

# Mediación política y apertura democrática en el Uruguay

CARLOS H. FILGUEIRA

## I. INTRODUCCIÓN

1. De acuerdo con el pacto establecido recientemente entre el régimen militar uruguayo y la mayoría de la oposición democrática, en el próximo mes de noviembre serán realizadas en el país elecciones nacionales tendientes a reconstituir el marco democrático y pluralista del sistema político. Culmina así, una etapa decisiva de la transición a la democracia en el país, y con ello se abren expectativas de un retorno definitivo a una democracia estable capaz de restaurar los modos de convivencia en libertad que caracterizaron al Uruguay en casi todo lo que va del siglo.

El pacto acordado y las elecciones previstas no dejan plenamente resueltas las leyes del juego futuro en la medida en que subsisten enmiendas constitucionales a ser resueltas en 1985. Pero en cualquier caso, y a pesar de la profunda fractura que este pacto produjo en la oposición democrática, establece las bases de la reconstitución del sistema democrático en el corto plazo.

Para entender las condiciones bajo las cuales la oposición democrática asumirá la conducción del país en un sistema pluralista, sería necesario reconstruir las sucesivas etapas de la transición —en particular lo ocurrido en los últimos cuatro años— y recordar las tensiones y conflictos que dieron como resultado el acuerdo (González, 1982). No es éste, sin embargo, el objetivo del presente trabajo y sólo vale a manera introductoria con el fin de establecer algunos puntos relevantes que caracterizan la situación en la cual deberá operar el sistema político emergente.

En un trabajo previo (Filgueira, 1984) se hizo referencia con más detalle a algunos de estos aspectos:

- a) la existencia de condiciones económicas notoriamente desfavorables para una rápida recuperación de la capacidad productiva en el corto plazo. Crisis del “Estado de bienestar” y un escaso margen de maniobras —interno y externo— para el desarrollo de políticas económicas viables en el corto plazo;

- b) la reconstitución del sistema político, sistema de partidos, movimientos sociales, sindicales y gremiales, en términos similares a su existencia en el período preautoritario (restauración integral);
- c) el retiro de las fuerzas armadas desde una posición de fuerza negociada, sin fisuras importantes en su interior y sin alcanzar un alto grado de “desgaste” y “desmoralización”;
- d) la ruptura del frente opositor ante las negociaciones con el régimen y acuerdo alcanzado con las fuerzas armadas.

Los cuatro hechos destacados pueden ser vistos, en principio, como una combinación desfavorable para la recuperación de un orden democrático estable que asegure en el corto plazo la estabilidad y gobernabilidad del sistema político.

En el primer punto se alude al diagnóstico económico bien conocido acerca de la crisis económica y el deterioro consecuente de los niveles de ingreso y condiciones de vida de la población. Ello resulta como lo ha ilustrado una amplia literatura al respecto, del doble efecto de la política “ortodoxa” aplicada en la última década autoritaria y de la recesión internacional. La “politización de la crisis” es, en estas condiciones, inevitable, generándose así altas expectativas sobre el papel instrumental de la democracia —o del pluralismo político— para resolver los problemas económicos en el corto plazo. No existen sin embargo, opciones fáciles para la recuperación de la economía, y más bien todos los diagnósticos señalan el desafío que en todos los frentes deberá enfrentar el nuevo gobierno, cualquiera que sea su orientación. Ello se expresa en la magnitud de la deuda externa e interna, en las negociaciones con el FMI, en las dificultades de reinserción de la economía doméstica en el mercado internacional, así como en los aspectos de revitalización del mercado interno y en los límites de la redistribución en el corto plazo (Macadar, 1982).

El segundo punto a su vez, hace referencia a ciertos efectos “restauradores” del sistema político derivados de la forma peculiar de la transición a la democracia en el país. Si algo caracteriza a la recomposición del sistema político en el Uruguay, es su continuidad con respecto a las formas preautoritarias vigentes. En contraste con otras experiencias autoritarias como las de Chile y Brasil, esta continuidad se expresa en la vigencia en que se han recreado las identidades partidarias —tanto real como simbólicamente—, en los grandes números que conforman las preferencias electorales, en los liderazgos más destacados en el interior de partidos y fracciones, movimientos sociales y gremiales y, sobre todo, en la rearticulación de éstos con el sistema político partidario. En Chile, el triunfo de la línea “revolucionaria” con relación a la línea “restauradora” en el interior del régimen *de facto*, estableció condiciones más difíciles a la oposición, obligándola a desenvolverse en un frente de alianzas y coaliciones renovadas y aún impredecibles (Garreton, 1984; Moulian, 1984). En Brasil a su vez,

la apertura “prolongada” y dirigida desde el poder militar generó intencionalmente un sistema político partidario nuevo y cambiante (Cardoso y Lamounier, 1979). Para una discusión más detallada, véase Filgueira (1984).

Nada asegura que esta reconstitución tenga que derivar necesariamente en una restauración integral del sistema político anterior y que detrás de los mismos moldes partidarios no pueda existir una innovación política capaz de evitar el “retorno al pasado”. Pero si bien la tesis del “vino nuevo en odres viejos” es una posibilidad real, existen también poderosas fuerzas de inercia (cultura política, sistema electoral, estructuras institucionales) que presionarán para la reconstitución de líneas de conflicto y polarización que arriesgan replicar a situaciones del pasado. El sobreentendido de este riesgo apunta hacia dos características del sistema político precedente: su ineficacia e ingobernabilidad.

El tercer aspecto tiene relación con la presencia —o ausencia— de las fuerzas armadas en el escenario político inmediato. Por encima de discrepancias notorias que han dividido a la oposición por las concesiones acordadas a las fuerzas armadas —al aceptar enmiendas constitucionales que de otra forma no se hubieran establecido—, la forma mediante la cual se transita hacia la democracia deja a las fuerzas armadas en condiciones de cohesión, integración y autonomía que no afectan su capacidad de seguir siendo —aun desde afuera— un actor relevante en el juego político inmediato. Por otra parte, experiencias recientes en América Latina, como la de Argentina, muestran con claridad la sobrevivencia de múltiples conflictos entre el gobierno democrático y las fuerzas armadas, derivadas de las “herencias” del régimen autoritario.

Desde este punto de vista, la salida más o menos definitiva de los militares de la escena política depende mucho de las estrategias a ser seguidas por la oposición y del grado en el cual no tenga lugar un clima de “guarnición sitiada” (Moulian, 1984).

Por último, el cuarto punto, hace referencia al conflicto que se desarrolla en el interior de las fuerzas de oposición democrática, el cual debilita en el futuro cercano las posibilidades de una acción concertada y eficiente, tanto en lo que respecta a la gestión económica del futuro gobierno, como en su faz propiamente política.

