

Susana Dominzain

# Sociedad en movimiento

Acciones institucionales  
y prácticas ciudadanas  
en el Uruguay de los años noventa



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



bibliotecaplural





Susana Dominzain

# Sociedad en movimiento

*Acciones institucionales  
y prácticas ciudadanas  
en el Uruguay de los años noventa*



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural



*A mi esposo Pablo, a mis hijos  
Rodrigo y Valentina  
A mi madre*

*En memoria de Lucía Sala de Tourón  
En memoria de Susana Dalmás*



# Agradecimientos

A los entrevistados, cuyo testimonio ayudó a reconstruir esta historia.

A los funcionarios de la Biblioteca Nacional.

A los funcionarios de la Biblioteca del Palacio Legislativo, en particular al Dr. Washington Sosa.

A Ana Basalo, que cuidó los contenidos y la estructura de esta publicación.

A Evana Alfonso, que me apoyó en la ardua labor de la recopilación de fuentes.

A mis queridos colegas Alcides Beretta y Marisa Ruiz, que me impulsaron y apoyaron en este emprendimiento.

A mi querido colega Carlos Demasi, que leyó reiteradamente los escritos que surgían de la investigación y con quien compartimos muchos momentos de trabajo y discusión que en lo personal me enriquecieron.

A mi maravillosa familia por estar ahí, apoyándome e incentivándome a que concretara esta obra.

A todos, ¡muchas gracias!

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo  
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la  
República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones  
de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, integrado por Luis E. Behares,  
Jorge Baeza, Robert Calabria, Nelly Da Cunha,  
Carlos Demasi, Roger Mirza y Susana Rostagnol.

Tiene el aval de la Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC,  
integrada por Luis Bértola, Carlos Demasi y Liliana Carmona.

© Susana Dominzain, 2012

© Universidad de la República, 2014

Ediciones Universitarias,

Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<[www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto\\_publicaciones.htm](http://www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm)>

ISBN: 978-9974-0-1099-4

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i> .....	11
PRÓLOGO, <i>Carlos Demasi</i> .....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO I. DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY.....	27
El referendo y el plebiscito tienen historia.....	27
CAPÍTULO II. ANTE LAS PRIVATIZACIONES:	
POSICIONES DESDE LA POLÍTICA, RESPUESTAS DESDE LA SOCIEDAD.....	45
Privatización a ritmo acelerado.....	47
Moderación y heterodoxia: «Los hechos consumados».....	61
¿Privatizaciones encubiertas?.....	67
¿Tercerización o privatización?.....	78
CAPÍTULO III. CONSULTAS POPULARES: RASGOS RELEVANTES.....	85
Los contextos.....	86
Democracia directa y acción colectiva.....	100
Hacia la concreción de la «arena cívica».....	111
CAPÍTULO IV. NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDADANÍA.....	117
El «retorno del ciudadano».....	117
Democracia y ciudadanía: un complejo binomio.....	119
Ciudadanía y democracia directa.....	124
El compromiso cívico uruguayo.....	131
A MODO DE CONCLUSIÓN.....	141
ANEXOS.....	145
BIBLIOGRAFÍA.....	151
SIGLAS UTILIZADAS.....	159



# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso, la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente con otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con qué resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

*Rodrigo Arocena*

# Prólogo

Hace ya más de veinte años que, en plena oleada privatizadora, el gobierno uruguayo —al igual que otros del continente— decidió promover los mecanismos legales para excluir de su dominio y privatizar los entes industriales y comerciales. Los argumentos no carecían de peso: el clientelismo y la falta de inversiones habían deteriorado el funcionamiento de algunas de esas empresas y generaban muchas quejas por sus servicios caros e ineficientes. Por otra parte, se prometía que los recursos obtenidos permitirían incrementar la inversión «genuina» en otros sectores como salud, educación o seguridad social, que estaban fuertemente desfinanciados. De paso, también se alimentaba el discurso crítico que mostraba la sociedad uruguaya como «conservadora» y permanentemente a la zaga de las grandes tendencias mundiales y de otros países americanos que empujaban en la misma dirección.

Si bien el proyecto logró concretarse (a veces efímeramente) en otros países, en Uruguay fracasó como consecuencia de la reacción de la sociedad civil: a impulsos de movimientos sin otros similares en la región, un conjunto de organizaciones sociales logró activar los mecanismos institucionales, como el referendo contra las leyes o incluso el plebiscito constitucional y de esa forma derogar los artículos fundamentales de leyes que habilitaban las privatizaciones, o incluir artículos en la Constitución para bloquear intentos futuros. Desde la primera experiencia exitosa de 1992 y por toda una década, la sociedad civil se mantuvo alerta y pronta a movilizarse (generalmente con eficacia) ante los intentos de aplicar medidas similares: una década después del primer referendo, fue suficiente el solo anuncio de que sería impugnado un artículo de la Rendición de Cuentas que habilitaba la inversión privada en Antel para que, sin más trámite, el Ejecutivo decidiera eliminarlo del proyecto.

El estudio de esa movilización ciudadana ha sido el objeto de esta investigación de Susana Dominzain. Tal propósito le exigió un riguroso ejercicio interdisciplinario que implicaba incorporar la mirada histórica en una investigación de perfil sociológico, lo que dio por resultado un excelente ejercicio de historia reciente. Las características de estos movimientos son muy particulares en la época: como ya se dijo, Uruguay presenta el único caso de utilización de herramientas institucionales previstas en la Constitución para combatir proyectos generados en el ámbito gubernamental, lo que deja a la vista un desacuerdo importante entre gobernantes y gobernados. Que ese desencuentro no origine la deslegitimación total del sistema es resultado de un proceso muy complejo de aprendizaje y de adaptación de las dinámicas de la lucha social a las demandas de los plazos legales, algo que Susana Dominzain ha logrado exponer con precisión.

Anotemos que esa adaptación supone el ajuste de dos temporalidades que originalmente no son compatibles entre sí: los plazos para activar los recursos

constitucionales (dentro del año de aprobada la ley el referendo debe reunir el apoyo del 25% de los inscriptos, y luego la movilización debe mantenerse hasta la instancia de la votación), lo que significa una tensión militante muy diferente de cualquier otra demanda social. No es poco resultado haber aprendido a combinar las urgencias de la lucha con la rigidez de los ritmos institucionales, un proceso que Dominzain expone con claridad; además muestra cómo el reclamo social también significó una rica experiencia de construcción de ciudadanía.

La investigación reconstruye con método y tenacidad un recorrido de propuestas que se articulan, se instrumentan y se despliegan por la sociedad, un proceso que siempre reclama un gran esfuerzo, pero que no siempre es exitoso. Esta reconstrucción nos muestra hasta qué punto es verdad que el movimiento popular también extrae enseñanzas de los fracasos: este es el resultado de un duro proceso de autocrítica y de reconocimiento de errores, pero seguido por una etapa de innovación y de creación, permitió superar las frustraciones y concretar exitosamente algunas de las iniciativas más importantes.

Toda esa experiencia social ha quedado en la memoria, pero su análisis todavía es muy incompleto; con toda justicia se ha integrado a la épica de la lucha gremial, pero con el tiempo se han confundido un poco los objetivos y las herramientas forjadas por el movimiento popular. En ese sentido el libro de Susana Dominzain representa un aporte relevante a la comprensión de ese período tan peculiar del pasado reciente, lo que significa también un aporte al autoconocimiento de la sociedad uruguaya y de sus (no siempre evidentes) potencialidades movilizadoras y capacidades creativas.

*Carlos Demasi*

# Introducción

La movilización y la celebración de la elección nacional de 2009 fue el contexto en que se encontraba el país al momento de finalizar la redacción de esta investigación. En el desarrollo de las movilizaciones que se realizaron en torno a la campaña electoral no deja de sorprender la afirmación de algunas organizaciones sociales, en particular del movimiento sindical, que sostenían que la década de los noventa «había sido una década perdida».

Esta afirmación podría justificarse en la sucesión de pérdida de empleos y derechos laborales ocurridos durante el gobierno del presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), período en el cual se instalaron las bases para la implementación de las reformas estructurales que a posteriori continuaron los sucesivos gobiernos de los partidos tradicionales. Sin embargo, la mencionada afirmación no se condice con los comportamientos de la ciudadanía, que con su decisión logró frenar los intentos privatizadores implementados por las cúpulas gobernantes. Al anteponer y activar los recursos de referendo y plebiscito, la ciudadanía dio a conocer su posición y sentó un antecedente que distingue y a la vez muestra la originalidad del proceso uruguayo. De ello trata esta investigación, que se propone dar a conocer el acervo que estas acciones representan en la historia reciente del país. Un aporte para que la sociedad uruguaya reconozca sus capacidades y sus potencialidades, como así también sus aciertos y sus desaciertos.

En América Latina, los años noventa y el cambio de siglo se presentaron convulsionados a nivel social. La irrupción de movimientos sociales puso en evidencia el deterioro de amplios sectores que demandaban y a la vez exponían sus condiciones de vida y sus necesidades. Conocidos son los efectos que la aplicación de las reformas estructurales, en particular la reforma del Estado y el plan de privatizaciones, supuso para grandes conglomerados, con la aparición de nuevas formas de explotación y exclusión social ante las cuales los actores reaccionan de diversas maneras.

Frente a situaciones que fueron entendidas como amenazantes de lo ya conquistado o lo que se proponían conquistar, los colectivos comenzaron a desplegar estrategias que no solo implicaron la readaptación a los nuevos tiempos, sino el uso de las formas tradicionales de protesta de un modo diferente junto con la incorporación de otras. Lo que explica el surgimiento de movimientos sociales cuyo accionar dio por tierra la creencia de que lo que primaba en América Latina era la desmovilización. Es en este contexto que se produce el levantamiento en Chiapas en 1994, las movilizaciones de los indígenas en Ecuador en 1998; para finales de los años noventa irrumpe el movimiento piquetero en Argentina; las ocupaciones de tierras por parte del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil, y las movilizaciones de indígenas y campesinos en Bolivia.

La década de los noventa se presentó crítica en términos socioeconómicos, pero a la vez dio muestra del nivel de movilización y participación que alcanzarían importantes sectores de las sociedades latinoamericanas. En perspectiva histórica lo sucedido da cuenta de las nuevas dimensiones que adoptan los movimientos sociales, como ser: la dimensión de la territorialidad, la de la acción directa no convencional y disruptiva como herramienta de lucha generalizada, el desarrollo de formas de democracia directa a partir de la acción colectiva no institucional, donde cobra relevancia la asamblea y la demanda de autonomía.<sup>1</sup> En esencia, se sostiene que estos movimientos sociales son inicialmente defensivos, pero a la vez generan un carácter proactivo.

No obstante, el análisis marca una omisión desde las ciencias sociales en vínculo con otras realidades que se producen en el escenario latinoamericano: tal es el caso uruguayo. Aquí son movimientos insertos en delicados y complejos procesos ligados a las consultas populares que no manifiestan un carácter defensivo en relación con las reformas neoliberales, tampoco una conducta antagónica, sino nuevos usos y prácticas que dan cuenta de la emergencia de una ciudadanía proactiva y propositiva, que recrea y fortalece la propia tradición institucional del país. Las acciones adoptan un doble significado: por un lado, innovan con formas y prácticas diferentes a las tradicionales al hacer uso de mecanismos de democracia directa, y por otro, deciden sobre temas cruciales para el país. Es esto lo que otorga originalidad al caso uruguayo, donde se logra revertir un futuro inmediato a partir de acciones cívicas y preventivas, lo que se confirma cuando hacemos referencia a los países de la región.

La presencia de Argentina y Brasil como dinamizadores de las reformas estructurales en la región constituyó un estímulo para las élites gobernantes en Uruguay. Los dos ‘colosos’ implementaban cambios, y a su ritmo cada uno producía transformaciones de las cuales Uruguay no quiso quedar al margen. El contexto de integración regional así lo requería. Por su parte, los sectores organizados de la sociedad uruguaya veían con preocupación el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales en Argentina y Brasil, y situaban también la atención en las transformaciones sociales que se producían en Bolivia. El ascenso de los movimientos sociales ofrecía signos de relevancia en este país que serían tenidos en cuenta por las organizaciones sociales uruguayas.

En Argentina, el estallido de la hiperinflación en 1987 que llevó a renunciar al presidente Raúl Alfonsín y a adelantar las elecciones, junto con el estado de emergencia en que quedó el país, confirieron a Carlos Menem un amplio margen de maniobra y la posibilidad de presionar para obtener dentro de filas peronistas los apoyos necesarios a nivel parlamentario y otorgar andamiaje a las primeras reformas estructurales. Para ello se apeló al «consenso blando», se desactivó la política y se la hizo más autorreferencial. El presidente trató de generar lealtades y acuerdos en torno a su persona que aseguraran los apoyos necesarios para que

1 Ver Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI Editores-Clacso. Buenos Aires.

las reformas fuesen viables. Para esto no solo contó con el apoyo de los grandes grupos económicos, sino que logró desdibujar los principios y los referentes del movimiento sindical, especialmente aquellos de raíz peronista, y asegurar su adhesión hacia el nuevo modelo económico.

Carlos Menem había logrado unificar para sí al peronismo, había forjado un fuerte liderazgo que le permitía obtener el apoyo parlamentario del peronismo, negociar acuerdos y pactar con los más amplios sectores de la economía del país. El gobierno justicialista interpretó que la mejor forma de consolidar el programa económico neoliberal que decidió impulsar debía estructurarse a partir de un sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos y de sus representantes institucionales, particularmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.<sup>2</sup> De esta forma el peronismo abandonó sus banderas de lucha en defensa de un Estado desarrollista y distribuidor. Perdía así su esencia popular-populista y pasaba a ser funcional a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo.

Los ciclos de protestas se desgastaron y las privatizaciones finalmente se produjeron, como resultado se alteró no solo al Estado sino a la estructura social. La acción colectiva adoptó otras formas y surgieron nuevos estilos de funcionamiento asambleario. Los espacios públicos fueron ganados por la población, que reclamaba por su dignidad. La aparición de los primeros cortes de ruta en territorios del norte argentino Cutral-Có y plaza Huincul en Neuquén (1996-1997), Mosconi y Tartagal en Salta (1997), donde confluyeron los desocupados, los comerciantes, los pequeños productores, los sindicalistas y los políticos locales, dieron a conocer la magnitud del problema y el estado de abandono en que quedaban miles de trabajadores que pertenecían al denominado «mundo ypefeano». Nuevos valores culturales se hicieron presentes y en lo esencial se enfocaron en la búsqueda del éxito. La Argentina integradora social daba paso a un escenario social donde el mundo de lo popular quedaba cada vez más desvalido y marginal. Todo lo enunciado llevó a que las diferentes estrategias de oposición sindical se estrellaran contra una férrea voluntad de *disciplinamiento* por parte de un gobierno que rápidamente asoció su supervivencia a la aplicación del programa de reformas estructurales.

Las privatizaciones<sup>3</sup> producían importantes transformaciones en la interna de las empresas, cuyos efectos repercutieron rápidamente en el mercado de trabajo; a ello se agregó la fractura que se produjo a nivel sindical. Por un lado, esta-

2 Azpiazu, Daniel (2005). *Las privatizadas I. Ayer, Hoy y Mañana*. Colección Claves para Todos, dirigida por José Nun. Capital Intelectual. Buenos Aires, pp. 23-24.

3 La ola de privatizaciones comenzó en 1991 con Entel (telefonía) y Aerolíneas Argentinas (transporte aéreo). En el caso de Entel se produjeron conflictos laborales en contra de la privatización. Pero resultaron infructuosos, ya que las acciones fueron escasamente planificadas. Este gremio combinó formas tradicionales de lucha, como paros, marchas, ollas populares, que se mostraron inoperantes ante la ofensiva privatizadora. Esta experiencia resultó ser traumática para un gremio que resistió, pero a la vez quedó solo en su batalla contra la privatización.

ba la CGT histórica que no participó de los conflictos que se produjeron contra las privatizaciones. Dentro de la central operaron nuevos alineamientos sindicales. Un poderoso grupo de dirigentes sindicales mantuvo sus lealtades con el legado peronista, apoyó las reformas promovidas por el gobierno con diferentes niveles de acatamiento y muchos de sus integrantes se beneficiaron con la obtención de acciones de las empresas privatizadas. Surgía de esta forma un nuevo sindicalismo empresarial que mantuvo una vinculación orgánica con el gobierno.<sup>4</sup> En reacción, surgió la CGT «disidente», que estaba contra las privatizaciones pero que no se apartaba de las estructuras sindicales tradicionales. En el otro extremo estaba la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Confederación Argentina de Trabajadores (CTA).

La CTA se creó formalmente en el Congreso del 14 de noviembre de 1992, cuando varios sectores abandonaron la CGT y junto con organizaciones territoriales, barriales, desocupados, campesinos y pequeños comerciantes fundaron esta nueva organización sindical que en 1996 se constituyó en central.

Surgió el movimiento piquetero como «una conformación múltiple y heterogénea, caracterizada por la diversidad de agregaciones y organizaciones de primer y segundo orden y cuyas interrelaciones están signadas por liderazgos en puja y orientaciones políticas de diferente origen».<sup>5</sup> Y con él nuevas formas organizativas y acciones que se potencializaron con la crisis de 2001, y dieron lugar a un fenómeno peculiar de expresión ciudadana: las asambleas barriales en la ciudad de Buenos Aires que «fueron las legítimas herederas de aquel mandato *destituyente* “que se vayan todos y que no quede ni uno solo”», expresado en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001. El vacío institucional imperante en el país puso fin al contrato entre la política y la sociedad civil. Quizás estos episodios marquen una de las mayores síntesis de todo lo vivido bajo el signo del neoliberalismo en Argentina, y a la vez expliquen la búsqueda permanente desde los actores sociales de refundar una nueva institucionalidad a través de la democracia directa, en este caso entendida, no solo como deliberante, sino como directamente asamblearia.

En Brasil en cambio, tanto la derecha como la izquierda han sido defensoras del Estado desarrollista, por lo cual las iniciativas de implementar las reformas, y en particular aquellas dirigidas a reformar al Estado, no contaron con respaldos suficientes. El resultado fue que desde los diferentes gobiernos se debió negociar constantemente y el ritmo legislativo estuvo caracterizado por un persistente tigre y afloje entre el presidente y el Congreso. Y ante la ausencia de apoyos, fue necesario recurrir al uso, en particular durante el gobierno de Fernando Collor de Mello, de los decretos presidenciales o los decretos de privatización, lo que ha llevado a que

4 Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Editorial Taurus. Buenos Aires, p. 210.

5 Mirza, Christian Adel (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Clacso. Buenos Aires.

en Brasil las privatizaciones tuvieran un ritmo gradual y lento. Existieron distintos momentos de empuje en los que fueron enajenados los bienes del Estado.

A pesar de la resistencia por parte del Congreso, las primeras privatizaciones se concretaron bajo la presidencia de Collor de Mello, quien provenía de uno de los estados más tradicionalistas, era expresión de los intereses de las oligarquías políticas regionales y disputaba el gobierno con Luiz Inácio *Lula* da Silva. Fueron estos factores los que otorgaron legitimidad a su propuesta privatizadora, pieza medular en su campaña electoral.

Pero será bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y luego de enojosas negociaciones con los congresistas, donde se retomará la discusión de redefinir «el rol económico del Estado brasileño, cuyos rasgos centrales son: el gradualismo, la negociación política sobre reglas, instrumentos y prioridades de las políticas específicas».<sup>6</sup> Las privatizaciones eran tan solo una pieza del complejo puzzle que suponía redefinir las acciones deseables para las transformaciones de la economía brasileña.

El proceso de privatización fue lento y en la elaboración de las reformas orientadas al mercado la ideología neoliberal fue dominante. Esta ideología no solo se confirmó en lo económico sino como proyecto político, anteponiéndose al proyecto social sustentado en los movimientos sociales que utilizaron diversos mecanismos para hacerse oír, obtener capacidad de intervención política y fortalecer sus autonomías. Es la existencia —señala Dagnino— de una «confluencia perversa» entre un proyecto político democratizante participativo y un proyecto neoliberal que definiría el escenario de la lucha por la profundización democrática en la sociedad brasileña.<sup>7</sup> A partir de lo cual, los actores sociales más que fortalecer sus vínculos con el Estado, comenzaron a disputar los espacios públicos, generando iniciativas propias, como: los foros temáticos, el Foro de la Ciudadanía en San Pablo, el Foro Nacional de la Reforma Urbana, el Foro de Derechos del Niño y los Adolescentes, y el Foro de la Acción Ciudadana contra el Hambre, la Miseria y por la Vida de 1993.

Por otra parte, en la implementación de estas nuevas políticas, la sociedad brasileña hizo uso de mecanismos constitucionales<sup>8</sup> de control, especialmente de la administración regional y municipal. Es en ese marco que en Brasil se inaugura el presupuesto participativo en el que la sociedad interviene en la gestión y la ejecución de las políticas comunales. Desde los márgenes de un modelo de exclusión social admitido casi como natural, la ciudadanía se activa al usar nuevos derechos que le permitan ganar espacios públicos.

---

6 Ver Tavares de Almeida, Maria Hermínia (2001). «La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil» en *Revista de Economía Política*, vol. 21, n.º 2 (82), abril-junio, Departamento de Ciencia Política. Universidad de San Pablo.

7 Dagnino, Evelina, *Sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil*, pp. 1-2.

8 Ver De Mesquita Benevides, Maria Victoria (1996). *A cidadania ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. Editora Ática. San Pablo.

En 1986 se inicia el período constituyente donde la sociedad civil y los partidos políticos discutieron y presentaron variados proyectos para una nueva Constitución. A partir de aquí se vio la posibilidad de que las reivindicaciones levantadas por estos movimientos sociales fueran transformadas en derechos de ciudadanía. Estos espacios fueron ganados por amplios sectores de la población que irrumpían desde la sumisión y la invisibilidad y demandaban esencialmente más democracia y reconocimiento ciudadano. La Constitución de 1988 fue expresión de este nuevo contexto. Entre los nuevos derechos que fueron incorporados a la Constitución están los consagrados a los niños y los adolescentes, a las mujeres, a las empleadas domésticas; también se contempló que se considerase el racismo como un crimen sin derecho a fianza ni prescripción. Se creó «un régimen legal para su combate y estimulando la discusión de la discriminación racial en la sociedad brasileña». Fueron también incorporados mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referendo popular, la audiencia pública, los tribunales populares: mecanismos que permitían la consulta social. En este marco es que se produce y se ve en acción a la sociedad en el proceso de *impeachment* al presidente Fernando Collor de Mello en 1993. La estructura social brasileña lograba, no sin obstáculos, saltar las jerarquías para ir al meollo del asunto que justificaba la subordinación y la discriminación por la demanda de derechos para todos.

En los años noventa adquirió dimensiones inéditas; la población representada en un sinnúmero de organizaciones sociales, donde participó la Iglesia, los movimientos sociales de distintas procedencias, los trabajadores, los intelectuales, los empresarios y los trabajadores rurales organizados en torno al Movimiento de los Sin Tierra exigieron ética en la política. De los actores sociales surgió la alternativa de que toda esa movilización se viera expresada en concreto en la formación de un Movimiento por la Ética Política.<sup>9</sup>

En Bolivia, el año 2000 logró ser definitivo para las luchas sociales. En ese año transcurre una serie de movilizaciones como la guerra del Agua, los bloqueos aymará en el altiplano «que revierten una etapa de derrotas que duró más de una década y media y da origen a un nuevo ciclo de protestas indígenas y populares que comenzaron a cuestionar el paradigma neoliberal dominante y a proponer ideas fuerza alternativas».<sup>10</sup> Junto con estas luchas se reclamará una Asamblea Constituyente que «refunde al país sobre nuevas bases, convocando a quienes fueron excluidos de la primera fundación de Bolivia en 1825».<sup>11</sup>

---

9 Dagnino, Evelina (2003). «Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil. Límites y posibilidades». En Dagnino, Evelina (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. FCE. México, pp. 66-67).

10 Stefanoni, Pablo y Do Alto, Hervé (2006). *La revolución de Evo Morales. De la coca al palacio*. Colección Claves para Todos, dirigida por José Nun. Capital intelectual. Buenos Aires, p. 9.

11 Ídem.

Estas luchas fueron precedidas por la crisis minera<sup>12</sup> y el posterior e inevitable derrumbe del movimiento sindical boliviano.<sup>13</sup> La Central Obrera Boliviana (COB) se desmoronó y miles de sus afiliados migraron por el territorio de El Alto, El Chapare, en el trópico de Cochabamba, en busca de nuevas fuentes de trabajo donde muchos de ellos dejaron sus tradiciones mineras y se dedicaron al cultivo de la coca. El traslado y la presencia de estos trabajadores en diferentes puntos del país amplió el radio de injerencia de la experiencia sindical que muchos de ellos poseían, lo que llevó a sostener que «de a poco las tradiciones de resistencia, oposición y lucha que caracterizaron al movimiento popular boliviano renacieron de sus cenizas, con una importante carga de renovación y creciente protagonismo de las organizaciones campesinas e indígenas».<sup>14</sup>

En 1985 el presidente Víctor Paz Estensoro firmaba el Decreto 21.060 que desmontaba las estructuras vigentes del Estado de 1952. Así, aquella Bolivia caracterizada por una fuerte identidad minera iría mutando al compás de las reformas neoliberales.<sup>15</sup> De esta manera, se producía la aplicación de las reformas estructurales bajo un gobierno democrático. Bolivia era el primer país latinoamericano en vivir esta experiencia que sería continuada por Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

Pocos años después se desarrollarían formas de organización colectiva, algunas de ellas novedosas, que no dejaron de impactar al poder político, cada vez más distanciado de las necesidades y las urgencias de la población boliviana. Los sectores afectados se fueron aglutinando y comenzaron a interpelar al poder. En este contexto se producen en 1994 las marchas cocaleras, con el liderazgo de Evo Morales, aunque el salto cualitativo se daría en el año 2000 con la llamada guerra del Agua y se continuaría años después con la guerra del Gas y las jornadas cívicas de 2005.

En la década de los noventa se impuso el plan de capitalizaciones<sup>16</sup> (privatizaciones) que tendrá por objetivo la venta de los recursos naturales, donde quedan comprendidos las minas, el agua y los hidrocarburos. Durante cuatro meses estuvo ocupada Cochabamba en defensa del agua. Negociación y confrontación fueron una constante en la guerra del Agua y dieron espacio a que las acciones se combinaran adoptando formas institucionales y no institucionales. La consulta a la

12 En 1985 colapsó el precio del estaño. La libra de estaño pasó de 5 dólares a valer 2,4, después de un cierre de mercado por más de seis meses. En Stefanoni, P. y Do Alto, H. (2006), o. cit., p. 9.

13 Sobre el tema ver García Linera, Álvaro (2001). *La condición obrera. Estructuras materiales y simbólicas del proletariado de la minería mediana* (1950-1999). ILDIS. Comuna. La Paz.

14 Stefanoni, P. y Do Alto, H. (2006), o. cit., p. 23.

15 Ver Svampa, Maristella y Stefanoni, Pablo (2007). *Bolivia: Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Coedición El Colectivo/OSAL-Clacso, diciembre. Buenos Aires.

16 La capitalización consistió en la inyección de capital en empresas estatales con un socio estratégico internacional que obtuvo el cincuenta por ciento del capital accionario de la empresa y tomó el control de su administración; el cincuenta por ciento fue trasladado a los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años mediante un fideicomiso transferido a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) con cuya venta deben pagar el Bonosol a los ciudadanos mayores de 65 años. En Stefanoni, P. y Do Alto, H., 2006, o. cit., p. 22.

ciudadanía estuvo presente, pero al no ser reconocida por el poder político validó que los organizadores tuvieran que apelar a otras formas de lucha.

El sistema político boliviano se mostró incapaz de crear acuerdos con los sectores sociales organizados y el tipo de acción llevada a cabo, puso al descubierto que los espacios de representación habían resultado insuficientes para estos actores. En respuesta se tendió a buscar otra configuración en el modo de hacer política basada en el consenso. Así lo muestra la forma de funcionamiento que adoptó la Coordinadora en la guerra del Agua, donde las decisiones fueron consensuadas y colectivas. Se buscaron nuevos espacios para la expresión política de sujetos heterogéneos que se organizaron en torno a la protesta. La construcción de relaciones horizontales de funcionamiento llevó a la resignificación de las relaciones de poder, y el interlocutor pasó a ser la misma sociedad, que es la que delibera, ejecuta y construye. La guerra del Agua dio cauce a una nueva configuración flexible y multisectorial que lograba superar la precariedad organizativa, producto de la crisis de la central obrera.

El sistema político boliviano es cuestionado y los organizadores infieren que deben buscarse formas propias de entender y hacer política, donde prevalezca una visión basada en la democracia deliberativa, donde «la política es entendida no como arma de dominación sino como medio de generar consensos. De ahí surge y se va creando una nueva manera de hacer política, sin intermediarios, sin delegar, sin acuerdos ocultos, sin apresuramientos».<sup>17</sup> Para lo cual se propone la reconstrucción social sobre nuevas bases, por la unidad en la diversidad, por el respeto y el reconocimiento de las diferencias.

Las movilizaciones en estos tres países pusieron en evidencia la devaluación y la incapacidad de la democracia representativa. Por sus propias prácticas el sistema político se deslegitimó al mostrarse incapaz de concretar acuerdos sociales. Los actores sociales buscaron caminos propios y ocuparon espacios públicos, inventaron o redefinieron formas de lucha. Otro aspecto que debe ser señalado es que en estos casos los actores sociales hicieron uso de una manera novedosa de la democracia directa. Las asambleas barriales en Argentina, el presupuesto participativo en Brasil y la consulta ciudadana en Bolivia marcaron una impronta en nuevos estilos de expresión y de participación implementados desde las sociedades. Pero en términos generales no fue lo que prevaleció, como sí sucedió en el caso uruguayo.

El repaso de estas experiencias latinoamericanas refuerza la idea de que los movimientos surgidos en Uruguay no fueron en vano, sino que se retroalimentaron y dieron cuenta de que la aplicación de la fórmula no resultaba lo mismo en todos los casos. Toda época histórica —señala Pérez Ledesma— impregna sus manifestaciones de carácter peculiar. Distintos momentos históricos dejan improntas

---

17 Ceceña, Ana Esther (2005). Bolivia: *La guerra por el agua y por la vida*. Colección en Movimiento, Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, p. 50.

diversas sobre la forma de exteriorizar y de conducir las acciones;<sup>18</sup> en el caso uruguayo la idea-fuerza que da sentido y dirección a estos comportamientos está basada en el carácter institucional que adoptan las acciones. La imposición del modelo neoliberal incorporó nuevas tensiones a la agenda social ante las cuales las formas clásicas de lucha se mostraron inoperantes; fue lo que incidió y condujo a que las organizaciones sociales hicieran uso de la democracia directa, incorporando a este mecanismo un carácter contestatario. Y por otra parte, apareció la convicción por parte de los organizadores de que la consulta a la ciudadanía lograba fortalecer la democracia y no debilitarla. Como sostiene Daniel Zovatto «las instituciones de democracia directa más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa». Todo lo cual justifica que estos movimientos merezcan recordarse especialmente.

