

Concertando la democracia. La experiencia de la Conapro en la transición uruguaya (1984-1985)

Álvaro Sosa^{1,2}

Resumen

La Concertación Nacional Programática (Conapro) fue una experiencia trascendente en la transición democrática uruguaya. Se desarrolló entre setiembre de 1984 y febrero de 1985. En ella participaron representantes de los partidos políticos, organizaciones sociales y gremiales empresariales con el fin de concretar una serie de acuerdos económico sociales a ser puestos en práctica por el futuro gobierno, que permitieran afianzar el proceso transicional y consolidar la democracia.

El objetivo del presente artículo es historiar los aspectos generales de la Conapro con el fin de ubicarla en el contexto y poner de manifiesto el importante rol que jugó en la transición; a su

Abstract

The National Programmatic Agreement (Conapro) was a transcendental experience in the Uruguayan democratic transition. It was developed between September 1984 and February 1985. It involved representatives of political parties, social organizations and business associations in order to finalize a series of socio-economic agreements to be implemented by the future government, which would entrench the transitional process and consolidate democracy.

The objective of this article is to chronicle the general aspects of Conapro in order to place it in the context and highlight the important role it played in the transition; At the same

1 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

2 El presente artículo fue realizado en el marco del proyecto I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) «Las disputas en torno a la idea de democracia: debates, institucionalidad y prácticas políticas, sociales y culturales durante la transición uruguaya (1980-1995)», radicado en el Grupo de Estudios Interdisciplinarios sobre Pasado Reciente (GEIPAR, Udelar) y dirigido por Aldo Marchesi y Diego Sempol. Agradezco a Aldo Marchesi, Diego Sempol, María José Bolaña, Gabriela García y Luciana Scaraffuni por la lectura de este y otros materiales previos, así como por los comentarios y sugerencias. También agradezco a Efraín Olivera por facilitarme el acceso a documentación existente en su archivo personal y en el archivo del Servicio Paz y Justicia (Serpaj), y a Julia Cánepa por permitirme consultar el Archivo de la Unión de Obreros, Empleados y Supervisores de FUNSA.

vez, se espera mostrar cómo la Concertación se transformó en un espacio de debate respecto a las características de la democracia a instalar y el rol que en ella debían jugar las organizaciones de la sociedad civil.

Palabras clave: Concertación Nacional Programática; transición; democracia.

time, it is expected to show how the agreement was transformed into a space for debate regarding the characteristics of the democracy to be installed and the role that civil society organizations should play in it

Keywords: National Programmatic Agreement; transition; democracy.

Introducción

Todo relato histórico conlleva una construcción de sentidos en la que se jerarquizan determinados hechos, procesos y protagonistas, mientras que otros son invisibilizados o pasan a jugar un papel secundario.

Este último parece ser el caso de la concertación desarrollada en Uruguay durante el final de la dictadura transicional e inicios de la transición democrática.³ El corazón de esta experiencia es la Concertación Nacional Programática (Conapro).

Sus contemporáneos no dudaron en considerarla un componente central en el proceso de transición, y la temática tuvo una importante presencia en la producción académica de la época.

Durante los años 1984 y 1985 fueron publicadas dos obras que recopilan el trabajo de varios autores y atestiguan la existencia de casi una treintena de académicos que en ese momento reflexionaban sobre el tema (Argenti y otros, 1984; Ermida Uriarte y otros, 1985). Simultáneamente varias publicaciones colectivas, sin enfocarse directamente en su estudio, le asignaban a la Concertación un lugar de relevancia en el análisis del período (Filgueira, 1985; Gillespie y otros, 1985). Finalmente, en los años 1986 y 1987 también se publicaron algunos trabajos que cerraban este «microciclo» de estudios sobre la temática (Fernández y otros, 1986; Spósito, 1987).

Pero a medida que se acercaba el fin de la década del ochenta el interés por la Concertación disminuía notoriamente, y desaparecían de la agenda de las organizaciones sociales y políticas que la protagonizaron, así como de los estudios académicos sobre el período.

El objetivo del presente artículo es historiar los aspectos generales de la Conapro con el fin de ubicarla en el contexto y poner de manifiesto el importante rol que jugó en la transición; a su vez, se espera mostrar cómo la Concertación se transformó en un espacio de debate respecto a las características de la democracia a instalar y el rol que en ella debían jugar las organizaciones de la sociedad civil.

Se optó por hacer hincapié en la acción de los partidos políticos, sindicatos y empresarios. Esta decisión se basó en que se trata de actores que estuvieron presentes en prácticamente todas las instancias de concertación. A su vez, son organizaciones de una importancia capital en la estructura política y socioeconómica del Uruguay, dado su papel central en la gestión del Estado y en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios. Además, en la mayoría de los casos fueron protagonistas de la acción antidictatorial desplegada durante la dictadura transicional, lo cual las prestigió y erigió como interlocutoras de amplios sectores de la sociedad. Finalmente, tuvieron un rol de privilegio en los debates respecto a la democracia procesados durante la transición.

Lo antedicho no desmerece en ningún sentido la acción desplegada por otros colectivos que participaron en la Conapro, como ser organizaciones juveniles, de promoción de la ciencia y la cultura, de derechos humanos, de defensa de la mujer, de familiares de detenidos y exiliados políticos, así como también gremiales estudiantiles, cooperativas de vivienda y consumo, policlínicas barriales, entidades religiosas, entre otros. Más aun, la profundización de su estudio y del papel que tuvieron en la Concertación son insumos que indudablemente echarán luz para una comprensión integral del Uruguay de la transición.

De la misma manera, fue también necesario acotar el análisis de los debates y resoluciones generadas por la Conapro, poniendo el eje de análisis en aquellos planteos que dejaban entrever pugnas respecto a la idea de democracia. Esto tampoco invalida el resto del material generado, el

3 La transición uruguaya es un proceso que se extiende desde la victoria del No en el plebiscito de reforma constitucional de 1980 hasta la derrota del Voto Verde en 1989. A su vez, este período se divide en dos sub-etapas: la dictadura transicional (1980-1985) y la transición democrática (1985-1989) (Caetano, 2005: 20).

cual es una fuente importante para el estudio de las diversas aristas de la dictadura y la transición en Uruguay.⁴

Para la presente investigación se trabajó con fuentes documentales producidas por las diversas instancias de trabajo de la Conapro, así como también materiales elaborados por organizaciones que participaron en la Concertación. Asimismo, se consultó prensa de época, buscando abarcar publicaciones que permitieran elaborar una muestra representativa del escenario político del período.

Antecedentes: la concertación antidictatorial

La concertación, entendida como una instancia de debate y acuerdo entre diversas fuerzas políticas y sociales, no es una construcción uruguaya, sino que remonta sus orígenes al New Deal estadounidense y a políticas impulsadas por varios estados de Europa Occidental luego de la segunda posguerra. Estas ideas tomaron renovados bríos en el marco de la crisis económica de mediados de la década del setenta. Se trató especialmente de acuerdos a nivel económico-social (salarios, empleo, precios, distribución del ingreso y control de la inflación) donde participaban el Estado, los empresarios y los sindicatos. El objetivo era lograr estabilidad económica con el fin de amortiguar los conflictos sociales y así generar estabilidad política. Uno de los ejemplos más claros de este tipo de concertación fueron los llamados Pactos de la Moncloa en España (Francés y Dieste, 1985: 197-198; Spósito, 1987: 95).⁵

En América Latina la Concertación alcanzó protagonismo durante las transiciones de los ochenta y noventa, ya en forma de acuerdo político con el fin de lograr una salida institucional luego de décadas de dictadura, ya como consenso socioeconómico para generar estabilidad y consolidar las nuevas democracias. En esta región la Concertación fue también un marco en el cual se desarrollaron debates acerca de los mecanismos de construcción de ciudadanía y de profundización democrática (Calderón Gutiérrez, 1987: 9; Dos Santos, 1987, II-13).

En Uruguay el término *concertación* parece haber comenzado a utilizarse en 1983, heredado del caso español, generalizándose a inicios del año siguiente (Francés y Dieste, 1985: 196). Originalmente este refería al acuerdo suscrito en marzo de 1983 por los partidos políticos habilitados por el régimen, es decir, el Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Unión Cívica (UC), que diera origen a la Multipartidaria, a la cual se integraron meses después el Frente Amplio (FA) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Por otra parte, a fines del año 1983 nació la Intersocial, constituida por el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Educación Pública (Asceep), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) y el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj). La conformaban también organizaciones sociales más pequeñas, de menor organicidad y capacidad de movilización, como la Coordinadora de Ollas Populares, el Movimiento pro Vida Decorosa (Moveide), la Unión de Trabajadores Desocupados y la Comisión de Mujeres Uruguayas, entre otras.