Las precisiones hechas hasta aquí, deben ser debidamente evaluadas en virtud de las condiciones cambiantes y el exiguo período de maniobras que ha tenido hasta el momento la oposición para desarrollar sus estrategias. Si bien la reconstitución del sistema partidario y político no ha sido totalmente *de facto* —y ello es sólo válido para algunos sectores partidarios y sociales—, existen múltiples factores que confluyen para que la apertura sea aún un proceso en sus inicios, improvisado en muchos aspectos, y sujeto a un clima de incertidumbre considerable. Por lo demás, la superposición de la próxima instancia electoral definitiva del nuevo gobierno, coinci-

dente con las negociaciones finales con el régimen autoritario, han forzado a los actores políticos a reconstituir sus organizaciones, sus perfiles ideológicos y sus liderazgos, bajo presiones de tiempo y problemas que hubieran requerido un proceso más prolongado. (Nos referimos al exilio de líderes, las proscripciones, el carácter ilegal o semiclandestino de la oposición durante un prolongado período, así como también la emergencia de nuevos votantes. Ello coloca a los partidos políticos y movimientos sociales, en condiciones de difícil rearticulación de sus aparatos, a la vez que problemas críticos de recomposición de las relaciones de los dirigentes con las "bases".)

Es así que la impresión que a veces se tiene de que "todo sigue igual" puede estar ocultando nuevas perspectivas y disposiciones para la práctica política que no se expresan visiblemente bajo estas circunstancias.

Así por ejemplo, algunas manifestaciones institucionales, sin duda innovadoras en el sistema político uruguayo (por ejemplo la formación de una serie de instancias de concertación: Multipartidaria, Intersectorial, Inter-social), se han dado por primera vez en este período e indican posibles caminos no transitados hasta ahora por el sistema político.

Es posible también que la conciencia de la crisis vivida por el Uruguay preautoritario esté forzando en ciertos sectores de la dirigencia política, una visión de necesidad de cambio efectiva, y que sean en última instancia estos actores los que se impongan las tendencias al continuismo.

Al respecto, resulta de interés destacar que prácticamente ningún político en todas sus expresiones públicas recientes, acepta la hipótesis de que se puede "retornar al pasado" como también que desde su propia posición partidaria, no está haciendo algo fundamental para el cambio. Sin embargo, ¿existe coincidencia en cuál fue ese "pasado" y cuál es el cambio necesario y posible? ¿Hay acuerdo entre la oposición democrática en el diagnóstico de la situación que llevó al quiebre institucional en un momento anterior? Si no es así, ¿son reconciliables las estrategias de cambio o vuelven a plantearse en términos de antagonismos irreconciliables?

2. Las actuales discusiones acerca de la concertación, dejan en claro estas vicisitudes. Para algunos se trata de la necesidad de una concertación que debe desenvolverse en el plano político, en tanto que para otros no existe ninguna viabilidad si no se incluye en ella una instancia de concertación social. Si es así, ¿cuáles son los actores y cómo se relaciona el plano político con el plano social? Y otras diferencias aún más significativas son que para algunos se trata de una concertación de "emergencia" tendiente a resolver la salida definitiva de los militares, y para otros, de la necesidad de una paz concertada entre los actores —igualmente transitoria— para posibilitar la salida de la crisis hasta que se normalice la economía del país.

Cabe incluso otra alternativa, en donde la concertación adquiere otras dimensiones más allá de su carácter de "emergencia" y transitoriedad, como mero instrumento de coyuntura —superar una crisis— o defensivo

—asegurar la salida de los militares de la escena política. Esto implica como es obvio, una visión institucionalizada de la concertación en el largo plazo como un canal estable de mediación política.

Es claro que en ambas visiones están presentes diagnósticos diferentes acerca del declinio de gobernabilidad y eficiencia que llevó a la ruptura institucional. En la visión de “transitoriedad”, la emergencia del autoritarismo aparece apenas como un accidente o una patología social desviada del funcionamiento “normal” del sistema político, en esencia exógeno al mismo. En la segunda visión, el autoritarismo es parte constitutiva del sistema político y una consecuencia del fracaso de los canales de mediación política. El presente trabajo se adhiere a esta tesis: el quiebre institucional de 1973 en el Uruguay es visto como la culminación de un largo proceso de desgaste y deterioro de un sistema democrático, que perdió gradualmente su capacidad de renovación y de transformar un sistema de juego de suma negativa en un sistema capaz de desarrollar políticas consistentes con la afirmación de un orden democrático.

Bajo estas circunstancias, el autoritarismo es visto como endógeno al sistema político y su desarrollo e imposición como una continuidad que tiene lugar en el seno mismo de ese sistema.

La concertación, en consecuencia, si alguna posibilidad tiene de abrir nuevas opciones de innovación en las formas de articulación política, implica necesariamente el replanteo de los mecanismos dominantes de intermediación y las tendencias de largo plazo que al revertirse, logran minimizar la emergencia del autoritarismo, o bien como ahora se plantea críticamente, evitar que el mismo se torne recurrente.

Por otra parte, la concertación también debe ser algo más que un congelamiento de la “guerra interna” donde no se alteran necesariamente los equilibrios de fuerzas ni se modifican los actores. La misma noción de concertación —término vago por otra parte— debería ser colocado de manera más general, como un instrumento capaz de contribuir a profundizar la democracia.

## II. EQUILIBRIO DE FUERZAS, “INDECISIÓN POLÍTICA” Y POLARIZACIÓN

De la literatura generada sobre los golpes de Estado en América Latina y en particular en el Cono Sur, se desprenden algunas sugerencias acerca de ciertas condiciones que, de estar presentes, parecen conducir a la ingobernabilidad.

Recientes trabajos sobre el tópico, han reiterado desde diversas perspectivas las nociones de fragmentación, polarización y “empate” político, como condiciones centrales en esos procesos.

Moulian (1984) hace referencia a la “existencia de un empate entre la oposición y el gobierno” como una de las condiciones explicativas del

quiebre democrático de Chile en 1973; Garreton (1984) discute a su vez la perversa fragmentación en tercios que divide a las fuerzas políticas en Chile en el momento preautoritario (como desencadenante del golpe de Estado) en tanto que Dos Santos (1982) había sugerido hipótesis similares para explicar la ruptura del sistema brasileño.

Implícita en estas proposiciones también se encuentra otra "idea" referida al inmovilismo o paralización del sistema político. Esto es, que bajo una composición de fuerzas de esa naturaleza, el sistema presenta extraordinarias dificultades para la toma de decisiones eficientes, incapacidad para resolver problemas de largo plazo, volviéndose en definitiva un sistema que tiende a generar un juego de tipo "suma negativa". Las nociones de "indecisión política" e "indecisión social" apuntan a caracterizar estas situaciones a la vez que procuran detectar las fuentes de una pérdida gradual de legitimidad de los sistemas pluralistas que desemboca en el erosionamiento de sus propias bases de sustento.