En ausencia de trabajos que reconstruyan lo sucedido en Uruguay, esta investigación se propone el trazado de la cartografía social y política que dio encuadre a las tres consultas populares: el referendo en defensa de las empresas públicas (1992),<sup>19</sup> el referendo en defensa de ANCAP (2003)<sup>20</sup> y el plebiscito del agua (2004).<sup>21</sup> Estos casos permiten conocer las dinámicas operantes en su totalidad, al haber cumplido con las dos instancias (desde que se activa el mecanismo de democracia directa hasta la campaña electoral final). De lo cual se desprende cuáles fueron las constantes que aseguraron un resultado favorable para quienes impulsaron estas iniciativas y nos permite aproximar líneas argumentales sobre los casos que resultaron fallidos.

La hipótesis a plantear desarrolla que luego de la apertura democrática la ciudadanía adopta un carácter activo y contestatario, y se autonomiza de los partidos tradicionales a través del uso de mecanismos de democracia directa con demandas propias y más allá de la resolución de dichos partidos. La ciudadanía actúa de manera directa generando un nuevo espacio público donde la sociedad infiltra al Estado para dar cauce a un avance democratizador. Una nueva cultura política tiene lugar y se expresa en la reconfiguración de los comportamientos ciudadanos que desembocan en cambios relevantes para la sociedad uruguaya.

Metodológicamente, el testimonio de los protagonistas entrevistados posibilitó el acceso a detalles organizativos, así como al conocimiento de las diferentes opiniones, motivaciones y balances que surgen de la experiencia vivida. En otro nivel, las actas parlamentarias permitieron un seguimiento de las posiciones convergentes, pero también divergentes dentro de cada partido. A partir de esta documentación son visibles las idas y venidas en los cambios de posición y los

---

18 Pérez Ledesma, Manuel (2000). «Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio». En Manuel Pérez Ledesma (comp.). *Ciudadanía y democracia*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid, p. 5.

19 Este referendo involucró a empresas del Estado como es el caso de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel), de Industrias Loberas y Pesqueras del Estado (ILPE) y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA).

20 Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).

21 En este plebiscito la empresa involucrada es Obras Sanitarias del Estado (OSE).

acuerdos que se forjaban entre las diferentes fuerzas políticas. El estudio de los discursos de los actores sociales a través de la prensa permitió conocer sus motivaciones dentro del contexto sociopolítico, y otro tanto del económico y cultural donde se insertaron estas campañas.

Estos episodios aparecen enfocados en la perspectiva de algunas preguntas que me planteo: ¿En qué medida estas acciones resignifican tradiciones? O, ¿es a partir de viejas prácticas que se inventan otras? ¿Qué es lo que cambia en el escenario sociopolítico de Uruguay en los años noventa? Estas acciones ¿suponen aprendizaje y a la vez apropiación al incorporar a la lógica electoral la lógica del referendo? ¿Estamos ante una realidad social donde los actores buscan separarse y diferenciarse de los partidos, o favorecen nuevas alianzas? ¿Los temas en discusión son argumentos circunstanciales o políticos? ¿Cuáles son las razones que explican estos comportamientos ciudadanos en tiempos de incertidumbre y de cambios que parecían no poder detenerse? ¿Hasta qué punto la herencia batllista se hizo presente en el colectivo que acudió a las urnas para invalidar decisiones gubernamentales? O, ¿las respuestas dadas en dichas convocatorias son indicios de nuevas formas deliberativas que asume la ciudadanía?

El primer capítulo presenta los antecedentes históricos de los recursos de referendo y de plebiscito en Uruguay. Pretendo dar cuenta de cuáles fueron las concepciones y los debates que antecedieron a la incorporación de ambos mecanismos a la Constitución nacional, para luego analizar el uso que la ciudadanía ha hecho de ellos. Presento de manera acotada las discusiones que esto supuso bajo el primer batllismo con el objetivo de mostrar cómo en el caso uruguayo los mecanismos de democracia directa son portadores de su legado. A partir de aquí se transita por momentos de la historia que resultan explicativos de los usos y las prácticas ciudadanas y de sus cambios luego de la apertura democrática.

El segundo capítulo analiza cuáles fueron las concepciones y las posiciones desde los partidos políticos a la hora de discutir, debatir y definir la implementación de las reformas estructurales. En particular, presenta la discusión acerca de las leyes referidas a las privatizaciones. Describe y analiza cuáles fueron las coincidencias y las divergencias entre los partidos políticos y en la interna de estas colectividades; cómo, dónde y por qué surgen las primeras reacciones opositoras que llevan a que las élites gobernantes deban implementar estrategias innovadoras con el fin de que las privatizaciones logren ser políticamente viables. Cuál es la reacción desde la sociedad civil. Cómo se da el relacionamiento entre organizaciones sociales y partidos políticos, en qué medida esta articulación cambia a lo largo de la década y cuáles son sus causas. Cuál es el papel del movimiento sindical, sus limitaciones y sus potencialidades ante esta nueva realidad. Cómo se posicionan los sectores que están a favor de las privatizaciones y cuáles son sus comportamientos ante la convocatoria y la concreción del llamado a referendo.

El tercer capítulo analiza los rasgos que caracterizan a las consultas populares en estudio, otorgándoles contenido y sentido. A partir de aquí se trata de entender lo sucedido en las consultas que resultaron exitosas y aproximar explicaciones hacia aquellas que no se concretaron.

El cuarto capítulo analiza y reflexiona con relación al debate sobre ciudadanía introduciendo los matices que el análisis del caso latinoamericano supone. Luego, se puntualizan los aportes concretos que la experiencia vivida en Uruguay ofrece en términos teóricos, y en particular, se subraya la construcción de un «tiempo cívico» y la conformación de una «arena cívica». En el marco de estas reflexiones, se analiza en qué medida en Uruguay la ciudadanía, a través de sus prácticas, se vio reconfigurada al adoptar nuevas formas de participación que pasaron por el uso de la democracia directa de manera activa y propositiva, definiendo acciones portadoras de cambios para la sociedad en su cultura política.



# Democracia directa en Uruguay

*¡Los uruguayos votan para decidir si votan o no!*

David Altman

## El referendo y el plebiscito tienen historia

Uruguay constituye un caso excepcional dentro del contexto latinoamericano en lo que refiere a su régimen político democrático.<sup>22</sup> Los analistas coinciden en que esta «posición privilegiada que ostenta en el continente no es un fenómeno ocasional o reciente, sino que por el contrario, es producto de una temprana implantación y una larga tradición democrática»;<sup>23</sup> ya que se podría afirmar que en nuestro país la democracia y el sistema electoral nacieron prácticamente juntos.<sup>24</sup>

Los viejos partidos Colorado y Nacional (o Blanco)<sup>25</sup> se iniciaron en el enfrentamiento armado y en reglas excluyentes establecidas en la Constitución de 1830; superar estas limitaciones requirió de una «ingeniería institucional»<sup>26</sup> importante. Es aquí donde se ubica la figura de José Batlle y Ordóñez a

---

22 «En el comienzo del siglo XXI las calificaciones que otorga *Freedom House* colocan a Uruguay —con el máximo puntaje— en el primer lugar de la región en materia de derechos políticos y libertades civiles y durante la última década del siglo pasado nunca estuvo por debajo del segundo lugar. También ocupa el primer lugar —compartido con Costa Rica— y obtiene el máximo puntaje desde hace más de una década en el índice de democracia que elabora el *Polity Project* y se ha alternado con Costa Rica en el primer lugar del índice de democracia que produce *Latinobarómetro*. Su peor desempeño en este tipo de mediciones consiste en el tercer lugar que obtiene (detrás de Costa Rica y Chile) en la dimensión *Voice & Accountability* que forma parte de los indicadores de *governance* que elabora el Banco Mundial». En Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004). «*La democracia en Uruguay: una participación de consenso*». En *Política*, 2004, n.º 42, pp. 221-247. Disponible en: <<http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/42/d-uruguay.pdf>>.

23 Ídem.

24 Ver Buquet, Daniel y Castellano, Ernesto (1995). «Representación proporcional y Democracia en Uruguay» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. n.º 8. FCU. Montevideo.

25 El 19 de setiembre de 1836 se produce la batalla de Carpintería, en la que los bandos usaron por primera vez las dos divisas tradicionales: el color blanco distinguió a las tropas del gobierno que se titularon «Defensores de las Leyes», y el bando opositor hizo uso del color rojo. Ambos bandos se enfrentaron y el total de la población, tanto militares como civiles, tuvo que distinguirse con el uso de estos colores. Si bien la discusión existe se toma esta fecha de fundación del Partido Nacional y el Partido Colorado.

26 Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004), o. cit., p. 229.

principios del siglo XX y se convierte en un referente ineludible para comprender la concepción y los argumentos que antecedieron la incorporación de mecanismos de democracia directa y cómo formaron parte de la construcción de la institucionalidad democrática del país.

El entramado sociopolítico que caracterizó a la incipiente democracia uruguaya corrobora lo paradójica que resulta ser la historia electoral uruguaya, en el entendido de que la discusión más rica y fermental sobre la democracia directa se produce en tiempos democráticos, pero su incorporación y su puesta en vigencia se concreta en tiempos de crisis y extrema tensión política.<sup>27</sup>

### Batlle y Ordóñez, el referente ineludible

La historia reciente uruguaya ha estado pautada por el uso sistemático de mecanismos como el referendo y el plebiscito, por iniciativa popular. Si nos remontamos al pasado observamos que ya en 1912, José Batlle y Ordóñez, presidente de la República, propuso en sus *Apuntes* la incorporación del plebiscito al texto constitucional cuya reforma se concretaría en 1917. Por ese entonces se entendía que este mecanismo permitiría la coexistencia entre Estado y sociedad en vigilancia mutua. «El plebiscito, institución de los pueblos libres» lo denominó Batlle.<sup>28</sup>

Desde el conflicto existente entre los dos partidos políticos, Batlle se abocó a construir ciudadanía y ponderar sus dimensiones sociales y económicas, enfatizando su interés por la justicia social. Para Batlle su partido era el que debía gobernar, con sus hombres y sus ideas. Esto lo condujo a no ser partidario de la pluralidad ni de la representación proporcional y le ocasionó fuertes enfrentamientos con sus adversarios, ante quienes tuvo que matizar sus discursos. Las tensiones existentes no impidieron que ambos bandos reconocieran que se necesitaban para gobernar.

Para Batlle era la política, y en particular los partidos políticos, que asegurarían un «gobierno de todos». Las elecciones fueron el mecanismo de legitimación y de expresión política, pero sobre todo de canalizar las diferencias.<sup>29</sup> O como lo entiende Francisco Panizza, «las elecciones son importantes no solo por la participación ciudadana (limitada)<sup>30</sup> sino para encuadrar la competencia política de los partidos más allá de las guerras civiles. Batlle logra la articulación entre liberalismo y democracia, y da los primeros pasos en la construcción de una identidad que se

---

27 El plebiscito fue incorporado a la Constitución bajo la dictadura de Gabriel Terra y el recurso de referendo en 1967, en los críticos años sesenta.

28 Ver Lindahl, G. (1977). *Batlle. La Segunda Constitución 1919-1933*. Arca. Montevideo.

29 Lissidini, Alicia (1998). «Una mirada crítica a la democracia directa: El origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay». En *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, n.º 012. Flacso. México D. F., p. 175.

30 Recordemos que tenían derecho a votar solo los hombres que sabían leer y escribir, y eran elegibles únicamente los propietarios de bienes materiales.

caracterizó por no negar al otro, «sino que se fundó en una lógica de los adversarios políticos que se necesitaban mutuamente para gobernar».<sup>31</sup>

La escasa fuerza y capacidad hegemónica que mostraron en Uruguay la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y la oligarquía terrateniente generaron un espacio que prontamente fue ocupado por «un elenco político con fuertes índices de *adensamiento* grupal y persistencia».<sup>32</sup> La ausencia de «actores capaces de imponer su hegemonía en el largo plazo constituyeron una condición que propició la exigencia del consenso en la ingeniería democrática».<sup>33</sup> De esta manera se lograron construir los cimientos de la nueva democracia sin producir rupturas, siendo la lógica integradora la que prevaleció.

La «cuestión social» logró ser un tema medular; las diferentes concepciones quedaron expuestas. Como señala José Pedro Barrán: «La definición de los términos “pueblo” o “clases trabajadoras” revela tanto en el reformismo como en la oposición política sus respectivas posiciones sociales».<sup>34</sup> El tema lograba ser clave para las proyecciones que tomaría la democracia. Y en el caso del batllismo se vinculaban con poder darle forma definitiva al ‘país modelo’.

Portador de un pensamiento liberal-racional, la visión social de Batlle era diferente de la que sustentaban las élites urbanas locales. Para explicarla, trató de sortear las limitaciones que le imponía la dicotomía entre ‘civilización’ y ‘barbarie’. Para los liberales uruguayos como Sarmiento, ‘civilización’ era lo que provenía de Europa, «lo europeo», y ‘barbarie’ significaba los «temidos/despreciados caudillos rurales» a lo que se sumó «cualquier amenaza de participación popular en la vida política».<sup>35</sup> Si bien Batlle hacía suyos dichos parámetros europeos, su visión racional de la historia promueve otra lectura.

Batlle entendía que Europa no debía ser vista como el «reino de la civilización» en oposición a la barbarie de las masas populares americanas. Percibía que en Europa existía también «una barbarie» de naturaleza muy diferente a la de los caudillos rurales, la cual es una amenaza potencialmente grande para los países americanos.<sup>36</sup> Sostenía que Europa era al mismo tiempo lo que América nunca fue y lo que nunca debería ser: Europa era lo viejo, no solo lo sabio, sino lo que no sirve. Uruguay pertenecía a las naciones nuevas y jóvenes. No admitir la lucha de clases lo llevó a considerar que este flagelo que atravesaba a Europa no tenía por qué darse en el continente americano donde todo estaba por construirse. Su extrema confianza la depositaba en la política, cuyo contenido cam-

31 Lissidini, A. (1998), o. cit., p. 177.

32 Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez (1989). «Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia». En *Los partidos políticos de cara al 90*. FCU. Montevideo, p. 22.

33 Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004), o. cit., p. 232.

34 Barrán, José Pedro (1986). *Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*, tomo 7. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, p. 34.

35 Panizza, Francisco (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, p. 43.

36 Panizza, F. (1990), o. cit., p. 45.

biente legitimaba el papel histórico del Partido Colorado. «Había que tratar de no reproducir los males europeos en males americanos. A través de la acción racional del Estado se entendía como posible institucionalizar un orden social libre de las líneas divisorias entre explotadores y explotados».<sup>37</sup>

Desde esta posición el gobierno colorado se distanció de su identificación histórica con el orden establecido y efectivamente abrió espacios para la organización democrática de los sectores populares, «lo cual no significa decir que estos espacios no estuvieran, al mismo tiempo, claramente limitados por la propia acción estatal».<sup>38</sup> El Estado aparecía para los sectores populares como «un centro institucional de alianzas y compromisos». No era una «abstracción legal-racional», por el contrario, era una entidad que aparecía como casi indistinguible del partido gobernante y del partido opositor en la medida en que este se integró. La legalidad estatal estaría, por tanto, en gran parte subordinada a la influencia partidaria. Cuando esta influencia prevaleció sobre la racionalidad legal, el ciudadano se convirtió en cliente.

Es de tener en cuenta que la construcción de ciudadanía no siguió en el caso uruguayo el tradicional orden secuencial histórico y evolutivo<sup>39</sup> del que nos habla Marshall, donde primero aparecen los derechos políticos, para luego ir expandiéndose a los económicos y sociales. En Uruguay el proceso se dio a la inversa, «primero se constituyó en lo económico-social tempranamente, antes de darse plenamente como ciudadanía política»,<sup>40</sup> no responde entonces al modelo europeo en el cual un orden político liberal ya maduro absorbía progresivamente ciertas demandas populares. En Uruguay los sectores populares se beneficiaron de las reformas sociales<sup>41</sup> y económicas, para luego acceder a los derechos políticos.

El clientelismo prevaleció y afianzó las lealtades partidarias por parte de amplios sectores de la población que durante décadas dieron su voto y apoyo incondicional a los partidos tradicionales, que de esta manera reforzaban la «ingeniería institucional» y se turnarán en el poder.

En Uruguay la libertad se articulaba con la idea de legalidad para dar lugar al «gobierno de todos», donde todos los ciudadanos estarían representados a través de la política; para ello Batlle los reconoce como sujetos de representación.

37 Panizza, F. (1990), o. cit., pp. 45-46.

38 Ibídem, p. 34.

39 Svampa, M. (2005), o. cit., p. 73.

40 Panizza, F. (1990), o. cit., p. 35.

41 Hacemos referencia a la abundante legislación laboral durante la segunda presidencia (1911-1915) de José Batlle y Ordóñez, cuyos efectos lo llevaron a fuertes confrontaciones con sus adversarios políticos. Estas reformas fueron: la jornada de ocho horas, el descanso obligatorio cada seis días, el pago de indemnización por accidente de trabajo, la prohibición del trabajo a menores de 13 años, la reglamentación de 40 días de descanso para las mujeres en el período de embarazo. Estas reformas quedaron limitadas a los trabajadores urbanos e industriales debido a la persistente oposición de los sectores antibatllistas a que estas reformas fueran aplicadas a los trabajadores rurales. También debe señalarse la Ley de Divorcio en 1907 y su ampliación en 1913.

«Gobierno de todos», donde la política es la búsqueda de la realización de intereses encontrados y racionalmente definido por los partidos políticos.

El modelo batllista resultó ser innovador y generó, en cuanto a las reformas, aceptación, aunque también rechazos. La propuesta que ofrecía el presidente José Batlle y Ordóñez (apoyado por la mayoría de su partido y también, aunque parcialmente, por los socialistas) se sustentaba en una concepción democrática participativa, de expansión de la ciudadanía (voto secreto, sufragio universal masculino) y un gobierno colegiado. Su posición crítica hacia el continente europeo no impidió que durante su viaje, Batlle quedara cautivado por la realidad política suiza.<sup>42</sup> A su retorno, Batlle emprendió iniciativas que lograron convulsionar a la interna política del país. La propuesta de que Uruguay pasara a tener un gobierno colegiado resultó ser tan innovadora como alarmante para los sectores que se definían antibatllistas.

La experiencia de su viaje a Europa no solo había influido en nuevas concepciones políticas con respecto al Poder Ejecutivo sino también al poder que en democracia debería ejercer el pueblo como controlador de las decisiones de los políticos. La ampliación de los derechos de ciudadanía aún restringidos — recordemos que las mujeres recién en 1938 obtendrían el derecho — lo impulsan al intento de incorporar el ejercicio de la democracia directa.

Es en este contexto que plantea que al reformar la Constitución de 1830 se debería incorporar el mecanismo del plebiscito:

Si hay algo intachable en el proyecto de organización colegiado [...] es la disposición de incorporar a nuestras prácticas republicanas el procedimiento del plebiscito como medio de armonizar las decisiones del gobierno con las aspiraciones lealmente consultadas de la masa popular.<sup>43</sup>

Quienes impugnaban el plebiscito entendían que «ocasionaría molestias extraordinarias a los electores, puesto que las votaciones populares no se improvisan sino que son el fruto de una larga y laboriosa preparación anterior».<sup>44</sup>

---

42 Con respecto a la realidad suiza, Batlle señalaba que «En la Federación Suiza las facultades ejecutivas se hallan confiadas a un consejo de siete ciudadanos que se eligen cada tres años y pueden ser reelectos. Uno de ellos lleva el título de presidente, pero su mandato no dura más de un año, y sus facultades son limitadísimas, pues el verdadero gobierno es el Consejo. Ninguna catástrofe ha ocurrido en aquel país a causa de sus instituciones». Enfatizaba en los aspectos territoriales que nos asemejaban a Suiza: «Su territorio es la tercera parte del nuestro. Su población apenas tres veces la que nosotros poseemos». Sin duda estos fueron factores atendidos por Batlle que en perspectiva histórica le podían ofrecer a Uruguay cierta excepcionalidad en la región y en el mundo. Indirectamente Batlle comprendía las limitaciones que tenía Uruguay por su tamaño y se propuso revertirlas en ventajas comparativas en relación con el resto de los países del continente, la excepcionalidad institucional democrática fue lo que pautó las diferencias. En Claps, Manuel (1979). *José Batlle y Ordóñez, estudio preliminar y selección documental*. Ediciones de la Casa del Estudiante. Montevideo, p. 44.

43 Claps, M. (1979), o. cit., p. 44.

44 *Ibíd.*, p. 48.

Desde la oposición y en particular desde el Partido Nacional (Blanco) se criticaba que el proyecto Batlle:

[...] no hacía referencia a la representación proporcional y que el colegiado sería deliberativo incapaz de tomar medidas rápidas. A pretexto de curar los males de la omnipotencia presidencial, se crea la omnipotencia no menos formidable de una camarilla, que se confabulará o despedazará entre las sombras, dotada en el primer caso de todo el poder desenfrenado de la irresponsabilidad, expuesta en el segundo a todas las desmoralizaciones de la anarquía, a costa de los intereses de la nación y de la existencia misma de nuestro partido político, al cual más le valiera renunciar al poder y conservar a pie firme y en contacto de codos en la llanura, que destrozarse en la lucha oscura y anónima de los nueve prohombres que le representen en la dirección gubernativa del país.<sup>45</sup>

La preocupación de Batlle por reformar la Constitución de 1830 era inculcable. Consideraba que:

los constituyentes habían actuado de buena fe. Hicieron [...] lo mejor que era dable hacer a su forzosa inexperiencia: presentar al pueblo que se convertía en nación independiente las normas de organización. Pasados ochenta y cinco años, tenemos experiencia propia, sabemos algo de nosotros mismos y estamos, por consecuencia, en situación de dictar una ley fundamental, que considere nuestro carácter, nuestras aspiraciones y nuestras necesidades. El gran defecto de la constitución que nos rige es la omnipresencia que atribuye al presidente de la república [...] entrega al país, sin defensa, a la buena voluntad del ciudadano quien se comisiona para que ejerza su poder [...] la idea del gobierno colegiado tiende a suprimir este gravísimo mal de nuestra vida democrática; y los ciudadanos bien inspirados deben sofocar sus pasiones del momento; tener la mirada serena hasta las lejanías del porvenir de la república, que nos depara nuevos y grandes infortunios si no reformamos nuestra defectuosa constitución.<sup>46</sup>

El planteo batllista debe ser comprendido en el contexto de cambios que se producían y articulaban con el fin de que el país fuera incorporando las transformaciones, donde la democracia tenía otros contenidos y el Estado dejaba de ser «juez y gendarme» y pasaba a ser «interventor» y «asistencialista». Los cambios a nivel electoral se presentaban como imperativos, ya que nadie podía considerar admisibles las limitaciones de la Constitución de 1830. Era esto lo que justificaba el debate entre las colectividades políticas, aunque las razones que unos y otros argumentaban a favor de la reforma constitucional fueran diferentes. Dentro del batllismo predominaba la idea —a través de las modificaciones introducidas— de darle continuidad al paradigma modernizador. No obstante, para los sectores blancos, que tanto se opusieron a las reformas, se trataba de incorporar cambios

45 Nahum, Benjamín (1998). *La época batllista, 1905-1929*. Ediciones de la Banda Oriental, tomo 6 de Historia uruguaya., Montevideo, p. 61.

46 *Ibíd.*, p. 53.

que habilitaran su participación política, por ello insistieron en la representación proporcional única, para incidir y frenar el reformismo batllista.

Se discutía la confirmación o no de un modelo de país que aspiraba a una democracia participativa e instituciones estables, donde la figura del Estado pasaba a ser central; también la presencia del Partido Colorado que había sido el diseñador y el ejecutor del reformismo modernizador que posicionaba al Uruguay en un rango superior civilizatorio; así parecía entenderse. La voluntad quedaba expresada en el Estado, que dejaba de ser el vínculo natural y pasaba a ser el elemento de cohesión. Para ello se debería transitar un proceso previo donde el Estado-nación resultaría del esfuerzo racionalizador de la modernidad, mediante el cual se trataba de superar y sepultar los mitos fundantes de las formas políticas tradicionales, a través de la difusión de otro mito, el de la omnipotencia de la razón. Una especie de desdoblamiento donde la nación es legitimante y el Estado legitimado.

Coherente con su pensamiento liberal y su visión racionalista, Batlle entendió que su alcance se lograría mediante la colectivización del Poder Ejecutivo (de ahí su idea de colegiado) y el otorgamiento de nuevos derechos a los ciudadanos, además del ejercicio de la democracia directa. Sin embargo, desde filas blancas se interpretaba que la pretensión del Partido Colorado consistía en asegurarse la permanencia en el poder. Lo que no dejaba de ser cierto. La estrategia del batllismo fue pendular, trató de incluir a sus adversarios, dar fin al pasado vinculado con las luchas armadas y al mismo tiempo evitar el conflicto a través de la neutralización de todo tipo de oposición desde los sectores populares a la consolidación democrática, pero también al desarrollo industrial capitalista del país.

Frente a la férrea oposición, Batlle sostenía:

El pueblo para la oposición es, según parece, una palabra hermosa para agitar como bandera; pero se convierte en un peligro cuando se trata de conocer la dirección efectiva de su voluntad [...] En efecto ¿confía o no confía en interpretar las aspiraciones del pueblo? Porque se opone al referéndum. El referéndum supone la intervención directa del pueblo en la orientación fundamental de la vida política del Estado. En una democracia sincera no puede desconocerse el derecho del conjunto de ciudadanos a rectificar lo hecho por lo que los que, en su representación, gobiernan el país. El gobierno directo del pueblo es el régimen que inicia, racionalmente, la vida política de las comunidades pequeñas que han conquistado su libertad.<sup>47</sup>

Aparece aquí la referencia a la pequeñez del país. Esta constatación que hacía Batlle explica su preocupación por consolidar un sistema de gobierno y político diferente que se distinguiera del resto. La presencia de caudillos y gobiernos dictatoriales en el continente no le eran ajenos y el batllismo aspiraba a través de la estabilidad institucional a incorporar una impronta de 'excepcionalidad'.

---

47 Nahum, B. (1998), o. cit., p. 56.

De esta manera se instalaba en el imaginario colectivo uno de los mitos fundantes que dieron forma a la identidad uruguaya, la diferenciación, donde el objetivo no estuvo en identificar al uruguayo con alguna característica en especial, sino en ver cuál era la posible diferencia que tenía el uruguayo con respecto a otros. Como sostienen Perelli y Rial,

Éramos un país europeizado, pero mirábamos hacia Europa con «superioridad» en relación con un continente envuelto en permanentes guerras, con problemas de integración para muchos de sus ciudadanos. No éramos tampoco latinoamericanos, no se nos consideraba iguales a los «atrasados» vecinos de nuestra América que tenían indígenas, cuyo grado de analfabetismo era alto, cuyos estados no podían proporcionar la misma cobertura de protección a sus ciudadanos como nosotros [...] no éramos latinoamericanos, no éramos europeos, tampoco éramos norteamericanos.<sup>48</sup>

De todos modos y más allá de lo novedoso que resultó ser el proyecto batllista, no contó con el apoyo de la mayoría. Quedó demostrado en el año 1916, al elegir la Asamblea Constituyente, que se encargaría de implementar la reforma de la Constitución de 1830, cuyas tareas se llevaron a cabo en un clima de inestabilidad. En la Asamblea participaron constituyentes que se mostraban hostiles al Ejecutivo y al gobierno con poderes suficientes como para bloquear el proceso reformista. Quizás explique que la Asamblea culminara con un pacto que implicó recíprocas concesiones.

De lo pactado resultó un Ejecutivo bicéfalo y semicolegiado, con representación proporcional de los partidos. La forma en que se alcanzó a solucionar la confrontación existente en la interna constituyente da lugar a que analistas políticos consideren que

fue a partir de la Constitución de 1918<sup>49</sup> que se comienzan a cumplir, en términos generales, los requisitos que exigen una definición operativa de democracia. Es un pacto fundacional que lleva a que la democracia haya nacido por consenso. Y donde la ingeniería institucional establecía la regla del consenso como fundamento básico de la convivencia democrática.<sup>50</sup>

Hacia el batllismo esto se tradujo en que la mayoría del electorado apoyó a los sectores contrarios al colegiado y, según entiende Real de Azúa, «frenó al reformismo». La instancia electoral se convirtió en un verdadero plebiscito en contra del gobierno de Batlle y de sus propuestas.

La moderna democracia uruguaya nacía a partir de una gran paradoja, que por un lado ponía freno a las reformas y, por otro, «aseguraba el imperativo político de la conciliación y del pacto, de la parsimonia para el cambio social».<sup>51</sup>

48 Perelli, Carina y Rial, Juan (1986). *De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después...* Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, p. 23.

49 La Constitución de 1917 también es llamada Constitución de 1918, ya que en dicho año entró en vigencia luego de ser aprobada en plebiscito de noviembre de 1917.

50 Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004), o. cit., pp. 228-229.

51 Ver Caetano, Gerardo (1993). *La República Conservadora. 1916-1929. La Guerra de Posiciones*, tomo II. Colección Raíces. Editorial Fin de Siglo. Montevideo, en Caetano,

A partir de aquí «los pleitos fundamentales de la sociedad uruguaya buscarían dirimirse desde la legitimidad de los caminos institucionales de una democracia de partidos, coparticipación y elecciones».52 Es con la articulación electoral que la sociedad se define con una proyección política de centro que tendrá consecuencias en diversos planos.

Esta concepción es la que impregna al imaginario colectivo donde la política institucional se ubica en un lugar rector de las relaciones societales. Un escenario que se mantiene estable bajo la dirección del bipartidismo, y donde las decisiones populares quedaron fuera, al no incorporarse el plebiscito. De todas formas las polémicas estimuladas por el batllismo seguirán vigentes al respecto y llevarían a que pocos años después Uruguay se transformara en uno de los primeros países en América Latina con derecho a hacer uso de la democracia directa.

