de un régimen de unidad popular ni instaurar el cogobierno de partidos sino la formulación por consenso de un programa político, económico y social que recoja las fórmulas necesarias para superar la crisis.

El 10 de abril se reunieron los dirigentes de los tres PP.PP. habilitados y del Frente Amplio con la intención de recomponer el frente opositor que se hallaba seriamente afectado por enfrentamientos y acusaciones recíprocas ocurridos durante los meses de febrero y marzo.

**6.2.-** La deseada recomposición de las élites partidarias no fue completamente exitosa ni gozó de gran estabilidad aún en sus mejores momentos. Ya a fines de marzo el Directorio nacionalista había emitido una declaración en la que estimaba “inútil e inconducente” insistir en el diálogo con las FF.AA. ya que éstas, al mantener la proscripción de Wilson Ferreira, habían decidido acordar la salida política a través del Partido Colorado. El Partido Nacional a través de sus sectores mayoritarios insistió en apostar a la movilización popular como forma de operar una “ruptura democrática” y no avances negociados.<sup>30</sup> El 1° de mayo, cuando se realizaba una gran concentración pública convocada por el P.I.T., las FF.AA. dieron a conocer a los tres PP.PP. habilitados una propuesta (“borrador”) en la que reiteraron en lo sustancial las reformas constitucionales planteadas un año atrás en el Parque Hotel. El martes 22 de mayo, con todos sus miembros, se reunió la Multipartidaria y sin dar una respuesta formal al borrador militar emitió una declaración conteniendo 5 puntos: 1) su voluntad de actuar en forma concertada; 2) asegurar una salida democrática por medio de la negociación; 3) que es imprescindible para dicha negociación el restablecimiento de un clima de libertad, paz y respeto de los derechos fundamentales; 4) que las elecciones del 25 de noviembre deben celebrarse sin exclusiones ni condicionamientos o supeditación a la realización de acuerdo alguno; 5) que cualquier eventual reforma constitucional deberá en todo caso someterse a la ratificación plebiscitaria.

**6.3.-** Mientras la Multipartidaria propiciaba formas coordinadas de acción popular en demanda de libertades y derechos, la Intersectorial -que continuó funcionando a pesar del alejamiento de colorados y cívicos- se convertía en un instrumento de enorme potencial movilizador. Concentraciones gremiales, demandas reivindicativas, movilizaciones partidarias, jornadas de protestas, todo ello demostraba que la sociedad uruguaya había asumido una dinámica y una vitalidad que parecían inagotables. El régimen procuraba infructuosamente desactivar esa creciente movilización política que a fines de mayo y comienzos de junio vivía el país y cuyo punto culminante estaría sin duda ubicado el 16 de junio, fecha del regreso de Wilson Ferreira Aldunate.

**6.4.-** El mismo día en que el Gral. Hugo Medina sucedía al Tte. Gral. Pedro Aranco en el cargo de Comandante en Jefe del Ejército -29 de mayo- la Multipartidaria tomaba la iniciativa de caminar hacia los sectores laborales, empresariales y sociales ofreciéndoles participar en sus actividades y en la reconquista del régimen democrático. El 14 de junio los

<sup>30</sup> El 5 de mayo el P. Nacional iniciaría la recolección de firmas tendiente a plebiscitar una reforma constitucional al amparo del art. 331, literal “A” de la Constitución. Entre otras cosas, el proyecto proponía la derogación de los Actos Institucionales nos. 4 y 7, la incompetencia de la justicia militar para juzgar a los civiles “en todo tiempo” y la amnistía de todos los delitos políticos. En apenas veinte días el proyecto recogió 600 mil firmas, vale decir, varios cientos de miles más de las que requería la Constitución (10% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional). El día antes de vencer el plazo constitucional de la presentación de firmas, el gobierno dictó con fecha 23.5 el Acto Institucional nº 15, destinado a impedir la realización del plebiscito, en cuyo art. 1° se declaraba que “el Poder Ejecutivo es titular del ejercicio de la función constituyente”, por lo que el art. 331 “está derogado”.

dirigentes políticos Julio M<sup>a</sup> Sanguinetti (P. Colorado) G. García Costa (P. Nacional), José P. Cardozo (Frente Amplio) y Mario Aishemberg (Unión Cívica) sondearon en distintas reuniones con los representantes del PIT-CNT, ASCEEP, FUCVAM y SERPAJ, así como los de las Cámaras de Comercio e Industria, Asociación y Federación Rural, la posibilidad de implementar la creación de un organismo máximo de consenso, de concertación y de participación que afianzara la transición democrática y la consolidación de las instituciones a partir del 1/3/85. Esta idea de una nueva "Intersectorial" es el antecedente más inmediato de lo que después se denominaría CONAPRO.

**6.5.-** El 20 de junio la Multipartidaria decidió "propiciar un paro cívico" para el día 27 "al cumplirse el undécimo aniversario del golpe de Estado". El paro logró el respaldo total de la población y evidenció una vez más el "abismo insondable" que se abría entre pueblo y gobierno, entre el "país real" y el "país oficial". Sin embargo, en víspera del paro hubo un hecho que suscitó más comentarios y más polémicas que aquél. Ante la inminencia del paro cívico y la reacción negativa que el mismo podría despertar en las FF.AA. y especialmente en ciertos sectores continuistas del gobierno, la Multipartidaria, con la oposición del P. Nacional, había resuelto públicamente reanudar el diálogo con los militares (en rigor, "prediálogo", según Seregni), al estimar que la situación de "impasse" político en que estaba sumido el país era sumamente delicada y no podía dilatarse por más tiempo y que todos los problemas, incluido el de la prisión de Ferreira Aldunate, deberían ser objeto de la negociación con la cúpula castrense.