Por otra parte, también se deriva de estas concepciones una dinámica negativa en virtud de la creciente polarización de las posiciones expresadas en la tendencia a las soluciones "ideológicas", radicales y mutuamente excluyentes.<sup>1</sup> Proyectos antagónicos y alternativos pueden así sobrevivir sin que ninguno termine por imponerse, o bien la alternancia de las diferentes fuerzas en el poder, pueden imponerlos total o parcialmente por cortos períodos sin ninguna condición de continuidad. Para Argentina, ello ha sido señalado por Canitrot (1975) al destacar los vaivenes de la sucesión de gobiernos con respecto a la política económica; y para Chile, Foxley (1984) muestra la propensión creciente en las últimas décadas a la escalada de diagnósticos y soluciones "fundamentales" de los problemas del desarrollo económico (proyectos sucesivos de la Democracia Cristiana, la Unidad Popular y el régimen autoritario).

Si bien estas interpretaciones están todas referidas a las experiencias recientes de los países del Cono Sur, las evidencias de inestabilidad política e "ingobernabilidad" de las sociedades parece ser sin embargo, un rasgo mucho más general y común a las formas contemporáneas que han adquirido los sistemas políticos. La especificidad de los modelos latinoamericanos, parece ser, en consecuencia, casos particulares o expresiones particularizadas de ciertos rasgos más generales de los problemas de gobernabilidad democrática de las sociedades industriales y posindustriales. Germani (1979), en particular, desde una perspectiva sociológica puso en evidencia estos rasgos señalando los obstáculos a las formas democráticas

<sup>1</sup> La importancia de la radicalización ideológica y polarización, más que de la fragmentación la discute Guillermo Dos Santos (1982) para Brasil y Chile: "Así, tanto por razones históricas como comparativas, la dispersión política del sistema partidario chileno, es insuficiente por sí misma como explicación plausible para la ruptura del orden político... El aspecto común que transforma a los sistemas segmentados brasileño y chileno en sistemas polarizados, es la radicalización ideológica."

en virtud de las contradicciones inherentes a los modos de desarrollo de la sociedad contemporánea. Otros autores a su vez, desde la ciencia política, mostraron para los modelos democráticos de los países desarrollados (Europa Occidental y los Estados Unidos) los mismos signos de ingobernabilidad, en particular, el elevado grado de fraccionamiento político, estrechas diferencias electorales, alta rotación de los partidos políticos en el poder, ausencia de grandes mayorías hegemónicas; predominancia de alianzas de la oposición, “veto” y “chantaje” de la oposición; múltiples —y excesivos— canales de interacción parlamentaria, proliferación de alianzas y coaliciones circunstanciales, exceso de demandas y sobrecarga de presiones sobre el gobierno, etcétera.

No es difícil reconocer algunos de estos rasgos en el sistema político uruguayo tal como se le conoció a lo largo de su continuidad democrática antecedente. Incluso no es difícil identificar también la exacerbación de estos rasgos en el período previo al golpe de Estado: el elevado grado de fraccionamiento de los partidos políticos tradicionales y su atomización creciente (Rial, 1984), su peculiar articulación interna en virtud de la legislación electoral (González, 1984), la rápida fragmentación de la izquierda después de su incorporación a la Ley de Lemas, el escaso margen de votos de los ocasionales triunfadores (fraccionamiento en “medios” a nivel nacional y en “tercios” en la capital), alta fragmentación parlamentaria y escasa representación de la titularidad del Poder Ejecutivo en el Parlamento, alta rotación de las fracciones en el poder (discontinuidad reiterada desde la década de los cincuenta), predominancia de poderes negativos de la oposición (alta capacidad de “veto” y freno a las iniciativas del Poder Ejecutivo), conflicto de poderes públicos (en el caso límite, recurso al gobierno por decreto) (Gillespie, 1984), multiplicidad de coaliciones parlamentarias *ad hoc*, cambiantes y cruzadas, predominio de mayorías transitorias de acuerdo a “issues” particulares, etcétera.

Pero si bien estas condiciones que aquí se señalan para el Uruguay se corresponden con las ideas antes referidas de fragmentación, polarización y empate político, no es del todo claro sin embargo, que la visualización de la gobernabilidad política se pueda recuperar solamente a través del análisis de las fuerzas relativas a nivel partidario o parlamentario. Por lo menos no como relación de fuerzas entre los grandes bloques partidarios. Los estudios sobre fragmentación y polarización parlamentaria o de partidos basados por ejemplo en medidas de Rae y Taylor u otras similares, en realidad son suficientes sólo cuando se dan condiciones “ideales”, o bien el sistema de partidos es una expresión integralmente articulada de otras manifestaciones políticas (por ejemplo participación sindical, movimientos sociales, “subcultura”, etcétera) o bien cuando virtualmente estas expresiones no existen o tienen escasa gravitación en el escenario político.

En todo caso, un análisis más afinado de las fracciones en el interior de los partidos podría ser más indicativa al respecto, y aun así, quedarían

fuera del foco de observación otras formas de intermediación que no se expresan directamente en su magnitud en la esfera político-electoral o propiamente parlamentaria (movimientos sociales, acciones sindicales, presiones corporativas).

En este sentido también, la noción de “empate político” (que se asocia a la idea de *una* arena de conflicto y a contenedores con igual fuerza) tampoco es mucho lo que contribuye a aclarar desde el momento en que existen múltiples planos o arenas de conflicto —o por lo menos más de una— que no se expresa solamente —ni siempre— en el plano parlamentario. Y más importante aún, que tampoco lo hacen necesariamente en forma articulada por algún canal de mediación política. Desde este punto de vista, la “ingobernabilidad” del sistema político uruguayo evidenciada por los puntos señalados anteriormente tiene poco que ver con el empate de poderes. Tal vez, si se quiere expresar con más propiedad, con un balance inestable que reconoce “poderes negativos” y “positivos”, internos y externos que operan en esos diferentes planos (Filgueira, 1984).

En este sentido, la importancia atribuida al “empate político” en Chile, ofrece un punto de comparación y contraste con la experiencia uruguayana, al mostrar variaciones significativas del declinio de la gobernabilidad en diferentes sistemas políticos. En Chile, los proyectos “antagónicos y excluyentes” se expresaron tradicionalmente en forma plena en el sistema parlamentario como reflejo del *sistema de partidos*. En Uruguay, los “proyectos antagónicos” lo hicieron sólo parcialmente en su verdadera magnitud, en el plano parlamentario-electoral. No en vano la ruptura institucional en Chile deriva de la creciente polarización que tiene como principal arena de confrontación originaria al Parlamento, en tanto que en Uruguay el conflicto parlamentario deriva en una forma de “paralización o inmovilismo”, como reflejo de un conflicto “externo” cuya confrontación originaria sólo parcialmente tiene lugar en el plano parlamentario.