### La apelación al pueblo

En el uso que se hace de los mecanismos de democracia directa se distinguen dos formas de ser aplicadas. Cuando estos instrumentos parten de iniciativas de los gobiernos y partidos políticos se denominan «desde arriba»; cuando surgen desde la ciudadanía, «desde abajo». Mucho se ha discutido y se debate en el tipo de soluciones que la existencia de tales mecanismos suponen para la mayor o menor estabilidad de la democracia, en el entendido de que estos no son exclusivos de los regímenes democráticos. La historia de la humanidad da cuenta del uso de mecanismos de democracia directa por parte de los totalitarismos y regímenes autoritarios.

Esta interpretación sirve para entender el caso uruguayo, donde a pesar de los ricos debates y las encendidas polémicas iniciadas a principios del siglo XX, el plebiscito fue incorporado en 1934 bajo la dictadura de Gabriel Terra. Para ello se contó desde el poder con el apoyo de los batllistas partidarios de Terra y de las corrientes fascistas que veían en el plebiscito una posibilidad de democracia directa que pasara por encima de los partidos, como ocurría en Italia.

Que esta reforma electoral fuera realizada bajo el gobierno autoritario de Gabriel Terra, donde el fin que se buscaba con el plebiscito era absolutamente antagónico con todo lo anteriormente discutido por las cúpulas políticas a principios de siglo, no deja de ser paradójico. Esto permite verificar que con la sola incorporación de estos derechos no se asegura la democracia. Será en el uso que se le dará a este mecanismo donde la ciudadanía uruguaya podrá revertir su perfil fundante.

Las reformas constitucionales fueron una constante en la historia del país.<sup>53</sup> Han sido medulares y pueden ser consideradas un mérito por parte de los

---

Gerardo y Rilla, José (1984). «El Sistema de Partidos. Raíces y Permanencias». En *Cuadernos del Claeh*, n.º 31. Montevideo.

52 Ver Caetano, G.; Rilla, J. y Pérez, R. (1989), o. cit.

53 Las reformas constitucionales que se produjeron en Uruguay fueron realizadas en 1917, 1934, 1942, 1952, 1967 y en 1994 una «minirreforma» que se frustró, al votar la ciudadanía

partidos tradicionales, que han mostrado «una capacidad de sobrevivencia admirable que los ha hecho, en el concierto de la región, las únicas instituciones políticas del siglo XIX que aún tienen capacidad electora competitiva».<sup>54</sup> Como sostiene Alicia Lissidini:

de la alta frecuencia en el uso del plebiscito se deriva que existía la convicción entre los partidos políticos uruguayos de que las reformas constitucionales [...] eran la herramienta fundamental para solucionar los problemas políticos y económicos, a pesar de que las reformas aprobadas contenían básicamente cambios referidos al sistema de gobierno y al sistema electoral.<sup>55</sup>

Lo que podría llevar a afirmar que ante cualquier obstáculo, los partidos políticos no titubearon en recurrir a la reforma constitucional, pero en ninguno de los casos los cambios incorporados dieron solución a los problemas existentes.

La lealtad electoral de una importante masa de votantes hizo que el plebiscito fuera depositario de reformas políticas que las élites políticas proponían y los electores votaban. La apelación al pueblo todo lo legitimó. El plebiscito se convirtió así para ambos partidos en una pieza medular para los cambios electorales a partir de los cuales lograban sortear el conflicto y permanecer. Y todo ello se hacía por la estabilidad democrática y en un marco consensuado que poco a poco mostrará su desgaste. Otro mecanismo de plebiscito vigente era por «iniciativa popular», según establecía la Constitución en el artículo 79, sin embargo nunca fue utilizado. Juan Rial interpreta que esto sucedió por la escasa claridad y la contradicción con otros artículos de la Constitución, lo que provocó una compleja utilidad.<sup>56</sup>

De lo mencionado dará muestra la reforma constitucional de 1967, uno de los últimos intentos en democracia de consultar a la ciudadanía «desde arriba». En esta reforma se incorpora el mecanismo de referendo para derogar leyes ya aprobadas. Si lo miramos en perspectiva histórica, podemos advertir que ambos mecanismos, plebiscito y referendo, fueron establecidos en Uruguay en momentos de crisis económica y tensiones políticas. En el caso del terrismo, serán las consecuencias de la crisis de 1929 que se harán sentir a nivel nacional y la presión de los sectores conservadores dentro del Partido Colorado y en el Partido Nacional que se oponían al reformismo batllista. En los convulsionados años sesenta, será la crisis estructural que se instala en el país a partir de mediados de la década de los cincuenta, y las manifestaciones y demandas permanentes desde

---

negativamente. Finalmente a la reforma constitucional de 1997, se la suele denominar Constitución de 1996, año que fue aprobada por plebiscito. Esta Constitución vigente actualmente en Uruguay introdujo, entre otros, el sistema de balotaje.

54 Moreira, Constanza (2004). *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Ed. Trilce. Montevideo, p. 15.

55 Lissidini, A. (1998), o. cit., p. 196.

56 Rial, Juan (2000). «Instituciones de democracia directa en América Latina» en *Red de Partidos Políticos*. Disponible en <<http://ndipartidos.org/active/o/democraciadirecta.pdf>>.

el movimiento sindical, estudiantil y también de los trabajadores del campo, en particular los cañeros.

Es en esos años que se logran unir los trabajadores uruguayos y dan nacimiento a la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) en 1966; un año después tiene lugar el Congreso del Pueblo donde se dan cita a partir del llamado de la CNT: obreros, estudiantes, intelectuales, artistas, cooperativistas, pequeños y medianos productores, jubilados, con representantes de la capital y el resto del país que participan en la discusión de un programa alternativo de soluciones a la crisis económica. Tienen lugar también en estos años las primeras acciones del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T), y los primeros pasos hacia la unificación de los sectores moderados y de la izquierda partidaria, en lo que será el Frente Amplio (FA), fundado en 1971.<sup>57</sup>

Es en este contexto de fuerte movilización social y política que el escenario tradicional bipartidista tiende a alterarse con la incorporación de nuevos actores, ahora organizados, cuyas prácticas y acciones estaban dirigidas a la implementación de cambios opuestos a lo existente. Para contener y frenar esta avanzada de los sectores populares, y a las prácticas rupturistas que planteaban sectores de izquierda, los partidos tradicionales propondrán una reforma constitucional. El Estado se veía impedido de dar respuesta o cauce a la situación de crisis. Las formas tradicionales de consenso mostraron su desgaste y finalmente se derrumbarían. El estado de incertidumbre económica, pero también política llevó a que los uruguayos comenzaran a emigrar. «La emigración de las décadas de los sesenta y setenta se enmarca en un momento de grave crisis económica, social y política: en el período intercensal 1963-1985 la emigración habría afectado entre 11 % y 12 % de la población media del país y aproximadamente el 20 % de la población económicamente activa».<sup>58</sup>

Una vez más «la reforma constitucional como solución reapareció con más fuerza».<sup>59</sup> Se presentaron cuatro proyectos, lo que mostró la fragmentación política existente en el país. Uno de ellos fue apoyado por el Partido Comunista. De todos modos, fue a partir de un pacto entre colorados y blancos que logró prevalecer un solo proyecto, que en esencia disponía el fin del gobierno colegiado y su pasaje a un gobierno unipersonal, y le otorgaba al presidente de la República derechos excepcionales. La nueva Constitución nacía cargada de atributos autoritarios<sup>60</sup> cuyos efectos no tardaron en sentirse. Se producía la *desbatllización* del

---

57 El Frente Amplio es la coalición de partidos y movimientos integrado por democristianos, socialistas, comunistas, independientes, etc., fundado el 5 de febrero de 1971. Es una fuerza de izquierda liderada por el general (r.) Líber Seregni, quien fuera preso político bajo la dictadura.

58 Pellegrino, Adela (1994). «*La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos*». CEPAL-INJU. Montevideo, p. 10.

59 Lissidini, A. (1998), o. cit.

60 Desde la nueva Constitución quedaron en vigencia las Medidas Prontas de Seguridad (MPS) (previstas desde 1830) y la Ley de Urgencia que limitaba los plazos para la discusión parlamentaria, cumplidos los cuales se daba por aprobado el proyecto, o la «facultad correctiva»

Estado. Sin embargo, la población no lograría visualizar aún la etapa «preparatoria del autoritarismo». Entre 1968 y 1973 «los mecanismos administrativos/represivos terminaron por sustituir a los consensuales en las relaciones cotidianas entre Estado y sociedad civil».<sup>61</sup>

El gobierno cívico-militar que se impuso en el país a partir de un golpe de Estado el 27 de junio de 1973 surgía de la decisión presidencial de disolver las Cámaras y se amparaba en la Constitución de 1967. El presidente Juan María Bordaberry, quien había sido electo democráticamente en 1971, contó con el apoyo de las Fuerzas Armadas. A diferencia de otros golpes en el Cono Sur, todos ellos dirigidos por militares, en Uruguay sería el presidente electo en democracia quien lo ejecutaría.

A partir de entonces la sociedad uruguaya emprendió un camino sin retorno. Ante la proscripción y la ilegalidad de los partidos, la sociedad civil se vio desafiada a abordar, sin mayores tuteladas políticas, acciones de resistencia y denuncia. Es así como surgió un conjunto de movimientos sociales: de mujeres, estudiantes, cooperativistas, pequeños y medianos productores, trabajadores en defensa de los derechos humanos, por la vivienda, etcétera.<sup>62</sup> Ante la falta de libertades el colectivo social se multiplica en sus acciones y especifica sus reclamos. Tales movimientos tienen en común el hecho de manifestar su oposición a la dictadura y reclamar el retorno a la democracia.

Así quedó demostrado en el inédito plebiscito para reformar la Constitución, al que convocaron los militares uruguayos en 1980. De igual manera y casi simultáneamente sucedió en Chile. En este país los resultados legitimaron la dictadura pinochetista, mientras que en Uruguay la propuesta no encontró eco.

La lógica del plebiscito se impuso a los militares uruguayos que pretendían ser legitimados por el pueblo. Sin embargo no tuvieron en cuenta la ausencia partidaria y el rechazo por parte de la ciudadanía, que utilizó las urnas para expresar su voto. El caso de Uruguay se presenta paradójico porque la ciudadanía es consultada y actúa en un marco represivo, a pesar de lo cual se pronuncia en contra del poder represor. Sin garantías y con las libertades suprimidas, la ciudadanía establece su rechazo y con su voto confirma la necesidad del retorno democrático. Es también paradójico el inusual acatamiento de los militares del resultado electoral, impidiendo su institucionalización en el poder.

Este plebiscito generó, por un lado, confianza en la ciudadanía que con el voto condenaba a la dictadura y no daba lugar a su perpetuidad. Por otra parte mostró cómo los años en dictadura habían llevado a la revalorización de la democracia por parte de sectores sociales y políticos que asumieron su defensa como valor en sí misma a reconquistar y proteger.

---

que se le concedía al Presidente de la República sobre la actuación de los directores de los entes autónomos.

61 Perelli, C. y Rial, J. (1986), o. cit., p. 40.

62 Ver Filgueira, Carlos (comp.) (1985). *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. Flacso, Ciesu, Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Se podría afirmar que este plebiscito fue la culminación de un proceso que se caracterizó por el uso de la democracia directa «desde arriba», en el entendido de que a partir de la transición a la democracia tendrían lugar cambios en los comportamientos electorales de la población uruguaya. Se abrió un proceso donde los sectores sociales hicieron uso de este instrumento de forma diferente y donde la ciudadanía tuvo un papel más definido al ejercer sus derechos más allá de la voluntad de los partidos tradicionales. La ciudadanía dio muestras de una cierta autonomía en sus comportamientos electorales. En el mundo de la política, se expresó en la relativa pérdida de hegemonía del poder por parte de los partidos tradicionales con la reaparición de una tercera fuerza política.

El Frente Amplio fundado en 1971 emergió a la democracia legitimado y fortalecido. La militancia clandestina mantenida en tiempos de dictadura, con sus dirigentes y líder político, el general (r.) Líber Seregni, presos, las campañas de denuncias y continuos reclamos de libertades y amnistía dentro y fuera del país, daban muestra de la persistente resistencia que esta fuerza política había logrado sostener en dictadura. Rápidamente esto la convirtió en una verdadera amenaza y obstáculo a la ingeniería institucional, hábilmente establecida por los partidos tradicionales, especialmente cuando su caudal electoral en democracia iba en ascenso sostenido y la izquierda se convertía en la opción política de los jóvenes por excelencia.

### El protagonismo soberano

El ejercicio de la democracia directa, incluida tempranamente en la Constitución uruguaya, no supuso un uso sistemático por parte de la población. Al igual que en el resto del continente latinoamericano, a partir de fines de los años ochenta y en los noventa este mecanismo adoptó jerarquía y comenzó a utilizarse «desde abajo». La democracia directa empezó a vislumbrarse como un instrumento de lucha con el cual la ciudadanía se revaloriza y resignifica. Esto llevó a que en muchos países latinoamericanos los sectores sociales organizados demanden a los nuevos gobiernos la formación de asambleas constituyentes que asuman un carácter fundante.

A partir de los años noventa surge la necesidad de buscar múltiples salidas que posibiliten contrarrestar el avance de reformas cuyos efectos sociales fueron devastadores y pusieron en evidencia la limitada capacidad de contención y respuesta de la democracia. Esto condujo a que en los últimos años y desde los organismos internacionales se reconociera que el desarrollo de la democracia está dado por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y de construir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.<sup>63</sup> Como señala

---

63 Caputo, Dante (dir.) (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires. Disponible en: <[http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe\\_La\\_Democracia\\_en\\_America\\_Latina\\_Nuevo.zip](http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.zip)>.

Barczak, en muchos países «tal posibilidad no es más que una mera declaración de principios, dado que ninguna ley establece cómo proceder en la concreción del uso de la democracia directa, “desde abajo”». <sup>64</sup>

En los años ochenta se produce un importante avance democrático en América Latina con la caída de regímenes dictatoriales principalmente en el Cono Sur; lo que condujo a que existiera entusiasmo por parte de los ciudadanos que apoyaron mayoritariamente la reinstalación democrática. Por el contrario, en los años noventa opera un proceso de desilusión por parte de la ciudadanía que comienza a descreer en los políticos. Rial señala que muchos son los factores que han contribuido y menciona: la crisis económica, la utilización de las instituciones para reforzar el poder de las élites políticas, la violencia política, la corrupción. Todo lo cual ha reforzado en el ciudadano su descreimiento hacia la política. Para remediar estos males —afirma Rial— se han reformado las constituciones y se han introducido mecanismos de democracia directa. Pero en la mayoría de los casos no han sido ejercidos estos usos y carecen de regulación necesaria, e incluso muestran errores de diseño que pueden hacerlas impracticables. <sup>65</sup> Es decir, la ciudadanía sabe que tiene derechos pero no sabe cómo usarlos. Asimismo, los ciudadanos depositan esperanza en mejorar la calidad de la democracia. Quizás esto explique que el poder hacer uso del referendo y el plebiscito «desde abajo» sea visto por organizaciones sociales y por políticos latinoamericanos como algo beneficioso. Se entiende que la voluntad popular se expresa mejor y que tales herramientas revisten el carácter de educativas a partir de las cuales el ciudadano logra sentirse libre, y en el ejercicio de la democracia directa, combate la apatía o la indiferencia hacia la política.

En Uruguay será a partir de la apertura democrática que el uso de la democracia directa «desde abajo» se llevará a cabo en forma sistemática y a nivel nacional. <sup>66</sup> Varios factores contribuyeron: por un lado lo sucedido en el plebiscito

---

64 Altman, David (2005). «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?». *Política y gobierno*, vol. XII, n.º 2, 11 de setiembre, pp. 203-232. Disponible en <[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XII\\_N2\\_2005/02ALTMAN.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02ALTMAN.pdf)>.

65 Rial, J. (2000), o. cit.

66 Es importante señalar que previo a estos emprendimientos, los usos por parte de los sectores sociales a nivel nacional no existieron. Las excepciones en el uso de estos mecanismos desde la sociedad se produjeron en dos casos y tuvieron carácter departamental. Una de ellas, el plebiscito de Cerro Chato, que se realizó en julio de 1927 y que resolvería sobre la anexión o no de la localidad de Cerro Chato al departamento de Durazno. En esta oportunidad la Corte Electoral dictó un decreto por el cual se realizaría la consulta ciudadana con voto secreto, incluido el voto femenino. E incluso se invitaba a que concurrieran delegados para asegurar la transparencia del acto plebiscitario. Los ciudadanos votaron mayoritariamente por la anexión al departamento de Durazno. La concurrencia a las urnas había sido relevante y el porcentaje de votos en relación con el total de los inscriptos en el registro electoral fue de 94 %. De todos modos los resultados del plebiscito nunca fueron aplicados y la situación de Cerro Chato sigue incambiada hasta el día de hoy. El otro caso es el denominado «plebiscito del vintén», votado el 22 de julio de 1951. En esta ocasión fueron los habitantes de Montevideo que se

de 1980, cuando la ciudadanía recobró confianza en sí misma al haber impedido con su decisión la continuidad de los militares en el poder. Por el otro, advertir la potencialidad transformadora que este mecanismo tenía en manos de la ciudadanía y concebir el uso del referendo como herramienta para destrabar el tema de los derechos humanos. A partir de entonces la ciudadanía de pasiva se convierte en protagonista al reaccionar para resolver sobre temas que le competen.

La experiencia ciudadana vivida al momento de la apertura democrática condujo a que fuera posible. Una serie de acciones y protestas tuvo lugar y se expresó en la conformación, en setiembre de 1984, de la Concertación Nacional Programática (Conapro),<sup>67</sup> como se denominó a la reunión de diversas organizaciones sociales con los partidos políticos para concertar una serie de medidas sociales y económicas al instalarse la democracia. Fue una instancia de concertación donde en una primera etapa discutieron la amnistía y las libertades de los presos políticos, y en una segunda instancia elaboraron en conjunto documentos sobre vivienda, educación, salud, salario y negociación colectiva. Instalado el gobierno democrático, muchos de estos compromisos fueron dejados de lado. Se mantuvo la negociación colectiva, la reinstitucionalización de la Universidad y se le dio cauce a la Ley de Emergencia de Educación, y por acuerdo blanquicolorado y frentista, la amnistía. «La inflación de expectativas», como lo definen O'Donnell y Schmitter, se produce en la sociedad uruguaya, pero a diferencia de la región, aquí las organizaciones sociales junto con los partidos construyen una instancia de concertación para asegurar que la apertura tenga contenidos populares.

Esta etapa de concertación entraría en crisis por la falta de sensibilidad y la no puesta en marcha de la mayoría de las medidas acordadas por parte del presidente Julio María Sanguinetti. Los conflictos laborales se multiplicaron a nivel privado y público. A su vez, la reaparición en la escena pública de los partidos políticos provocó que algunos de los movimientos sociales surgidos bajo la dictadura se replegasen o declinaran sus acciones, mientras que otros permanecieron activos. La consigna impulsada desde el gobierno, que reclamaba que se debía cuidar a la democracia y lograr la gobernabilidad del país, caló hondo en las distintas fuerzas sociales.

El tema de la gobernabilidad pasó a ser medular. El discurso oficialista se centró en generar todo tipo de temores ante un posible retorno de los militares. Una lógica perversa en la cual se inserta la discusión sobre la Ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que fue aprobada el 22 de diciembre de 1986 con los votos de la mayoría de los legisladores pertenecientes al Partido Colorado y al Partido Nacional y con la oposición del Frente Amplio.

---

opusieron a un decreto municipal que aumentaba a un vintén —equivalente a dos centavos— el boleto urbano capitalino. Por decisión ciudadana el decreto quedó sin efecto.

67 Ver en Di Giorgi, Álvaro y Dominzain, Susana (2000). *Respuestas sindicales en Chile y Uruguay, bajo las dictaduras y en los inicios de la democratización*. Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República. Montevideo.

Por esta ley se eximía a los militares de responsabilidades en la violación de los derechos humanos.

En esta ocasión fueron las organizaciones de derechos humanos, sindicales, cooperativistas y de estudiantes que recolectaron las firmas para derogar la ley que pretendía poner punto final al tema de los derechos humanos, negaba la posibilidad de verdad y justicia y eximía a los militares de castigo.<sup>68</sup> Sin embargo, los resultados fueron adversos, ya que más de la mitad de los electores manifestó su decisión de no derogarla.

Este fue el primer referendo que se realizó en Uruguay y en el continente. La democracia directa «desde abajo» en este caso entró como un jugador crítico en el campo de la política uruguaya. A partir de esta ley, quedaba vedado al Estado «aplicar su facultad condenatoria a los crímenes vinculados con la represión política bajo la dictadura».<sup>69</sup>

El referendo de 1989 inició un proceso secuencial por donde avanzarían otras experiencias similares que lo tendrán como referente. Nuevas acciones y nuevos repertorios habían tenido lugar y marcaban un hito en los comportamientos sociales que se reactivarían en los años noventa. A partir del uso de la democracia directa y por iniciativa popular la sociedad había emprendido una experiencia inédita. El uso de la democracia directa —como ya lo hemos señalado— no es algo nuevo en la historia del país. Lo diferente a partir de 1989 es el carácter contestatario que adquiere su uso en el intento de resolver sobre temas de interés por fuera de los partidos tradicionales y a iniciativa de las organizaciones sociales.

Una nueva paradoja experimentaría la vida electoral del país, porque más allá de la derrota sufrida en el referendo de 1989, que supuso frustración para amplios sectores, simultáneamente dejó enseñanzas y experiencias que serían retomadas al iniciarse los años noventa.

La ofensiva neoliberal emprendida por las cúpulas gobernantes de llevar adelante la reforma del Estado fue vista por los sectores sociales organizados como una amenaza a lo que se creía ya conquistado. Fue así como a pesar de la experiencia negativa de 1989, la población se dispuso nuevamente a hacer uso del referendo. La gradual pérdida de autoridad de las élites dirigentes, que no lograban convencer de las bondades de las reformas a implementar, propició que las organizaciones sociales y políticas se prepararan a dar cauce a la consulta de la ciudadanía. Ante la posibilidad de que todo reclamo social fuera considerado desestabilizador, según se entendía desde el poder, los sectores

---

68 Consultar en Delgado, Martha; Ruiz, Marisa y Zibechi, Raúl (2000). *Para que el pueblo decida. La experiencia del referéndum contra la ley de impunidad en Uruguay (1986-1989)*, Instituto de Defensa Legal, IHRIP, Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos. Lima. También se puede consultar en Mazzei, Enrique y Prat, Graciela (1988). «El movimiento pro referéndum en Uruguay 1986-1987» en *Revista de Ciencias Sociales*. n.º 4. FCU. Montevideo.

69 Altman, D. (2005), o. cit., p. 215.

sociales hicieron uso de un tipo de acción legítima e institucional a la que la ciudadanía fue convocada.

En términos generales, como se verá en los próximos capítulos, las campañas en estudio expresan cambios que ponen en cuestionamiento la premisa de la cual siempre se parte para analizar a la sociedad y que se expresa en la centralidad que el Estado ha tenido en su origen y en su organización. No obstante, a partir de la apertura democrática, es la sociedad misma que a través de sus acciones y sus comportamientos comienza a distanciarse y ejerce sus derechos por fuera del orden estatal. Esto lleva a que los supuestos teóricos y los enfoques cambien, y el esfuerzo se centre en conocer y comprender cómo es vista la sociedad desde sí misma. Para ello es necesario dar lugar a nuevas definiciones del entramado sociopolítico que se construye a partir de cada una de estas consultas. Es aquí donde las categorías de «tiempo cívico» y «arena cívica» han sido de utilidad para analizar lo ocurrido.



# Ante las privatizaciones: posiciones desde la política, respuestas desde la sociedad

*Las empresas públicas deben ser eliminadas.  
Por lo general ellas son ineficientes.*

Jorge Caumont

*No sostenemos que el Estado deba abstenerse de  
toda intervención; jamás lo  
hemos dicho y no lo creemos. Sí creemos que  
cuando el Estado interviene, produce consecuencias  
negativas.*

Ignacio de Posadas

*Si llegamos al gobierno y no tenemos ANCAP, no  
tenemos UTE, no tenemos las comunicaciones, no  
tenemos el agua, ¿qué hacemos? ¿Aplicamos más  
impuestos sobre la gente? Tenemos que defender lo  
que nos pertenece.*

Tabaré Vázquez

Las transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales que se concretarían en los años noventa en América Latina plantearon nuevos problemas y desafíos a los sistemas políticos y a las sociedades. El paradigma modernizador se impuso al amparo de políticas neoliberales que expresaban la rapidez y la agresividad con que, terminada la guerra fría, el capitalismo se globalizaba; un proceso que estará colmado de contradicciones, donde, por un lado, se globaliza e integra y por otro, se fragmenta y desintegra.<sup>70</sup> Esto introduce nuevas tensiones en las agendas políticas y sociales, pone en evidencia lo incompleto y no universal de la democracia y deja al descubierto que el proceso de modernización ya no se presenta a largo plazo ni actúa como un proceso integrador, sino a la inversa.<sup>71</sup>

---

70 Ver Alfie, Miriam (1995). «Movimientos sociales y globalización» en *Actores, clases y movimientos sociales*. *Revista Sociológica*, año 10, n.º 27. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México D. F., enero-abril.

71 Ver Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario R. (1995). *Sociedades sin Atajos*. Paidós. Buenos Aires.

supone la aplicación de nuevas políticas económicas donde las reformas estructurales pasan a ser emblemáticas del nuevo modelo de desarrollo.

Se marca una diferencia sustancial en relación con lo que significaron las reformas estructurales en la década de los sesenta, reivindicadas por los sectores de izquierda, en la búsqueda y la concreción de un cambio revolucionario hacia un nuevo tipo de sociedad. La reforma agraria, la nacionalización de la banca, la estatización de los servicios esenciales, etcétera, fueron parte de la agenda emblemática de las fuerzas del cambio. Los proyectos y las iniciativas no solo surgían en el mundo de la política, sino en la sociedad a través del movimiento obrero, el movimiento estudiantil, los intelectuales y las organizaciones campesinas. El cambio estructural era imprescindible para que América Latina pudiera desarrollarse y rompiera los lazos de dependencia. Treinta años después, el capitalismo mutó, el socialismo colapsó y las reformas estructurales son hoy patrimonio de los sectores de derecha, que apuestan a una economía de mercado. Las certezas se derrumbaron y las utopías se cancelaron ante el avance de un pensamiento conservador que aseguró el fin de la historia y dio lugar a que la posibilidad del cambio social quedara fuertemente cuestionada, cuando no eliminada.

El reemplazo del agotado modelo de desarrollo hacia adentro promovido por el Estado, por un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada, la apertura externa, y cuyo eje es el mercado, dio lugar a un cambio de época. Este cambio se expresa según Torre en que «dos orientaciones de política económica condensan el signo de los nuevos tiempos: la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional, a favor de una mayor integración».<sup>72</sup> De igual modo estas mudanzas no permiten ocultar lo tan vulnerable que se muestran las economías latinoamericanas ante los cambios internacionales y de qué manera condicionan su desarrollo. A la presión que los organismos internacionales ejercen sobre las decisiones gubernamentales en la aplicación de estas reformas se agrega un abanico interno con variables que operan como facilitadoras del proceso de implementación y aplicación.

Son, en definitiva, los denominados «factores contextuales»<sup>73</sup> expresados en las ideas, las fuerzas sociopolíticas, las instituciones que intervienen en la toma de decisiones de los grupos locales y en la modalidad que cada país adopte con las reformas, que se constituyen entonces en los indicios de la batalla política que supone llevar a la práctica ciertos objetivos que incluyen la tarea de movilizar apoyos sociales y políticos y neutralizar a quienes se oponen. No basta con la voluntad política ni con el alto o bajo grado de control que se tenga sobre el contexto institucional y político, sino también el margen de maniobra en la elaboración y la proposición de alternativas económicas políticamente viables. Desde esta perspectiva, ¿cómo se presenta el caso de Uruguay?

72 Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Editorial Paidós. Buenos Aires, p. 11.

73 *Ibidem*, p. 13.

¿Cómo se procesó la discusión y el posicionamiento de los actores políticos ante las privatizaciones? ¿Cuáles fueron las reacciones sociales?

## Privatización a ritmo acelerado

Al estudiar los modos de aplicación de las reformas concernientes a las privatizaciones, observamos que cada país lo plasmó de forma distinta y acudió a mecanismos que de una manera u otra respondieron al marco institucional,<sup>74</sup> a la acción y a las negociaciones parlamentarias; en algunos casos a compromisos, acuerdos o pactos con sectores económicos y a las reacciones emitidas desde la sociedad. Cada país tuvo su ritmo en la aplicación de las reformas, en unos fue gradual, en otros acelerado y en todos se compartió el pragmatismo que caracterizó a estos procesos.

Los mensajes del gobierno uruguayo sobre el tema de las privatizaciones comenzaron de manera cautelosa pero firme bajo el gobierno de transición a la democracia de Julio María Sanguinetti (1985-1990). De todas formas es de recordar que bajo la dictadura (1973-1985) los militares manifestaron sus intenciones de introducir cambios en el Estado, sin embargo no asumieron la tarea. Sería en democracia que tendrían lugar. Uruguay a partir de 1985 había recuperado la democracia, la actitud y la voluntad política del sector gobernante liderado por Julio María Sanguinetti del Partido Colorado de fortalecer las instituciones, sin dejar por ello de tomar en consideración la puesta en marcha de políticas económicas que respondieran a los lineamientos que prevalecieron en la época, de corte neoliberal.<sup>75</sup> El discurso de la tan mentada modernización comenzó a impregnar gradualmente al colectivo social. De esta manera la ciudadanía fue preparada para el surgimiento de nuevas medidas económicas que en la década de los noventa supondrían —según entendieron algunos sectores— la refundación del Estado uruguayo.

---

74 «Las variaciones evidenciadas entre los países pueden ser explicadas por variables políticas, que hicieron a la definición de la agenda, el procesamiento político y los mecanismos de institucionalización de las reformas». Moreira, Constanza (2001). «La Reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia». En Calame, Pierre y Talmant, André, *Con el Estado en el corazón*. Ediciones Trilce. Montevideo, p. 171.

75 «El primer gobierno democrático posterior a la dictadura no introdujo cambios de entidad y procuró evitar la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y alcanzar cierta reactivación de la economía [...] durante ese quinquenio no se concretaron reformas estructurales e institucionales de importancia y se pusieron en marcha algunos regímenes de promoción sectorial tendientes a promover la inversión en sectores (Zona Franca, hotelería y forestación)». Antía, Fernando (2005). «La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia hacia fin de siglo», en *El Uruguay del siglo XX. La economía*, tomo I, Instituto de Economía. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, p. 132.