De manera casi simultánea a la Intersocial fue creada la Intersectorial, integrada por los miembros de la Multipartidaria, el PIT, Fucvam, Serpaj y Asceep. Tenía como objetivo coordinar

4 Por ejemplo, a partir del análisis de documentación producida por la Conapro y de los itinerarios de diversos movimientos sociales a lo largo de la Concertación se han desarrollado estudios sobre la situación de la educación (Filgueira y Lémuez, 1989), de las mujeres (Ruiz, 2014) o de los derechos humanos (Demasi y Yaffé, 2005).

5 Los Pactos de la Moncloa fueron una serie de acuerdos políticos y económicos firmados por los principales partidos españoles en octubre de 1977, que contaron con el apoyo de las gremiales empresariales y los sindicatos.

y ejecutar las diversas acciones de lucha antidictatorial. Si bien en ella hubo un protagonismo compartido de partidos y movimiento sociales, sus fines fueron claramente politicoinstitucionales.

Al poco tiempo de andar, la Intersectorial experimentó los primeros desacuerdos y debates que comenzaban a perfilar un problema presente a lo largo de toda la concertación: el papel a jugar por los movimientos sociales en la democracia uruguaya posdictadura, cuestión que se entroncaba con la forma de democracia a la cual se debía aspirar. El PIT convocó en enero de 1984 a un paro general sin contar con el apoyo de algunos de los partidos, lo cual produjo que el PC y la UC se retiraran de la Intersectorial por considerar que esta había sido creada con el fin de instrumentar y ejecutar decisiones tomadas por los partidos, pero que ahora mostraba pretensiones de convertirse en un centro generador de posiciones y acciones políticas propias. Por su parte, el PN, si bien se mantuvo en la Intersectorial, ratificó públicamente su idea de que la dirección política del proceso de transición le correspondía exclusivamente a los partidos (Francés y Dieste, 1985: 214-215; Chagas y Tornarelli, 1989: 209).

Los intentos por superar estas divisiones, y otras nuevas que fueron operando en el frente opositor, llevaron a que desde mayo de 1984 se desarrollaran negociaciones entre los partidos políticos, el PIT-CNT,⁶ la Asceep-FEUU,⁷ Fucvam, Serpaj, las cámaras de Industria y de Comercio, y la Federación y la Asociación Rural del Uruguay (ARU) con el fin de instalar un organismo máximo de consenso que concretara acuerdos económico-sociales a ser puestos en práctica por el futuro gobierno, con el objetivo de afianzar el proceso transicional y consolidar la democracia. Finalmente las conversaciones dieron sus frutos y el 4 de setiembre de 1984 comenzó sus trabajos la Concertación Nacional Programática.⁸

La Concertación Nacional Programática

No era un órgano de carácter institucional y sus decisiones no obligaban formalmente a ninguno de sus miembros, pero poseyó un importante grado de legitimidad en la opinión pública y los diversos actores participantes asumieron el compromiso de honrar los acuerdos alcanzados.

En sus propios documentos fue definida como

el ámbito de concertación nacional y programática, de partidos políticos y fuerzas sociales y empresariales donde se formularán propuestas de soluciones a ser puestas en práctica desde el 1.º de marzo de 1985. Todo ello sin perjuicio de los programas y plataformas de los partidos y organizaciones participantes.⁹

En ella participaron representantes de los principales sectores de los cuatro partidos más importantes del espectro político nacional, así como delegados de diversas organizaciones de la sociedad civil: sindicatos, gremiales empresariales, variadas organizaciones vinculadas a la actividad rural, cooperativistas, defensores de los derechos humanos, colectivos vinculados a la ciencia

6 En el acto del Primero de Mayo de 1984 fue utilizada por primera vez la sigla PIT-CNT, que pretendía simbolizar la continuidad histórica del movimiento sindical uruguayo (Chagas y Tornarelli, 1989: 243).

7 En mayo de 1984 se realizó la Primera Convención de la Asceep, que estableció su transformación en Asceep-FEUU, unificándose así las organizaciones estudiantiles clandestinas y legales (Porrini, 2010: 306).

8 Para un seguimiento detallado del proceso de instalación de la Conapro véanse «Analizarán contrapropuestas», *Jaque* (15 de junio de 1984); «Pese al marginamiento de los blancos, los colorados, cívicos y frentistas negociarán con las FF. AA.», contratapa de *Búsqueda* (26 de junio de 1984); «Rodríguez Seré: “Estamos a la espera de la recomposición del frente político”», *Búsqueda* (19 de julio de 1984); «Comunicado», archivo personal de Efraín Olivera (en adelante APEO) (Montevideo, 15 de agosto de 1984); «Concertación Programática», *La Hora* (16 de agosto de 1984); «Concertación Nacional Programática», *La Hora* (18 de agosto de 1984); «Los partidos van a las elecciones mientras la Concertación avanza», *Jaque* (24 de agosto de 1984).

9 «Concertación Nacional Programática», Archivo Serpaj (en adelante Aserpaj), s/d.

y cultura, organizaciones de mujeres, entre otros. Fue expresamente excluida la Asociación de Bancos del Uruguay por considerar que la mayoría de sus miembros respondían a la banca extranjera y eran responsables directos de la crisis que vivía Uruguay.¹⁰

Constó de dos etapas, una que se extendió del 4 de setiembre al 5 de noviembre de 1984, fecha en que pasó a cuarto intermedio debido a las elecciones del 25 de ese mes. Dos días después de las elecciones volvió al trabajo, y sesionó hasta poco tiempo antes de la asunción del presidente electo, Julio María Sanguinetti, el 1.º de marzo de 1985.

Las referencias constantes a la Conapro en la prensa de la época dan testimonio de la importancia que tuvo para sus contemporáneos. Asimismo, una encuesta realizada por Equipos Consultores Asociados y publicada a mediados de octubre de 1984 mostraba que el 82 % de los ciudadanos conocían a la Conapro y el 78 % la valoraban de forma positiva.¹¹

Su legitimidad era tal que varias organizaciones sociales y empresariales que no se sentían representadas por las delegaciones participantes en la Concertación solicitaron ser incluidos en ella a través de delegados propios.¹²

La Conapro se estructuró con base en una mesa ejecutiva (ME) y varios grupos de trabajo (GT). Estos comenzaron siendo siete: política económica; educación y cultura; salud; vivienda; seguridad social; derechos, libertades y garantías; y leyes y decretos del régimen. Posteriormente se crearon el GT sobre ciencia y tecnología y dos grupos *ad hoc*, uno para estudiar el problema del abastecimiento de leche y la situación de la Cooperativa Lechera de Quebracho, y otro enfocado en el análisis de mecanismos institucionales para facilitar la participación de la juventud en el desarrollo nacional. Además, el GT de educación y cultura fue dividido en tres subgrupos: educación general, universidad y cultura.

En la segunda etapa funcionaron también los GT sobre sector agropecuario, condición de la mujer, concertación municipal, destituidos, formas de concertación a partir del 1.º de marzo de 1985 y empresas agroindustriales. A su vez, se crearon los subgrupos de destituidos del sector público, destituidos del sector privado y relaciones laborales.

La ME era el órgano de dirección de la Concertación, estaba conformada por representantes de las principales organizaciones sociales nucleadas en la Intersocial (PIT-CNT, Serpaj, Fucvam y Asceep-FEUU), los partidos políticos y los sectores empresariales (rural, comercial e industrial). A ella le correspondía fijar los criterios de acción general y las prioridades de los grupos de trabajo, así como recibir los documentos emanados de dichos grupos para su consideración y aprobación.

Los GT tenían a su cargo la formulación de propuestas programáticas y el estudio de temáticas que dentro de su área de conocimiento les eran encomendadas. Los cuatros partidos políticos, la Asceep-FEUU y el PIT-CNT eran miembros natos de todos los GT, y el resto de las organizaciones sociales y empresariales se integraban a estos según sus intereses.