La distinción de estos casos no es meramente anecdótica. Tiene sin duda, importantes implicaciones sustantivas y teóricas respecto a las condiciones de la inestabilidad de los sistemas políticos y las modalidades que adopta.

La diferencia entre ambos casos estriba, en rigor, en las formas diferentes de intermediación política, desarrolladas con vistas a su incidencia en la formación de políticas. Esto es, en las diferentes formas de organización y representación de las demandas societales, en el papel diferencial de los partidos políticos como articuladores de intereses, así como en sus modalidades de expresión en las instancias electorales y parlamentarias.

Si esto es cierto, dos precisiones teóricas pueden derivarse de esta contrastación: en primer lugar, lo inadecuado de la óptica del liberalismo político que tiende a reducir el campo de observación (o de la “**gobernabilidad**” política) estrictamente a las instituciones clásicas: **partido-electión-Parlamento**.

Lo que evidencia la comparación de los procesos de Chile y Uruguay es en todo caso exactamente lo opuesto: que existe una amplia variabilidad en las articulaciones entre las esferas político-partidaria-electoral y societal, si se quiere, que la esfera de las instituciones clásicas del liberalismo político no agota el campo de observación, que su dominancia, como arena básica donde se expresa la confrontación, es en todo caso variable y no constante.

En Chile el sistema de partidos y sus expresiones electorales y parlamentarias, fueron tradicionalmente un reflejo más directo que en el Uruguay de los clivajes sociales (de clase, de intereses sectoriales o corporativos). Esto se manifestó en los grandes nucleamientos partidarios y en las formas de articulación de los partidos con los grupos de interés, gremios y sindicatos (por ejemplo, la relativa debilidad de estos últimos y subordinación a la esfera político partidaria). En Uruguay en cambio, estos clivajes sociales fueron por tradición débilmente articulados por el sistema de partidos, más autónomos y menos subordinados. Si en Chile la derecha tuvo su expresión representativa en el alessandrismo —u otras derivaciones posteriores— el centro en la Democracia Cristiana y a la izquierda en los partidos socialista y comunista, en el Uruguay la naturaleza *catch-all* de los partidos tradicionales dominantes y la escasa “convertibilidad” de los clivajes de la izquierda en términos electorales, no alcanzaron trasladar a la esfera parlamentaria las fuerzas reales que operaban en el sistema. (Véase Solari, 1967 y Aguiar, 1984.)

En segundo lugar, la comparación de los casos de Chile y Uruguay sugiere otro tipo de problemas teóricos, que la articulación entre el sistema de partidos y los clivajes sociales, acorde a formas más representativas como se registra en el primer país, no aparece como una garantía de gobernabilidad democrática. Incluso, si se evalúa en términos del tipo de ruptura democrática y sistema autoritario consecuente, daría lugar a irrupciones más traumáticas y violentas, lo que sugiere que algunos corolarios de las tesis del liberalismo político tampoco se aplican sencillamente; el tránsito de sistemas de intermediación y representación “perversos” hacia formas más “consistentes”, no resuelve *per se* las cuestiones de la ingobernabilidad. En realidad, por detrás de este último punto se encuentra una cuestión teórica de mucho mayor relevancia que la discutida en el punto precedente: la viabilidad del sistema pluralista de partidos políticos como articulador de intereses en el nuevo escenario de las sociedades modernas y complejas.

La “crisis” del sistema pluralista liberal desarrollado alrededor de los partidos políticos y de las instituciones parlamentarias puede ser desglosada analíticamente en dos componentes: uno que se refiere a la esfera de los cambios en la diferenciación societal y los problemas de integración e intermediación que ello coloca; otro, con referencia directa a la dinámica de los partidos políticos y su capacidad representativa (formación y reforma-

ción de intereses). De hecho se trata de las hipótesis que ponen énfasis en diferentes procesos.

En el primer punto se incluyen las contradicciones del sistema global que destacara Germani (1979): pluralismo creciente y divergencia de las elecciones individuales (individuación y secularización), especialización funcional, proliferación de subsistemas autónomos, todo ello en condiciones de una exigencia creciente de interdependencia, y desde el punto de vista político también, a su vez, en virtud de las implicaciones que ello tiene sobre el colapso de los tradicionales canales de intermediación de intereses.

La clave para entender las distintas crisis de gobernabilidad yace en la oscuramente alumbrada arena de la intermediación funcional de interés a través de organizaciones altamente formalizadas y especializadas en directa relación con los aparatos burocráticos del Estado moderno. El colapso de los nuevos contratos sociales, la demanda aburguesada de acceso garantizado y privilegiado; el impacto de las jurisdicciones representativas, la búsqueda de autenticidad y participación en todos los niveles de autoridad tanto privada como pública, la movilización y militancia de grupos anteriormente inmóviles, como los servidores civiles y empleados públicos; el clamor por y la revuelta en contra del levantamiento de gastos estatales y regulación gubernamental; la creciente sensibilidad ante el empobrecimiento relativo y las desigualdades tanto dentro como entre las clases sociales; la explosión de etnicidad subnacional; la súbita emergencia de movimientos de discusión individual, por no mencionar las principales características que definen la (in)governabilidad: 1) la tendencia a apelar a significados sin precedentes, extralegales, de expresión política; 2) la merma de la cohesión y hegemonía de la élite; 3) la disminuida capacidad del Estado para asegurar recursos e implementar políticas —muchas, sino todas, de éstas, encuentran su expresión en y su irresolución a través de las estructuras de intermediación de interés de clase, sectorial, profesional, regional, étnica, sexual y generacional. No son los partidos y las elecciones lo que acarrea muchos de estos problemas, dilemas o contradicciones a la agenda del Estado, a pesar de que pueden estar indirectamente afectados por ellos.

Con respecto al segundo punto acerca de la dinámica del sistema partidario, la tesis que nos interesa discutir corresponde a Pizzorno (1976 y 1981); la inestabilidad inherente del sistema pluralista de representación en virtud de la emergencia reiterada de nuevos grupos. Los partidos políticos son representativos sólo en las etapas de formación (o reformación) de intereses, en sus fases fuertemente ideológicas o movilizadoras cuando predominan las áreas de igualdad; luego de ello, la burocratización y la jerarquización interna destruye las áreas de igualdad y genera las condiciones propicias a la emergencia de la disidencia. El ciclo se cierra, a su vez, cuando los “nuevos llegados” son absorbidos por el sistema y cooptados sus líderes.

Como consecuencia de ello, "por definición" un sistema estable de organización de grupos de interés, se asocia con una capacidad escasa de representación de sus miembros.