## El gobierno y los partidos políticos

El encargado de llevar adelante estas transformaciones sería el Partido Nacional, liderado por Luis Alberto Lacalle, ganador en 1989 de las elecciones nacionales. El nuevo gobierno inauguraba un escenario pluripartidista inédito en el país, en el que se siente la tercería de la izquierda. Por primera vez se daba la convivencia política del Partido Nacional en el gobierno nacional y el Frente Amplio en el gobierno departamental de Montevideo. A partir de 1990 el jefe comunal fue Tabaré Vázquez y la izquierda entraba a jugar como tercera fuerza política. Hubo un cambio en el panorama con la previsibilidad que frente al tema de las privatizaciones se opondría. Es en este marco de transformaciones político-institucionales que debe tenerse en cuenta el posicionamiento de los partidos políticos ante la reforma del Estado.

Desde un principio el gobierno de Lacalle dio trámite a sus deseos de realizar grandes transformaciones que ubicaran al país en el proceso de globalización que se iniciaba a nivel continental. Mantuvo un discurso universalista con el cual justificó que las reformas estructurales eran imprescindibles y que Uruguay no podía permanecer al margen. Más incluso cuando grandes cambios se auguraban para el país a nivel comercial y económico con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991, que dio origen al Mercosur e inauguró un nuevo proceso de integración en el Cono Sur.

En 1990 los postulados del Consenso de Washington<sup>76</sup> eran difundidos en la prensa uruguaya. El economista Jorge Caumont, columnista del semanario *Búsqueda*, señalaba que:

Un número muy importante de naciones del mundo tiende a moverse, en estos días, hacia un orden económico relativamente más libre. Tal tendencia, consolidada en los países industrializados y en buena parte del sudeste asiático, manifiesta en los últimos meses en las naciones de Europa oriental, es también visible en algunos sectores de opinión que van ganando fuerza en los países latinoamericanos. Estos sectores —aunque todavía claras minorías— no desean perder el tren y permanecer al margen del progreso económico tal cual ocurriera en las últimas tres décadas durante los gobiernos de América Latina que antepusieron al modelo de expansión comercial mundial el cierre de sus fronteras comerciales y el proteccionismo a ultranza.<sup>77</sup>

76 El Consenso de Washington fue un documento elaborado por John Williamson en 1989. El documento contenía un paquete de medidas para su aplicación en América Latina. En particular contenía diez políticas que posibilitarían el crecimiento económico de los países latinoamericanos: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de la tasa de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derecho de propiedad. En Williamson, John (2004). *History of the Washington Consensus*, Barcelona. Disponible en: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>.

77 Caumont, Jorge. «Hacia un orden económico más libre». *Búsqueda*, 18 de enero de 1990, Montevideo, p. 17.

Al referirse a las empresas públicas, Jorge Caumont indicaba:

Las empresas públicas deben ser eliminadas. Por lo general ellas son ineficientes presentando índices tales como el de ventas por empleado, ganancia por trabajador y productividad por persona ocupada o ventas por peso invertido, sensiblemente más bajos que los que son razonablemente aceptables. Generalmente deficitarias sus pérdidas exigen financiamiento a través de cargas impositivas excesivas para los contribuyentes y nutren a la inflación y al endeudamiento interno y externo.<sup>78</sup>

Este convencimiento quizás explica cómo en un primer momento Uruguay se ubicó de forma acelerada junto con países como Argentina y Brasil en este proceso. La prensa opositora sostenía que el gobierno recibía presiones del Fondo Monetario Internacional, que le imponía un calendario de privatizaciones.<sup>79</sup>

Ante la celeridad que mostraba el gobierno en impulsar la privatización de las empresas públicas, el Parlamento actuó como freno y propició una aguda discusión, que permitió conocer las posiciones que surgían en los partidos políticos, como así también las divergencias al interior de estas colectividades. El tema de la reforma del Estado se comenzó a debatir en el Parlamento, y en los mensajes y los discursos surgieron diferentes posiciones: la de corte neoliberal, sustentadas por el gobierno; la de defensa del patrimonio estatal, levantada por la izquierda, y una tercera, que ponía un toque moderado proveniente de sectores que integraban el Partido Colorado, quienes planteaban que los cambios deberían ser graduales.

Al inicio de los años noventa, el elenco gobernante dio las primeras señales de impulso a las privatizaciones de las empresas del Estado, incluyó áreas como las correspondientes a las pasividades o al puerto, sin embargo, comenzó a legislar en el servicio estatal de telecomunicaciones (Antel), en el transporte aéreo (PLUNA) y en la industria pesquera (ILPE). Dichas empresas, a su vez, presentaban situaciones disímiles.

El caso de Antel resultaba paradójico. Era una empresa nueva y moderna, pero además una de las pocas empresas que, bajo la dictadura, había realizado inversiones. Según fuentes sindicales consultadas para esta investigación, la inversión había sido de 250 millones de dólares y tenía como objetivo introducir la tecnología digital, lo que permitiría que al inicio de la década Uruguay fuese el segundo país a nivel mundial luego de Suecia con mayor digitalización.<sup>80</sup> El salto tecnológico comenzaba a percibirse y el Estado a recaudar ganancias cuando el Poder Ejecutivo resolvió vender el 51 % de sus acciones a capitales privados. El gobierno, si bien no lo reconocía, tomaba sus recaudos y solicitaba

78 Caumont, J. (1990), o. cit., p. 17.

79 Caumont, J. «La urgencia bloquea al Parlamento». *Brecha*, 15 de mayo de 1992, Montevideo, p. 4.

80 Entrevista a Susana Dalmás realizada en marzo de 2006. En el momento de esta campaña era presidenta del Sindicato Único de los Trabajadores de las Telecomunicaciones (Sutel) y fue presidenta de la Comisión Pro Referéndum en Defensa de las Empresas Públicas.

asesoramiento a empresas consultoras extranjeras con respecto a la viabilidad de los servicios, en particular de Antel y PLUNA. Este aspecto será medular para comprender los divergentes comportamientos políticos cuando la Ley 16.211 fue puesta en discusión.<sup>81</sup>

En el debate parlamentario y para argumentar a favor de la ley se hizo referencia a figuras como Montesquieu, Juan Bautista Alberdi, John F. Kennedy,<sup>82</sup> entre otros. Preocupados por que la discusión no mostrara por parte del gobierno posiciones apegadas al neoliberalismo, sus legisladores manifestaban que:

el argumento más común y quizás también el más liviano establece que todo es fruto de la ideología, del neoliberalismo, de la Escuela de Chicago, del Fondo Monetario Internacional, etcétera. Por nuestra parte [...] sostenemos que aquí no hay ideología, muy poca teoría, y mucho sentido común. Reiteramos que consideramos la experiencia vivida por el país —y por decenas de otros en el mundo—, lo suficiente como para que podamos admitir ciertas evidencias libres de ideología.<sup>83</sup>

La carga ideológica estuvo presente en las variadas intervenciones realizadas. En encendidos discursos justificaban la reforma del Estado y para ello hacían referencia al fracaso que significaba lo vivido por los países socialistas. Numerosas veces se hizo referencia a la experiencia de la Unión Soviética y los

---

81 «Desde la prensa se consideraba que Antel era “la joya de la corona”. *Brecha*. 2 de julio de 1992. Montevideo, p. 32.

82 El senador Enrique Cadenas Boix en su intervención parlamentaria hace lectura de un párrafo sobre la obra *El espíritu de las leyes* donde el filósofo y político francés manifiesta: «Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder pueda abusar de ese poder». Luego hace referencia al pensamiento de Alberdi, en particular cuando el intelectual argentino señala: «En todo interviene el Estado y todo se hace por su iniciativa en la gestión de los intereses públicos. El Estado se hace fabricante, constructor, empresario, comerciante, editor y se distrae así de su mandato esencial y único que es proteger a los individuos de que se compone, contra la agresión externa e interna. En todas las funciones que no son de la esencia del gobierno, obra como ignorante, como un concurrente dañino de los particulares, empeorando el servicio del país, lejos de servirlo mejor». En esta misma línea hace referencia a un artículo publicado por el economista Milton Friedman sobre la campaña electoral de J. F. Kennedy donde expresaba: «No preguntemos qué es lo que el país puede hacer por nosotros, preguntémoslo qué es lo que nosotros podemos hacer por el país». En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 26.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria. n.º 99, tomo 339, 18 de junio de 1991, p. 100.

83 Palabras del senador Ignacio de Posadas en torno a la discusión del proyecto de Ley de Empresas Públicas en *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 19.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria n.º 92, tomo 338, 28 de mayo de 1991, p. 216.

países del Este en general, y en otras tantas fueron utilizadas las declaraciones de Gorbachov,<sup>84</sup> como así también se citó una encíclica papal.<sup>85</sup>

El senador Ignacio de Posadas<sup>86</sup> manifestaba:

Dice el santo Padre, en un pasaje de la misma: «De hecho, donde el interés individual es suprimido violentamente, queda sustituido por un oneroso y opresivo sistema burocrático que esteriliza toda iniciativa y creatividad. Cuando los hombres se creen en posesión del secreto de una organización social perfecta que haga imposible el mal, piensan igual que pueden usar todos los medios, incluso la violencia o la mentira para realizarlo. La política se convierte entonces en una religión secular que cree ilusoriamente puede construir el paraíso en este mundo».<sup>87</sup>

Para los legisladores la discusión pasaba por el papel interventor del Estado: «No sostenemos —afirmaba De Posadas— que el Estado deba abstenerse de toda intervención; jamás lo hemos dicho y no lo creemos. Sí creemos que cuando el Estado interviene, produce consecuencias negativas».<sup>88</sup>

Al fracaso del socialismo y a las declaraciones del papa sobre el rol del Estado se sumaron las declaraciones realizadas por el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari.<sup>89</sup> En su visita a Uruguay, el mandatario mexicano manifestó que fieles a los legados de la revolución de 1910,

---

84 «A esta altura —manifestaba el senador Ignacio de Posadas— me voy a permitir leer breves comentarios del presidente de la Unión Soviética y secretario del Partido Comunista, que fueron recogidos por la Agencia EFE, a fines del año pasado. En los mismos se expresaba: “Gorbachov apeló a los comunistas para que liberen al pueblo de los miedos que produce el paso de la economía de mercado, ya que no se puede estar de acuerdo con la idea de que esto va a significar una traición a los intereses de los trabajadores”. Más adelante, el senador, agregaba: «El secretario general del Partido Comunista defendió la necesidad —no la conveniencia— del cambio de sistema económico, ya que solo con el nuevo orden se podrá acabar con la escasez y monopolio y la economía sumergida. Solo en condiciones de mercado». *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 28 de mayo de 1991, p. 217.

85 *Carta Encíclica Centesimus Annus* del papa Juan Pablo II, promulgada el 1.º de mayo de 1991 en ocasión del centenario de la *Encíclica Rerum Novarum*.

86 A partir del triunfo del Partido Nacional en 1989, Ignacio de Posadas fue electo senador. El 11 de febrero de 1992 fue nombrado por el presidente de la República, ministro de Economía y Finanzas. Ocupó el cargo hasta el 15 de febrero de 1995.

87 *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 28 de mayo de 1991, p. 218.

88 Refiriéndose al papel interventor del Estado, el senador Ignacio de Posadas reiteraba sus referencias a la encíclica, donde el Papa manifestaba: «Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominado por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos». En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 28 de mayo de 1991, p. 218.

89 Carlos Salinas de Gortari, integrante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue presidente de México entre el 1.º de diciembre de 1988 y el 30 de noviembre de 1994. Durante su gestión se concretó el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte y múltiples privatizaciones, incluida la banca. Creó el Programa Nacional de Solidaridad para combatir la pobreza, se restablecieron las relaciones entre Iglesia y Estado y las diplomáticas con el Vaticano.

pero reconociendo la realidad que vivimos y con vistas hacia el mañana, trabajando desde hoy por ella, es que hemos decidido pasar del Estado propietario al Estado solidario. Aprendiendo de la sabiduría popular que convence en el refrán, hemos decidido usar los bienes para remediar los males sociales, y así hemos venido privatizando una gran cantidad de empresas públicas, todas ellas rentables.<sup>90</sup>

Los legisladores sostenían que el proyecto de ley no podía sorprender a nadie, ya que había sido uno de los temas centrales de la campaña electoral. Con esto se intentaba dar transparencia a la acción del gobierno, que cumplía sus promesas electorales. Desde el partido de gobierno se entendía que se estaba ante un importante proyecto y aprobarlo era la primera prueba que «tiene por delante la clase política de si realmente va a comenzar a cambiar».<sup>91</sup> En particular se ponía énfasis en la premura que el tema merecía, debido a la urgencia que el país tenía ante la puesta en marcha del Mercosur y ante la realidad que mostraban los demás gobiernos de la región, que con rapidez imponían las reformas en la órbita estatal. Este proyecto

no pretende ser la panacea para solucionar todos los problemas que el país tiene. Somos conscientes de que todos los problemas del país no nacen ni se agotan con el Estado [...] el proyecto tampoco pretende solucionar todos los problemas, con una suerte de privatización al barrer [...] es inevitable realizar este proyecto a la luz del Tratado del Mercosur [...] No hemos podido hacer funcionar bien al país solo siguiendo este modelo actual, por lo que sería demencial lanzarlo así a un mercado común con los países vecinos [...] sin una reforma profunda, puede ser hasta suicida ingresar al Mercado Común del Sur. De cara a él —y con el que estuvimos todos de acuerdo— se hacen necesarias no solo medidas como las que contiene este proyecto, sino muchas otras en sentido similar.<sup>92</sup>

La rapidez que solicitaba el gobierno respondía también a los cambios que mostraba el Foro Batllista<sup>93</sup> en sus posiciones. En momentos en que el proyecto era discutido, las declaraciones en la prensa realizadas por el expresidente y líder del Foro, Julio María Sanguinetti, preocuparon al gobierno. El dirigente colorado sostenía que:

ninguna gran economía renuncia a ciertos márgenes de protección [...] una cosa es la racionalización del Estado y la libertad de los mercados, pero otra cosa es la ingenuidad política [...] en el mundo no existe el Estado prescindente y absolutamente liberal de que a veces se habla. Ese es un Estado idílico, mínimo, que a veces se describe y es una entelequia

90 *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 28 de mayo de 1991, p. 215.

91 *Ibíd.*, p. 222.

92 Palabras del senador Ignacio de Posadas. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 28 de mayo de 1991, p. 219.

93 Desavenencias al interior del Partido Colorado llevaron a que el expresidente Julio María Sanguinetti creara su propio sector, el Foro Batllista. A partir de las elecciones nacionales de 1989, dicho sector se transformará en mayoritario dentro del partido.

tan teórica como el Estado omnicomprensivo [...] es preciso reformar al Estado pero no caigamos en la trampa de destruirlo.

Esto lo llevaba a reconocer que «lo que este país le debe a las empresas del Estado y a lo que hizo el Estado *solidarista* uruguayo».<sup>94</sup> Pese a estas declaraciones que hacían prever un cambio de posición en este sector del Partido Colorado, a la hora de votar, sus legisladores lo hicieron por la afirmativa y se abstuvieron en lo referente a los cinco artículos<sup>95</sup> alusivos a Antel. De igual manera lo hizo la Cruzada 94<sup>96</sup> liderada por el senador Pablo Millor; lo que marcó una impronta en el relacionamiento entre estos sectores y el partido de gobierno.

A partir de entonces la alianza más directa por parte del gobierno fue con sectores del batllismo liderados por Jorge Batlle, un abanderado de las privatizaciones y partidario de una política de *shock* al estilo chileno. A su entender «todo o casi todo» podía ser privatizado, «todo lo que los seres humanos pueden hacer por sí mismos». El dirigente se mostraba convencido de las bondades de la economía de mercado y afirmaba:

Nos encaminamos hacia una economía de mercado en donde la intervención del Estado se va a limitar a dar grandes líneas, y en donde el Estado va a volver a tratar de cumplir [...] las funciones primarias [...] funciones elementales de seguridad, justicia, educación, salud y seguridad social adecuada.<sup>97</sup>

---

94 «¿Existe todavía alguna posibilidad de que el ‘batllismo’ se reunifique? La división Batlle-Sanguinetti se consolida y parece muy difícil que comparezcan bajo una misma fórmula a las elecciones de 1994». *Búsqueda*, 20 de junio de 1991. Montevideo, p. 5.

95 Los cinco artículos referidos a la polémica: Artículo 1, «Conceder u otorgar permisos para la ejecución de servicios públicos nacionales a su cargo». Las concesiones o el permiso «podrán incluir la transferencia de derechos de uso, usufructo y personales, así como la constitución de derechos reales o personales respecto de los bienes muebles o inmuebles útiles o necesarios para la ejecución del servicio por el período de concesión». Artículo 2, «La Administración Central y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados podrán autorizar, contratar o subcontratar con terceros la ejecución de otras actividades de sus competencias que no constituyan cometidos esenciales del Estado ni servicios públicos o sociales». Artículo 3, señala que por vía de los actos y los contratos referidos en los artículos anteriores no se podrá privar a un ente autónomo o servicio descentralizado de la prestación directa de todos sus cometidos ni suprimir monopolios legalmente establecidos a favor de personas jurídicas estatales. Artículo 10, modifica el estatuto legal de Antel para autorizarlo a contratar con terceros la prestación de los servicios de telecomunicaciones urbanas, rurales y de larga distancia, nacionales e internacionales. Asimismo se dispone que «con la autorización del Poder Ejecutivo y en la forma que determine la reglamentación (Antel) podrá asociarse con capitales privados a fin de prestar dichos servicios [...] la asociación se hará a través de la participación en sociedades anónimas con acciones normativas con participación». Artículo 32, disponía la derogación de diversas normas que se oponían a las previsiones de la Ley de Empresas Públicas.

96 La Cruzada 94 es un sector del Partido Colorado vinculado a la vertiente más conservadora liderada por el expresidente de la República, Jorge Pacheco Areco.

97 «¿Existe todavía alguna posibilidad de que el ‘batllismo’ se reunifique? La división Batlle-Sanguinetti se consolida y parece muy difícil que comparezcan bajo la misma fórmula a las elecciones de 1994». *Búsqueda*, 20 de junio de 1991. Montevideo, p. 5.

Desde la izquierda se sostenía que el problema central era la politización que a lo largo de la historia había experimentado el Estado uruguayo. Su debilidad se debía a la mala administración y planificación de los sucesivos gobiernos. Esto los llevó a sostener que el Estado más que privatizar sus servicios debía ser reformado. El Frente Amplio argumentaba que el proyecto de ley era confuso en su redacción y daba lugar a que bajo el rótulo de empresas públicas todo fuera privatizado, hasta el papel moneda. La falta de precisión del texto preocupó a esta fuerza de izquierda que centró su crítica principal en el hecho de que lo que se ponía en discusión en esencia era la sustitución de un Estado benefactor, asistencialista, «solidarista»; y por otro lado, liberal, juez y gendarme.

De acuerdo con esta interpretación, los legisladores del Frente Amplio sostenían que el proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo implicaba un cambio de modelo estatal, ya no benefactor sino liberal y esto podía ser considerado inconstitucional<sup>98</sup> porque violaba el espíritu de la Carta Magna. Y agregaban que de ser así, se debía realizar una reforma constitucional y un llamado a plebiscito para que la ciudadanía se expidiera al respecto.<sup>99</sup> Desde el gobierno no se admitía esta crítica y se sostenía que el proyecto de ley «ambiciona mejorar los servicios prestados, en el Uruguay, en las empresas públicas, pasando alguna de sus actividades a la órbita privada». Se mantenía que «ni de la letra, ni del espíritu de la Constitución» puede interpretarse una filosofía que impida la prestación más eficiente de un servicio, aun cuando esa prestación vaya a ser traspasada a la actividad privada.<sup>100</sup>

A las diferentes posiciones que se manifestaban en el Parlamento y que respondían claramente a directivas partidarias, se agregó el conocimiento por parte de algunos legisladores de que el Poder Ejecutivo, en el marco de la elaboración del proyecto de ley, había solicitado el asesoramiento sobre la viabilidad de Antel y PLUNA, y ninguna mención hacía con respecto a ILPE. Las consultoras extranjeras fueron Avmark en el caso de PLUNA y la consultora Booz, Allen & Hamilton,<sup>101</sup> en el caso de Antel. Esta realidad llevó a que desde el Nuevo Espacio (NE)<sup>102</sup> y el Frente Amplio se solicitara más tiempo para la discusión

98 En su intervención parlamentaria el senador Korzeniak sostuvo que el tema de la inconstitucionalidad está referido a las distintas opiniones de los conservadores y de «quienes no lo somos». Cuando en el «*New Deal*, Roosevelt promueve una serie de leyes que establecían un modelo de Estado benefactor, la Suprema Corte norteamericana dijo que el espíritu de la Constitución norteamericana era el liberalismo clásico. Por consiguiente, por ley ordinaria no se puede establecer un modelo de democracia social. Si bien no estoy de acuerdo con la solución de fondo que planteó la Suprema Corte, considero que técnicamente era correcta». En *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 18 de junio de 1991, p. 104.

99 «Dudas en el Senado sobre alcance de la Ley de empresas públicas». *Búsqueda*. 13 de junio de 1991. Montevideo, p. 3.

100 Intervención parlamentaria del senador Ignacio de Posadas. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 28 de mayo de 1991.

101 Ambas consultoras son de origen norteamericano.

102 En vísperas de realizarse el referendo contra la Ley de Caducidad, se producen desavenencias políticas en la interna del Frente Amplio. El Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) y el

y que todos los legisladores conocieran los informes de las consultoras, incluso cuando se sabía que dichos informes «discrepaban con la propuesta contenida en el proyecto». En sus intervenciones en el Parlamento el senador Danilo Astori enfatizaba que entre sus recomendaciones la consultora en el caso de Antel proponía «el mantenimiento del monopolio total de los servicios telefónicos básicos en la órbita estatal»,<sup>103</sup> Con respecto a PLUNA se supo que el informe era favorable a que la empresa debería:

mantenerse como línea nacional. Solamente una aerolínea nacional puede asegurar la prestación continua de los servicios aéreos, particularmente si el país es pequeño y se halla en los confines de las rutas internacionales [...] Los planes de desarrollo para el futuro de Uruguay pueden verse amenazados si no se asegura la prestación de un servicio aéreo internacional.<sup>104</sup>

Sin embargo, y a pesar de la insistencia de los legisladores, en ambas Cámaras se consideró que lo solicitado era improcedente y que estaba fuera de plazo. En un clima de controversias, dudas y algunos reparos por parte de sectores de ambos partidos tradicionales, y de una fuerte oposición de la izquierda, se ponía a votación la ley. La posibilidad de un rechazo por parte de la población en un primer momento no fue valorada como posible. El gobierno confiaba en poder privatizar estos servicios.

A diferencia de lo que sucedía en otros países de la región, en Uruguay el discurso privatizador no podía acudir al argumento de la ineficiencia, de los altos costos, del déficit que implicaba para la sociedad, en particular la presencia de Antel en manos del Estado. Los argumentos utilizados por el gobierno perdían sustento y lo llevaban a sostener que:

los uruguayos seguimos siendo tremendamente conservadores y reacios a la introducción de cambios que, aunque sean relativamente menores, modifiquen aquello a lo que estamos apegados. El excesivo apego a tradiciones conservadoras, dependientes en exceso del Estado y creyentes en la existencia de beneficios sin costos, ha obstaculizado el proceso de privatización.<sup>105</sup>

De todas formas, tratando de suavizar la discusión parlamentaria y en busca de apoyos a favor de la ley, el gobierno aseveraba que la aplicación de la reforma se haría dentro de nuestro

ordenamiento jurídico [...] comprometiéndose la responsabilidad política, penal y patrimonial de los involucrados». Y aseguraba que el Estado

---

Partido Demócrata Cristiano (PDC), comunicaban en marzo de 1989 su retiro de la coalición y pasaron a llamarse Nuevo Espacio.

103 Intervención parlamentaria del senador Danilo Astori. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 18 de junio de 1991, p. 11.

104 Intervención parlamentaria del diputado Alberto Couriel (FA). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, XLIII Legislatura. Segundo período ordinario. 49.<sup>a</sup> sesión extraordinaria, n.º 2219, tomo 661. 24 de setiembre de 1991, p. 339.

105 De Haedo, Javier, «Conservadurismo excesivo y comportamientos inconvenientes». *Búsqueda*, 8 de octubre de 1992. Montevideo, p. 2.

mantendría «el control y que las tarifas de los servicios privatizados fueran homologadas por el titular del servicio. Según lo establece la Constitución de la República.<sup>106</sup>

La situación se ponía cada vez más compleja para el gobierno. En vísperas de la votación, la empresa consultora de opinión pública Factum dio a conocer los resultados de una encuesta sobre la aprobación y la valoración que los montevideanos hacían de las empresas públicas. Los resultados revelaron que las apoyaban en la creencia de que ofrecían mayor seguridad, aunque también opinaron que la explotación privada daría mejores remuneraciones y servicios.

Simultáneamente desde filas sindicales ya se comenzaba a manejar la posibilidad de ir a una consulta popular en el caso de que la ley de empresas públicas resultara aprobada. El gobierno, que en un primer momento había subestimado esta iniciativa, luego viró su estrategia para oponerse firmemente. Las posiciones a favor del referendo que sostenían integrantes del partido de gobierno<sup>107</sup> y los titubeos que mostraban sectores del Partido Colorado presentaban un escenario desfavorable.

De todos modos, el 25 de junio de 1991, veintiún senadores alzaron su mano en la Cámara Alta para votar el proyecto de Ley 16.211. Desde la prensa se señalaba que esta votación «comienza a revertir el papel que el Estado mantuvo durante décadas».<sup>108</sup> La votación contó con los votos de casi la totalidad del Partido Nacional, partido de gobierno.<sup>109</sup> El Partido Colorado votó la ley, aunque el Foro Batllista y la Cruzada 94 no respaldaron los cinco artículos referidos a Antel. Sufragaron en contra el Frente Amplio y el Nuevo Espacio. Meses después la votación sería ratificada por la Cámara Baja, el 13 de diciembre de 1991. La votación parlamentaria mostró que al interior de los partidos de derecha tenían lugar desobediencias partidarias. El sistema político se mostraba polarizado. Fue así como la primera ley sobre privatizaciones logró, ajustadamente, su aprobación.

Desde filas del gobierno, al votar la ley el senador Ignacio de Posadas señalaba que «el Estado es una fuente de insatisfacciones» para la población que «soporta [...] de manera crónica, un déficit persistente, que tiene muy altos niveles

---

106 Senador Raffo (Partido Nacional): «Si los directores de entes aplican mal la reforma de las empresas del Estado serán responsables política y judicialmente». *Búsqueda*, 20 de junio de 1991. Montevideo, p. 11.

107 En la campaña prorreferendo de 1992 y a raíz de discrepancias en el partido de gobierno acerca del proyecto de ley de empresas públicas, se crea una nueva colectividad política denominada Polo Progresista, integrada por figuras políticas parlamentarias e intendentes del interior del país, que tomarán distancia de las posturas privatizadoras del gobierno buscando diferenciarse.

108 «El Senado dio su primer paso para reducir el dominio comercial». *Búsqueda*, 27 de junio de 1991. Montevideo, p. 4.

109 Dentro del partido de gobierno el senador wilsonista Alberto Zumarán votó en contra de la ley.

de presión tributaria [...] que contribuyen a encarecer la vida de la comunidad».<sup>110</sup> Desde el Partido Colorado y a pesar de las diferentes concesiones que se hacían al respecto, se consideró que la aprobación de la ley «era el primer paso trascendente que da la sociedad uruguaya para transformarse, modernizarse y ubicar al Estado en una nueva dimensión y con un nuevo rol, adjudicando a las empresas públicas una organización que las haga más competitivas».<sup>111</sup> Desde la izquierda, el senador Danilo Astori relativizó la afirmación de que «al Estado le cuesta mucho la sociedad uruguaya» y agregó «más le han costado las consecuencias de las ineficiencias privadas». Como ejemplo señaló la compra de bancos quebrados por parte del Estado que resultaron incobrables.

La campaña pro referendo se puso en marcha y el presidente se vio ante la necesidad de precisar que «el gobierno respetará la decisión de la gente», porque en Uruguay «imperla ley» y por medio de sus voceros daba señales de que «si se pierde, eventualidad que el gobierno no cree que ocurra, se considerará que hay cinco artículos cuestionados pero no más que eso. El ímpetu transformador seguirá en pie [...] no está en discusión la estrategia del gobierno».<sup>112</sup>

El senador del Frente Amplio Danilo Astori declaraba que «la concepción neoliberal del país, que pasa por la conducta individual y el desinterés, está siendo derrotada»; al mismo tiempo pronosticaba que en el referendo iba a estar «todo en juego». Por su parte, Tabaré Vázquez afirmaba: «Esto no es el fin sino la continuación hacia una etapa muy importante [...] la discusión no pasa por lo que vamos a privatizar o dejar de privatizar, sino por cómo tenemos que preparar y reformar al Estado para enfrentar el siglo XXI».<sup>113</sup>

Integrantes del Foro Batllista opinaban que el sector debería definir qué conducta a seguir ante la campaña del referendo. Desde la prensa se informaba que el senador colorado Carlos Cigliuti entendía que el Foro Batllista debería aconsejar a sus partidarios votar en contra de la ley de empresas públicas cuando se someta a referendo si mantiene la posición que sus legisladores adoptaron cuando se aprobó la norma.<sup>114</sup> Se le pedía al presidente del Foro Batllista que «sin precipitaciones y sin improvisaciones» se definiera respecto al referendo, que asumiera «una actitud valiente».<sup>115</sup> Pero más allá de los reclamos dentro de

---

110 «El Senado dio su primer paso para reducir el dominio comercial». *Búsqueda*, 27 de junio de 1991. Montevideo, p. 4.

111 Ídem.

112 «Esperando la batalla final de diciembre, el gobierno se replegó en silencio para reagrupar sus fuerzas y elaborar su estrategia». *Búsqueda*, 8 de octubre de 1992. Montevideo, p. 3.

113 «Más de 700 000 uruguayos lo reclamaron en las urnas. Ley de privatizaciones será sometida a plebiscito poco antes de fin de año». *Búsqueda*, 2 de octubre de 1992. Montevideo, portada.

114 «Senador Carlos Cigliuti: el sanguinettismo debería votar contra la ley de empresas públicas si mantiene posición que asumió en las Cámaras». *Búsqueda*, 2 de octubre de 1992. Montevideo, portada.

115 «Asamblea sanguinettista se mostró proclive a votar por Sí en el plebiscito, pero el Foro Batllista permanece en una difícil disyuntiva». *Búsqueda*. 15 de octubre de 1992. Montevideo, p. 11.

las filas del Foro, las definiciones no llegaban y todo era calculado mirando a las elecciones nacionales de 1994 donde Sanguinetti se postularía a candidato a la presidencia. Asumir una posición a favor o en contra de la ley resultaba medular para los candidatos presidenciables, ya que según los resultados del referendo tendrían más o menos posibilidades de triunfo.