Existió además un grupo de consulta (GC) conformado por un representante de cada partido político, uno de la Asceep-FEUU, uno del PIT-CNT y dos de los empresarios. Este era el enlace entre los diferentes órganos de la Conapro, y entre estos y las diversas organizaciones o personas que querían formularle planteamientos. A su vez, debía llevar a la práctica las resoluciones que la

10 «Banca extranjera fuera de la Concertación», *La Hora* (13 de setiembre de 1984).

11 «¿Qué piensan los uruguayos de la Concertación?», *Jaque* (19 de octubre de 1984).

12 Véanse, por ejemplo, «Nota enviada por la Coordinadora de Institutos Privados de Promoción Social e Investigación a la ME de la Conapro», APEO (Montevideo, 4 de setiembre de 1984); «Nota de la Coordinadora de Padres de Alumnos Liceales a los delegados de la Comisión de Cultura y Educación a la ME de la Conapro», APEO (Montevideo, 24 de setiembre de 1984); «Nota enviada por la Asociación Nacional de Empresas de Transporte Carretero por Autobús a la ME de la Conapro», APEO (s/f); «Concertación: Iglesia solicitó participar», *Búsqueda* (3 de octubre de 1984).

ME le encomendaba, proponerle a esta el orden del día a partir de planteos de la propia mesa y de los GT, así como también la creación de nuevos GT.

La ME, los GT y el GC se reunían en las sedes de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), el PC, el FA, la Bolsa de Comercio, la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA) y la ARU.

Además de la Conapro, instalada en Montevideo, surgieron experiencias de concertación programática departamental en Salto y Maldonado. En ellas estuvieron representadas diversas organizaciones sociales y políticas de la zona, y se trataban especialmente temáticas de interés local.¹³

La primera etapa de la Conapro se caracterizó por el planteo de propuestas y el desarrollo de debates, aunque prácticamente de todos los GT surgieron definiciones y documentos que fueron ratificados por la ME, transformándose en resoluciones.

La legitimidad que la Concertación poseía en la opinión pública y la carencia de espacios institucionalizados donde tramitar demandas la erigieron rápidamente como un canal desde donde diversos sectores de la sociedad hicieron escuchar sus reclamos e intentaron incidir directamente en las políticas llevadas adelante por la dictadura. Por ejemplo, entre otras cosas se le exigió al gobierno que al momento de promover la construcción de obras públicas y privadas privilegiara a las empresas constructoras y de insumos nacionales; que levantara la prohibición que recaía sobre el Serpaj; o que suspendiera la aplicación de la Ley 15.501 de pasaje de las cooperativas de usuarios al régimen de propiedad horizontal.¹⁴

Durante el receso de noviembre, los presidenciables del PC, Dr. Julio María Sanguinetti, del PN, Dr. Alberto Zumarán, del FA, Dr. Juan José Crotogini y de la UC, Dr. Juan Vicente Chiarino, ratificaron su apoyo a la Concertación al suscribir un documento donde valoraban a la Conapro como una importante instancia de diálogo democrático, destacaban la trascendencia de los acuerdos alcanzados y ratificaban su voluntad de continuar concertando luego de las elecciones y más allá del 1.º de marzo, generando para esto últimos ámbitos institucionalizados de acuerdo.¹⁵

A partir de una serie de propuestas surgidas del PC, para la segunda etapa de la Conapro se acordó disminuir la cantidad de delegados de las organizaciones sociales en la ME y acrecentar la de los sectores empresariales. A su vez, estos últimos se sumaron como integrantes natos a los GT. Surgió un grupo político adjunto a la ME e integrado por dirigentes de primer nivel de los partidos políticos que instrumentaría los acuerdos sobre los temas más importantes.¹⁶

El presidente electo explicó que estos cambios expresaban su deseo de instaurar un gobierno de unidad nacional, y la Concertación era una puerta para la construcción de un nueva «modali-

13 «Acta n.º 1 de la Concertación Programática Departamental de Maldonado», carpeta «Concertación Programática (Comaspo-Conapro). Doc. Destituidos Privados», Archivo de la Unión de Obreros, Empleados y Supervisores de FUNSA (en adelante Afunsa) (San Carlos, 14 de setiembre de 1984); «Acuerdos alcanzados por la Comisión Departamental de la Concertación Programática de Maldonado», carpeta «Concertación Programática (Comaspo-Conapro). Doc. Destituidos Privados», Afunsa (Maldonado, 13 de noviembre de 1984); «Acta n.º 9 de la Concertación Programática Departamental de Maldonado», carpeta «Concertación Programática (Comaspo-Conapro). Doc. Destituidos Privados», Afunsa (Punta del Este, 30 de noviembre de 1984).

14 «Nota de la Cámara de la Construcción a la Mesa Ejecutiva de la Conapro», APEO (Montevideo, 23 de enero de 1985); «Nota del Grupo de Trabajo de Cultura de la Conapro a la Mesa Ejecutiva», APEO (Montevideo, diciembre de 1984); «Concertación Nacional Programática», Aserpaj s/d.

15 «Los candidatos presidenciales dieron su aval formal a las gestiones de la Concertación Nacional Programática», *Búsqueda* (21 de noviembre de 1984).

16 Segunda etapa», Aserpaj, s/d.

dad de gestión del Estado» a través de la participación activa de los partidos políticos, empresarios y sindicalistas en ámbitos institucionales de decisión.¹⁷

Pero esta nueva modalidad de gestión de la Concertación acotaba los espacios de participación de la sociedad civil, a la vez que conllevaba la idea de que los temas centrales debían ser solucionados de forma exclusiva por los partidos políticos, verdaderos representantes de la ciudadanía.

La ME estableció que las temáticas prioritarias a abordar en esta recta final serían política económica, relaciones laborales, amnistía, situación de presos políticos y medidas tendientes a reorganizar la educación.¹⁸

La última sesión de la ME de la Conapro se celebró el 14 de febrero de 1985, iniciándose un período de transición que se extendió hasta la asunción presidencial. Durante dicho período continuaron funcionando los GT sobre destituidos, relaciones laborales y formas de concertación luego del 1.º de marzo de 1985.¹⁹

Visiones y expectativas respecto a la Conapro

Fueron escasos los actores políticos y sociales que tuvieron una mirada crítica hacia la Concertación. Entre esas voces se destacó la del presidente de facto, general Gregorio Álvarez, quien, en octubre de 1984, en un discurso emitido por cadena oficial de radio y televisión, afirmó que

[a través de la Conapro] se propician las formas más variadas de corporativismo fascista, comprometiéndose desde ya los recursos de la acción política irrenunciable y privativa de los poderes de un Estado democrático. [...] Asistimos en nombre de la democracia a una irrefrenable carrera de tan simpáticas como demagógicas concesiones, mientras se confunden en masa amorfa lo político, lo social, lo económico y lo laboral.²⁰

También dirigentes de sectores conservadores de los partidos tradicionales mostraron sus reparos, como Dardo Ortiz, de la Unión Nacionalista y Herrerista (PN), y Carlos Pirán, de la Unión Colorada y Batllista (PC). Este último, por ejemplo, afirmó que la Conapro era un ámbito controlado por el «comunismo internacional».²¹

Desde el extremo opuesto del espectro político dirigentes del izquierdista Partido de los Trabajadores consideraron a la Conapro como un instrumento que reforzaría las posiciones de los «partidos patronales».²²

Finalmente, es importante destacar las posturas esgrimidas desde del semanario *Búsqueda* por varios de sus editorialistas, ya que se trataba de una publicación referente del pensamiento neoliberal, cuyas ideas en muchos casos iban a contrapelo de la mayoría de la opinión pública (Bruno, 2016). Desde las páginas del semanario se planteó que la Concertación era una instancia

17 «Una entrevista para explorar las posiciones en temas que serán la clave de sus futuras relaciones», *Búsqueda* (12 de diciembre de 1984); «La reestructura de la Concertación: primer paso en la búsqueda de entendimiento nacional», *Búsqueda* (12 de diciembre de 1984); Mosca, L., «Acuerdos programáticos para la democratización», *Jaque* (7 de diciembre de 1984).

18 «Acta n.º 15 de la ME de la Conapro», APEO (Montevideo, 21 de diciembre de 1984).

19 «Normas transitorias de funcionamiento de la Concertación Nacional Programática», APEO (Montevideo, 14 de febrero de 1985).

20 «Concertación o búsqueda durante dos años del entendimiento entre la oposición al gobierno militar», *Búsqueda* (14 de febrero de 1985).