En el proceso uruguayo existen suficientes evidencias que pueden abonar una u otra tesis. Desafortunadamente no son temas investigados sobre los cuales se puedan elaborar proposiciones precisas. Con todo, parece suficiente reconocer dos aspectos: por una parte, el creciente proceso de expansión de la esfera pública y politización de las esferas privadas de interés, diferenciación de esferas especializadas y diversificación de sistemas autónomos (además de los sectores sindicales tradicionales, los grupos funcionales públicos y privados, las áreas de interés alrededor del *welfare state*, movimientos reivindicativos en la esfera del consumo, corporativismo de sectores profesionales, movimientos populares, comunales, movimientos de tipo *single issues* como los feministas, jóvenes, etcétera).

Por otra parte, los ciclos de reforma de los intereses partidarios sugieren también hipótesis relevantes acerca de la dinámica partidaria en el Uruguay, por lo menos con respecto a dos de las características tradicionalmente señaladas: la asociación entre una alta estabilidad y una escasa representatividad de los partidos dominantes (innovación dentro de las estructuras preexistentes) y los mecanismos de autorregeneración favorecidos por la legislación electoral (emergencia de nuevos grupos de "disidentes" reformistas cooptados *a priori* bajo la legislación vigente).<sup>2</sup> En los partidos de izquierda, a su vez, fragmentación y atomización.

"En cualquier caso, el diagnóstico y la prospectiva de la eficiencia del pluralismo político dentro del marco de las instituciones liberales organizada alrededor de los partidos políticos, deja un saldo más bien problemático acerca de su capacidad de favorecer la estabilidad y gobernabilidad del sistema político. Y es por lo tanto en este contexto donde debe ubicarse la cuestión de la concertación social. Sin duda la innovación dentro del sistema partidario constituye uno de los posibles instrumentos de la "ingeniería política", tendiente a favorecer esa gobernabilidad; el otro está constituido por otras formas de intermediación que comprenden la concertación social. En última instancia, de las experiencias históricas conocidas, la concertación fue siempre un recurso al que se apeló como forma de maximizar la eficiencia y la gobernabilidad de los sistemas.

### III. CONCERTACIÓN SOCIAL: UNA CORTA EXPERIENCIA

Como es sabido, bajo el concepto de concertación social se incluye un conjunto de prácticas políticas más o menos institucionalizadas que rela-

<sup>2</sup> En este sentido, la fase "innovativa" del ciclo de renovación partidaria se estrecha o acorta perdiendo eficacia. Eventualmente, en una situación límite, deja de hacer una contribución eficaz para instancias de mediación política más representacionales.

cionan la sociedad civil con el Estado, lo público con lo privado. La concertación social puede ser conceptualizada, en consecuencia, como una forma más entre otras, de mediación y representación política. Comparte con los partidos políticos, grupos de interés, corporaciones, grupos de presión, etcétera, la misma esfera que distingue las actividades de formación y organización de intereses y sus expresiones en la formación de políticas.

De acuerdo con las experiencias conocidas, la concertación social reconoce múltiples formas, hasta el punto en que, conceptualmente, sólo aparece como un término útil como primera aproximación a un conjunto de prácticas políticas *que adquieren diferentes significados y funciones de acuerdo a como se articulan con otros canales de intermediación*.

En sistemas políticos corporativos organizados alrededor de actores sociales monopolísticos y jerárquicamente ordenados, la concertación social conoce virtualmente su forma más institucionalizada. De ahí que, conceptualmente, para algunos autores, sistemas concertados y corporativos son vistos como sinónimos. Diferente es en cambio el caso de modelos pluralistas donde los partidos políticos son los principales articuladores de intereses y la concertación social ocupa un lugar complementario o accesorio en esa forma dominante. (Grossi y Dos Santos, 1983.)

Entre ambos extremos, es posible distinguir un continuo multidimensional que comprende: *a*) el carácter más o menos formal o espontáneo de la concertación; *b*) su grado de legitimidad (reconocimiento de los actores por parte de terceros, en particular el Estado); *c*) su grado de articulación (o superposición) con otras formas de mediación, y *d*) su grado de inclusividad (tanto del tipo y número de actores, como de *issues* incorporados a la concertación).

Por lo tanto, sólo simplificarmente es posible reducir ese espacio multidimensional a un simple continuo que varía entre los sistemas corporativos más desarrollados y la total ausencia de concertación. De hecho los casos más frecuentes —y de mayor interés a nuestros efectos— se encuentran en las diferentes combinaciones intermedias.

Si se observa la experiencia de concertación llevada a cabo en el Uruguay hasta el momento, desde la creación originaria de la “Multipartidaria”, “Intersectorial” e “Intersocial”, hasta la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) algunas de sus principales características pueden ser señaladas aquí.

En primer lugar, la concertación no ha descansado en ningún principio doctrinario o modelo explícito que proponga una nueva forma de intermediación política alternativa. Los diferentes actores involucrados han podido definir “a su modo” el interés particular en la concertación, pero ese modo no reclama —o por lo menos no lo ha hecho hasta ahora— ningún principio de legitimidad alternativo al sistema pluralista dominante. En este sentido, la concertación aparece más como una consecuencia de la necesidad de dar respuesta a los desafíos de gobernabilidad de la tran-

sición a la democracia, que como un intento de institucionalizar una nueva y definitiva práctica de intermediación política.

En segundo lugar, su carácter “defensivo” es indudable y proviene de la triple amenaza externa e interna al sistema político, percibida como un riesgo cierto para la democratización: la crisis económica, la presencia de los militares en el escenario político y la potencial reiteración de una polarización ideológica entre las fuerzas democráticas.

En tercer lugar, la concertación no es formal ni tiene —como no podría tenerlo— el aval del Estado. La escasa formalización de la concertación proviene, en cambio, de la predisposición de las principales fuerzas políticas —en condiciones de precaria institucionalización, ellas mismas— dentro de un clima dominado por la necesidad de un gobierno de unidad nacional. Esto es, la convicción de que ningún actor político independientemente tendrá condiciones de imponer su propio proyecto a los demás.

En parte esta relativa informalidad, explica el carácter “laxo” de los criterios de inclusión de los actores, la flexibilidad en la definición de los requisitos de representatividad de los mismos, y en los propios mecanismos operativos y de resolución.

En cuarto lugar, una alta inclusividad es otro de sus rasgos. Los tópicos concertables cubren una amplia gama de cuestiones de política general y sectorial (salarios, política económica, vivienda, salud, educación, amnistía política, etcétera). A su vez, en una versión relativamente *sui generis* incluye entre sus principales actores a los partidos políticos, gremios y sindicatos, movimientos cooperativos, movimientos por los derechos humanos, expresiones organizadas de la cultura, movimiento estudiantil, etcétera.