Tres días después el Directorio nacionalista expresó que el eventual acuerdo que se logre entre los militares y los partidos dialogantes "no obligará en absoluto al Partido Nacional". La ruptura de la Multipartidaria no solo debilitó al frente político opositor en un momento decisivo sino que, además, arrojó sombras sobre los proyectos de lograr una concertación con los trabajadores, empresarios y fuerzas sociales.

**6.6 -** El 6 de julio se realizaron las conversaciones político-castrenses. Pese a que aún se hallaba proscripta, la izquierda fue reconocida y admitida como "interlocutor válido". A mediados del mes se dictó el Acto Institucional N° 17 por el que se derogaron los Actos Institucionales Nos. 7 y 14. El 18 se celebró una multitudinaria movilización convocada por el P. Nacional, Frente Amplio, PIT-CNT, ASCEEP, FUCVAM y SERPAJ reclamando "amnistía general e irrestricta", "desproscripción de hombres y partidos" y "plena vigencia de las libertades públicas". A fines de julio fue rehabilitado parcialmente al Frente Amplio al desproscribirse el PDC, PS, Mov. Por el Gobierno del Pueblo (Lista 99) y Mov. Pregón-Julio César Grauert. Permanecerían inhabilitados los sectores Patria Grande, PC, FIDEL y 26 de Marzo así como los candidatos comunes, que no pudieron ser candidatos en las elecciones del 25/11/84.

Finalmente, el 3 de agosto de 1984 quedó sellado el pacto político-militar que se expresó a través del Acto Institucional N° 19, promulgado por el gobierno unos días después.

## **7. -La CONAPRO: el consenso preventivo.**

**7.1.-** Con el acuerdo del Club Naval las reglas de juego para la elección del 25 de noviembre ya estaban dadas y no serían modificadas. Desde ese momento, los PP.PP., incluido el P. Nacional, orientarían sus esfuerzos en dos frentes: a) preparación y lanzamiento de sus respectivas campañas electorales; b) avance en las discusiones con los movimientos sociales y sectores empresariales en el marco de la concertación programática. Con respecto al primer punto, a fines de agosto quedaron definidas las candidaturas presidenciales de los

cuatro partidos principales.<sup>31</sup> En cuanto al segundo, podría pensarse que la ruptura del frente opositor ocurrida el 26 de junio debilitaría en el futuro inmediato las posibilidades de una acción concertada y eficiente, máxime teniendo en cuenta que se avecinaba la iniciación de la campaña electoral con toda la secuela de divisiones y fricciones que habitualmente aparece. Sin embargo, contra lo previsible, dio la impresión de que, aquella ruptura constituyó un acicate o incentivo para viabilizar la concertación nacional. Por de pronto, la iniciativa de los PP.PP., tendiente a agrupar a todos los sectores con la excepción de la Asociación de Bancos –que fue excluida por “representar a intereses extranjeros” y por ser una de las principales responsables de la crisis económica– había sido bien recibida por la “Intersocial” (PIT-CNT, ASCEEP, FUCVAM y SERPAJ), que reclamaba constituir rápidamente ese “nuevo ámbito” a fin de elaborar un acuerdo antes de las elecciones.

7.2.- El 15 de agosto todos los PP.PP. y la Intersectorial acordaron “instrumentar la concertación programática de partidos, fuerzas sociales y empresariales con el objeto de preparar las bases de un acuerdo nacional para la reconstrucción del país”. En la última semana de agosto la concertación quedó instrumentada a través de un documento en el que se integraron órganos, grupos y áreas de trabajo. El 31 ya se habían instalado tres comisiones formadas por los representantes de todos los partidos y la Intersocial con el objeto de encarar la problemática educativa, sanitaria y de vivienda.

Finalmente, el 4 de setiembre de 1984 se instaló formalmente la Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática con los representantes de los cuatro PP.PP., la Intersocial y dirigentes de gremiales empresariales (Asociación y Federación Rural, Cámaras de Comercio, de Industrias y Mercantil, y Confederación Empresarial del Uruguay).

7.3.- La CO.NA.PRO. surgió así como un sucedáneo de la Multipartidaria y como un esfuerzo de reunificación de la oposición en otro nivel, luego de constatar la imposibilidad de mantener la unidad del frente político partidario. La concertación en el Uruguay quedó por tanto estructurada desde “abajo”, vale decir, como una iniciativa de la sociedad civil destinada a afianzar la transición y a garantizar la “governabilidad” del nuevo régimen democrático que se instauraría a partir del 1/3/85. Toda la sociedad estaba representada en la CONAPRO, por lo que aquel nuevo ejercicio del consenso aumentó el aislamiento de una dictadura que terminó en la más absoluta soledad.

<sup>31</sup> El 16 de agosto tomó estado público una misiva que con fecha 6 del mismo mes fue enviada por Wilson Ferreira desde la unidad militar donde se encontraba preso al presidente del Directorio, Prof. Pivel Devoto, en la que renunciaba a su candidatura a la presidencia de la República. La fórmula nacionalista quedó integrada finalmente por Zumarán-Aguirre Tampoco el Gral. Seregni pudo ser candidato porque subsistía su inhabilitación. La fórmula del Frente Amplio se integró con Crotochini-D'Elía. El P. Colorado, desde tiempo atrás, había proclamado la fórmula Sanguinetti y Tarigo y la Unión Cívica a Chiarino - Slinger.