21 Véanse «Pirán: “Concertación en manos del comunismo”», *Búsqueda* (3 de octubre de 1984); «Tarigo: “Es ilógico”», *Búsqueda* (3 de octubre de 1984); «Periscopio», *Jaque* (5 de octubre de 1984); «La concertación ha sido un fracaso», *Búsqueda* (7 de febrero de 1985).

22 «Nuevos partidos fustigan al Frente Amplio», *Búsqueda* (3 de octubre de 1984).

tan estéril como peligrosa. Se consideraba casi imposible poder llegar a acuerdos entre sectores que representaban intereses irreconciliables; a su vez, si se lograban, su cumplimiento parecía bastante improbable, pues Uruguay tenía una fuerte dependencia respecto a agentes externos que no podrían ser controlados en una mesa de diálogo (precios del petróleo, tasas de interés, volumen de comercio internacional, etc.); por último, si algunos de los acuerdos eran efectivamente puestos en práctica, generarían resultados tan inesperados como perjudiciales para la economía del país (por ejemplo, un aumento subrepticio del salario real podía generar inflación y desestimar la inversión, acrecentando el desempleo).

Se veía como un error intentar concertar objetivos, pues la solución estaba en lograr que los actores sociales y políticos estuvieran dispuestos a aceptar las medidas imprescindibles para el saneamiento de la economía, así como sus consecuencias inmediatas. Era necesario elaborar acuerdos sobre tasas de interés, sistema tributario y precios, con el fin de fomentar el ahorro y la inversión, así como disminuir la cantidad de empleados públicos, revertir la lógica de un sistema de seguridad social donde la relación entre pasivos y activos generaba una pirámide invertida, y fomentar un manejo eficiente y no electoralista de las empresas públicas.²³

El resto de los actores políticos y las organizaciones sociales realizaron, con matices, una valoración positiva de la Concertación.²⁴ En general esta era leída como una forma de *consenso preventivo*, o sea, un mecanismo para descomprimir una situación económica compleja que podía transformarse en factor de desequilibrio social y de nuevas divisiones en el frente democrático, y generar un ambiente propicio para la ruptura institucional; se trataba de acuerdos que aseguraban la estabilidad y gobernabilidad.²⁵ Asimismo se observan matices entre algunos de los protagonistas de la Conapro respecto a las características y el alcance que dicho consenso preventivo tendría.

Desde la izquierda existía especial preocupación por aclarar que la Conapro no propondría soluciones profundas a los problemas del país, por lo que su importancia debía ser matizada. Así, por ejemplo, la Izquierda Democrática Independiente (IDI) y el Partido Comunista de Uruguay (PCU) la veían como una posibilidad real de generar soluciones prácticas, pero advertían la necesidad de evitar caer en la trampa del *acuerdo social* propuesto por los partidos y gremiales empresariales cuyo objetivo era defender los intereses del capital y desmovilizar al pueblo, privándolo así del único recurso verdadero con que contaba para lograr sus reivindicaciones. Pero mientras que para la IDI la Conapro era un proyecto inviable a largo plazo pues intentaba emular las bases del batllismo histórico en una coyuntura totalmente distinta a la original, el PCU encontraba potencial transformador en los espacios de participación y empoderamiento popular que se abrían,

23 Peirano, R., «Qué podemos esperar de la Concertación». *Búsqueda* (25 de julio de 1984); «La famosa Concertación», *Búsqueda* (5 de setiembre de 1984).

24 Véanse, por ejemplo, «Crottogini: “No solucionar una injusticia incurriendo en otra”», *Jaque* (31 de agosto de 1984); «Chiarino: “La concertación debe ser con todos”», *Jaque* (31 de agosto de 1984); «Zumarán: “La desocupación es el problema número uno”», *Jaque* (31 de agosto de 1984); «Sanguinetti: “Imponiéndonos políticas abusivas tampoco van a cobrar”», *Jaque* (31 de agosto de 1984); «Marginamiento de los blancos posterga la formación de nueva “intersectorial”», *Búsqueda*, (11 de julio de 1984); «La Concertación como instrumento de cambio impone modificación de comportamiento político», *Búsqueda* (15 de agosto de 1984).

25 Véanse, por ejemplo, Adriasola, G., «Bases para un pacto social», *Asamblea* (5 de julio de 1984); «Cinco razones para ser optimista», *La Hora* (17 de agosto de 1984); «Concertación y programa», *La Hora* (23 de agosto de 1984); «Concertación», *La Hora* (3 de agosto de 1984); Posadas, J. M., «La concertación (II)», *La Democracia* (3 de agosto de 1984); Petit, J. M., «El desafío de aprender la democracia», *Jaque* (31 de agosto de 1984). Sobre la Conapro como consenso preventivo véanse Francés y Dieste (1985: 226); Corbo (2007: 38).

entroncándolos con las ideas de «avanzar y consolidar la democracia» y de «democracia avanzada» (Viera, 1984: 10).²⁶

Los dirigentes del PIT-CNT, a pesar de que consideraban a la Conapro como una instancia que podría permitir descomprimir la situación social, apoyar la consolidación democrática y cumplir con ciertos aspectos del programa de los sindicatos, temían que a través de ella las patronales y sus «aliados políticos» hicieran caer sobre las espaldas de los trabajadores los costos económicos de la crisis. Para evitarlo también se centraban en la necesidad de no abandonar la movilización en el marco de la negociación.²⁷

Para el wilsonismo el problema de concebir a la Conapro únicamente como un conjunto de acuerdos coyunturales que descomprimieran una situación social compleja era que, una vez que la crisis se hubiera disipado, los diferentes sectores retomarían con vigor su lugar en la pugna social. Por tanto, la Concertación debería intentar lograr una construcción-reconstrucción de la nacionalidad a partir de la conjunción de objetivos comunes a todos los sectores de la sociedad para que sus miembros se sintieran partícipes e integrados. La nacionalidad y la nación se transformaban en principios que permitían sentar las bases de la sociedad posdictatorial.²⁸

En este marco, esgrimir una postura concertante se volvió un factor legitimador, y muchos sectores políticos intentaron encontrar en su actuación previa antecedentes de la Conapro. Desde el semanario comunista *La Hora* se planteó que sectores de izquierda con actuación clandestina durante el gobierno de facto proponían desde la huelga general de 1973 la estructuración de un amplio frente antidicatorial.²⁹ El colorado Andrés Vázquez Romero fue aun más lejos y retrotrajo el espíritu concertante del PC a la Constitución de 1918 y a las leyes de Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares.³⁰

Concertación y democracia

El concepto de *democracia* no posee un carácter unívoco, su significado varía de acuerdo al contexto sociohistórico en que es utilizado; a su vez, en un mismo momento y lugar coexisten variadas acepciones del término, las cuales luchan por imponerse en el espacio conceptual.³¹

La Conapro fue un ámbito de pugna entre diversas formas de entender la democracia que convivían en el Uruguay de la transición. Allí, con diversas variantes, se encontraron concepciones que veían a la democracia en un sentido estrictamente politicista, electoralista y procedimental, atribuyéndoles a los partidos políticos el papel casi exclusivo de gestores de la voluntad ciudadana,³² frente a otras que consideraban necesario llevar las formas de participación más allá

26 Adriasola, G., «Bases para un pacto social», *Asamblea* (5 de julio de 1984); «La “concertación” no debe encandilar», *La Hora* (24 de setiembre de 1984).

27 Véanse, por ejemplo, «Reportaje: Víctor Semproni», *Asamblea* (13 de setiembre de 1984); «Teniendo en cuenta los diferentes intereses existentes en la Concertación, el trecho a recorrer en común será limitado», *Búsqueda* (3 de octubre de 1984).

28 «La Concertación como afirmación de la nacionalidad», *La Democracia* (7 de setiembre de 1984).

29 «Concertación», *La Hora* (3 de agosto de 1984); «En torno a la Concertación», *La Hora* (6 de diciembre de 1984).

30 «Acta n.º 1 del Grupo de Trabajo Formas de Concertación a partir del 1/3/1985», carpeta «Concertación Programática (Comaspo-Conapro). Doc. Destituidos Privados», Afunsa (Montevideo, 8 de enero de 1985).

31 Para una síntesis de la evolución del concepto de *democracia* véase Sala (2000 y 2005); para el caso uruguayo específicamente véase Demasi (2009).