Por último, a pesar de su carácter “transitorio e informal”, el papel que viene jugando en la apertura, como una práctica política innovadora, no puede ser minimizado. Tal vez, ello no sea tanto por los logros concretos en materia de acuerdos obtenidos, sino por el solo hecho de constituir un escenario necesario de participación efectiva y por ofrecer una arena común de encuentro e interacción de actores orientados estatal y extraestatalmente. (Acercas de las carencias de canales de intermediación entre actores orientado estatal y extraestatalmente, véase Filgueira, 1984.) En este doble sentido, la experiencia de concertación hasta el momento aparece como un efectivo reforzamiento del ámbito democrático, previo al tránsito hacia su plena institucionalización a partir de las elecciones del 25 de noviembre.

Diferentes son, sin embargo, las perspectivas futuras de la concertación en el largo plazo. La existencia previsible a corto plazo de un parlamento y de las restantes instituciones propias del pluralismo democrático —por no mencionar la presencia de ganadores y perdedores legítimamente definidos— ofrece un escenario totalmente diferente para la concertación. No parecen suficientes —aunque sí explicables— las vaguedades con que ma-

yoritariamente se sostiene la necesidad de una “institucionalización de la concertación”. Ni el tiempo ni el espacio político de la apertura parecen haber permitido una suficiente elaboración de propuestas concretas para el futuro. Pero, por otra parte, si bien la mayoría de las fracciones se expresan en este sentido, es notorio también el surgimiento en otros sectores de resistencias y temores acerca de su conveniencia. Por parte de la derecha tradicional, ello es claro en la insistencia reiterada en el retorno a los mecanismos convencionales —parlamentarios— a partir de la normalización democrática. La misma aparece con un claro sentido descalificatorio de las prácticas de concertación: la crítica al corporativismo de Estado, la reivindicación del liberalismo político (reforzado por el neoliberalismo económico) parecen ser algunos de los principales focos de resistencia a la institucionalización de esas prácticas.

Por otra parte, desde el extremo opuesto del espectro político (ciertos sectores de la izquierda), las virtudes reconocidas a una concertación de transición no se extienden a un modelo más institucionalizado. El temor de la conciliación —y no de la concertación— aparece como un riesgo cierto de pacto espúreo con fuerzas y sectores que no representan intereses de los sectores trabajadores. En consecuencia, al modelo innovador de la concertación, ambos extremos oponen la reafirmación de los tradicionales canales de intermediación.

Desde estos puntos de vista, las ventajas de la concertación de emergencia terminarían allí donde el sistema político, superadas las amenazas coyunturales, vuelve a la “normalidad”. Lo que, en buenas cuentas, equivale a sostener equivocadamente, que el sistema político antecedente gozaba de buena salud.

#### IV. ALTERNATIVAS EN LA MEDIACIÓN POLÍTICA

Si es correcta la afirmación acerca de los problemas de mediación, la recomposición del sistema político que se produce con la apertura no deja de plantear una serie de interrogantes. En principio, como se destacó en la introducción, el sistema de partidos ha sido reconstituido en términos similares a los del período preautoritario. La regulación electoral, Ley de Lemas, Doble Voto Simultáneo y Representación Proporcional, también. Y lo mismo ocurre con los movimientos sociales, sindicales y otras expresiones políticas preexistentes.

Por otra parte no hay nada que asegure —ni parece probable que así suceda— que puedan esperarse transformaciones radicales en las preferencias y opciones partidarias como para producir grandes mayorías electorales o parlamentarias que sean capaces de establecer otro escenario político muy diferente al que se conoció antes. Lo que parece sí estar ocurriendo,

en cambio, es una concentración mayor de las fracciones en el interior de los partidos tradicionales.

Por último, tampoco es baja la probabilidad de que formas de práctica política que antes estuvieron vigentes, ya sea a través de modalidades semi-corporativas o expresiones "externas" a los sistemas de mediación, vuelvan a reiterarse como componentes normales del sistema.

En este contexto, como se señaló en el punto precedente, la concertación debe ser vista como una forma posible de innovación en cuanto a mediaciones, lo cual sin duda ofrece posibilidades alternativas y complementarias, con los canales tradicionales de intermediación política.

En este punto no se pretende efectuar una discusión detenida acerca de la concertación en el Uruguay, sino dejar planteadas algunas alternativas en comparación con otras experiencias conocidas.

En primer lugar, nos referiremos al punto señalado antes acerca del carácter "transitorio" o de "emergencia" de la concertación.

De lo discutido hasta aquí, parece claro que los problemas de representación y mediación en el interior del sistema político, constituyen un riesgo real para una democratización plena.

Desde este punto de vista, cualquier alternativa de concertación transitoria puede ser un instrumento útil para enfrentar la emergencia de la recomposición del sistema democrático a corto plazo, pero no resuelve, en rigor, la cuestión básica de largo plazo de las insuficiencias en la mediación. También puede reconocérsele su utilidad como una experiencia útil, o como una práctica de prueba y error, para futuras formas más institucionalizadas.

Hay aquí dos aspectos que pueden jugar en diferentes direcciones. Uno de ellos con respecto a la legitimación de una nueva instancia de mediación que de alguna forma genera un nuevo escenario de ejercicio del poder. La situación de crisis, como lo evidencian las experiencias europeas es, en este sentido, favorable a predisponer a los actores involucrados en una instancia de este tipo.

Por otra parte, sin embargo, es inevitable que en las condiciones de la apertura, la concertación tienda a reflejar la composición de fuerzas pre-existentes en la sociedad. Si así fuera, es probable también que sus resultados no alienten a los sectores menos favorecidos, en la medida en que no existan indicios de su utilidad como instrumento de redistribución e igualación.

De hecho, implícita en estas consideraciones, está la idea de una contradicción entre la profundización de la democracia en lo inmediato y en el largo plazo.

Sin duda, entre estas dos tendencias contradictorias sobre la legitimidad de una concertación inmediata, se ubicará el Estado o las fuerzas mayoritarias que accedan al poder político. Y ello es un requisito indispensable para una legitimación plena de cualquier forma de concertación.

Como lo destacan Grossi y Dos Santos en la experiencia europea: “[...] aparentemente para que sean implantados mecanismos de concertación social exitosa se requiere la presencia en el Estado de fuerzas políticas progresistas, siendo un factor explicativo importante de la implantación de tales mecanismos, la filiación política del partido o de la coalición que se halle en el poder” (Grossi y Dos Santos, 1983).

El segundo aspecto que se quiere discutir se refiere a las formas alternativas de la concertación y su viabilidad. Adoptamos para su planteo el esquema desarrollado por Foxley (1984) el cual permite ordenar la discusión. (Véase también Schmitter, 1982.)