En plena campaña prorreferendo, legisladores representantes del gobierno entendían que había que salir «directamente a la confrontación» en defensa de la ley. «Hay que salir al combate público y lo haremos por todos los medios». En declaraciones a la prensa, el senador Santoro sostuvo que se trataba de un «encuentro armado», y puntualizaba «con armas de carácter cívico».<sup>116</sup>

El 66, 59 % de la ciudadanía votó por la derogación de la ley, lo que representó para el gobierno —sostiene Moreira— un jaque mate. De todas formas los impulsos privatizadores no fueron abandonados.<sup>117</sup> Es así que luego de conocerse los resultados, los jefes gubernamentales llegaron a la conclusión de que, paradójicamente, la debilidad en que quedó el gobierno luego del referendo era su propia fortaleza: «ahora todos saben que no se puede tirar demasiado de la cuerda porque podría ser muy peligroso».<sup>118</sup>

Dos años después del referendo el presidente Lacalle impulsó una reforma constitucional, la denominada «minirreforma» y para ello contó con el apoyo de los partidos políticos incluyendo al Frente Amplio. Los cambios propuestos fueron: el voto cruzado a nivel de lemas para elecciones nacionales y municipales, la reducción del número de ediles y su carácter rentado, y la creación de juntas locales. La reforma fue plebiscitada en agosto de 1994 y sus resultados no dejaron de impactar al sistema político. La ciudadanía en un 66 % no dio lugar a la medida. Por primera vez en la historia del país una iniciativa consensuada por todos los partidos no había merecido el apoyo de la población.

Admite dos lecturas lo ocurrido: por un lado, la manifiesta desobediencia hacia los partidos tradicionales; por otro lado, el quietismo que mantuvo el Frente Amplio, al no movilizar a su militancia, incluso cuando los cambios propuestos, en particular el voto cruzado, le eran favorables. De todas formas,

---

116 «Líderes nacionalistas acordaron la defensa de la ley de privatizaciones en una virtual “campaña electoral”». *Búsqueda*. 2 de octubre de 1992. Montevideo.

117 «En su afán de reducir el tamaño del Estado, el gobierno incentivó el retiro voluntario de empleados públicos, así también se buscó desburocratizar la gestión. Por otra parte se apuntó a cambiar el diseño y prestación de las políticas sociales. En el marco de los emprendimientos sobre las privatizaciones se logró abrir el espacio al mercado de la telefonía móvil, la concesión a empresas privadas de importantes servicios de la Administración Nacional de Puertos, la privatización de la Compañía del Gas, la concesión a privados de los servicios de asistencia en tierra y terminal de cargas en el Aeropuerto Internacional de Carrasco [...] se otorgaron concesiones de obras públicas. como las de agua potable y alcantarillado en algunos departamentos, la concesión de rutas interbalnearias así como un conjunto de leyes habilitantes de figuras asociativas para las empresas del Estado (ANP, ANCAP, UTE, LATU)». En Constanza (2004), o. cit., pp. 96 y 97.

118 «La derrota del referendo dejó al gobierno en estado de deliberación». *Búsqueda*. 17 de diciembre de 1992. Montevideo, portada.

si bien la desobediencia por parte de la ciudadanía fue notoria, no expresó modificaciones en sus comportamientos electorales. Meses después votaría a los mismos partidos.

### La respuesta sindical

En plena discusión parlamentaria del proyecto de Ley 16.211 sobre empresas públicas, la actividad sindical de los trabajadores de telecomunicaciones fue intensa. Con la colaboración de sus técnicos y sus funcionarios de larga trayectoria en el ente, los sindicalistas lograron elaborar un informe que daba cuenta de la realidad de la empresa. Los trabajadores manejaban datos e información que les permitía sostener que la empresa era rentable. Convencidos y previo a que la ley fuera sometida a votación, recorrieron el país buscando apoyo de las autoridades municipales y de las Juntas Departamentales. Así también concurrieron al Parlamento, donde realizaron un seguimiento exhaustivo de la discusión sobre la ley. De esta forma se mantenían atentos a los cambios de posición que manifestaran los legisladores.

Desde el poder político, cuando comenzaron las discusiones a nivel parlamentario en la elaboración de lo que sería el primer proyecto de ley sobre privatizaciones, fueron consultados los integrantes de Sutel. Así lo recuerda uno de los protagonistas:

Un día nos convocaron a los del sindicato, nos dijeron que al otro día debíamos dar nuestra opinión sobre la desmonopolización de los servicios telefónicos. Esto fue un martes y el miércoles teníamos que expedirnos. Nosotros fuimos con un compañero que era ingeniero para que nos asesorara [...] nos convocó el partido de gobierno y legisladores que formaban parte de una comisión legislativa [...] luego quedó todo congelado, nunca más nos llamaron.<sup>119</sup>

No fueron consultados los sindicatos de PLUNA e ILPE, que también estaban involucrados en la ley.

Todo comenzó en 1991:

Nos empezamos a preocupar cuando empezó el tema de la privatización en Argentina. Nosotros ahí comenzamos a ver, a leer, es decir, a interiorizarnos [...] cómo venía esto en Argentina. Lo que teníamos todos era un concepto cabal de las modas en la economía. Hoy privatizamos todos. Mañana estatizamos. Y nos dimos cuenta que sobrevenía la privatización. El tema siguió y el gobierno siguió dando señales de lo que sobrevendría. Nosotros fuimos estudiando y analizando. Buscamos en la prensa, en libros, [tomamos] contacto con otros dirigentes de Costa Rica y de Argentina.<sup>120</sup>

119 Entrevista a Carlos Longo realizada en noviembre de 2006. En el momento de la campaña era integrante del Sutel. Participó activamente en la campaña prorreferendo.

120 Entrevista a Carlos Longo, cit.

En plena discusión parlamentaria los sindicalistas iban al Parlamento para saber qué estaba pasando con la ley, quiénes eran los legisladores que apoyaban y quiénes no, y aquellos que podrían cambiar de posición. Todos los esfuerzos estuvieron concentrados en que la ley no contara con los votos necesarios. La cobertura a nivel nacional con que cuenta Sutel facilitó el acceso a ciertos lugares del interior del país.

Pero más allá de los esfuerzos, la Ley 16.211 fue aprobada el 13 de diciembre de 1991. Resultaba de conocimiento público que el Frente Amplio era partidario de una reforma constitucional, por entender que con la ley se daba lugar a una refundación del Estado uruguayo. Pero para ello se debía esperar a las elecciones nacionales de 1994. Fue desde los sindicatos involucrados en la privatización que surgió la iniciativa de ir a un referendo porque se trataba de un mecanismo vinculante que permitiría derogar la ley. Y relativo a esto último es que se plantean las desavenencias entre los sindicatos. Luego de mucho debatir y sin alcanzar consenso, surgieron dos posiciones que serían finalmente plebiscitadas: la derogación total que proponían los sindicatos de PLUNA e ILPE, y la derogación parcial que proponía Antel. En este caso y como ya lo mencionamos, serían derogados los cinco artículos sobre los cuales también el Foro Batllista se había manifestado en contra cuando fue aprobada la ley.

Debido a estas dos posiciones existentes, la Corte estipuló que los que estaban por la derogación total votaran la papeleta rosada y por la derogación parcial, la papeleta blanca. El 5 de julio de 1992 tuvo lugar la primera instancia donde la población de manera voluntaria debía definir si daba o no lugar a interponer el recurso de referendo y si este sería por la derogación total o parcial de la ley. Asistieron a las urnas el 20,6 % de los ciudadanos habilitados, de los cuales el 18,9 % votó por la papeleta blanca (derogación parcial) y el 0,9 % por la rosada (derogación total). Hubo un millar de votos anulados, en muchos casos por la confusión de la gente en relación con la papeleta blanca y la rosada, y 16 138 votos fueron observados (aquellos que votaron fuera de distrito). Como efecto inmediato, el referendo comenzó a ser identificado con Antel. El hecho de que la población no hubiese optado por la papeleta rosada demostraba que la postura más moderada prevalecía. Esta situación condujo a que dentro del movimiento sindical aquellos sectores que se habían opuesto a la derogación parcial tuviesen que redefinir estrategias. El 1.º de octubre de 1992 se produjo la segunda votación con el 29,8 % de la ciudadanía que daba lugar al referendo y por la derogación parcial.

El uso de la democracia directa no era algo nuevo en la historia del país. Así lo muestra el referendo de abril de 1989 contra la Ley 15.848 llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, por la cual se eximía a los militares de castigo por la violación de los derechos humanos durante la dictadura. En este caso se había llegado al referendo, pero el 56 % de los votos ratificaron la ley y no tuvo lugar su derogación. Meses después, en noviembre de 1989, tuvo lugar el plebiscito impulsado por los jubilados que refería a intereses sectoriales

relativos al reajuste de pensiones y jubilaciones según el índice medio de salarios destinado a proteger el valor de las prestaciones. Fue un plebiscito cuyos resultados arrasaron, llegando a obtener el 81,8 % de los votos a favor de la iniciativa. El poder de veto —como señala Moreira— que mostraba este sector de la población fue notorio y dio a conocer a los partidos políticos que ninguna medida referida a los jubilados iba a tener éxito sin su aprobación.<sup>121</sup>

Lo diferente del referendo de las empresas públicas no está dado en el uso de mecanismos de democracia directa, sino en la forma en que las fuerzas sociales y políticas se articularon para propiciar el triunfo de la propuesta surgida a iniciativa popular. Es aquí donde se observan dos de los rasgos fundamentales que caracterizarán a las campañas en oposición a las privatizaciones: a) la existencia de un «tiempo cívico», es decir, todas aquellas acciones previas a que la ciudadanía se expida a favor de utilizar el mecanismo constitucional; y b) la gradual conformación de una «arena cívica» donde los distintos actores sociales y políticos definen sus posiciones y sus estrategias en torno a la consulta. En el caso de este referendo, el apoyo de la izquierda de parte de sectores de los partidos tradicionales y de personalidades que a título individual dieron apoyo a la campaña amplió el radio de injerencia de los sindicalistas para destrabar el primer intento privatizador donde sabían que no existía, dentro de las colectividades políticas, posición unánime al respecto.

El 13 de diciembre de 1992 el 66,59 % de la ciudadanía se manifestó por la derogación parcial de la Ley 16.211. Los resultados sorprendieron por el carácter homogéneo del voto en todos los grupos por edad, sexo, educación y situación económica.<sup>122</sup> Ante los resultados, las reacciones fueron dispares. Por un lado, estaban los desilusionados que añoraban la modernización y la asociaban a las privatizaciones. Y por otro, aquellos sectores que no salían del asombro y a la vez se sentían recompensados con los resultados que marcarían una impronta a los gobiernos posteriores.

## Moderación y heterodoxia: «Los hechos consumados»

A pesar de los resultados del referendo de 1992, los gobiernos consecutivos no cambiaron su decisión de privatizar las empresas del Estado. Sin embargo, el referendo había puesto un freno que no se podía obviar. Así lo entendió Sanguinetti en su segundo mandato, cuando introdujo nuevas estrategias de gobierno que, según algunos analistas, incorporaron a su gestión un ritmo gradualista, moderado y heterodoxo, y de esta forma el presidente aseguró la reforma educativa y la reforma de la seguridad social, entre otras. Incluso cuando la gestión presidencial de Sanguinetti era antecedida de dos llamados a plebiscitos que referían a tales tópicos.

---

121 Moreira, C. (2004), o. cit., p. 111.

122 Gianelli, «El 'Sí' y sus efectos». *Búsqueda*, 17 de diciembre de 1992. Montevideo, p. 2.

Se alude a los dos plebiscitos que tuvieron lugar en la elección presidencial de 1994: el impulsado por los gremios de la enseñanza y el organizado por la Asociación de Jubilados. La papeleta amarilla correspondió a la disposición de otorgar el 27 % del presupuesto nacional para la educación y la papeleta rosada, a la derogación de modificaciones introducidas en materia de seguridad social por vía Rendición de Cuentas y la futura prohibición de cambios por dicha vía. Los resultados fueron dispares. El plebiscito por la educación alcanzó tan solo el 29,8 % de los votos. La ciudadanía no dio lugar a lo solicitado. Sin embargo, el llevado a cabo por los jubilados logró el 54,4 % de los sufragios, por lo cual las modificaciones introducidas por Rendición de Cuentas hacia las jubilaciones quedaron derogadas. Se había plebiscitado sobre dos temas que interesaban al nuevo gobierno y hacia ellos se dirigían las nuevas reformas. La seguridad social y la educación serían las destinatarias de importantes cambios que lograron ser heterodoxos al combinar lo privado con lo público y mantener la centralidad del Estado.

El sistema de seguridad social uruguayo carecía de registro de historias laborales y contaba con una importante cuota de clientelismo. El gobierno acudió al asesoramiento de los técnicos y se aseguró los apoyos parlamentarios al conformar una coalición gobernante con el Partido Nacional a partir de 1995.

La reforma de la seguridad social fue aprobada en 1996 con grandes cambios, por ejemplo, la creación de las cuentas de ahorro individual, que fueron gestionadas por la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

Los trabajadores aportan a los fondos de ahorro en cuentas individuales que luego financian sus jubilaciones y pensiones. El sistema uruguayo es mixto en el sentido que ambos regímenes coexisten: los trabajadores que se integran al nuevo régimen recibirán parte de su jubilación del sistema «solidario» y parte de sus cuentas individuales.<sup>123</sup>

Según entendieron algunos analistas, el sistema uruguayo no era de capitalización sino de reparto, en el cual todos tienen que contribuir con parte de sus ingresos y permanece como monopolio del Estado. Los fondos de ahorro previsional pueden estar en manos privadas, pero el Estado está presente con su propia AFAP y cuenta actualmente con más del 50 % de la participación en el mercado. Además, el 80 % del capital de la AFAP tiene que ser invertido por un tiempo en bonos del tesoro estatal.<sup>124</sup>

El deterioro de los salarios docentes, las aulas multitudinarias, la existencia de planes de estudio insuficientes, el detrimento edilicio y la opción que muchos padres tomaron hacia la enseñanza privada llevaron paulatinamente a una crisis del sistema educativo. En ese marco de insatisfacción y de crecientes necesidades, las iniciativas del gobierno fueron inicialmente bien vistas. En 1995 se lanzó el proyecto de reforma educativa que buscó realzar la presencia

123 Forteza, Álvaro (2003). «Seguridad Social». *Documento de Trabajo*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, p. 14.

124 Ídem.

y el protagonismo del Estado en la educación, lo que lo define como una experiencia singularmente heterodoxa.

Las primeras iniciativas por parte de Sanguinetti ya eran conocidas de su anterior gobierno de transición democrática (1985-1990). Fue en ese momento que tomó contacto y buscó asesoramiento de los técnicos de CEPAL. También entonces, el gobierno analizó los diagnósticos y las propuestas realizadas en 1963 por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Estos antecedentes explican la rapidez para ejecutar la reforma y el grado de concreción a que se llegó en su segundo mandato.

La reforma contó con el asesoramiento de un equipo técnico especializado, liderado por quien fuera considerado el «intelectual orgánico» del gobierno, el sociólogo de larga trayectoria en CEPAL, Germán Rama.<sup>125</sup> Fue una reforma

con una impronta «centralista», se ubicó fundamentalmente del lado de la «oferta» educativa y apostó al fortalecimiento del sector público en las sucesivas fases del proceso, desde el diseño a la implementación concreta de las políticas aplicadas.<sup>126</sup>

Al respecto Lanzaro sostiene que:

la visión de la CEPAL —cultivada por Rama— encuentra un encuadre político conducente y decisivo en la orientación de centro, de reclamación socialdemócrata, que ostentaba el Foro Batllista y el propio presidente Sanguinetti: en parte por sus preferencias ideológicas y también, en buena medida, por los cálculos estratégicos y la postura que adoptó en los juegos de la competencia política [...] durante la campaña electoral de 1994 y a lo largo del ejercicio gubernamental posterior.<sup>127</sup>

La reforma fue innovadora al combinar las matrices ideológicas históricas del Uruguay, los antecedentes ‘desarrollistas’ de los años sesenta y las acumulaciones realizadas en el período inmediatamente anterior a la reforma.<sup>128</sup> Sus objetivos fueron: la universalización de la cobertura educativa; la incorporación en la enseñanza de los niños a partir de los cuatro años; la creación de escuelas de tiempo completo en sectores pobres; el aumento del horario y la concentración de las actividades docentes. A nivel de secundaria, se modificó el plan de estudios; hacia los jóvenes predominó una visión pragmática que puso el acento en formarlos para el mercado de trabajo. La formación docente se descentralizó y

125 La elección de Rama para dirigir la Administración Nacional de Educación Pública fue producto de la confluencia de varios factores. En primer término, el diagnóstico global sobre el sistema educativo que había producido en la CEPAL y las líneas de acción que de esta podían desprenderse. Así lo ha señalado el propio Rama: «Existía un diagnóstico muy largamente hecho, en el que yo había participado fundamentalmente; los problemas estaban identificados, en consecuencia, no era necesario seguir estudiándolos sino que era indispensable iniciar un proceso de cambio». En Lanzaro, Jorge (2004) «La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa». *Revista CEPAL. Serie Políticas Sociales*, julio, n.º 91. Santiago de Chile, p. 18.

126 Lanzaro, J. (2004), o. cit., p. 20.

127 *Ibíd.*, p. 18.

128 *Ibíd.*, p. 24.

surgieron centros regionales. El Estado aumentó el gasto público y recibió ayuda financiera de organismos internacionales.

En sus inicios la reforma contó con apoyo político y social. Posteriormente en el proceso de aplicación y ejecución, las críticas surgieron y las resistencias se incrementaron. Los gremios docentes<sup>129</sup> se sentían excluidos al no propiciar el gobierno su consulta y su participación en la toma de decisiones, que esencialmente quedó en manos de los técnicos. Las críticas claves estuvieron centradas en: el ascenso de los técnicos a los cargos estratégicos, el financiamiento externo y la reconversión de la enseñanza secundaria. Es a tomar en cuenta que en 1972 Sanguinetti había sido nombrado ministro de Educación y Cultura por el presidente Juan María Bordaberry. En esta oportunidad Sanguinetti propició la creación de la Ley General de Educación (14.101) por la que se creó el Consejo Nacional de Educación (Conae) que tuvo potestades como ente autónomo para la enseñanza pública primaria, secundaria e industrial. La ley otorgó potestades al Conae de controlar y penar a estudiantes, padres, profesores y funcionarios ante ciertas transgresiones a la laicidad y el orden público. Estos antecedentes provocaron que sectores pertenecientes a los gremios de la enseñanza manifestaran su desconfianza ante la nueva gestión del presidente.

Desde el punto de vista político se demandaba al gobierno que reconociera a los gremios docentes, y que la reforma fuera implementada de manera integral y no excluyente. Junto con los gremios docentes, estuvieron también las reacciones desde la izquierda, que se mostró dividida entre aquellos que apoyaron activamente a la reforma y quienes se opusieron de modo tajante.

Nuevas estrategias fueron utilizadas y esto le valió a Sanguinetti para marcar una impronta en la reforma del Estado. En el caso de la educación, la habilidad estuvo en saber combinar el pasado histórico de una educación laica y gratuita de la que los uruguayos siempre se sintieron orgullosos, con los mejores legados de la historia reciente, que a nivel académico había dejado la década de los sesenta, plasmados en el informe de la CIDE y el presente de los años noventa, donde el consenso manifiesto apuntaba a que la causa de la educación no admitía demora alguna.

Uruguay no se apartaba de lo que sucedía en América Latina, donde en los años noventa los países llevaron a cabo transformaciones de envergadura en la educación.<sup>130</sup> En el Cono Sur hubo reformas de distinto cuño (mercantilista en el caso chileno, descentralizadora en Argentina y estatista tradicional en el

129 Sobre los efectos que la reforma educativa tuvo sobre el trabajo docente y los derechos sindicales ver «Las reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico». CTERA-CNTE-Colegio de Profesores-APUTU-Fenapes-LPP-Clacso, abril 2005. Buenos Aires. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/reformas/reformas.html>>.

130 Ver Bentancur, Nicolás (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos, y legados para la agenda actual*. ICP, FCS-CSCIC, Universidad de la República. Montevideo.

contexto uruguayo).<sup>131</sup> El hecho de que el gobierno de Sanguinetti no hubiese apostado a un desguace del Estado,<sup>132</sup> sino más bien a su fortalecimiento, le valió en un principio contar con los apoyos necesarios. Por otra parte, los asesores y los técnicos de los que se rodeó el presidente fueron capaces de elaborar un discurso cuyo objetivo fue generar confianza en la población.

En este período también se aprobó la reforma constitucional de 1996 que proponía candidaturas únicas por partido y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales de las municipales, incorporando el balotaje. Esta reforma contó con apoyo de los partidos tradicionales. El Frente Amplio, luego de profundas discusiones internas, tomó la decisión de dejar en libertad a su electorado. El 50,4% de la ciudadanía aprobó la reforma, vigente en la actualidad. Estos resultados evidenciaban a un electorado dividido y demostraban que cuando el sistema partidario apelaba al uso de la democracia directa, los comportamientos ciudadanos podían ser impredecibles.

Si bien en la agenda gubernamental se planteó la posibilidad de reformar el sistema de salud, no se tomó la iniciativa. El tema de la salud quedaría nuevamente postergado. Sin embargo, se pensaron otras reformas. Se introdujo en el Parlamento el Proyecto de Ley 16.832 sobre el Marco Regulatorio Eléctrico. Esta vez el servicio involucrado corresponde a Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE). Luego de dos años de esperas y arduas discusiones parlamentarias, en septiembre de 1997 es aprobada la ley que disponía que:

El nuevo marco regulatorio del sistema eléctrico uruguayo tiene entre sus objetivos dar lugar a un mercado competitivo en la generación de energía eléctrica, manteniendo incambiado el monopolio de UTE en las etapas de transmisión y distribución [...] lo que habilita al sistema uruguayo a un comercio flexible, en base al concepto de libertad de contratación entre generadores y distribuidores o grandes usuarios de distintos países». <sup>133</sup>

Los trabajadores de UTE apoyados por el PIT-CNT<sup>134</sup> interpusieron el recurso de referendo y se dispusieron a conseguir apoyos políticos para derogar la ley. Para ello se optó por la vía corta: la ciudadanía debía cumplir dos instancias

---

131 Ver Bentancur, Nicolás (2006). «Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay». *Cuadernos del Claeh*. n.º 93. Montevideo.

132 Bentancur, N. (2008), o. cit.

133 Las principales modificaciones al marco regulatorio que incorpora la Ley 16.832 aprobada abarcan cinco aspectos básicos: 1. Habilitación del ingreso libre de nuevos operadores en la actividad de generación de energía eléctrica. 2. Creación de un mercado mayorista de energía eléctrica, basado en las tres pautas ya identificadas a nivel internacional: segmentación de la industria en generación, transmisión y distribución; libre contratación entre generadores y distribuidores; libre acceso de terceros a la red de transmisión. 3. Flexibilización del comercio con la región. 4. Habilitación a UTE para llevar a cabo asociaciones con otras empresas públicas o privadas dentro del país. 5. Separación de los papeles regulador y empresarial del Estado.

134 Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) que surge en 1983 y se fusiona en la apertura democrática con la CNT, cuyos orígenes se remontan al año 1966.

de votación<sup>135</sup> y expresar su acuerdo o desacuerdo en interponer el recurso. El 8 de marzo de 1998 tuvo lugar la primera consulta, pero no alcanzaron los votos: apenas el 15,3% acudió a las urnas. Tres meses después se realizó la segunda y final instancia con resultado negativo.

Como lo analizaremos más adelante, el mensaje emitido por los organizadores no llegó a ser comprendido por la ciudadanía y los apoyos políticos alcanzados no fueron suficientes. En este caso la complejidad técnica que supuso esta reforma fue no solo de difícil comprensión sino que —a nuestro entender— puso a prueba en qué medida la aplicación de mecanismos de democracia directa no podría haber obturado la resolución del problema en cuestión.

Lo cierto es que en el caso de UTE el referendo no se activó, lo que favoreció la estrategia del gobierno, estimulándolo a introducir la Ley 16.906, que esta vez se trataba del Plan de Inversiones. Fuerzas sindicales se agruparon para llevar a cabo una campaña en pro de un nuevo referendo que dejara sin efecto el artículo 29 de dicha ley. La ciudadanía fue consultada en dos instancias, pero no se alcanzaron los votos necesarios que activaran el recurso. Vale destacar que en esta ocasión la propuesta realizada por los gremios no contó con el apoyo del PIT-CNT ni del Frente Amplio.

Más allá del estilo gradual y moderado, lo que realmente posibilitó que estas reformas fueran políticamente viables fue la incorporación por parte del gobierno de prácticas delegativas. El Poder Legislativo fue delegado de sus funciones, que permanecieron en torno al presidente, los técnicos y algunos pocos políticos. Las decisiones quedaron centradas en el presidente, que de esa forma se aseguró ciertas lealtades. Las reformas estructurales requirieron un reforzamiento de la soberanía presidencial para culminarlas. El costo social que suponían y la urgencia de la situación así lo justificaron. Esto permite entender que en América Latina, donde existe una fuerte tradición presidencialista, las democracias delegativas ganaron espacio. Al respecto Carlos Moreira señala que:

en términos de la reforma del Estado el lugar de la decisión no fue el Parlamento sino el Ejecutivo, [...] el proceso básico de gestación de la coalición y del origen de la política de reforma del Estado estuvo en un enclave de trabajo formado por un pequeño grupo en torno al presidente de la República.<sup>136</sup>

En el caso uruguayo, sin duda el gobierno de coalición había favorecido a que la gestión de las reformas fuese exitosa y había asegurado la delegación legislativa ante el temor de que la ciudadanía interpusiera el recurso de referendo. Quedó en claro de esta forma que siempre que fuese necesario este tipo de prácticas serían incorporadas para neutralizar a las fuerzas opositoras. Pese a ello, los sectores sociales organizados no dejaron de resistirse a cambios que valoraban de

---

135 En ninguna de estas dos instancias el voto fue obligatorio.

136 Moreira, Carlos (2003). *Una mirada a la democracia uruguayo. Reforma del Estado y delegación legislativa (1995-1999)*. Flacso. México D. F., pp. 22-23.

forma negativa. Y esto se expresa en un permanente tire y afloje entre el gobierno y las organizaciones sociales.

El período de gobierno de Sanguinetti mostró no solo nuevas estrategias y decisiones que tomaban los partidos gobernantes, sino también cambios que se comenzaban a vislumbrar dentro de la izquierda en la postura antiprivatizadora. Lo que quedaría en evidencia bajo el gobierno de Jorge Batlle, en particular cuando se legisle sobre ANCAP.

## ¿Privatizaciones encubiertas?

### La disputa por ANCAP

La modalidad privatizadora del nuevo gobierno que asumía en el año 2000 cambió y acudió a la subasta. Equivalía a una forma de privatización encubierta que se aplicaría en la reforma regulatoria de las telecomunicaciones. Nuevamente Antel era el centro de las disputas: esta vez se trataba de la telefonía móvil y de la regulación de nuevos mercados. Pero la iniciativa se frustró y contribuyeron dos factores. Por un lado, la crisis económica instalada en el país, que en 2002 estallaría con sus peores consecuencias y por otro, la discusión pública que se generó en torno a la derogación prorreferendo de los artículos 612 y 613 de la Ley 17.296, ante lo cual el gobierno derogó por vía parlamentaria este proyecto de ley.

Luego, y ante el fracaso de este procedimiento, se utilizó la asociación mixta. Esta nueva modalidad sería aplicada en el caso de ANCAP: el gobierno proponía una sociedad quince años con opción a prórroga, donde el 51% del paquete accionario correspondería al Estado y el 49%, al sector privado. El contrato establecía la asociación de ANCAP con una petrolera extranjera.

Un año antes de que el país experimentara una de sus peores crisis económicas y financieras (2002), las cúpulas gobernantes del Partido Colorado y el Partido Nacional, en coalición, iniciaron la discusión de lo que terminaría siendo la Ley 17.448, que establecía la culminación del monopolio de ANCAP. Previamente, ya se había producido, en 1992, el cierre de El Espinillar, una dependencia de ANCAP ubicada en el departamento de Salto, donde se procesaba la caña de azúcar. Y en 2002 se había cerrado también la planta de alcoholes en Montevideo. Para ello no se consultó a los trabajadores del ente, lo que generó resistencia y temores hacia una futura privatización. A partir de este momento todo lo proveniente del gobierno sería visto con desconfianza desde el sindicato.

## Desencuentros entre la izquierda y el sindicato

A los variados proyectos de ley presentados por las diferentes colectividades políticas referidos a ANCAP, se sumó la realización de un seminario sobre «Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado»<sup>137</sup> organizado por el Centro de Estudios Estratégicos cuyo director era el general (r.) Líber Seregni.

El evento generó interés y fueron invitadas figuras políticas de los distintos partidos y dirigentes de las gremiales empresariales y sindicales. Los debates y las exposiciones que tuvieron lugar dieron a conocer las diversas posiciones que surgían dentro de la propia izquierda en relación con la reforma del Estado. La preocupación y el interés se basaban en crear propuestas alternativas ante un aparato estatal que se reconocía ineficiente, pesado, incompetente, en servicios medulares para la economía del país y entre ellos se destacaba el tema de los combustibles y el papel que debería tomar una empresa productiva como ANCAP.

El cambio de posición que asumían algunos sectores dentro de la izquierda que se mostraban más flexibles y abiertos a discutir la reforma del Estado no fue pasado por alto por el gobierno, que vio en este cambio de actitud la posibilidad de lograr mayorías parlamentarias para la aprobación del proyecto de ley sobre ANCAP. El Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA)<sup>138</sup> fue invitado a participar de la comisión redactora del proyecto de ley.<sup>139</sup> Mucho tiempo fue invertido en la discusión y en la negociación de propuestas donde los legisladores representantes del EP-FA actuaron activamente.