32 Estas ideas en buena medida se basaban en las propuestas del politólogo estadounidense Robert Dahl, quien enumeró cuáles eran a su entender los principales atributos de la democracia liberal moderna: competencia

de lo exclusivamente electoral y político-institucional, construyendo una democracia «integral», «participativa», «real» o «avanzada», en la que los movimientos sociales jugaran un rol central para el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública.³³

Tal como lo planteaba la IDI, para la izquierda era indudable la necesidad de construir un modelo diferente a la «ajada democracia pre-73», con los movimientos sociales como protagonistas.³⁴ Por su parte, el PCU proponía la construcción de una «democracia avanzada» a la cual se llegaría luego de un proceso de profundización de los derechos y las libertades democráticas, donde la Conapro se erigía como una herramienta central que permitiría tejer acuerdos y asegurar la participación activa de diversas organizaciones sociales.³⁵

En líneas generales, el PIT-CNT concordaba con estas posiciones. En un acto realizado en la explanada del Palacio Legislativo, José D'Elía planteó que las instancias de concertación habilitarían la construcción de una democracia distinta a la que existió previo al golpe de Estado, una democracia participativa. Días después, en entrevista con *Jaque*, reafirmó la idea de que la búsqueda de soluciones concertadas entre los diversos sectores sociales y políticos para superar la crisis permitiría ir hacia formas cada vez más avanzadas de democracia.³⁶

Las diversas adjetivaciones de la democracia escondían en ciertos casos diferencias teóricas. Mientras que, como D'Elía, algunos utilizaban de forma indistinta los conceptos de *democracia participativa*, *avanzada* o *real*, desde el PCU el término manejado era exclusivamente *democracia avanzada*, a la vez que la IDI parecía evitar expresamente su uso.³⁷

electoral, elecciones libres, imparciales y frecuentes; designación de cargos públicos; sufragio universal; libertad de expresión, pensamiento y prensa; y existencia de asociaciones autónomas (por ejemplo, partidos políticos) (Dahl, 1999: 100-101).

33 Muchos factores influían en estas visiones alternativas al modelo liberal: las lecturas de diversos autores marxistas, desde los clásicos (Marx, Engels y Lenin), pasando por Rosa Luxemburgo y Antonio Gramsci, hasta los análisis desarrollados en las décadas del sesenta y setenta por intelectuales como Ralph Miliband, Nikos Poulantzas o Louis Althusser; también las ideas y formas de acción emanadas de las diversas movilizaciones pro derechos civiles, estudiantiles, feministas, etc. desarrolladas en las regiones centrales del bloque capitalista a lo largo de las décadas del sesenta, setenta y ochenta; finalmente, las experiencias de «democracia de partido único, directa y profunda» de la Revolución Cubana, el intento de «ordenación socialista» en «pluralismo y libertad» que proponía la Unidad Popular chilena y la propuesta de «democracia participativa» de la que hablaban los sandinistas nicaragüenses (Sosa, 2016: 20-21).

34 «Las duras lecciones de la realidad», *Asamblea* (20 de diciembre de 1984).

35 Arismendi, R. (1984). «A votar por el Frente Amplio y por una democracia avanzada. Comité Central del PCU. Informe del primer secretario Rodney Arismendi», en *Estudios*, n.º 92, diciembre, p. 12.

36 «PIT-CNT exigió definición de los partidos en materia económica y una inmediata “Concertación”», contratapa de *Búsqueda* (22 de agosto de 1984); Prado, M., «Una responsabilidad muy grande: la Concertación», *Jaque* (24 de agosto de 1984). Posturas similares respecto a la necesidad de construcción de nuevas formas de democracia pueden encontrarse, por ejemplo, en las declaraciones del secretario general del Sindicato de la Aguja, Halem Olivera, en «Por una democracia participativa y avanzada», *La Hora* (7 de agosto de 1984).

37 El concepto de *democracia avanzada* comenzó a ser utilizado por el PCU en el período predictatorial, para luego ser retomado y enriquecido en el exilio. Sus raíces pueden encontrarse en teorizaciones realizadas por el Partido Comunista Italiano en la posguerra. Los conceptos de *democracia avanzada* y *consolidar y avanzar en democracia* se vinculaban con la defensa de las libertades y la simultánea profundización de la democracia uruguaya en pro de mayores niveles de justicia social y desarrollo económico. Si bien estas definiciones aspiraban a transformarse en las bases teóricas del PCU posdictatorial, se trataba de conceptos aún en construcción que generaban dudas y confusión entre los afiliados. Por su parte, la idea de *democracia participativa* ya aparecía en trabajos de Ernesto *Che* Guevara como una alternativa a las formas de *democracia burguesa*. El concepto tomó renovada fuerza al ser utilizado por los revolucionarios nicaragüenses luego de 1979 para referirse al involucramiento ciudadano en la vida política generado a partir de las diversas organizaciones sociales promovidas por el régimen sandinista (Sosa, 2016: 21 y 162-167).

Por otro lado, con diversos matices, desde el PC se identificaba a la democracia con los principios del liberalismo político. Al respecto, en editorial del semanario sanguinettista *Correo de los Viernes*, se afirmaba que la propuesta de los colorados era la de una democracia pluralista, caracterizada por la vigencia de las libertades políticas y civiles y la alternancia en el poder a partir de elecciones libres; se trataba de una propuesta de «democracia real y concreta» y no de «concepciones abstractas» o «remotas e inalcanzables utopías». El articulista se preguntaba si los sectores del FA que proponían alternativas como la «democracia avanzada» podían dar un ejemplo real de un país que a partir de esta idea hubieran construido democracias pluralistas y sociedades abiertas.³⁸

A pesar del énfasis puesto en la salvaguarda de las libertades políticas, algunos dirigentes colorados destacaban también la necesidad de construir formas de democracia que prestaran una mayor atención a la participación de la sociedad civil.

Desde la Corriente Batllista Independiente se consideraba que el poder político debía concertar con los «grupos de interés y de opinión» las medidas a instrumentar, para construir así formas de «democracia participativa», pero dejaba en claro que la conducción le correspondía al gobierno electo y a los partidos, pues si la «democracia participativa» se imponía por sobre la «representativa», el régimen se transformaba en corporativista.³⁹

Por su parte, el futuro ministro de Trabajo y Seguridad Social Hugo Fernández Faingold destacaba que la Concertación permitiría un mayor nivel de participación ciudadana, profundizando así la democracia. Ponía como ejemplo de esto la concreción de mecanismos por los cuales los ciudadanos participaran de la gestión de determinados servicios de carácter local, como los hospitales o el saneamiento público; también planteaba la necesidad de impulsar formas asociativas de producción y consumo, así como de «democracia empresarial».⁴⁰

Las posiciones esgrimidas al respecto por el wilsonismo no se diferenciaban mayormente de las propuestas por estos sectores colorados.⁴¹ Por el contrario, el nacionalismo conservador no compartía estas ideas; Dardo Ortiz, por ejemplo, expresó que concertar con los movimientos sociales era una pérdida de tiempo, y que lo más práctico y realista era concretar un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, donde ambos hicieran concesiones mutuas sobre los grandes temas de gobierno.⁴²

A su vez, diversas posturas de los empresarios en determinadas instancias de la concertación mostraban un convencimiento de que existían temáticas cuya discusión correspondía exclusivamente a los partidos políticos y no a las organizaciones de la sociedad civil. Ejemplo de ello fue la decisión de estas gremiales de no suscribir declaraciones de carácter político emanadas de la Conapro.⁴³

Las discusiones generadas a la interna del GT sobre educación pronto mostraron que este sería una arena de enfrentamiento entre diversas sensibilidades respecto a la democracia. Luego

38 «La Democracia que ofrecemos», *El correo de los viernes* (9 de noviembre de 1984).

39 Mosca, L., «La Concertación Programática Nacional», *Jaque* (7 de setiembre de 1984).

40 «Sería ilusorio pensar que la Conapro terminará con los conflictos, pero ha evitado que estos sean numerosos», *Búsqueda* (17 de enero de 1985).

41 Véanse, por ejemplo, las posturas de Juan Martín Posadas y Gonzalo Aguirre, en Posadas, J. M., «La Concertación (II)», *La Democracia* (3 de agosto de 1984); «A la Conapro le queda muy poca vida», *Jaque* (14 de diciembre de 1984).