A partir de dos dicotomías simples correspondientes a las dimensiones “representación de intereses” y “formulación de políticas públicas” es posible construir cuatro tipos de combinaciones:

- a) Formulación de políticas en la esfera estatal y representación de intereses en forma pluralista.
- b) Formulación de políticas en la esfera estatal y representación corporativa.
- c) Formulación de políticas en forma concertada y representación corporativa de intereses.
- d) Formulación de políticas en forma concertada y representación de intereses en forma pluralista.

El primer tipo corresponde a políticas no concertadas dentro de un marco de pluralismo político y competencia partidaria. En términos generales —con las precisiones que luego se harán— sería ésta la situación de restauración plena del sistema político anterior.

Ciertamente, por las consideraciones efectuadas en el punto precedente, no sería éste el mejor sistema para hacer más efectivas las instancias de mediación y representación política. Las dificultades de articulación de intereses de los partidos políticos conjuntamente con otras formas “perversas” de mediación en diferentes planos, volverían a colocar problemas críticos y desestabilizantes.

El segundo tipo corresponde también a una política formulada desde el Estado. Pero se trata en cambio, de mecanismos corporativos de representación con un pluralismo limitado. Si bien en su forma ideal este tipo de sistemas corresponde a estructuras verticalmente integradas “desde arriba” y en su forma pura no integra la representación pluralista, de hecho cabe admitir un tipo mixto donde se combine con pluralismo.

En su forma extrema Foxley (1984) asocia este tipo de sistema al período de De Gaulle en la Quinta República: un poder estatal centralizado integrando representantes de los gremios empresariales y del sector público y privado, y un esquema de planificación indicativa. (Existen también ejemplos de otro tipo referidos a sistemas de esta naturaleza y que no discutiremos aquí —regímenes estatistas de izquierda.)

A ello se integra la proliferación de múltiples instituciones, comisiones

y agencias encargadas de asesorar y coordinar las decisiones, las cuales se componen por integrantes de las empresas privadas y públicas.

“Pero no hay en este esquema una delegación del poder a estos órganos de consulta, como ocurre en los casos de concertación más conocidos. Tal vez el mecanismo más ilustrativo es el de los ‘Contrats de Programme’, acuerdos de producción entre el Estado y las empresas privadas líderes.” (Foxley, 1984).

En su versión “no ortodoxa”, este tipo de sistema tiene sin embargo algunos puntos de comparación con la experiencia preautoritaria en el Uruguay, no precisamente bajo un sistema verticalmente integrado, sino por mecanismos semicorporativos que operan en el interior de un sistema pluralista (canales débilmente formalizados y parcialmente integrados).<sup>3</sup>

El trabajo de referencia en este caso es el de Berenson (1975) donde se ponen en evidencia estas formas de mediación: “. . . la existencia de una estructura cuasi-corporativa de comisiones consultivas, órganos paraestatales, tiene diversas ramificaciones teóricas para las complejidades de la conducta de grupo y para sus resultados.

Primero, puede hipotetizarse que la representación desigual que favorece aquellas asociaciones generalmente responsables de la élite económica del país en las instituciones cuasi-corporativas, refuerza y multiplica cualquier ventaja que esos grupos puedan desde entonces tener en el proceso de hacer política. Esto incrementa su probabilidad de éxito en términos de consolidación e influencia. En segundo lugar, la existencia de oportunidades para el acceso de grupo a esas comisiones, que usualmente están asociadas con la rama ejecutiva, podrían, adicionalmente, disminuir por presiones parlamentarias las cuales debieran de otra manera estar concentradas en los tradicionales órganos legislativos centralizados. Bajo tal sistema, el poder ejecutivo, podemos hipotetizar, tiende a convertirse en el principal y más pesado punto focal traficante de presión política.”

Por otra parte, el mismo estudio muestra las “representaciones” implícitas en esta forma de mediación y los sesgos que evidencian el peso relativo de aquellos sectores de más poder en las decisiones de esos organismos.

La reconstitución de esta compleja trama de influencias, circulación de la información, presiones y toma de decisiones, constituye sin duda otra forma de restauración negativa.

El tercer tipo corresponde tal vez a los casos más conocidos de modelos concertantes. Se trata de la combinación de pactos consociativos con concertación de intereses en forma corporativa. El Estado tiene baja participación —fundamentalmente como legitimador y árbitro eventual—, los partidos políticos en las instancias de orientaciones generales establecen

<sup>3</sup> El término “anillos burocráticos” acuñado por F. H. Cardoso para referirse a estas prácticas parece ser más apropiado que el de semicorporativismo en la medida en que no hace referencia a un concepto que se asocia a prácticas no pluralistas.

acuerdos, en tanto que las corporaciones subordinadas a ese acuerdo, negocian a un nivel más particular.

Este tipo de pacto a nivel de partidos requiere como es obvio, una relativa homogeneidad de las estructuras partidarias y la posibilidad de que las mismas puedan alcanzar consenso acerca de las líneas de política global de la sociedad. Un sistema de partidos fragmentado o segmentado, como se conoció en el país, parece ofrecer pocas posibilidades de éxito para un sistema de esta naturaleza.

Por otra parte, también existen requisitos del lado corporativo. Las probabilidades mayores de este tipo se dan cuando existe una considerable concentración y monopolio de las instituciones intermediadoras de intereses específicos. Y también el problema de la democracia interna de las corporaciones parece ser otro obstáculo para la implementación de un modelo de esta naturaleza.

Al igual que el tipo de sistemas estatal-corporativo discutido antes, en este caso los problemas de exclusión constituyen una de sus mayores limitaciones, rasgo excluyente que se vuelve aún más importante en sociedades del Tercer Mundo en virtud de sus características estructurales (marginalidad, informalidad económica, nuevos sectores y grupos en formación, etcétera).

Con todo, el punto más importante de este sistema radica en la cuestión ideológica a nivel de partidos y de corporaciones. Un alto "maximalismo" ideológico por parte del sector de trabajadores o un conservadurismo extremo de los grupos empresarios parece hacer inviable este tipo de pacto-concertación o por lo menos, como lo evidencian las experiencias conocidas, parecen dificultarlo.

"En este sentido Francia es un caso significativo, pues allí la gran autonomía del movimiento obrero (junto a una orientación fuertemente clasista), parece impedir el eficaz funcionamiento de la concertación. El hecho de que el sindicalismo francés esté fuertemente traspasado por el sistema partidario dificulta también la centralización y la concentración de poder. Sin duda, la fragmentación político-ideológica, derivada de filiaciones partidarias claramente distintas de las principales centrales obreras (la CGT comunista y la CFDT socialista) conspira contra la unificación necesaria en la mesa de acuerdos" (Grossi y Dos Santos, 1983).

En algunas versiones modificadas de este tipo ideal —el caso puro es tal vez, Austria— el Estado asume un papel importante en la concertación a niveles de "árbitro" y partícipe. En este caso la presencia de un "tercer actor" contribuye aparentemente a contrarrestar los efectos negativos de las oposiciones ideológicas y de intereses entre las diferentes corporaciones involucradas.