Cuando todo hacía suponer que el EP-FA daría su apoyo a la desmonopolización de ANCAP, y en la discusión sobre el proyecto en el senado, el 11 de diciembre de 2001, sus legisladores manifestaron que votarían negativamente,

---

137 En la invitación que cursaban los organizadores de este seminario se establecía, entre otros aspectos, que: «El tema de los servicios públicos es desde tiempo atrás y en nuestro país, preocupación del sistema político y de la ciudadanía, aunque centrado, a veces, en la calidad de los mismos, pero, fundamentalmente, en el futuro de las empresas públicas que los prestan. A ese respecto, entendimos que, previo a la toma de decisiones en el campo de un servicio o una empresa en particular, era preciso discutir y buscar acuerdos sobre el concepto que —con relación a los servicios públicos en general y las formas de presentarlos— conviene a la sociedad uruguaya en este siglo XXI que comienza. Es decir, determinar las bases que permitan la formulación de la necesaria política de Estado en esta materia, a partir de la situación actual y en el desarrollo de futuro, sobre unas líneas que aseguren la continuidad de esfuerzos de los distintos gobiernos, para mejor satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad uruguaya». Información obtenida en *Diario de sesiones, Cámara de Senadores. XLV Legislatura*. Segundo período ordinario de la 62.ª sesión extraordinaria, 1.º diciembre de 2001, p. 450.

138 A partir del año 1994 el Frente Amplio forma una coalición con otros grupos y pasa a denominarse Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA).

139 En las elecciones de 1999, el EP-FA obtiene el 40 % de la representación parlamentaria. Uruguay inauguraba la conformación de un sistema político de tres tercios, sin embargo el presidente Jorge Batlle prescindió de esta fuerza política. En consecuencia, sus dirigentes no fueron invitados a integrar los organismos reguladores de las empresas del Estado, a lo que se sumó una actitud también prescindente a nivel legislativo.

en general y en particular el proyecto de ley.<sup>140</sup> La izquierda no solo no votaría la ley, sino que apoyaría fuertemente el recurso de referendo que ya promovía la Federación de Funcionarios de ANCAP. Esta actitud exacerbó los ánimos y en sus intervenciones los legisladores oficialistas argumentaban las contradicciones de la izquierda. Se señalaba que esta actitud era incoherente evitando que el proyecto fuera votado por unanimidad.<sup>141</sup>

A partir de allí las intervenciones parlamentarias por parte de los legisladores se centraron en descalificar la conducta asumida por la izquierda. Se expresaron fuertes críticas, que en particular señalaban la falta de seriedad y de responsabilidad que mostraban sus legisladores. Referían a las afirmaciones realizadas por senadores frenteamplistas ante la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y en el ámbito de la Federación Rural del Uruguay (FRU), donde estos habían reconocido el déficit que mostraba el Estado, hacia el cual se habían expuesto severos juicios.

Es de señalar la presencia de las cámaras empresariales a lo largo del tratamiento que mereció el proyecto de ley sobre ANCAP. Dichos sectores exigían la baja del combustible y aspiraban a que el sistema político llegara a tener un criterio unánime al respecto.

Los senadores del Partido Nacional advertían que el EP-FA había pedido reconocimiento y concluyeron: «Se lo había dejado participar, discutir, opinar, dialogar y acordar, para que finalmente digan que no. Ahora no se podrá acusar a los partidos Blanco y Colorado del ‘no’ porque el ‘no’ no salió de esta parte. Por el contrario, ahora los escuchamos, discutimos y acordamos».<sup>142</sup> Este partido hacía hincapié en la debilidad que el EP-FA mostraba ante la presión sindical y manifestaba que

una cosa son los partidos políticos y otra, los sindicatos. Los sindicatos deben ser plurales y participativos naturalmente, y no deben ser influenciados por ningún partido político ni influenciar a estos, salvo que las opiniones coincidan [...] parece que primero hay que hablar con la dirigencia sindical y luego con su asamblea para saber si respaldan a sus representantes, y recién después hablar con los legisladores porque, de lo contrario, les pueden enmendar la plana y dejarlos «colgados del pincel» como ha sido el caso de algunos legisladores que han aportado mucho trabajo y esfuerzo en la discusión que hemos mantenido para mejorar este proyecto de ley.<sup>143</sup>

Conservando esta retórica, los legisladores blancos hacían responsable a la izquierda, que con su negativa le decía «no a nuestra industria, a nuestro productor, a nuestro agro, y también a nuestros servicios».<sup>144</sup>

---

140 *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. XLV Legislatura. Segundo período ordinario 62.<sup>a</sup> sesión extraordinaria, n.º 144, tomo 409, 11 de diciembre de 2001, pp. 477-478.

141 Ídem.

142 *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. XLV Legislatura. Segundo período ordinario 62.<sup>a</sup> sesión extraordinaria, n.º 144, tomo 409, 11 de diciembre de 2001, p. 482.

143 *Ibidem*, p. 483.

144 Ídem.

Finalmente el 7 de diciembre de 2002 fue aprobada la Ley sobre ANCAP; era la primera ley que había contado con el apoyo mayoritario de los partidos tradicionales, que aún conformaban la coalición de gobierno iniciada en el año 2000. El Frente Amplio mantuvo su posición y votó en contra, sin embargo en la interna de la izquierda se generaron fricciones, ya que algunos de sus legisladores no estaban de acuerdo con esta posición y consideraban que la ley «era buena».

La maniobra ejecutada por parte de la coalición de izquierda en relación con la ley de desmonopolización de ANCAP, en la que primero participó, luego se retiró y después apoyó la campaña prorreferendo, generó confusión en la interna frentista, con el agregado de las críticas que surgían desde filas sindicales por lo agotador y complejo que resultaba la recolección de firmas,<sup>145</sup> ya que algunos sectores del Frente estaban en contra de la iniciativa. Las ambigüedades que mostraba la coalición de izquierda no contribuían a fortalecer los apoyos a la convocatoria. Las divisiones internas que provocaba la posición de los parlamentarios que habían participado en la redacción de la ley y que no se mostraban dispuestos a apoyar el referendo causaban molestias en la Mesa Política del Frente Amplio.

En sus discursos y mensajes, Tabaré Vázquez como presidente del Frente Amplio, por un lado reconocía la labor llevada a cabo de parte de los legisladores Danilo Astori, Alberto Couriel y Enrique Rubio; por otro lado, aseguraba el apoyo al referendo.

Al interior de la coalición de izquierda existían diferentes posiciones en relación con la reforma del Estado; ya en 1995 en oportunidad de la reforma educativa las divergencias se hicieron visibles. Los sectores integrantes del Frente Amplio habían mantenido posiciones encontradas; lo novedoso en 2003 consistió en que faltaban meses para que se produjera la elección nacional y según los sondeos la posibilidad de triunfo del EP-FA era firme. Sería este el nuevo escenario en el que se desarrollaría la campaña prorreferendo en defensa de ANCAP.

## La respuesta sindical

Desde la órbita sindical no existían mayores críticas hacia el proyecto, lo que prevalecía era la desconfianza hacia el gobierno. Se entendía que apoyar la ley era darle un «cheque en blanco» al gobierno. Los desacuerdos expresados dentro de las fuerzas frentistas se reproducían al interior del sindicato de ANCAP. Arduas discusiones se produjeron en asambleas que por mayoría finalmente votaron ir al referendo.

En el caso de la privatización de ANCAP, la primera señal para los trabajadores se produjo en 1992 cuando se cerró El Espinillar, una dependencia ubicada en el departamento de Salto, donde se procesaba la caña de azúcar. El cierre de

---

145 «Sindicalistas dicen que apoyo dado en el Parlamento por sectores “progresistas” a la ley de ANCAP dificulta recolección de firmas». *Búsqueda*, 14 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 12.

esta planta supuso la redistribución de sus funcionarios en distintas dependencias estatales del país y el desempleo de los trabajadores zafrales locales. Fueron de relevancia los cambios que implicó en la fisonomía de las localidades de Belén y Constitución, convirtiéndose en lo que suele denominarse ‘pueblos fantasma’. Muchos de sus pobladores se vieron obligados a emigrar y a realizar trabajos zafrales especialmente en la citricultura donde las condiciones de trabajo y los salarios eran inferiores, y otros pasaron a convertirse en desocupados.

Luego llegó el turno de los combustibles, pero sobre este tema el Poder Ejecutivo propuso un proyecto de ley que pondría fin al monopolio de ANCAP. Desde la oposición, el discurso en defensa del proyecto de ley hizo énfasis en la baja del precio de los combustibles que esto supondría. Los sindicalistas no fueron consultados ni convocados al Parlamento. El gobierno manifestó que se trataba de asociar a ANCAP a una petrolera extranjera, lo cual, al interior del sindicato de ANCAP, provocó la presencia de sectores que no se oponían al proyecto, mientras otros entendían que se trataba de una privatización disfrazada.

La confusión fue mayor cuando la Mesa Política del Frente Amplio aceptó acompañar la redacción del proyecto de ley. Por un lado, estaban aquellos sindicalistas que depositaron su confianza en que los legisladores frenteamplistas sabrían incorporar aportes sustantivos al proyecto de ley, y otros que se opusieron, en la consideración de que no existía confianza hacia el gobierno y aceptar la ley era darle un «cheque en blanco». Estos últimos presentaron un documento a la Mesa Política del Frente Amplio donde daban a conocer sus argumentos en tanto la ley no debería ser votada. A su vez las bases frenteamplistas también presionaron a la fuerza política para que cambiara su posición.<sup>146</sup>

Luego de varias asambleas y largas discusiones, los trabajadores de ANCAP resolvieron que en caso de ser aprobada la ley se iría al referendo. Así lo testimonian algunos de sus organizadores:

Más allá de lo que se resolviera en el Parlamento (nosotros) ya preveíamos cuál iba a ser la actitud a tomar, convocaríamos al pueblo uruguayo para que la ley fuese derogada [...] estábamos convencidos de que teníamos que convocarlo.<sup>147</sup>

El proceso inicial lo hizo el sindicato y «en buena medida estábamos solo con el apoyo del PIT-CNT [...] el Frente se suma después [...] pero costó que los propios trabajadores lo entendieran».<sup>148</sup>

En el año 2002 se plantearon tres escenarios diferentes a nivel sindical. Ante los efectos de la crisis financiera, la actitud adoptada por la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU) fue negociar con el gobierno la

---

146 Entrevista a Daniel Esteves, integrante de la Comisión de propaganda del Frente Amplio. Participó activamente de la campaña en Defensa de ANCAP.

147 Entrevista a Hugo de Mello, dirigente de FANCAP. Integrante de la Comisión en Defensa de ANCAP.

148 Entrevista realizada a Mónica Correa, dirigente sindical de FANCAP. Participó activamente en la campaña en Defensa de ANCAP.

denominada ‘salida en paz’: «que minimizara los costos de la inevitable restricción de la plaza financiera. La fusión de algunos bancos privados y la reprogramación de los depósitos, fueron parte de la negociación conjunta».<sup>149</sup>

Otro escenario se presentó ese mismo año en el ámbito municipal, donde fueron permanentes los desencuentros entre la Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM) y las autoridades de la Intendencia Municipal de Montevideo. En 1990 la izquierda se hizo cargo de la gestión municipal y tres fueron los pilares sobre los cuales se sustentó su propuesta: la creación de mecanismos de descentralización, el fortalecimiento de las políticas sociales y el desarrollo de las relaciones internacionales entre ciudades.<sup>150</sup> Desde el punto de vista político se aspiró a democratizar la vida en Montevideo. Para ello se buscó crear

mecanismos que hicieran posible una participación activa de los vecinos en la gestión de los asuntos locales. En otras palabras, pasar del «vecino como contribuyente» al «vecino como ciudadano».<sup>151</sup>

En la administración de Vázquez se otorgó especial importancia al transporte colectivo.<sup>152</sup> Entre 1995-1999 y 2000-2004 la gestión estuvo a cargo del arquitecto Mariano Arana, que priorizó llevar a cabo el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Por efecto de la crisis de 2002, cayó la recaudación de la administración municipal y el plan quedó suspendido.<sup>153</sup>

El talón de Aquiles de la gestión frentista fue el plan de tercerizaciones que dispusieron los jefes en sus respectivas administraciones, que implicó la concesión a empresas privadas de la recolección de residuos, del sistema de estacionamiento tarifado o de la explotación del Hotel Casino Carrasco. Estas decisiones, que respondieron al intento de dar soluciones a los montevideanos

---

149 Moreira, C. (2004), o. cit., p. 104.

150 Garcé, Adolfo. «El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional». Revista Nueva Sociedad, n.º 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552, pp. 120-121. Disponible en <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3484\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3484_1.pdf)>.

151 Ibídem, p. 122

152 El intendente dispuso la reducción del precio del boleto mediante un subsidio a las empresas con el fin de que la flota fuera renovada. Así como también centró su gestión en el «mantenimiento y extensión del alumbrado público, regulación del tránsito y del transporte colectivo, desarrollo del saneamiento, tratamiento de residuos, cuidado de parques y plazas. También se ocupó de modernizar y calificar el aparato burocrático». En Garcé, A. (2007), o. cit., p. 121

153 La caída en la recaudación de la administración municipal detuvo el plan de obras previsto. Pero de todos modos, «Arana logró dejar su huella en la ciudad e implementó un nuevo sistema de recolección de residuos mediante contenedores [...] Las sucesivas administraciones frentistas hicieron un esfuerzo por modernizar la burocracia: así, se redujo gradualmente la plantilla (que pasó de 13000 a 8400 personas), se estableció el ingreso por concurso, se puso en práctica un sistema informático de recursos humanos y se implementó un sistema integrado de carreras y remuneraciones. También se procuró mejorar el salario real de los trabajadores, calificarlos y cambiar el esquema de incentivos. Tabaré Vázquez, por ejemplo, optó por reducir la jornada laboral, que pasó de ocho a seis horas entre los empleados administrativos y de seis a cuatro horas entre los profesionales. Durante las dos gestiones de Arana, se buscó reorganizar la estructura y modificar el sistema de ascensos». En Garcé, A. (2007), o. cit., p. 124.

sin contar con los recursos suficientes, fueron censuradas desde el propio Frente Amplio. Existieron sectores que criticaron fuertemente a las autoridades por entender que las decisiones adoptadas conducían a que la izquierda abandonase principios rectores de su programa de gobierno y no fuera coherente con su ideología. Se entendía que la izquierda asumía posturas moderadas y pragmáticas, lo cual también fue considerado por los partidos tradicionales, que en plena discusión sobre la reforma del Estado, destacaban la actitud privatizadora que mantenía el Frente Amplio en el gobierno municipal. Y según entendían, la izquierda vivía en permanente contradicción entre lo que manifestaba a nivel nacional y en lo municipal.

En el marco de los desacuerdos que se planteaban en relación con la administración municipal, tiene lugar en 2002 un paro por tiempo indefinido por parte de los funcionarios municipales, que ocuparon las oficinas de la comuna bloqueando el acceso. La demanda de estos trabajadores se centraba en el incumplimiento de un convenio firmado con las autoridades, en el que se establecía el ajuste salarial según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este conflicto representó un desafío para la coalición de izquierda. Quedó en evidencia la dificultad para el diálogo y la imposibilidad de negociar una salida al conflicto. La confrontación fue lo que caracterizó el relacionamiento entre ambas partes.

Pero los desencuentros trascendieron el ámbito municipal amplificándose, esta vez entre el EP-FA y el sindicato de ANCAP. Cuando se aprobó la Ley 17.448, los trabajadores de ANCAP

concurrimos a las barras y desde allí manifestamos que la ley sería derogada y que nosotros trabajaríamos denodadamente para hacerlo [...] hubo en el desarrollo [de la campaña] interferencias, contradicciones y las supimos resolver adecuadamente y eso permitió aparecer muy sólidos en cómo encarar la campaña. El sindicato a partir de que se resuelve, fue monolítico [...] no era fácil [llamar a referendo] porque la mayoría de la población reclamaba transformaciones en el Estado a lo cual no nos oponíamos [...] pero, [entendíamos] que lo que se planteaba no era bueno y que era una entrega a manos privadas y extranjeras y planteábamos que el paso era mantenerlo en manos del Estado para luego transformarlo.<sup>154</sup>

Finalmente la ley recibió aprobación con la mayoría de los votos, excepto los del EP-FA, que a partir de ese momento apoyó la iniciativa a referendo.

Por su parte los legisladores oficialistas sostenían:

Estamos comprobando la soviétización del Frente Amplio; el gobierno del sindicato es una opción válida pero que nos marquen el camino [...] porque a la hora de tener que plantear algún otro asunto, primero hablaremos con los sindicatos y recién luego con los señores senadores, a fin de que no sean desairados en aquello que acuerden con nosotros.<sup>155</sup>

154 Entrevista a Hugo de Mello, o. cit.

155 *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. XLV Legislatura, segundo período ordinario 62.ª sesión extraordinaria, n.º 144, tomo 409. 11 de diciembre de 2001, p. 483.

Los legisladores criticaron al sindicato de ANCAP por no haber manifestado antes su oposición y haberse mantenido en silencio. Responsabilizaron a la izquierda ante el cambio de actitud, buscaron generar conflicto en la interna frentista, donde destacadas figuras se opondrían a dicha convocatoria, por entender que la ley era buena.

Iniciadas las acciones prorreferendo y en plena etapa de recolección de firmas, se produjo el cierre de la planta de alcoholes (2002) ubicada en Montevideo. En ese momento se le planteó una disyuntiva al sindicato. Si dejaban pasar la acción del gobierno y se concentraban en la recolección de firmas, o si deberían ocupar la planta en respuesta a lo ocurrido. Finalmente esto último fue lo que ocurrió. Si bien no pudieron evitar que la planta cerrara, sí lograron que otros trabajadores dieran su apoyo y se integraran a las brigadas a juntar adhesiones. Como sostiene una de sus protagonistas: «La pérdida de Alcoholes dio más apoyo al referendo. La gente salió barrio por barrio, casa por casa y salimos a la calle verano e invierno juntando firmas, fue maratónico».<sup>156</sup>

Durante la recolección de firmas, se interpusieron dos campañas: la de la Unión Ferroviaria<sup>157</sup> y la de la Federación de Funcionarios de las Obras Sanitarias del Estado (FFOSE). Ambas organizaciones se preparaban a convocar a plebiscito. Esto llevó a que el PIT-CNT reconociera que los gremios deberían centrar sus esfuerzos en ANCAP y evitar que la atención se distrajera. Ante esta diversidad de iniciativas, la Mesa Representativa del PIT-CNT realizó una fuerte autocrítica en los distintos gremios y llamó a realizar un plan de movilizaciones con el fin de reunir las firmas para el referendo de ANCAP. Su secretario general reconocía que el problema de los gremios era distinto y llamó a concentrarse de lleno en el tema de ANCAP.

Al estado de confusión imperante, se sumó el apoyo dado a la iniciativa por la ley durante el proceso de sanción legislativo por parte del EP-FA, lo cual dificultaba la adhesión de los propios frentistas.<sup>158</sup> El hecho de que senadores del Frente Amplio hubiesen participado en su redacción, como lo había dispuesto la Mesa Política, y que a la hora de votar el Frente Amplio lo hiciera por la

---

156 Entrevista a Mónica Correa, cit.

157 Los trabajadores de la Administración de Ferrocarriles del Estado se oponían a los artículos 22, 150, 156 y 157 de la Ley 17.556 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, que entre otras cosas suprimió los servicios médicos para los funcionarios y transfirió el control de las vías y parte de las subvenciones que recibe el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB). Estos funcionarios optaron por ir al referendo, es decir, por la vía corta y necesitaban el 2 % de las firmas de los inscriptos en el registro electoral. El lanzamiento de la campaña se realizó en medio de la dificultosa campaña de recolección de firmas por ANCAP.

158 «Dirigentes sindicales planteaban que “cuando salimos a recoger firmas lo primero que se nos plantea es que hay fuerzas progresistas que (apoyaron) la ley [...] admitimos que es un argumento difícil de revertir y genera debilidad en la militancia”. En «Sindicalistas dicen que apoyo dado por el Parlamento por sectores “progresistas” a la ley de ANCAP dificulta la recolección de firmas». Búsqueda. 14 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 12.

negativa y se plegara al referendo no dejó de confundir a la ciudadanía; trajo debates internos y serias dificultades entre la propia militancia.

Uno de los rasgos de esta campaña estará dado por la pugna entre los sectores organizados, en particular el sindicato de ANCAP y la coalición de izquierda. Lo convulsionado del momento político y social del año 2002, como ya se ha mencionado, explica en parte la relevancia que adquiere el referendo. Su singularidad consiste en que será el primer referendo que cuente con el apoyo político solo del Frente Amplio. «El resultado del referendo expresaba el enorme descontento de la gente con el gobierno, profundizando las asimetrías entre gobierno y soberano que se constituiría en una suerte de ‘ensayo’ para las elecciones de 2004».<sup>159</sup>

Desde la dimensión social se advirtió que por las propias circunstancias que vivía el país, el referendo logró aglutinar y concentrar a la militancia. Todos los esfuerzos se volcaron a ganar y esto llevó a que la búsqueda de otro tipo de salida, ante los embates de la crisis, quedara desautorizada.

### El gobierno y los partidos políticos

Es durante la recolección de firmas para el referendo en defensa de ANCAP que se produce la crisis económico-financiera de 2002. Ante esta situación, desde el mundo político las reacciones fueron variadas. El Partido Nacional prefirió tomar distancia y se retiró de la coalición de gobierno, en particular de los ministerios; permaneció en la dirección de los entes autónomos. El presidente quedaba solo. A pesar de las expectativas que existían y frente a la gravedad del momento, el gobierno de Jorge Batlle no llamó a la izquierda a cogobernar para de esa manera asegurarse apoyos en momentos que resultaron ser críticos.

Con la crisis a pleno en 2002, el presidente sostenía que a la sociedad uruguaya le costaba asumir los cambios y hacía referencia a la resistencia ante las reformas estructurales que impidieron las transformaciones del país. De manera resignada el presidente afirmaba: «esta sociedad no tiene fuerza propia» y Uruguay cambiará con el esfuerzo externo. Estas declaraciones le valieron el rechazo de amplios sectores de la población. La prensa a su vez señalaba que el presidente asumía frente a la emergencia social una actitud pasiva, conformista y cómoda.<sup>160</sup> «El gobierno del presidente Jorge Batlle ha comenzado a recorrer su segunda mitad con una comunidad en estado de desasosiego, fácilmente perceptible en todos los estratos sociales, producto de una profunda crisis económica y de la inquietud que la población siente porque no ve luz al final del túnel».<sup>161</sup>

Desde ambos partidos tradicionales brotaban las críticas con respecto a la timidez con que habían sido llevadas a cabo las últimas reformas de UTE y Antel.

---

159 Moreira, C. (2004), o. cit., p. 115.

160 Gianelli, Daniel, «Reconocimiento de un fracaso». *Búsqueda*. 14 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 4.

161 Paolillo, Claudio, «Una nueva realidad». *Búsqueda*. 14 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 2.

En particular aludían al proyecto de ley de la segunda reforma emprendida hacia Antel: el presidente Batlle había declinado su posición al dejar sin efecto el tratamiento de la ley a nivel parlamentario. Y en el caso de UTE, la población no había dado lugar al referendo, sin embargo el Poder Ejecutivo no había implementado los cambios dispuestos en la ley.<sup>162</sup>

Desde el Partido Nacional el expresidente Lacalle manifestaba estar dispuesto a abandonar la postura en relación con la propiedad de las empresas del Estado, dejar de preocuparse por la propiedad y atender más la gestión. Pero dentro de su sector, el herrerismo insistía en que el carácter estatista de la sociedad uruguaya impedía el despegue del Estado.

El Estado de bienestar está en crisis, hay que renunciar a todo dogmatismo político y tener un pensamiento abierto y flexible. No se creía en el Estado como solución. La sociedad uruguaya no puede seguir por este camino de estatismo, porque no hay solución de fondo con este tamaño del Estado. Es un país aplastado, aprisionado, atado a su burocracia. Esa burocracia pelea, lucha y logra arrastrar a una parte importante de la población que cree que el mantenimiento de esa burocracia no la paga con sus impuestos.<sup>163</sup>

Desde esta colectividad política se insistía en que se debía dar un debate que mostrara una posición clara por parte del gobierno.

Lo cierto es que el referendo de ANCAP generaba en la interna de los partidos tradicionales, discusiones y críticas en relación con cómo habían sido aplicadas las reformas. Los temores de que la ley lograra ser derogada se justificaban no solo con respecto al freno que suponía en relación con los combustibles, sino principalmente en el plano político, dado que los pronósticos vaticinaban un posible triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales, por primera vez en la historia del país.

Las cúpulas de los partidos tradicionales apelaban a la gente. Se entendía que debían hacer campaña en defensa de la ley, único camino para que los uruguayos «puedan creer en sus dirigentes políticos» y se puedan consolidar «políticas de

---

162 En momentos en que las preocupaciones por parte de la derecha se hacían cada más visibles se publicaba en la prensa un informe sobre las mil empresas top de Uruguay. El informe había sido elaborado por MC Consultores; en él se daba a conocer un ranking de ventas que estaba encabezado por las empresas estatales ANCAP, Antel y UTE. El informe señalaba que «pese a las profundas alteraciones que está sufriendo la economía uruguaya como consecuencia de la crisis, el liderazgo empresarial no ofrece grandes variantes». El peso de las empresas públicas (ANCAP, Antel, UTE, BSE, OSE, Correos y AFE) fue del 29,6 % de la facturación de las 350 empresas con mayor venta en el año 2001». En «De las siete empresas con mayor facturación en Uruguay seis son propiedad del Estado, según ranking anual». *Búsqueda*. 10 de octubre de 2002. Montevideo, p. 18.

163 «Mercader y Brovetto expusieron sus diferencias sobre el Estado uruguayo». *Búsqueda*. 31 de octubre de 2002. Montevideo, p. 13.

Estado a futuro». En el entendido de salir «casa a casa» y a «tocar timbre dos veces, la primera con el texto de la ley, y la segunda con la papeleta celeste».<sup>164</sup>

Al respecto, también las gremiales empresariales mostraban su preocupación. La difusión de un documento firmado por las correspondientes Cámaras daba a conocer su posición a favor de la ley por entender que «su derogación afecta directamente a la producción y a los costos que el Estado le transfiere a los privados [...] estamos en contra del peso del Estado y de los monopolios y estamos a favor de la asociación porque queremos abaratar las tarifas».<sup>165</sup>

Desde el EP-FA se buscó asociar el voto a la situación del país y encauzar el descontento y la falta de confianza en el gobierno a favor del referendo. Para muchos se constituía así la antesala del triunfo de la izquierda en 2004. Esta fuerza política asumía el desafío de medir sus fuerzas y saber a ciencia cierta cómo respondía la población en tiempos de crisis, desasosiego y desesperanza. En relación con el Estado, Vázquez planteaba:

Nosotros no queremos que el Estado sea todo, que esté omnipresente, que sea lo mejor, que sea lo más importante, que abarque todo... No. Esta no es nuestra concepción del Estado y tampoco aplaudimos la confrontación. Basta que alguien quiera trabajar y producir para que el Estado le caiga con impuestos. Este Estado que hoy tenemos —afirmaba— no lo creamos nosotros. Más aún, durante decenios hemos criticado a este Estado que, para decirlo de una manera muy clara tiene demasiado tejido adiposo, muy poco músculo y casi nada de cerebro. Nosotros queremos transformar a este Estado, queremos transformarlo.<sup>166</sup>

El vicepresidente de la coalición, Jorge Brovetto enfatizaba que:

la caracterización del Estado va a hacer un retorno claro y expreso hacia la solidaridad y hacia una nueva ética donde se superen todos los desvalores provocados por la sociedad de consumo y la idea de vida fácil...deberá ser una etapa en la que el Estado asuma el liderazgo del desarrollo [...] democratizar al Estado. [...] La construcción de un Estado fuerte, moderno, representativo de la nación, de profunda inclusión social, que sirva a la sociedad y no meramente al gobierno y que construya un país productivo, con un inmenso sentido de equidad y transparencia [...] seguramente en ciertos ámbitos la presencia del Estado será necesaria para una participación del sector privado, que no podrá hacerlo en solitario. Para lograrlo se hace referencia a nuevas formas de participación ciudadana ya que la práctica política oficial ha marginado, la ha

---

164 «Cúpula del gobierno cree que suerte electoral de lemas tradicionales se juega en el referendo». *Búsqueda*, 1.º de octubre de 2003. Montevideo, portada.

165 El documento fue firmado por el presidente de la Cámara de Industrias, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara Mercantil de Productos del País, la Asociación Rural (ARU) y la Asociación Nacional de Broadcasters (ANDEBU). En «Gremiales empresariales preparan defensa de ley que habilita la asociación de ANCAP con privados». *Búsqueda*. 18 de setiembre de 2003. Montevideo, p. 9.

166 «Vázquez advirtió que el Estado es “una carga muy pesada” para la producción y el trabajo». *Búsqueda*. 25 de setiembre de 2003. Montevideo, p. 5.

desprestigiado, e inclusive la ha estigmatizado [...] se requiere abrir espacio para la participación de los ciudadanos, las regiones, las comunidades, reafirmar los mecanismos de democracia directa, es decir construir una nueva ciudadanía.<sup>167</sup>

Estas eran afirmaciones que adquirirían trascendencia: la izquierda adelantaba su programa de gobierno.

Más allá de las idas y venidas y de las confrontaciones que existieron, las firmas se lograron y la campaña luego de los resultados electorales fue considerada un éxito. Desde la prensa oficialista se reconocía:

La abrumadora victoria del «Sí» en el referendo sobre la ley de ANCAP, aunque previsible, evidenció una situación inédita en el país. Nunca antes una opción electoral apoyada por blancos y colorados había sido rechazada en las urnas, un dato que preparaba un año electoral «sin parangón», según los analistas, quienes coincidieron en señalar el «voto castigo» como crucial desencadenante de los resultados.<sup>168</sup>

El 7 de diciembre de 2003 fue derogada la Ley 17.448. La ciudadanía había acudido a las urnas y con el 63% de los votos había derribado los intentos de desmonopolizar y asociar ANCAP con capitales extranjeros. Sin duda, lo ocurrido no tenía precedentes no solo porque la ciudadanía había desobedecido lo resuelto por los partidos tradicionales, sino también porque era el primer referendo que se ganaba con el apoyo del Frente Amplio. Lo que expresaba la confluencia del Frente Amplio y el movimiento sindical, cuyo protagonismo fue notorio, junto con otras organizaciones sociales.

## ¿Tercerización o privatización?

### Defendamos el agua

El plebiscito en defensa del agua se ubicó en un contexto de movilización y triunfalismo por parte de las fuerzas de izquierda y las organizaciones sociales, debido a los resultados favorables del referendo de ANCAP. Igualmente es de señalar que las fuerzas que desde un principio impulsaron la realización de un plebiscito para el caso del agua habían comenzado sus movilizaciones y recolección de firmas tiempo atrás. De todas formas la magnitud de los acontecimientos sucedidos en el país y el protagonismo asumido por el referendo de ANCAP habían mantenido poco visible los esfuerzos ya emprendidos en defensa del agua.