42 «La Concertación ha sido un fracaso», *Búsqueda* (7 de febrero de 1985).

43 «Acta n.º 1. Mesa Ejecutiva», APEO (Montevideo, 4 de setiembre de 1984). Esta postura fue revisada y rectificada en la segunda etapa de la concertación, véase «La concertación en la democracia: hablan los delegados del Frente a la Conapro», *La Hora* (9 de enero de 1985).

de arduos debates el GT acordó que los miembros de los consejos desconcentrados de Educación Primaria, Secundaria y Universidad del Trabajo del Uruguay, del Consejo Directivo Central (Codicen) y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a crearse serían elegidos por el Poder Ejecutivo a partir de una nómina concertada en el GT. Pero varios de los nombres propuestos por la Asceep-FEUU y los sindicatos de la enseñanza fueron objetados sin razón alguna, mientras que surgieron otras candidaturas producto de acuerdos políticos no construidos en la Concertación. Esto generó que luego de nuevos debates las autoridades fueran nombradas con la abstención de estudiantes y trabajadores (Filgueira y Léméz, 1989: 245-246).

Otro eje de discusión fue la autonomía de los órganos rectores de la enseñanza respecto al Ejecutivo. Para el PC esta suponía independencia técnica, financiera y administrativa, pero no política o de gobierno, mientras que el resto de los sectores políticos y sociales consideraban que el grado de autonomía dependería del nivel de participación de los docentes en la conducción de la enseñanza. Finalmente primó una fórmula de consenso algo ambigua que establecía la necesidad de asegurar la máxima autonomía sin dejar de lado la responsabilidad del Codicen en la coordinación de los servicios y el mantenimiento de objetivos comunes y complementarios en planes y programas (Filgueira y Léméz, 1989: 245 y 248-249).⁴⁴

Estos debates mostraban el choque de una concepción que consideraba necesaria la participación de actores de la sociedad civil en determinadas decisiones de gobierno frente a otra que creía que los únicos representantes legítimos de la ciudadanía eran los partidos, ya que las elecciones los hacían depositarios exclusivos de estas prerrogativas. Así, por ejemplo, el colorado Andrés Vázquez Romero afirmó que ciertos grupos con mucho peso en las gremiales de la educación, pero con escaso apoyo entre la ciudadanía, poseían una concepción elitista y buscaban quitarle al gobierno democráticamente elegido por el pueblo el derecho de intervenir políticamente en la enseñanza.⁴⁵

Algo similar sucedió en los GT sobre derechos, libertades y garantías, y leyes y decretos del régimen, en los que se discutió si la Concertación tenía potestades para declarar la amnistía general e irrestricta para los presos políticos y para exigir a los partidos el compromiso expreso de no utilizar los institutos represivos incluidos en el Acto n.º 19. En ambos casos el PC y la UC consideraron que la Conapro no debía abordar los temas antedichos, los cuales le corresponderían al Parlamento y a la asamblea constituyente a convocarse a mediados del año 1985.⁴⁶

Finalmente, también surgieron posiciones similares en los debates que se desarrollaron en el GT sobre formas de concertación luego del 1.º de marzo. La propuesta realizada por el PC le asignaba un papel central al Parlamento como herramienta concertante, y en un nivel inferior proponía la creación de ámbitos intersectoriales de trabajo vinculados a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Consejo Económico Nacional (CEN).⁴⁷

Fernández Faingold argumentaba que esta fórmula evitaría crear organismos paralelos al Parlamento que compitieran con él y socavaran la acción gubernativa, dejando en claro la prima-

44 «La Conapro busca consenso sobre amnistía, régimen para la enseñanza y leyes sindicales», *Búsqueda* (31 de octubre de 1984); «Conapro acordó autoridades de la enseñanza», *La Hora* (7 de marzo de 1985).

45 «Diferencias con los colorados impiden acuerdo», *Búsqueda* (7 de noviembre de 1984).

46 «La Conapro acelera sus trabajos antes de declararse en receso», *Búsqueda* (24 de octubre de 1984); «La Conapro busca consenso sobre amnistía, régimen para la enseñanza y leyes sindicales», *Búsqueda* (31 de octubre de 1984); «Acta n.º 14 del Grupo de Trabajo sobre Derechos, Libertades y Garantías», Aserpaj (Montevideo, 26 de octubre de 1984); «No se logra un acuerdo», *La Democracia* (1 de noviembre de 1984).

47 Este órgano había sido creado en la Constitución de 1934, pero las connotaciones con el modelo fascista que poseía generaron que nunca fuera convocado.

cía que debía conservar lo politicopartidario por sobre otras instancias de toma de decisiones en las que existiera un mayor peso de la sociedad civil.⁴⁸

Pero la propuesta recibió escaso apoyo fuera del pc. El referente wilsonista Óscar López Balestra afirmó que se trataba de un «entierro de lujo de la Concertación», pues siempre el Parlamento había recibido a los grupos de interés, y ni la opp ni el cen eran canales idóneos para hacer escuchar las diversas voces ciudadanas. La idi consideró que este camino transformaría a la Conapro en un aparato burocrático y de consulta que desmovilizaría a los sindicatos y filtraría sus reivindicaciones. El PIT-CNT estimó que con esta modalidad se le quitaba toda posibilidad de participación real.⁴⁹

Quienes vieron con buenos ojos la iniciativa fueron los empresarios, que expresaron que a su entender los ámbitos de concertación propuestos permitirían que los «intereses sectoriales» se manifestaran institucionalmente.⁵⁰

Por su parte, en otros GT lograron imponerse concepciones que veían la dimensión participativa como factor central de la democracia posdictadura. Es ejemplo de esto la propuesta del GT sobre salud de democratizar los organismos de dirección de las instituciones de asistencia médica colectiva instrumentando la participación de usuarios, trabajadores, Estado y comunidad organizada; o la del GT sobre agro de exigir que cualquier reforma en el sector fuera consultada primero a los actores participantes de la Conapro.⁵¹

Especialmente novedosa fue la labor desarrollada por el GT sobre condición de la mujer. El diagnóstico de situación presentado y las propuestas planteadas para corregir las graves inequidades de género en el ámbito cultural, político, económico, social, laboral, legal, sanitario, educativo y académico ponían de manifiesto una interpretación de la democracia que integraba nuevas dimensiones a las ya inherentes al modelo democrático-liberal.⁵²

Concertación, neoliberalismo y democracia

Las posturas esgrimidas por los diversos actores presentes en la Conapro dejaban entrever que, con matices, existía un cierto acuerdo respecto a la existencia de una dimensión socioeconómica constitutiva de la democracia. En este sentido, el neoliberalismo era asociado al autoritarismo, transformándose casi en un sinónimo, por lo que las propuestas de activación económica planteadas en varias de las resoluciones de la Conapro implicaban una importante presencia estatal y un intento de reactivación del sector primario y secundario en detrimento del financiero.

Editorialistas del semanario *Búsqueda* cuestionaron este «consenso antineoliberal», argumentando que la promoción del intervencionismo estatal, así como otras decisiones de la Conapro

48 «Acta n.º 1 del Grupo de Trabajo Formas de concertación a partir del 1/3/1985», carpeta «Concertación Programática (Comaspo-Conapro). Doc. Destituídos Privados», Afunsa (Montevideo, 8 de enero de 1985).

49 «Las duras lecciones de la realidad», *Asamblea* (20 de diciembre de 1984); «PIT-CNT rechazó propuesta colorada de institucionalización de la Conapro; exigen la ruptura con el modelo neoliberal», *Búsqueda* (7 de febrero de 1985); «Mantener la Conapro tal como funciona ahora», *La Hora* (6 de febrero de 1985); «Acta n.º 1 del Grupo de Trabajo Formas de concertación a partir del 1/3/1985», carpeta «Concertación Programática (Comaspo-Conapro). Doc. Destituídos Privados», Afunsa (Montevideo, 8 de enero de 1985).

50 «Documento presentado al Grupo de Trabajo sobre formas de concertación en democracia por la Cámara Nacional de Comercio, Cámara de Industrias del Uruguay y Cámara Mercantil de Productos del País», APEO (Montevideo, 30 de enero de 1985).

51 «Concertación Nacional Programática», Aserpaj s/d.