En cierta forma esta composición tripartita se corresponde con la concertación parcial que se conoció en el Uruguay en la experiencia de los Consejos de Salarios.

Como balance de este sistema puede decirse que se trata de un mecanismo eficiente como intermediación del sistema político y que su implementación constituye un factor estabilizante en el largo plazo. Otro problema es la viabilidad que pueda tener en la composición de fuerzas en un proceso de "apertura democrática". En general, estos mecanismos se han mostrado viables en contextos estables y fuertemente desideologizados.

Por último, el cuarto tipo corresponde a una política concertada a la vez que pluralista. Foxley (1984) ejemplifica este caso con la Italia de posguerra. No se trata aquí de mecanismos formales —cualquiera que sea el partido en el poder— que requieran estructuras legitimadas a nivel del Estado, sino de concertaciones que se establecen entre partidos políticos, gremios y entre éstos y los partidos políticos. Requieren a su vez un nivel de pactos o acuerdos entre algunos partidos bajo la forma de coaliciones más o menos estables (por ejemplo, en Italia Centro-Izquierda).

Este tipo de sistemas parece ser más adecuado para la resolución de situaciones en donde cierta polarización ideológica divide a los actores principales. En realidad, la instancia más importante de la posible concertación radica, en rigor, en la posibilidad de una alianza a nivel partidario y que esta alianza excluya a los sectores conservadores.

En cualquier caso también en este sistema está presente el requisito de una fuerte desideologización del conflicto, puesto que la posibilidad de una coalición centro-izquierda así lo requiere.

Por último, este tipo de sistema parece resultar de condiciones de atomización o bajo centralismo de los movimientos gremiales y corporativos (heterogeneidad regional, sectorial y partidaria).

En contextos dominados por partidos políticos de tipo *catch-all* como ocurre en el Uruguay, las alternativas de coaliciones de este tipo se ven dificultadas. De hecho, estos partidos políticos comprenden un amplio espectro ideológico —lo que en sí no es negativo para la concertación—, aunque un peso considerable de los sectores conservadores. Una alternativa posible para la viabilidad de este tipo de modelo, pasa probablemente más por las posibles alianzas de las diferentes fracciones de los partidos que por los partidos mismos. A su vez, respecto al componente ideológico, en la medida en que en los otros partidos (sectores de la izquierda) dominen actitudes "maximalistas", su viabilidad es ciertamente menor.

En cualquier caso el aspecto más señalable que deriva de la discusión de los cuatro tipos ideales de intermediación política, radica en la estrecha interconexión existente entre los diferentes canales de mediación como requisito para que se formalice alguna forma de concertación. En este sentido, la concertación, cuando existe, no es un canal de intermediación superpuesto o ajeno a los preexistentes, sino que deriva de una mutación del sistema político, de la transformación de los partidos políticos, de la relación entre partidos y de la relación de éstos con los movimientos sociales, gremios y sindicatos.

La especificidad de cada modelo de concertación es en rigor, fruto de un origen y una trayectoria del sistema político que se ha desarrollado en cada país a través de sucesivos pasos y transformaciones institucionales, ideológicas y legales difícilmente replicables.

Por estas razones digamos, por último, que estos "modelos" discutidos hasta aquí, sólo tienen un carácter indicativo o de referencia. Ciertamente la posibilidad de concertación en el Uruguay conocerá formas peculiares y propias. El interés sin embargo que nos movió a plantear esta discusión, radica más bien en la posibilidad de percibir condiciones que pueden favorecer una u otra alternativa a la vez que sus limitaciones y obstáculos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, C.: (1984), *Cilvajes sociales y procesos políticos en el Uruguay*, Montevideo, CIEDUR.
- Berenson, W.: (1975), *Group Politics in Uruguay: the development, political activity and effectiveness of Uruguayan trade associations*, Vanderbilt University, mimeo.
- Canitret, A.: (1975), "La experiencia populista de redistribución de ingresos", en *Desarrollo Económico*, número 59, Buenos Aires.
- Dos Santos, W. G.: (1982), "Autoritarismo y Após: convergencias y divergencias entre Brasil y Chile", en *Dados*, vol. 25, número 2, Río de Janeiro.
- Filgueira, C.: (1984), "Restauración o cambio: el dilema de la democratización en el Uruguay", ponencia preparada para el 1er. Simposio do Forum Cone Sul —ILDES— Puerto Iguazú, junio de 1984, Montevideo, CIESU.
- Filgueira, C.: (1984), "Uruguay 1984: evidencias y perspectivas de la transición a la democracia", en *Revista de Estudios Internacionales*, número 1, Río de Janeiro, IRI-PUC.
- Foxley, A.: (1984), *Las alternativas para la política post-autoritaria*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Garreton, M. A.: (1984), "Los partidos políticos y la consolidación democrática en Chile", ponencia preparada para el 1er. Simposio do Forum do Cone Sul —ILDES— Puerto Iguazú, junio de 1984, Santiago de Chile, FLACSO.
- Germani, G.: (1979), "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en *Crítica y Utopía*, número 1, Buenos Aires.
- Gillespie, Ch.: (1984), "La caída de la democracia", en *Uruguay y Democracia*, tomo 1, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- González, L. E.: (1983), "Uruguay 1980-81: una apertura inesperada", en *Latin American Research Review*.

- González, L. E.: (1984), "Political Parties and Redemocratization", documento de trabajo, número 83, Montevideo, CIESU.
- Grossi, M. y Dos Santos, M.: (1983), "La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización", en *Crítica y Utopía*, número 9, Buenos Aires.
- Macadar, L.: (1982), *Uruguay 1974-1980. ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?*, Montevideo Banda Oriental.
- Moulian, T.: (1984), "Mecánicas de transición y partidos", ponencia preparada para el 1er. Simposio do Forum do Cone Sul —ILDES— Puerto Iguazú, junio de 1984.
- Pizzorno, A.: (1976), "Introducción al estudio de la participación política", en A. Pizzorno, M. Kaplan y M. Castels, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Ediciones SIAP.
- Pizzorno, A.: (1981), "Interest and parties in pluralism", en S. Berger, *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge University Press.
- Rial, J.: (1984), "Los partidos políticos y la democracia en la coyuntura uruguaya", ponencia preparada para el 1er. Simposio do Forum do Cone Sul —ILDES— Puerto Iguazú, junio de 1984, Montevideo, CIESU.
- Schmitter, Ph.: (1982), "Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone", en G. Lehmbruch y Ph. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-making-Sage*,
- Schmitter, Ph.: (1981), "Interest intermediation and regime governability in Contemporary Western Europe and North America", en S. Berger, *op. cit.*
- Solari, A.: (1967), *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, tomo II, Ed. Arca, Montevideo.