El tema del agua y su futura privatización fueron motivo de preocupación y ocupación por parte del Poder Ejecutivo durante el gobierno de Luis A. Lacalle (1990-1995). En diciembre de 1992 el directorio de OSE otorgó concesiones de obras públicas como las de agua potable y alcantarillado

167 «Mercader y Brovetto expusieron sus diferencias sobre el Estado uruguayo». *Búsqueda*. 31 de octubre de 2002. Montevideo, p. 13.

168 «Referendo evidenció nuevo mapa político». *El País Digital*. 31 de diciembre de 2003, año 8, n.º 2706. Montevideo. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/Anuarios/03/12/31>>.

en algunos departamentos del país. Por la vía de concesiones se retomaban iniciativas hacia servicios del Estado que continuaban vigentes en la agenda de gobierno. La participación privada en los servicios del agua se concretaba sutilmente. El 11 de diciembre de 1992 se inició un proceso que culminó casi un año después, cuando OSE finalmente otorgó la concesión de los servicios de agua potable y saneamiento en la zona este del arroyo Maldonado a la empresa Aguas de la Costa. En 1997 se produjo el ingreso de Aguas de Barcelona (subsidiaria española de la francesa Suez) a la sociedad anónima Aguas de la Costa, con una participación accionaria del 60 %.<sup>169</sup>

La Federación de Funcionarios de OSE exigió que se dejase sin efecto la Ley 17.277 aprobada en noviembre de 2000 que establecía que el ente: «Podrá proveer a terceros a título oneroso, el suministro de agua sin potabilizar para ser destinada a finalidades diversas de consumo humano, siempre que la disponibilidad del recurso natural resulte excedentaria». Ese mismo año las concesiones a privados continuarían, es así como se otorga a la empresa Uragua, subsidiaria de la española Aguas de Bilbao, el resto del departamento de Maldonado (con excepción de Aiguá): «Se trata de una concesión por un período de 30 años, abarcando a una población de aproximadamente 120 mil habitantes».<sup>170</sup>

Progresivas prácticas se llevaron a cabo por parte del gobierno hacia lo que pretendían ser los primeros pasos hacia la privatización de este servicio. Si bien el sindicato advertía lo que estaba sucediendo, fueron pocos los que quisieron escuchar. En 2003 se hacen evidentes las intenciones gubernamentales sobre los servicios de OSE. En particular las modificaciones que el Poder Ejecutivo y el directorio de OSE rubrican con la firma de contratos con la empresa franco-española Uragua en el otorgamiento de derechos de suministro de agua y saneamiento, con la oposición del Partido Nacional y el Frente Amplio. Los movimientos del gobierno se concretarían inicialmente en el departamento de Maldonado.

Desde el directorio de OSE se afirmaba que estos pasos no significaban que se privatizara, sino que era el tan mentado proceso de tercerización que posibilitaba al Estado otorgar concesiones a privados para un mejor suministro del agua, especialmente en los departamentos de Maldonado y Canelones. Para suavizar los emprendimientos, las autoridades aseguraban que dichas empresas contaban entre sus empleados con exingenieros y funcionarios de OSE.<sup>171</sup>

La gravedad que comprendían estas decisiones estaba dada en el fracaso de las concesiones otorgadas: las empresas no cumplían con lo estipulado en los contratos. No se invirtió en obras ni en el mantenimiento de las redes; no había mejorado el suministro del servicio de agua y las tarifas eran exorbitantes. Sin embargo, el presidente Jorge Batlle mantenía su posición de que Uragua

---

169 Santos, Carlos (comp.) (2006). *Agua en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ed. de la Canilla. Montevideo, pp. 85-86.

170 Santos, C. (2006), o. cit., p. 68.

171 «Privados quieren el área comercial». *Búsqueda*. 9 de enero de 2003. Montevideo, p. 15.

continuara,<sup>172</sup> porque constituía una señal positiva a los capitales extranjeros que venían a invertir en Uruguay y se apostaba a su permanencia.

### La respuesta social y política

En el año 2000 se creó la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida que estuvo integrada por el sindicato de OSE, organizaciones vecinales y organizaciones ambientalistas, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM), la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas (Onajpu), como así también se contó con el apoyo y el asesoramiento de destacados abogados constitucionalistas, docentes de las facultades de Ciencias, Ingeniería y Arquitectura. Se establecieron formas de funcionamiento horizontal, donde no existieron protagonismos ni liderazgos, y se discutía y resolvía colectivamente y por consenso. Las movilizaciones fueron permanentes. Luego de que la comisión resolviera que el tema del agua debía ser plebiscitado, surgió un documento alternativo de reforma constitucional. En él se establecía que el agua es un derecho humano fundamental; la norma debía asegurar el libre acceso del ciudadano y al mismo tiempo preservar los recursos hídricos.

La reforma proponía la concreción de una política nacional del agua y del saneamiento. Todo lo cual se complementaba con una política nacional en defensa del patrimonio nacional, contra las ya existentes inversiones privadas, y preventivamente, por las que podrían venir en el futuro. En particular, abordaba el tema de las indemnizaciones a las empresas ya radicadas en territorio nacional. Este punto fue el más discutido y el que generó desencuentros para alcanzar el apoyo a la campaña por parte de los políticos. Lo cierto es que la propuesta logró ser inédita y trascendió a nivel mundial. Es un texto integral, preventivo y propositivo.

La presidenta de la comisión, Adriana Marquisio, recuerda que era:

un documento bastante largo. Fue un texto consensuado, donde se analizaba lo declarativo, pero también las herramientas puntuales que impedían que por diferentes mecanismos se avanzara hacia la privatización. Ni concesiones de agua potable ni asociaciones con empresas. Algo que trabara todos los mecanismos que proponía el modelo neoliberal. Era una propuesta diferente a los otros casos (de referendos) en que se salía en contra de una ley. Esto fue algo propositivo, previendo la privatización. En una primera parte era la defensa del agua pero luego, una defensa del ciclo hidrológico y el tema de la cuenca debía poseer una protección nacional. Ahí se plantea que la política nacional de aguas va a estar basada en determinados principios: solidaridad con las financiaciones futuras, manejo sustentable, planificación y control. Una propuesta sumamente revolucionaria que tiene que ver con una nueva concepción del Estado y con quiénes son

---

172 «Uruguay seguirá en Maldonado pese al rechazo de blancos y frentistas». *Búsqueda*. 9 de enero de 2003. Montevideo, p. 15.

los principales actores en la definición de las políticas. Le da poder a las localidades sobre el agua, soluciones técnicas y presupuestales.<sup>173</sup>

Luego de haber obtenido aproximadamente cien mil firmas, la comisión logró concretar los apoyos políticos provenientes del EP-FA y dentro Partido Nacional, el sector de Alianza Nacional.

Quienes desde un principio se opusieron a las concesiones fueron los vecinos de Maldonado, que experimentaron los aumentos tarifarios y las consecuencias de no cumplimiento de lo acordado con el gobierno por parte de las empresas. Estos vecinos se movilizaron junto con los trabajadores de OSE, pero las protestas no lograban trascender a nivel nacional. De todas maneras estas acciones sirvieron de referente a otros vecinos ubicados en Canelones hacia donde fueron extendidas las concesiones.

Fue un largo proceso que pasó por varias etapas que estuvieron pautadas en un principio por la soledad de estas organizaciones y por la escasa resonancia de sus movilizaciones y protestas, para luego dar lugar a una verdadera hazaña electoral como fue la reforma constitucional. Esta campaña se caracterizó por la construcción de redes al interior del país, ya que incluyó en la comisión a los más variados actores sociales. A nivel regional, al tomar contacto con los foros mundiales que se inauguraron en Porto Alegre, permitió que los organizadores se proveyeran de otras realidades, este fue el caso de Bolivia. Integrantes de la comisión participaron del foro de Porto Alegre, donde tomaron contacto con dirigentes que participaban en la guerra del Agua.

La comisión se vinculó también con las redes mundiales y alcanzó un nivel de cooperación que transformó al plebiscito en un foco de atención mundial. Esto a su vez posibilitó que el tema del agua quedara inicialmente vinculado con la defensa del medio ambiente. Ya no se trataba solo de preservar el agua, sino de su defensa, porque se la consideraba un derecho humano fundamental y se la proyectaba en el desarrollo sustentable de Uruguay.

Haber quedado inserta en una campaña electoral, por un lado, favoreció a la campaña en Defensa del Agua por la efervescencia natural de la población; aun más cuando en la elección de 2004 la izquierda podría resultar ganadora en primera vuelta. Pero en otro aspecto, le planteó desafíos e incertidumbres. Eran tiempos electorales, tiempos de promesas y de pugnas partidarias. Haber logrado el apoyo de fuerzas políticas como el EP-FA y el sector mayoritario (Alianza Nacional) dentro del Partido Nacional fue medular, pero a la vez puso a prueba a la propia comisión. Los matices de Jorge Larrañaga (PN) con respecto a la Reforma del Agua y los contactos y los viajes del candidato del EP-FA, Tabaré Vázquez, a España<sup>174</sup> preocuparon a los organizadores. La Reforma del

---

173 Entrevista a Adriana Marquisio realizada en mayo de 2007. Militante de base en el momento en que comienzan las acciones en defensa del agua. Presidenta de la Comisión pro plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida.

174 «La reforma constitucional sobre el agua amenaza convertirse en un nuevo dolor de cabeza para el FA, que incurre en contradicciones». *Búsqueda*. 8 de julio de 2004. Montevideo, p. 5.

Agua colocaba a estos políticos en la frontera de lo posible y lo que se podían permitir sin perder votos. El mensaje hacia los empresarios y hacia las empresas transnacionales que se encontraban ya haciendo uso de las concesiones en el país hizo que la reforma fuera «una piedra en el zapato» para la izquierda como para la derecha. La cautela y la convicción que mantuvo la comisión fue sin duda un aspecto que permitió llegar a la meta final. La Comisión en Defensa del Agua fue portadora de cambios en la acción colectiva, porque ponderó un funcionamiento horizontal y deliberativo, poniendo en discusión el medio ambiente como tema de interés.

Logrado el objetivo, las comisiones se disolvieron y no se continuaron las acciones. Todo da a entender que al expresarse la voluntad popular, se dio cierre a este proceso. La excepción fue la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida, que continuó sus acciones luego de haber alcanzado el 64 % de los sufragios. Existe, por parte de sus integrantes, una clara voluntad de permanecer más allá de los apoyos políticos obtenidos durante la campaña. Es de observar que a pocos días de votada la reforma, la Mesa Política del Frente Amplio retiró a sus delegados de la Comisión, mientras permanecieron las demás organizaciones. A partir de ese momento, las acciones estuvieron encaminadas a efectivizar la decisión electoral manifestada por la ciudadanía, en particular la concreción de una política de Estado referida en los más amplios términos al usufructo del agua. Por otra parte, la preocupación por el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales conceden motivo a que la comisión permanezca.

Fueron permanentes las movilizaciones por parte de los trabajadores de OSE y los vecinos. En un principio el apoyo resultó difícil por la escasa sensibilidad que mostraba la población. Hay que tener en cuenta que en Uruguay el acceso al agua no es un problema ni presenta situaciones dramáticas, como sí se puede observar en otros países latinoamericanos donde el acceso al agua es un privilegio. Llegar a la población supuso la utilización de un discurso que enfatizó la ineptitud que mostraban las empresas contratadas y en la definición del agua como un derecho humano fundamental. La Comisión en Defensa del Agua y por la Vida creada a partir de 2000 dirigió la campaña de recolección de firmas en pos de un plebiscito. La tarea se vio limitada y dificultada por el protagonismo que alcanzó la movilización de la Comisión en defensa de ANCAP, aunque haya primado la persistencia de los organizadores.

Esta campaña contó con el apoyo del Frente Amplio, pero la militancia y la organización estuvo en manos de la Comisión; junto con los trabajadores de OSE estuvieron los vecinos, las organizaciones sociales que acompañaron en los anteriores referendos y se sumó la participación activa de organizaciones ambientalistas. La iniciativa a plebiscito contó también con el apoyo de Alianza Nacional, el sector mayoritario del Partido Nacional.<sup>175</sup>

---

175 «La guerra del agua llega al Uruguay. Un plebiscito que divide las aguas». *Brecha*. 16 de octubre de 2004. Montevideo, p. 5.

El Partido Independiente (PI)<sup>176</sup> elaboró un proyecto alternativo que fue apoyado por el Partido Colorado y dentro del Partido Nacional, por el herre-rismo. Tal emprendimiento no prosperó porque no alcanzó los votos requeridos en la Asamblea General.

Desde la Comisión se propuso modificar dos artículos de la Constitución y adicionar una disposición transitoria.

Artículo 47, agréguese:

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales.

1. La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:
  - a. El ordenamiento del territorio, conservación y protección del me-dio ambiente y la restauración de la naturaleza.
  - b. La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográ-ficas como unidades básicas.
  - c. El establecimiento de prioridades para el uso del agua por regio-nes, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abas-tecimiento de agua a poblaciones.
  - d. El principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento debe hacerse anteponiendo las razones de orden so-cial a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier forma vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2. Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.
3. El servicio público de saneamiento y el servicio público de abaste-cimiento de agua para consumo humano serán prestados exclusiva y di-rectamente por personas jurídicas estatales.
4. La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua a otro país, cuando este se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

Artículo 188 agréguese:

- Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a los servicios públicos de agua potable y saneamiento.
- Disposiciones Transitorias y Especiales

---

176 «El plebiscito del agua. Sofisma con olor a agua de pozo». *Brecha*. 22 de octubre de 2004. Montevideo, p. 9.

Agréguese la siguiente:

- Z") La reparación que correspondiere por la entrada en vigencia de esta reforma no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas.

Se lograron 282 000 firmas que habilitaron la realización del plebiscito. El 31 de octubre de 2004 la ciudadanía en un 64,7 % daba lugar a la reforma. Se convertía así en el primer plebiscito cuya resolución quedaba en manos del nuevo gobierno de izquierda, que en primera vuelta y con 50,1 % había ganado las elecciones nacionales. Una nueva página de la historia se comienza a escribir en Uruguay.

### Consultas populares: rasgos relevantes

*El interior costó menos que Montevideo. Había más arraigo, pesaba más lo local, lo nuestro, la defensa del patrimonio, era mejor entendida.*

CARLOS LONGO,  
dirigente sindical de SUTEL

*El país respondió muy bien y nos asombró con su respuesta. Acampábamos en las orillas de los caminos para llegar pueblito a pueblito.*

Hugo de Mello,  
dirigente sindical de FANCAP

*En el caso del agua fue una propuesta sumamente revolucionaria que tiene que ver con una nueva concepción del Estado y quiénes son los principales actores en la definición de las políticas.*

Adriana Marquisio,  
dirigente sindical de FFOSE

En un contexto histórico de globalización, la intensidad y la dirección de la acción colectiva en Uruguay está pautada por el sistemático uso de la democracia directa. En los doce últimos años la sociedad exteriorizó y condujo sus protestas por la vía institucional. Entre 1989 y 2004 se produjeron once consultas electorales<sup>177</sup> por iniciativa popular a través del recurso de referendo o de plebiscito previstos en la Constitución. Estas iniciativas fueron inauguradas —como ya se ha mencionado— en 1989 con la consulta sobre el tema de los derechos humanos; posteriormente tuvieron lugar las vinculadas a temas sectoriales, y otras que buscaban evitar el proceso de privatización que se pretendía implementar en el

---

177 Los referendos y los plebiscitos por iniciativa popular fueron: 1. Derogación parcial de la Ley de Caducidad (referendo, 1989), 2. Reajuste de pensiones y jubilaciones (plebiscito, 1989), 3. Ley de Empresas Públicas (referendo, 1992), 4. Derogación de cambios introducidos por la Rendición de Cuentas en materia de seguridad social (plebiscito, 1994), 5. Disposición de otorgar el 27 % del presupuesto a la educación pública (plebiscito, 1994), 6. Derogación de la ley que crea el Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional (referendo, 1998), 7. Derogación del artículo 29 de la Ley de Inversiones (referendo, 1998), 8. Autonomía financiera del Poder Judicial (plebiscito, 1999), 9. Derogación parcial de la Ley de Urgencia (referendo, 2001), 10. Derogación de la Ley de ANCAP (referendo, 2003), 11. Reforma de la Constitución sobre el Agua (plebiscito, 2004).

país. Centraremos nuestro análisis en estas últimas, en particular analizaremos la acción colectiva en el Referendo en Defensa de las Empresas Públicas (1992), el Referendo en Defensa de ANCAP (2003) y el Plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida (2004). Estos tres casos resultaron exitosos y cumplieron las instancias requeridas, lo cual nos permite conocer en su totalidad las dinámicas, reconstruir la trama social y política, sus rasgos; entre ellos analizaremos: los contextos, la construcción de un ‘tiempo cívico’, el mensaje emitido y sus etapas, y la conformación de una ‘arena cívica’. A partir de aquí, aproximaremos dilucidaciones hacia el caso del referendo de UTE, que resultó fallido.

## Los contextos

En años diferentes, las tres campañas resultaron ser exitosas y se dieron a conocer una serie de acciones a partir de las cuales se abrió una nueva experiencia en el país. Para una mejor comprensión de lo sucedido se presentan brevemente los contextos, lo que permite advertir comparativamente las diferencias, y a la vez, las similitudes en los procesos.

### Entre la «cohabitación» y la crisis

En los años noventa se inauguraron cambios políticos de relevancia para el país. En 1989 el Frente Amplio llegó al gobierno municipal de Montevideo, y esto produjo la convivencia del Partido Nacional en el gobierno de la nación y la izquierda en el departamental. Un hecho histórico que abría nuevas formas de hacer y pensar la política y donde pasarían a ser medulares nuevas concepciones en cuanto a la figura del Estado.

El tema de los derechos humanos marcaba una impronta en el proceso histórico uruguayo. Con su voto del 16 de abril de 1989 la ciudadanía ratificó la Ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Esto determinó que para el 41 % de la población que había votado por su derogación quedara cancelada la búsqueda de verdad y justicia. La impunidad se perpetuaría por un largo tiempo. Uruguay recuperaba la democracia, pero veía impedida la posibilidad de hacer justicia en defensa de los derechos humanos. El desenlace de este tema puso en evidencia nuevas formas en que la sociedad comenzaría a exteriorizar y a conducir sus protestas.

En este nuevo escenario, que pautaba cambios pero a la vez mantenía continuidades, la estabilidad y la defensa de la democracia eran apreciadas por todos los actores y los agentes sociales. Una democracia que podía ser entendida de diversas y múltiples maneras, pero que, a diferencia de los años sesenta, todos valoraban. La defensa de la democracia pasó a ser medular y transversal a todos los actores sociales, más allá de sus procedencias, sus lealtades partidarias, sus afiliaciones políticas. La democracia que en su confirmación traía libertades, pero que conviviría —como muchos sectores entendieron— con la impunidad, lo que provocaba que se instalara un estado de ánimo caracterizado

por una profunda apatía y desesperanza, en particular en aquellos sectores organizados que habían impulsado el referendo de 1989. El «no te metas» y «de eso no se habla» sustituyó momentáneamente el empuje transformador que, iniciada la transición, habían mostrado estos sectores. Revertir este estado de ánimo fue una de las tareas de los organizadores del referendo en Defensa de las Empresas Públicas de 1992.

Iniciado el nuevo siglo, otro escenario se presentaría para el referendo en Defensa de ANCAP (2003) y en el plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida (2004), donde ambos se insertan. Sentimientos de expectativas y de esperanzas colmaron el nuevo siglo, que al iniciarse ya daba indicios del malestar ciudadano ante una crisis económica que se había instalado en 1999<sup>178</sup> y estallaría en julio de 2002 al colapsar el sistema financiero. Se auguraba el posible triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales que tendrían lugar en 2004. Esto definiría las futuras estrategias que asumirían los dirigentes de los partidos tradicionales, que en lo esencial buscarían revertir las preferencias electorales que daban a conocer las encuestas.

Puesta de manifiesto la crisis financiera de julio de 2002, las reacciones sociales no se hicieron esperar. La ira y la desesperación de amplios sectores de la población fueron inocultables. En el plano político se produciría el retiro del Partido Nacional de la coalición de gobierno. Los acontecimientos se sucedían vertiginosamente. Ante el vacío de poder y en plena crisis, el presidente del EP-FA, Tabaré Vázquez, aseguraba «lealtad institucional» hacia el gobierno: «El país hoy requiere sensatez, acuerdos, rumbos ciertos y objetivos precisos para recuperarse y seguir adelante. Asumir esta conducta no supone ‘desconocer’ otros ámbitos [...] como la campaña por ANCAP». Y afirmaba que «la izquierda no se empantana en actitudes fatalistas».<sup>179</sup>

Ante la retirada del Partido Nacional y las declaraciones del líder del EP-FA, el gobierno de EE.UU. tomaba nota y veía con preocupación la situación uruguaya. Al respecto, la prensa comentaba:

La estabilidad política lograda en los últimos siete años en base a una coalición gubernamental entre los colorados y blancos había sido reconocida

---

178 «Luego de una década de crecimiento económico, en 1999 se inicia una crisis económica desencadenada por el adverso contexto regional y agudizada por medidas macroeconómicas internas. Muchos especialistas consideran que esta ha sido la crisis económica más importante de la historia moderna del Uruguay. El PIB por habitante se redujo entre 1999 y 2002 un 30 %, al tiempo que, luego de varios años de estabilidad, se disparó un proceso inflacionario y se produjo una fuerte devaluación de la moneda local». En Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea (2005). «La emigración uruguaya durante la crisis de 2002», *Documentos de Trabajo* 03/05, Instituto de Economía, FCEA, Universidad de la República, p. 6.

179 «Vázquez garantizó “lealtad institucional”». *Búsqueda*. 14 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 10.

públicamente por funcionarios estadounidenses como una ventaja comparativa del país en una región caracterizada por las turbulencias.<sup>180</sup>

Desde el gobierno de Jorge Batlle se temió un alzamiento social que lograra ser incontrolable. El ministro de Defensa, Yamandú Fau declaraba en la prensa:

Tenemos que contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas para que el país viva pacíficamente. Yo no digo que estemos en la inminencia de un conflicto armado. Pero hay manifestaciones que son preocupantes. Hay una reiteración en los escraches [...] ha habido insultos al presidente de la República, ha habido en forma organizada asaltos a supermercados. Hay un grado de intolerancia muy fuerte. Por suerte, hoy es en sectores muy minoritarios. Pero eso no quita que desde el ministerio tengamos que estar alertas a una situación que es realmente preocupante y que no se compadece con el Uruguay que nosotros queremos tener.<sup>181</sup>

Desde tiendas coloradas las declaraciones del Foro Batllista daban a entender que en Uruguay «está creciendo la amenaza de expresiones antidemocráticas» ante lo cual suponía «se reinstalen métodos [...] de origen fascista».<sup>182</sup>

Como trasfondo de este clima de inseguridad y violencia que se intentó instalar en el país, estaba el tema de los derechos humanos. Luego de muchos años de silencio y hermetismo, se creó por iniciativa del presidente de la República, en el año 2000, la Comisión para la Paz,<sup>183</sup> que tuvo por objetivo investigar sobre los detenidos desaparecidos uruguayos y de la región. Esto trajo esperanza y generó fuertes expectativas, especialmente en los familiares de presos y desaparecidos bajo la dictadura y las organizaciones respectivas que retomaron su protagonismo. El 16 de abril de 2003 el presidente de la República tomaba conocimiento de los resultados de las investigaciones realizadas por la comisión en su informe final.<sup>184</sup>

---

180 Lissardy, Gerardo (corresponsal), «EEUU. evalúa la nueva situación». *Búsqueda*. 14 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 7.

181 «El ministro de Defensa dijo que “puede requerirse del apoyo de las Fuerzas Armadas para mantener la paz interior” en el Uruguay». *Búsqueda*. 3 de octubre de 2002. Montevideo, p. 10.

182 «El Foro Batllista alerta “que está creciendo” una amenaza de fuerzas antidemocráticas». *Búsqueda*, 17 de octubre de 2002. Montevideo, portada.

183 La Comisión para la Paz estuvo integrada por monseñor Nicolás Cotugno, presidiéndola, el sacerdote jesuita presbítero Luis Pérez Aguirre, los abogados Carlos Ramela (asesor presidencial) y Gonzalo Fernández (asesor de Tabaré Vázquez), el abogado nacionalista Claudio Williman y el histórico dirigente sindical José D’Elía, presidente honorario del PIT-CNT. Funcionó en la órbita de la Presidencia de la República, con un plazo establecido de 120 días, prorrogable.

184 El presidente de la República informó a la Asamblea General: «El Poder Ejecutivo tiene el honor de poner en conocimiento de ese Cuerpo, que en el día de la fecha se dictó un decreto cuya fotocopia se adjunta, por el que se aceptó en todos sus términos las conclusiones del Informe Final de la Comisión para la Paz creada por Resolución 858/2000 de 9 de agosto de 2000, asumiendo que las mismas constituyen la versión oficial sobre la situación de los detenidos-desaparecidos durante el régimen de facto y a tales efectos le remite copia del referido informe». Disponible en: <<http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/abril/2003041603.htm>>.

En ese mismo año es detenido el primer civil, Juan Carlos Blanco, canciller durante la dictadura y acusado de haber participado en la desaparición de la maestra Elena Quinteros.<sup>185</sup>

El panorama se mostró tenso; simultáneamente la Comisión prorreferendo en Defensa de ANCAP alcanzaba la meta con más de seiscientos mil adhesiones. Uruguay se preparaba para ir al referendo cuyos resultados serían alentadores para un colectivo que necesitaba certezas y metas a concretar. El prestigio de la izquierda aumentó y con ello las esperanzas de que ganara en la primera vuelta. En este contexto de entusiasmo y efervescencia de campaña electoral es que se ubica el plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida.

### Las transformaciones sindicales

En los años noventa los cambios emprendidos a nivel económico tuvieron repercusiones para el movimiento sindical. Las transformaciones experimentadas en el mundo del trabajo pronto fueron sentidas por el colectivo con la deserción de trabajadores sindicalizados que se retiraban por temor a perder su empleo o al quedar desocupados.<sup>186</sup> Principalmente esto sucedió con los trabajadores industriales, a lo que hay que añadir las transformaciones que se producían a nivel internacional. La caída del bloque socialista repercutió fuertemente en el Partido Comunista, y por ende en filas sindicales, donde esta organización había mantenido el fuerte de su militancia; esto sin dejar de reseñar, las disputas y las contradicciones que se producían en el colectivo ante la ofensiva conservadora y la imposición de un discurso que tendía a desprestigiar todo tipo de acción y demanda laboral. Cabe agregar la pérdida gradual de derechos conquistados, como por ejemplo, los Consejos de Salarios, que los trabajadores habían recuperado en oportunidad del retorno democrático con el objetivo de negociar con el empresariado, que se mostraba insensible a los reclamos salariales.

Eran tiempos difíciles para el PIT-CNT. Los desafíos resultaban notorios en el nuevo marco integrador del Mercosur, donde la nueva competencia externa determinó cambios en la estructura productiva y llevó a la resignificación de recursos productivos hacia actividades consideradas competitivas en el nuevo contexto de apertura de la región.<sup>187</sup> Nuevas políticas económicas atendieron al manejo de instrumentos fiscales, cambiarios y al impulso de reformas estructurales, entre ellas la desmonopolización de los servicios públicos.

---

185 La maestra uruguaya Elena Quinteros fue secuestrada en los jardines de la Embajada de Venezuela en Montevideo el 28 de junio de 1976, cuando pretendía pedir asilo político. Está desaparecida. Integraba el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP).

186 «En efecto, la tasa de desempleo, ya en ascenso antes de la crisis, alcanzó al 17% de los activos en 2002. El aumento del desempleo afectó a todos los sectores pero, si bien su incidencia se mantuvo mayor entre los trabajadores de bajo nivel de calificación, la tasa de desempleo de los trabajadores más calificados creció en mayor medida». En Pellegrino, A. y Vigorito, A. (2005), o. cit., pp. 7 y 10.

187 Ver Antía, F. (2005), o. cit.

La globalización desafiaba al colectivo sindical, que debería adoptar nuevos encares de lucha para hacer frente a la ofensiva neoliberal que se imponía en el país y que lograba cuestionar su propia existencia. Fue un período donde el movimiento sindical asumió un carácter esencialmente defensivo. No significó su claudicación pero sí una serie de cambios en su funcionamiento. La creación del Instituto Cuesta-Duarte<sup>188</sup> en 1989 constituyó la señal inequívoca de las necesidades de la organización en tanto caminos que sostuvieran su permanencia. El hecho de no contar con el amparo de la ley en el ámbito de las negociaciones promovió que el colectivo buscara los más variados ámbitos para incidir. Los conocimientos pasaron a ser un instrumento de lucha. El manejo de información fue estratégico y los posicionó de manera diferente ante el «libre albedrío» del que hicieron uso las patronales y las gremiales empresariales.

Sin embargo, este proceso no estuvo exento de conflictos internos. Desde la prensa se informaba que «la agitada Mesa Representativa (del PIT-CNT) permitió aprobar una serie de puntos en la agenda de la central obrera, pero las posiciones desatadas entre corrientes políticas terminaron de enrarecer una interna sindical que, cada vez más, tiende a la polarización entre renovadores y radicales».<sup>189</sup> El vaciamiento producido en términos de afiliaciones no solo respondía a los tiempos difíciles que atravesaban los trabajadores sino a la crisis interna que vivía la organización, lo que llevó a que dirigentes que gozaban de prestigio y trayectoria dentro de la central plantearan que:

había falta de confianza en la gente; tal vez no se ofrezcan bastantes posibilidades para la integración de la gente a las tareas; tal vez haya una excesiva preocupación por la «línea» a que respondemos cada quien [...] no se trata de dar algunos golpes espectaculares, sino de un largo período de lucha en cuyo curso las fuerzas deben acrecentarse<sup>190</sup>

Al estado de apatía que invadía los sectores más participativos se sumó la desorientación que mostraban los gremios empresariales. En sus congresos anuales la Cámara de Industrias y la Federación Rural dieron a conocer en sus declaraciones finales que el proceso de reconversión productiva y tecnológica que se les exigía no iba acompañado por actitudes claras por parte de los gobernantes.

La Iglesia también daba señales y manifestaba su preocupación ante la «situación socioeconómica crítica e incierta [...]» y el riesgo social al que se nos

---

188 El Instituto se plantea como objetivo «realizar el apoyo técnico de los trabajadores organizados para su mejor desempeño en la acción y en la representación de sus iguales en el marco de la lucha de clases». Disponible en <[http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=41](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=41)>.

189 «El PIT-CNT hacia el 1.º de mayo. Entre diferencias e indefiniciones». *Brecha*. 24 de abril de 1992. Montevideo, p. 4.