52 Véase artículo de Ana Laura de Giorgi en este mismo *dossier*.

que iban en ese sentido, atentaban contra la democracia que se quería instalar, pues constreñían una de sus libertades esenciales: la libre empresa.⁵³

Las resoluciones del GT sobre vivienda proponían que el Estado promoviera la construcción y entrega de casas en propiedad por el sistema público de vivienda económica, el control de la existencia de residencias desocupadas, la implementación de créditos especiales para los sectores de salarios sumergidos y la regulación de precios de viviendas económicas. Esto fomentaría la actividad constructiva, contribuyendo a palear la desocupación y mejorar el salario real. Se privilegiaría la producción a través del sistema público, cooperativo, de autoconstrucción y de pequeñas y medianas empresas. Los salarios de los trabajadores de la construcción que participaran en este plan aumentarían de forma progresiva y sostenida.⁵⁴

Los GT vinculados al agro propusieron un paquete de medidas a nivel crediticio, impositivo, comercial, macroeconómico y de política de precios, tierras y endeudamiento que implicaban una importante intervención estatal. También se le solicitaba al próximo gobierno la implementación de fórmulas de salvataje para dos empresas agroindustriales que empleaban gran cantidad de mano de obra y poseían una importante capacidad instalada.⁵⁵

Pero fue el documento del GT sobre política económica el que sintetizó las principales ideas acordadas en la materia. Su elaboración final les correspondió a varios economistas de los partidos, excluyéndose a los representantes políticos no técnicos, a las organizaciones sociales y las gremiales empresariales. Una temática de alta complejidad e importancia para el país como la económica era abordada solamente por la «voz experta». A su vez, luego de confeccionado, el documento debió ser objeto de nuevas negociaciones entre las cúpulas partidarias con el fin de limar las diferencias que aún perduraban. Finalmente fue aprobado el 22 de febrero.⁵⁶

De forma expresa, comenzaba afirmando que la política económica del nuevo gobierno se iba a distanciar de la orientación neoliberal impulsada por la dictadura. Esta declaración, al asociar al neoliberalismo con el régimen autoritario, conllevaba también su condena, y significaba responsabilizarlo de la crisis económica que vivía el país.

Coherente con las afirmaciones antedichas, el Estado pasaba a jugar un papel central en la reactivación económica al impulsar políticas que acrecentaran la demanda interna, las exportaciones y la producción. Para ello debía incrementar la inversión y el crédito público, desarrollar políticas proteccionistas, de subvenciones y de acuerdos comerciales entre Estados, extender beneficios sociales (hogar constituido y asignaciones familiares) y promover la recuperación salarial y de pasividades.

Finalmente, era necesario supeditar la política financiera a las necesidades productivas del país y no viceversa, como había sucedido hasta ahora. Esto permitiría una mayor autonomía de Uruguay respecto al sistema financiero internacional.

Epílogo: de la concertación acotada al acuerdo político

La Concertación no tuvo continuidad luego de febrero de 1985, no obstante, era permanentemente referida por diversos actores políticos y sociales, ya como reproche al gobierno por incumplir

53 Peirano, R., «Qué podemos esperar de la Concertación» *Búsqueda* (25 de julio de 1984).

54 «Concertación Nacional Programática», Archivo Serpaj s/d.

55 «Segunda etapa», Archivo Serpaj s/d.

56 «Se logró acuerdo sobre política económica; sustanciales diferencias respecto a la educación», *Búsqueda* (14 de febrero de 1985).

muchos de los acuerdos allí alcanzados, ya como mecanismo que era necesario reactivar en pos de asegurar la continuidad democrática.

Entre marzo y agosto de 1985 se vivió un período de importante agitación social, cuyo epicentro era la acción sindical. Durante el período se produjeron conflictos de diversa intensidad en varios sectores de la actividad pública y privada.⁵⁷

El gobierno, a la vez que mantenía espacios de diálogo en los Consejos de Salarios, acrecentó los niveles de represión. Fábricas ocupadas y campamentos de huelguistas fueron desalojados; se reprimieron movilizaciones; hubo trabajadores golpeados y detenidos, y algunos fueron interrogados en uno de los centros del terrorismo de Estado dictatorial: el Departamento de Información e Inteligencia de la Policía.⁵⁸

Desde el Poder Ejecutivo y el PC se hicieron habituales los discursos que tildaban las reivindicaciones de los trabajadores como exigencias desproporcionadas que hacían peligrar la democracia. Así, por ejemplo, el presidente expresó por cadena nacional que la democracia uruguaya tenía en «los excesos de los sindicatos» uno de sus «talones de Aquiles».⁵⁹

Simultáneamente el gobierno hizo público que estaba barajando la posibilidad de decretar la esencialidad de varios servicios y promover la aprobación de una ley de reglamentación sindical.⁶⁰

Todos estos fenómenos, lejos de amedrentar a las organizaciones sindicales, hacían que se acrecentara la disconformidad y la movilización obrera.

Fue en este marco que, a partir de la propuesta del senador nacionalista Alberto Zumarán, el gobierno echó a andar a inicios de agosto de 1985 el *diálogo social*, del que participaron los partidos políticos, el PIT-CNT y las gremiales empresariales. Esta nueva instancia de concertación tenía un sentido mucho más limitado que la Conapro, no solo porque las temáticas abordadas eran exclusivamente de carácter socioeconómico y con énfasis en las relaciones laborales, sino porque además el número de participantes era más acotado, poniendo de manifiesto la idea de que la sociedad era representada únicamente por los partidos con presencia parlamentaria, los sindicatos y las gremiales empresariales, excluyéndose al resto de las organizaciones de la sociedad civil.

Las reuniones se desarrollaron en un clima poco propicio. La conflictividad sindical no disminuía. Crecían los atentados y las amenazas a dirigentes políticos, sindicales y estudiantiles, así como los ataques a locales partidarios, medios de comunicación y dependencias de la Udelar; también fueron denunciados seguimientos policiales a dirigentes políticos y golpizas a detenidos

57 Véanse, por ejemplo, «Múltiples conflictos laborales en la actividad pública y privada signan primeros cien días de la administración Sanguinetti», *Búsqueda* (6 de junio de 1985); «Falta de acuerdos en Consejos de Salarios provoca paros de gremios del sector privado», *Búsqueda* (4 de julio de 1985); «El próximo sábado 15 se reúne la Mesa Representativa ampliada del PIT-CNT», *Búsqueda* (13 de junio de 1985); «Ola de paros en el sector público», *Búsqueda* (17 de julio de 1985).

58 «Contra orden del juez detienen e interrogan a trabajadoras textiles», *La Hora* (12 de marzo de 1985); «PIT-CNT rechazó desalojos de fábricas dispuesto por el Ejecutivo ante solicitud de las patronales», *Búsqueda* (18 de abril de 1985); «Incidentes el martes durante paro del transporte», *Búsqueda* (6 de junio de 1985); «Hoy definen laudo del transporte; martes aumento a estatales», *Búsqueda* (4 de julio de 1985); «Detención de obreros del transporte provoca agravamiento del conflicto», *Búsqueda* (4 de julio de 1985).

59 «Cuestiones sindicales generan nuevas tensiones y preocupaciones», *Búsqueda* (19 de junio de 1985).

60 «El agravamiento de las tensiones entre el gobierno y los sindicatos desembocó en una nueva gestión concertante», *Búsqueda* (25 de julio de 1985); «Cuestiones sindicales generan nuevas tensiones y preocupaciones», *Búsqueda* (13 de junio de 1985); «Dirigencia sindical ha perdido madurez», *Búsqueda* (13 de junio de 1985); «Posiciones encontradas en el Partido Colorado frente a iniciativas del Batllismo Unido canario», *Búsqueda* (20 de junio de 1985); «Sector del senador Dardo Ortiz reclama reglamentar la actividad sindical», *Búsqueda* (20 de junio de 1985).

en la Jefatura de Policía de Montevideo.⁶¹ Por otro lado, varios de los actores que protagonizaban el diálogo social hacían públicas las exiguas expectativas que este generaba.⁶²

Luego de casi dos meses de negociación con escasos resultados, el diálogo social fue definitivamente suspendido. La violenta desocupación del Instituto de Profesores Artigas (IPA)⁶³ por parte de las fuerzas policiales, que dejó como saldo varios heridos y detenidos, entre los que se contaban los diputados Carlos Negro (Partido por el Gobierno del Pueblo, FA) y Gilberto Ríos (Democracia Avanzada, FA), devino en una dura interpelación al ministro del Interior, Dr. Carlos Manini Ríos, la cual tensó aun más la relación entre el gobierno y la oposición.⁶⁴

La preocupación del Ejecutivo por lograr instancias de entendimiento que posibilitaran la «gobernabilidad» hizo que desde mediados de enero de 1986 el presidente negociara con los partidos un «acuerdo nacional» a tres años que permitiera la «consolidación institucional», evitando «los factores de desestabilización» que habían existido el año anterior. Dicho acuerdo fue suscrito el 1.º de abril de 1986 e incluyó una serie de medidas de alcance económico, social e institucional.⁶⁵

Se trataba nuevamente de un acuerdo preventivo para darle estabilidad social y política al gobierno. Se cerraba el ciclo de concertación en Uruguay, pues el acuerdo nacional era un pacto interpartidario que según sus promotores evitaba reeditar la Conapro, pues buscaba alcanzar una negociación rápida y efectiva.⁶⁶

Algunas reflexiones y preguntas a modo de conclusión

La Conapro fue una experiencia rica y novedosa, tanto en lo que se refiere a la cantidad y pluralidad de las organizaciones participantes como a la importancia de los diagnósticos realizados y las resoluciones adoptadas. ¿A qué se debió entonces que los diversos actores que participaron de esta instancia, así como la mayoría de los estudios académicos sobre la transición, le presten hoy escasa atención?

Asimismo, significó una arena de combate donde se enfrentaron diversas formas de entender la democracia y el papel que en ella debían jugar las diferentes organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, parece necesario profundizar el estudio de los procesos internos y externos que llevaron a que estos debates finalmente se decantaran en favor de concepciones politicistas y procedimentales de democracia, perdiendo terreno aquellas visiones alternativas a la democracia liberal.

61 «Manini aseguró en el Senado que se harán investigaciones», *Búsqueda* (22 de agosto de 1985); «¿Qué hace el Ministerio del Interior para ubicar a los de la alarmante ola de atentados?», *La Hora* (20 de agosto de 1985).

62 «Definido su propósito, el «diálogo social» entra en la etapa operativa», *Búsqueda* (1.º de agosto de 1985); «Tiempo de deliberar y tiempo de actuar», *Búsqueda* (1.º de agosto de 1985); «Diálogo social: diagnóstico y críticas», *Búsqueda* (15 de agosto de 1985).

63 El conflicto se había originado varios meses atrás debido a las dilatorias de las autoridades de la enseñanza frente a la solicitud de instalación de un consejo asesor y consultivo del Codicen que contara con representación estudiantil.

64 Para una crónica de estos hechos véanse «El desalojo del IPA y los antecedentes», *Búsqueda* (1 de noviembre de 1985); «El mecanismo de la censura», *La Hora* (30 de octubre de 1985); «La propuesta de Sanguinetti confirmó que «se siente fuerte en materia de opinión pública»», *Búsqueda* (1.º de noviembre de 1985).

65 El presidente Sanguinetti dio sus primeros pasos hacia un acuerdo sobre metas económicas», *Búsqueda* (30 de enero de 1986); «El gobierno procura evitar las tensiones políticas de 1985 a través del acuerdo», *Búsqueda* (20 de febrero de 1986). Para el contenido completo del acuerdo véase «Texto del acuerdo firmado entre los cuatro partidos políticos», *Búsqueda* (4 de abril de 1986).

66 «Contactos preliminares entre el gobierno y la oposición en procura de concertar un programa de acción por tres años», *Búsqueda* (16 de enero de 1986).

Finalmente, la Conapro atestigua la presencia de un cierto consenso antineoliberal, el cual hacia finales de la década del ochenta estaba en franca retirada frente a posiciones que destacaban el papel benefactor y modernizador de la iniciativa individual y privada. Es necesario profundizar el análisis de los factores internos y externos que influyeron para que se impusiera este cambio de paradigma.

Bibliografía y fuentes

Referencias bibliográficas

- ARGENTI, G. y otros (1984). *Siete enfoques sobre la Concertación*. Montevideo: CIESU.
- BRUNO, M. (2016). «Contra el consenso político y la racionalidad económica», en DE GIORGI, A. y DEMASI, C. (coords.). *El retorno a la democracia. Otras miradas*. Montevideo: Fin de Siglo.
- CAETANO, G. (2005). «Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de la izquierda. 1985-2005», en CAETANO, G. (dir.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2000: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.
- CALDERÓN GUTIÉRREZ, F. (1987). «Presentación», en Dos Santos, M. (comp.). *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: Clacso.
- CHAGAS, J. y TORNARELLI, M. (1989). *El sindicalismo uruguayo bajo la dictadura. 1973-1984*. Montevideo: Ediciones del Nuevo Mundo.
- CORBO, D. (2007). «La transición de la dictadura a la democracia en Uruguay. Perspectiva comparada sobre los modelos de salida política en el Cono Sur de América Latina». *Humanidades*, vol. 1. Universidad de Montevideo.
- DAHL, R. (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Santillana.
- DEMASI, C. (2009). «La evolución del campo político en la dictadura», en DEMASI, C. y otros. *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- DEMASI, C. y YAFFÉ, J. (coords.) (2005). *Vivos se los llevaron... Historia de la lucha de madres y familiares de uruguayos detenidos desaparecidos (1976-2005)*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- DOS SANTOS, M. (1987). «Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de democracia», en DOS SANTOS, M. (comp.). *Concertación político-social y democratización*. Buenos Aires: Clacso.
- ERMIDA URIARTE, O. y otros (1985). *La concertación social. Estudios en homenaje al profesor Américo Plá Rodríguez*. Montevideo: Ediciones Jurídicas.
- FERNÁNDEZ, W. y otros (1986). *La Concertación en el Uruguay*. Montevideo: IDES.
- FILGUEIRA, C. (ed.) (1985). *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Flacso-CIESU.
- FILGUEIRA, C. y LÉMEZ R. (1989). «El caso uruguayo», en BRASLAVSKY, C. y otros. *Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Santiago de Chile: Unesco-Orealc.
- FRANCÉS, A. y DIESTE J. (1985). «La concertación en la transición uruguaya (1980-1985)», en ERMIDA URIARTE, O. y otros. *La concertación social. Estudios en homenaje al profesor Américo Plá Rodríguez*. Montevideo: Ediciones Jurídicas.
- GILLESPIE, C. y otros (1985). *Uruguay y la democracia*. Montevideo: CIESU.
- PORRINI, R. (2010). «La sociedad movilizada», en FREGA A. y otros. *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- RUIZ, M. (2014). *Escenas de la vida ciudadana de las uruguayas en la pos dictadura*. Caravelle, vol. 102. Disponible en: <<https://journals.openedition.org/caravelle/754>> [Consultado el 11 de julio de 2019].
- SALA, L. (2000). «Repensar la democracia», en RICO, Á. y ACOSTA, Y. (comps.). *Filosofía latinoamericana, globalización y democracia*. Montevideo: Nordan Comunidad-FHCE, Universidad de la República.
- SALA, L. (2005). «La contienda por la democracia», en DE LA FUENTE, J. y ACOSTA, Y. (coords.). *Sociedad civil, democracia e integración. Miradas y reflexiones del VI Encuentro del Corredor de las Ideas del Cono Sur*. Santiago de Chile: Ediciones UCSH.
- SOSA, A. (2016). *¿Democracia sin socialismo, o socialismo sin democracia? El Partido Comunista de Uruguay en la encrucijada (1989-1992)*. Tesis de Maestría. FHCE, Universidad de la República. Disponible en: <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/18226/1/Sosa%2C%20%2C3%81lvaro.pdf>> [Consultado el 14 de febrero de 2019].
- SPÓSITO, R. (1987). «El proceso de concertación en la transición democrática: 1984-1985». *Revista de Ciencias Sociales*, n.º. 2, pp. 94-108.

VIERA, E. (1984). «El eje real: movilización social y concertación». *Estudios*, vol. 90.

Prensa

Asamblea

Búsqueda

El Correo de los Viernes

Jaque

La Democracia

La Hora

Estudios (órgano del PCU)

Repositorios documentales

Archivo de la Unión de Obreros, Empleados y Supervisores de FUNSA (Afunsa)

Archivo Personal Efraín Olivera (APEO)

Archivo Servicio de Paz y Justicia (Aserpaj)

Recibido 6/3/2019. Aceptado: 31/5/2019