190 Rodríguez, Héctor, «Antes y después del 1.º de mayo». *Brecha*. 8 de mayo de 1992. Montevideo, p. 11.

somete a los efectos del saneamiento financiero».<sup>191</sup> Por su parte, en el acto del 1.º de mayo de 1992, el PIT-CNT denunciaba:

el gobierno es el que provoca un creciente descontento popular [...] el gobierno uruguayo desarrolla una política de apertura total de la economía y lo hace en forma unilateral, en forma irresponsable, sin ningún proyecto de reconversión industrial y sin la más mínima preocupación por los costos sociales que esta política trae aparejada.<sup>192</sup>

Simultáneamente a los cambios económicos, la sociedad se veía expuesta a una serie de transformaciones en sus valores. El «hacé la tuya»<sup>193</sup> dio paso a que el individualismo, la búsqueda de éxito y de eficiencia se convirtieran en referentes para el desarrollo de una sociedad donde algunos sectores se mostraron resistentes ante estos nuevos valores y manifestaron su rechazo.

### La crisis de 2002 y sus efectos sociales

Iniciado el nuevo siglo, al malestar social ya existente se sumó la debacle económica de 2002 donde todos los sectores sociales de una manera u otra quedaron comprendidos. La sociedad mostraba su cansancio ante la inoperancia del gobierno y del sistema político. El flujo migratorio de jóvenes capacitados se hizo cada vez mayor.<sup>194</sup>

La situación económica del país a lo largo de la década de los noventa y lo sucedido a partir de la crisis de 2002 da cuenta de un proceso de paulatino deterioro y posterior crisis, que en definitiva contribuyó a una nueva configuración de la sociedad uruguaya. Entre 1991 y 1998 se considera que Uruguay vivió una fase de crecimiento que se vio impulsada «por la expansión de la demanda interna y por el incremento de las exportaciones de bienes y servicios a los países vecinos».<sup>195</sup> Entre las causas que provocaron el crecimiento se señalan: el ingreso de capitales externos al continente latinoamericano y a Uruguay en particular; el crecimiento de las economías regionales, donde fueron aplicados planes de esta-

---

191 «Se duplicaron los fieles en ceremonia religiosa en Semana Santa». *Búsqueda*. 7 de mayo de 1992. Montevideo, p. 19.

192 «PIT-CNT denunció que el gobierno provoca un creciente descontento popular». *Semanario Búsqueda*. 30 de abril de 1992. Montevideo, p. 20.

193 Se alude al spot publicitario de Sprite que surge a inicio de los años noventa y cuya figura central era un personaje llamado Fido Dido, divertido, jovial, despreocupado. «Hacé la tuya» fue el mensaje que prendió fuertemente en la población.

194 «Si consideramos que la estimación de emigrantes sobrevivientes del período 1963-1996 es de 330 500, sumando el volumen estimado para 1997-2004 llegaríamos aproximadamente a 440 000 emigrantes, alrededor del 13,9% de la población residente en el Uruguay. [...] en un plazo mayor, las consecuencias de la emigración tienden a ser negativas, ya que drena a la sociedad de personas jóvenes, con niveles de calificación altos y medios, al tiempo que, dado el comportamiento observado hasta el presente, no vierten recursos económicos al país, al menos bajo la forma de remesas». En Pellegrino, A. y Vigorito, A. (2005), o. cit.

195 Antía, Fernando (2002). «Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas». *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, diciembre, n.º 15. Flacso. Sede Academia de Ecuador, Quito, p. 146.

bilización que resultaron favorables para el comercio uruguayo, en particular con Argentina y Brasil; la constitución del Mercosur y la aplicación a nivel nacional de un plan de estabilización de ancla cambiaria que permitió la expansión del gasto interno a través de diversos mecanismos, entre los que destacaron la reducción de la inflación, el aumento del crédito, la mejora de las expectativas de los agentes económicos, el abaratamiento de los bienes importados, etcétera.<sup>196</sup>

Luego vendría la fase recesiva (1999-2001): todos los factores que habían incentivado el crecimiento uruguayo se revirtieron. Se contrajo el ingreso de capital extranjero a las economías vecinas y eso repercutió en Uruguay. El fortalecimiento del dólar frente al euro, el deterioro de los términos de intercambio de los productos agropecuarios, el aumento del precio del petróleo, la sequía de 1999 y 2000, y la epidemia de aftosa en abril de 2001, que afectó la exportación de carnes, fueron algunos de los factores desencadenantes e ilustrativos de cómo ya se posicionaba la economía. En el año 2000 las autoridades nacionales se proponían preservar la estabilidad de los precios, alcanzar un adecuado funcionamiento del sistema financiero y equilibrar las finanzas públicas. En lo regional se apostaba a la consolidación del Mercosur, se confiaba en «que a nuestros vecinos les vaya bien (o por lo menos no les vaya mal) para que la economía uruguaya logre un crecimiento económico sostenido».<sup>197</sup>

Dada la estructura económica de elevada apertura a la región y a la extendida dolarización de la actividad financiera y de la deuda pública, todas estas expectativas quedarían truncas. Las economías regionales se desplomaron, en particular la argentina, y los embates no tardaron en llegar a Uruguay. Esto ha llevado a que los especialistas consideren que:

la principal causa de la agudización del proceso crítico de la economía uruguaya radicó en la profundización de la crisis argentina. La combinación en ese país de dificultades de distinta índole determinaron una pronunciada caída de la actividad económica, con el consiguiente deterioro de la situación social.<sup>198</sup>

El denominado «efecto contagio» puso en evidencia la fragilidad y el declive ya presentes desde 1999 en la economía uruguaya. El Producto Interno Bruto (PIB) cayó 7, 8 % y el déficit fiscal ascendió a 4, 5 % del PIB en los doce meses finalizados en julio de 2002, a lo que se sumó la crisis de confianza por parte de los agentes económicos.

Los canales por los cuales la crisis argentina fue transmitida a Uruguay fueron tres: 1) el comercial, «Las exportaciones de bienes a Argentina cayeron casi un 70 % en el primer semestre, las exportaciones turísticas a Argentina se redujeron a la mitad y el saldo del comercio de frontera se volvió fuertemente negativo»;<sup>199</sup> 2) el canal de las expectativas de los agentes económicos, que al ver lo que ocurría en

---

196 Antía, F. (2002), o. cit.

197 *Ibidem*, p. 147.

198 *Ídem*.

199 *Ibidem*, p. 148.

Argentina previeron que lo mismo sucedería en Uruguay y tomaron sus recaudos, agudizando la recesión y de suyo produjeron una marcada reducción del gasto doméstico y 3) el financiero, sin duda, el más gravitante en la crisis, cuya expresión en un primer momento provocó una fuga masiva de capitales: «se retiraron más de seis mil millones de dólares de los depósitos constituidos en el sistema bancario, casi 46 % del total existente a fines de 2001. Los depósitos de los no residentes cayeron en un 65 % y los de residentes casi en un 30 %».<sup>200</sup>

La crisis bancaria se hizo inocultable y a ello habían contribuido el contagio provocado por la crisis argentina y las responsabilidades de las autoridades nacionales, que mostraron la ausencia de políticas preventivas, en un sistema bancario extremadamente expuesto al «riesgo argentino», junto con fallas del Banco Central del Uruguay (BCU) en los controles. A todo ello se agregó la debilidad de los bancos estatales y la consiguiente pérdida de confianza de los usuarios en las finanzas públicas. Desde la esfera política quedó en evidencia la ausencia de acuerdo en la coalición de gobierno para alcanzar soluciones. El tan mentado «Uruguay, plaza financiera» se derrumbó.

En la prensa daban a conocer las comunicaciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre los efectos de la crisis a nivel social. Este organismo informaba que:

En el primer trimestre del año se comenzó con una ya alarmante tasa de desempleo del 14, 8%. Pero el último dato del año (correspondiente al trimestre agosto-octubre) la sitúa en 19, 2%, una cifra que coloca a Uruguay como el quinto país en el mundo con mayor tasa de desempleo, luego de Macedonia, Argelia, Yugoslavia y Argentina durante ese período. Hoy Argentina tiene una tasa de desempleo del 17, 3 %, por lo que Uruguay quedaría en cuarto lugar.<sup>201</sup>

Los impactos de la crisis se hicieron sentir fuertemente en el mercado de trabajo. Pellegrino y Vigorito sostienen que la crisis agudizó lo que

ya se advertía desde el segundo lustro de la década de los noventa. Entre 1994 y 1998 la economía creció, mientras el ingreso medio de los hogares captado por las encuestas continuas de hogares (ECH), descendía. En efecto, la tasa de desempleo, ya en ascenso antes de la crisis, alcanzó el 17% de los activos en 2002. El aumento del desempleo afectó a todos los sectores, pero si bien su incidencia se mantuvo mayor entre los trabajadores de bajo nivel de calificación, la tasa de desempleo de los trabajadores más calificados creció en mayor medida.<sup>202</sup>

---

200 Antía, F. (2002), o. cit.

201 «Este año se “quebraron” históricas tasas de desempleo en el Uruguay». *La República*. 29 de diciembre de 2002. Montevideo.

202 Ver Pellegrino, A. y Vigorito, A. (2005). «La emigración uruguaya durante la crisis de 2002». *Documentos de Trabajo*. DT 03/05, Iecon, FCEA, Universidad de la República, p. 7. Disponible en <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT03-05.pdf>>.

Los especialistas coinciden en que la crisis afectó

por igual a los trabajadores formales e informales. Sin embargo, se asistió a un aumento del trabajo por cuenta propia sin inversión, que podría responder a estrategias de supervivencia ante el desempleo y a la pérdida de ingresos reales de los hogares.<sup>203</sup>

Aunque también

se constata una aceleración del incremento de la desigualdad en el mercado de trabajo, ya notorio hacia mediados de 1990. Esta situación del mercado de trabajo se tradujo en una erosión muy significativa del bienestar de los hogares durante la crisis. El aumento de la desigualdad sugiere, una vez más, que el impacto de la crisis no fue similar entre los distintos sectores sociales.<sup>204</sup>

Un estudio realizado por Bucheli y Furtado sobre la distribución del ingreso entre 1998 y 2002 reseña que los sectores que más perdieron se encuentran en los hogares con ingresos que provienen del trabajo donde el jefe de familia posee baja calificación. Pellegrino y Vigorito, por su parte, sostienen que

por primera vez, después de más de una década, en 2002, subió la pobreza para todos los tramos etarios, incluidos los adultos mayores. Por otra parte, la red de protección social está fundamentalmente destinada a los adultos mayores y los beneficios destinados a los adultos jóvenes son muy escasos. Por estas razones, en un contexto de deterioro del mercado laboral con aumento de la desigualdad, la crisis golpeó fuertemente a estos sectores configurados como vulnerables: los hogares de adultos jóvenes con niños, bajo nivel educativo y adscripción inestable al mercado de trabajo fueron los más afectados.<sup>205</sup>

La pobreza en Uruguay es predominantemente infantil. Al respecto De Armas y Filgueira sostienen que

la disímil evolución de la pobreza y la indigencia entre los adultos y las generaciones más jóvenes determinó, hacia fines de la pasada década, que el porcentaje de niños menores de seis años en situación de pobreza fuera casi diez veces mayor que el observado entre las personas de 65 o más años de edad. [...] Durante el 2002, el porcentaje de personas en situación de pobreza prácticamente se duplicó (de 16,7% a 31,2%) y llegó a 32,6% en 2004, pese al crecimiento récord del PIB registrado ese año. A comienzos de 2005, cuando asumió el gobierno nacional el Frente Amplio, más de un millón de personas se encontraban en situación de pobreza.<sup>206</sup>

---

203 Pellegrino, A. y Vigorito, A. (2005), o. cit.

204 *Ibidem*, p. 8.

205 Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2007). *Evolución de la pobreza en el Uruguay. 2001-2006*. PNUD-UNFPA-INE. Montevideo.

206 De Armas, Gustavo y Filgueira, Fernando (2007). «En busca del tiempo perdido. Las tareas del Uruguay social del siglo XXI». En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coords.). *Uruguay: Agenda 2020*. Taurus. Montevideo, p. 99.

Estos autores señalan que en los últimos tiempos surgió un hecho preocupante: la indigencia ha dejado de ser un fenómeno estadísticamente marginal, *casi invisible* en los datos. Todo ello ha llevado a que «se haya ido consolidando un núcleo duro de pobreza, compuesto por personas que viven en situación de indigencia o vulnerabilidad a la indigencia; un grupo poblacional compuesto en un 68% por personas menores de treinta años».<sup>207</sup>

A partir de 2002, este paisaje de por sí desolador se completó cuando las calles de las ciudades de todo el país pasaron a ser el hábitat natural de cientos de ciudadanos en largas colas a la espera de la única comida caliente en el frío invierno uruguayo. La incertidumbre, la desconfianza y la frustración fueron los denominadores comunes que igualaban a los diferentes sectores sociales que de una manera u otra vivían esta tragedia. Ante esta crisis las respuestas fueron variadas. Las movilizaciones se sucedieron y en ellas participaron trabajadores, estudiantes, productores, ahorristas que reclamaban sus derechos y dejaban en evidencia la emergencia social en que se encontraba el país.

La crisis confirmaba no solo la ineptitud de los partidos tradicionales por no haber previsto medidas que aliviaran la agudeza con que se hicieron sentir los embates de la crisis argentina, sino también la falta de acuerdos políticos que permitieran concretar soluciones frente a su estallido. La crisis sentenciaba también el fracaso del modelo neoliberal del cual Argentina había sido un discípulo ejemplar. Las privatizaciones argentinas volvían a estar en el tapete en el entendido de que las consecuencias que tuvo la reforma del Estado no fueron menores, sobre todo cuando se piensa en la crisis de 2001 en ese país.

Para la izquierda y los sectores sociales organizados, esto ratificaba lo acertado de frenar este proceso en Uruguay, a pesar de que no se pudo evitar la gravedad de la crisis, que en términos de desempleo se logró amortiguar, al no volcar a la calle a cientos de empleados públicos que, de haberse concretado las sucesivas privatizaciones, habrían contribuido a aumentar la brecha social. Sin olvidar que en el caso uruguayo los factores exógenos tuvieron una mayor gravitación.

Las soluciones adoptadas sobre la gestión bancaria fueron, por un lado, pagar y mantener, como sostiene Antía, las ventanillas abiertas «con la esperanza de que la corrida se detuviera», cosa que no ocurrió; y por otro lado, apostar a la concreción de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), junto con la creación de un «hospital de bancos», el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Bancario (FFSB), para recuperar la confianza de los depositantes. En su momento los especialistas coincidieron en que estas soluciones eran insuficientes, en la medida en que la economía argentina no era salvaguardada por este organismo simultáneamente.

---

207 De Armas, G. y Filgueira, F. (2007), o. cit.

Una buena síntesis de cómo sería recordado ese año la realizó el escritor Jorge *Cuque* Sclavo, que desde la prensa sostenía:

2002 será desafiado y borrado de todos los almanaques. Se declaran írritos y nulos todos los documentos que lleven inscrito este año, así como cartas, textos históricos o tratados. Por supuesto que a las facturas impagas, y sobre todo las tarjetas de crédito. Los nacidos en este año no habrán nacido. Harán acuerdo con el registro civil con el fin de elegir cualquier otro año que les guste. Se prohibirán por un milenio todos los años capicúas... Se prohibirá mencionárselo como 2002. Cuando se refieran a él, deberán nombrarlo como el año de la peste, de la malaria, de la banca rota, de los corralitos.<sup>208</sup>

Desde el humor se trató de exorcizar lo vivido.

Muchas fueron las estrategias implementadas desde los diferentes sectores sociales para hacer frente a la crisis. Quizás una de las más sentidas se expresó en que miles de uruguayos se vieron obligados a abandonar el país.

Hace ya décadas que en Uruguay el saldo migratorio es negativo y al parecer no tiende a revertirse, sino más bien a mantenerse. Es una rémora que se expresa en miles de jóvenes que emigran en busca de nuevas oportunidades; a lo que se agrega el envejecimiento gradual de la población del país. Esta realidad afecta —según los analistas— principalmente a la población femenina («a nivel de la población total, 94 hombres cada cien mujeres»)<sup>209</sup>. Otro dato a tener en cuenta para lograr percibir las connotaciones que en términos demográficos vive el país está dado por la población sometida a la pobreza, notoriamente más joven que la población no pobre. Y es esta población pobre la que refleja el grueso de la natalidad del país, mientras que en los hogares no pobres la natalidad desciende.

Esto conduce a que Uruguay sea calificado como un país atípico en términos demográficos, al menos en la región de América Latina y el Caribe.

El inicio temprano de la transición demográfica, su baja tasa de crecimiento poblacional, el envejecimiento precoz en su estructura de edades y la alta proporción de población residente en áreas urbanas, fueron características que diferenciaron al país respecto del resto de la región. Avanzada la segunda mitad del siglo XX, nuevas características demográficas se sumaron a las anteriores. La reversión de la dirección principal de los flujos migratorios internacionales (lo cual genera saldos migratorios negativos), el incremento del peso relativo de los sectores más pobres en la reproducción de la población, la concentración de la población en una estrecha franja costera y los drásticos cambios en la estructura de arreglos

208 «Modos de despedir el 2002». *Búsqueda*. 24 de diciembre de 2002. Montevideo, p. 15.

209 Paredes, Mariana (2008). «Estructura de edades y envejecimiento de la población». En Varela Petito, Carmen (coord.), *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguayaya a inicios del siglo XXI*. Ediciones Trilce. Montevideo, p. 26.

familiares, fueron novedades demográficas que esbozaron un nuevo «paisaje poblacional».<sup>210</sup>

Son datos reveladores de esta situación que los nacimientos bajaron un 20% entre 1996 y 2005 y que la tasa bruta de natalidad haya disminuido del 18,18% al 14,86% entre esos mismos años.<sup>211</sup>

En las proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos en 1989 se preveía que la emigración descendería lentamente y que a partir de 2000 el saldo migratorio se reduciría hasta llegar a cero,<sup>212</sup> pero fracasaron ante la crisis de 2002. Por ende, «la población reaccionó con un nuevo flujo migratorio, con un saldo negativo que se puede estimar en 126000 personas, alrededor del 3,7% de la población media total del país, en el período 1996-2006».<sup>213</sup> Lo que concluye que en el contexto latinoamericano, Uruguay figure entre los países con mayores porcentajes de emigrantes sobre la población total.<sup>214</sup>

## Reacciones desde la sociedad

Desde el movimiento sindical se operaron intentos de dar respuestas que posibilitaran la construcción de una salida. Muestra de ello, por ejemplo, fue la Marcha a Punta del Este<sup>215</sup> realizada el 24 de enero del 2002,<sup>216</sup> liderada

---

210 Pellegrino, Adela y Calvo, Juan José (2007). «¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas». En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo. *Uruguay: Agenda 2020*. Taurus. Montevideo, p. 64.

211 «Los cambios en la natalidad y la fecundidad, estarían explicados por dos tipos de factores. Por un lado, la reducción del número de mujeres en edad de procrear, en virtud de la emigración creciente. Y por otro, el estrechamiento de la brecha entre la fecundidad de las mujeres con carencias básicas respecto a las que no las tienen o que poseen niveles educativos más altos». En Pellegrino, A. y Calvo, J. J. (2007), o. cit., p. 64.

212 «A partir de datos censales, hemos estimado que dicho saldo fue más de 201.000 personas en el período intercensal de 1963-1975, 178.000 en 1985-1995 y casi de 99.000 en el período de 1996-2004». En Pellegrino, A. y Calvo, J. J. (2007), o. cit., p. 64.

213 Pellegrino, A. y Calvo, J. J. (2007), o. cit., p. 67..

214 Pellegrino, Adela (2008). «La población y el crecimiento». En Varela Petito, Carmen (coord.). *En Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Ediciones Trilce. Montevideo, p. 15.

215 Comunicación participativa desde el Cono Sur (Comcosur). Disponible en <<http://www.comcosur.com.uy>>.

216 La Mesa Representativa Nacional Ampliada del PIT-CNT «aprueba la movilización propuesta para el 24 de enero de 2002, con carácter nacional y un paro general parcial en Montevideo desde la hora 11 al final del día. Realizar una concentración en Montevideo y posterior marcha a Punta del Este, teniendo en cuenta la propuesta del Plenario de Maldonado. Facultar al secretariado ejecutivo para que instrumente el lugar y características de la concentración en Montevideo y posterior marcha a Punta del Este. Coordinar con el Plenario de Maldonado todas las etapas previas de preparación, agitación y contactos con otras fuerzas sociales, empresariales, etcétera, y las de organización y seguridad de la marcha. Realizar una consulta con los distintos plenarios del interior, la forma de participar y de no poder hacerlo, ver características de movilización que puedan desarrollar». Disponible en <<http://www.chasque.net/vecinet/puntadel.htm>>.

por el PIT-CNT y que fuera acompañada por otros sectores organizados como la FEUU y FUCVAM. Esta marcha tuvo por objetivo manifestar la necesidad de cambios en la política económica para atender demanda laboral y condiciones de trabajo dignas. En esa oportunidad la central presentó «Treinta medidas para sacar al país de la crisis». Meses después, el 16 de abril de 2002, el PIT-CNT convocó junto con la Concertación por el Crecimiento a una manifestación en el reclamo de soluciones.

En octubre de 2001 algunas gremiales rurales habían dado a conocer el documento denominado «No va más»<sup>217</sup> en el que manifestaban su disconformidad desde el agro ante una política económica que se proponían cambiar y para ello llamaban a un diálogo con el gobierno. Ante la falta de respuesta, estas organizaciones agropecuarias ampliaron la convocatoria a otros sectores sociales, previo diagnóstico de la situación de crisis que vivía el sector. A los productores se sumaron comerciantes e industriales, de allí surgió la Concertación para el Crecimiento y comenzaron a coordinar acciones conjuntas con el movimiento sindical.

Desde la prensa se señalaba que:

La situación del país logró unir a organizaciones que hasta hace poco luchaban por intereses contrapuestos: hoy son 28 entidades que representan a empresas industriales, comerciales, exportadoras, agroexportadoras, rurales, hortifrutícolas. No están, en cambio, algunas, como la Cámara de Industrias, la Asociación Rural, la Unión de Exportadores o la Cámara Nacional de Comercio.<sup>218</sup>

Se llegó así a una importante movilización de todos estos sectores llegados a Montevideo desde distintos lugares del país el 16 de abril de 2002, que se manifestó bajo la consigna «Porque otro Uruguay es posible».

Así como surgían protestas en el ámbito rural, en las ciudades tenían lugar las redes barriales. La creación de huertas comunitarias y de redes de trueque y la instalación de comedores populares fueron expresión de un cambio cualitativo que mostraban algunos sectores sociales. Estos emprendimientos no solo eran una salida alternativa a la carestía, sino nuevas formas de acción colectiva que surgían desde la sociedad.<sup>219</sup>

La Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Uruguaya dio a conocer el documento «Caminar en tiempos de crisis» donde señala la necesidad que tenía la población de recuperar la confianza:

Percibimos síntomas de un sentimiento derrotista: «en este país no se puede, hay que emigrar». Muchos aprovechan el descontento pues, como

217 Ver Piñeiro, Diego (2004). En busca de la identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios en América Latina. Clacso. Buenos Aires.

218 En el *Correo Socialista*: «Concertación para el Crecimiento» y PIT-CNT elaboran diagnóstico y soluciones. Empresarios y trabajadores coinciden: «El modelo se agotó». Disponible en <<http://www.ps.org.uy/correo>>.

219 Sobre el tema ver Falero, Alfredo (2002). «Sociedad civil y constitución de una nueva subjetividad social en Uruguay; condicionamientos, conflictos y desafíos». En Seoane, José (comp.) *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. Clacso. Buenos Aires.

dice el proverbio «a río revuelto ganancia de pescadores». Y la cuota de confianza que requiere la convivencia en tiempos adversos se va gastando cuando las necesidades para reactivar el país se desmoronan, cunde la impaciencia, la desesperanza y se rompen diques de contención social.<sup>220</sup>

Este documento daba respuesta de alguna manera a las noticias que circulaban en la prensa e informaban sobre el copamiento a supermercados, los escraches y los cortes de ruta. La situación social imperante se intentó homologar al panorama social vivido en Argentina en oportunidad de la crisis de 2001. Los cacerolazos, los cortes de ruta, la convocatoria a asambleas populares, de amplios sectores de la sociedad argentina, fueron vistos con temor por la derecha, mientras que ciertos sectores de la izquierda uruguaya los veían con simpatía y entendían que ante la crisis se debía actuar de manera similar.

El descontento social existente frente a la crisis dio argumentos a los sectores pertenecientes al partido de gobierno que sostenían que en Uruguay prevalecía un estado de intolerancia y violentismo.<sup>221</sup> No obstante, frente a estos señalamientos, la Comisión prorreferendo en Defensa de ANCAP desplegó sus acciones y movilizaciones por todo el país en la etapa de recolección de firmas. En un escenario que pretendió poner en discusión la estabilidad democrática, el movimiento sindical hacía suyo el referendo y con esto actuaba como contenedor de la ira y la frustración de amplios sectores de la ciudadanía. Los uruguayos seguirían utilizando la vía institucional; luego sería el turno del plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida, cuyos resultados se dirimen en las elecciones nacionales de 2004, en las cuales triunfa la izquierda.

Al ubicar las campañas en sus contextos, se logra una visión más integral de lo ocurrido. No obstante, es necesario señalar que toda la década de los noventa estuvo signada por iniciativas a la consulta popular, y aunque no todas ellas se concretaron, fueron un constante freno al accionar de gobiernos que no lograron convencer ni entusiasmar con sus propuestas.

El entramado sociopolítico que implicó el recurso a la democracia directa pasó por diferentes estadios, donde se puede apreciar tanto tensión y disrupción como también articulación y acuerdo. Esta fue la lógica que caracterizó en términos generales a la acción colectiva institucional uruguaya. En la medida en que los espacios de negociación y reconocimiento de los derechos ciudadanos se concretaron, los uruguayos pudieron deliberar sobre su propio futuro.

---

220 «Para la Iglesia muchos aprovechan el descontento que surge de la falta de medidas de reactivación». *Búsqueda*. 21 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 7.

221 Principales dirigentes del Foro Batllista denunciaron un atentado en su sede. Se realizaron pintadas en la sede que decían «Fascistas», «Resistencia» y «Ante todo acción». Los dirigentes denuncian que «hay un clima de intolerancia que se está expandiendo; en algunos departamentos [...] [...] nos ha pasado que inclusive la central departamental del PIT-CNT convocó a una manifestación cuasi patoteril». En «Pintadas amenazantes contra el Foro Batllista». *Búsqueda*. 5 de diciembre de 2002. Montevideo, p. 17.

## Democracia directa y acción colectiva

Los uruguayos hemos sido consultados reiteradas veces en los últimos años para tomar posición sobre temas que nos interesan. El uso de la democracia directa para resolver temas que conciernen a la identidad del colectivo social, fuertemente vinculado con la integración social en torno a la figura del Estado, ha llevado al despliegue de nuevas formas de acción que muchas veces pasan desapercibidas. Su importancia radica en que estas acciones podrían dar indicios de cambios al innovar o inventar<sup>222</sup> nuevas formas de lucha social que no suponen el abandono de las acciones tradicionales.

La ciudadanía se ha visto activada reiteradamente por el llamado a la consulta popular para decidir sobre temas en disputa que involucran al colectivo social, lo cual ha determinado dentro de las fuerzas sociales nuevas experiencias y el surgimiento o la resignificación de formas de lucha. En todos los casos estas consultas han sido lideradas por el movimiento sindical, PIT-CNT, junto con otras organizaciones sociales como FUCVAM, Onajpu y FEUU.

Los temas en disputa han sido las empresas del Estado, que a inicio de los años noventa comenzaron a privatizarse. En particular nos referiremos a la Ley 16.211 por la que se establece la venta del 51 % de las acciones de Antel a capitales privados. El 13 de diciembre de 1992 esta ley fue parcialmente derogada con el 67 % de los votos. La Comisión en Defensa de las Empresas Públicas se hizo cargo de la coordinación de las acciones y estuvo integrada por las organizaciones sociales mencionadas y por representantes del Frente Amplio junto con figuras de los partidos tradicionales que a título personal dieron su apoyo. Un sector del Partido Colorado, el Foro Batllista, apoyó también el referendo, pero no integró la comisión.

En el caso de ANCAP, es la Ley 17.448 la que pone fin al monopolio de la importación, la exportación y el refinado de petróleo crudo, lo mismo que al monopolio de la exportación de derivados de petróleo. El Poder Ejecutivo propuso «una sociedad de 15 años con opción a prórroga donde el 51% del paquete accionario es del Estado y el 49 % del sector privado». El contrato establece la asociación de ANCAP con una petrolera extranjera. El 7 de diciembre de 2003 y con el 63% de los votos la ley fue derogada por voluntad popular. La Comisión en Defensa de ANCAP estuvo integrada por representantes de las organizaciones sociales y contó con el apoyo político del Frente Amplio.

Finalmente hacemos referencia al Plebiscito del Agua que involucra a OSE. La Comisión en Defensa del Agua y por la Vida estuvo integrada por las organizaciones sociales mencionadas y, a diferencia de los casos anteriores, también participaron organizaciones vecinales y ambientalistas. El plebiscito tuvo lugar el día 31 de noviembre de 2004 y se produjo en el marco de las elecciones nacionales. La comisión propuso la introducción a la Carta Magna del artículo 47

---

222 Hobsbawn, Eric y Ranger, Terence (eds.) (2002). *La invención de la tradición*. Crítica. Barcelona.

que establecía que «el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales». El artículo 188 refería directamente a las empresas extranjeras que ya se encontraban en el país y establecía: «La reparación que correspondiere por la entrada en vigencia de esta reforma no generará indemnización por lucro cesante reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas».<sup>223</sup>

El 64.6% de los sufragios emitidos dio lugar a la reforma.

En años diferentes las tres campañas resultaron exitosas y en ellas se dieron a conocer una serie de acciones sociales con las que se abría una nueva experiencia en el país. Por otra parte, existió el caso del referendo en Defensa del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico Nacional de 1998, que resultó fallido al no activarse por parte de la ciudadanía el recurso de referendo para ir a la consulta. ¿Cuáles son las características que adoptan estas acciones?

### La construcción de un «tiempo cívico»

Al dar cuenta del entramado sociopolítico que se gesta en torno a estas consultas advertimos que hacer uso de mecanismos de democracia directa supone, por parte de los sectores que llevaron adelante estas campañas, movilización, participación, organización y disciplina, especialmente en el uso del tiempo. La temporalidad de las acciones es pautada por los tiempos legales. Esto impacta y a la vez desafía al colectivo social, ya que las acciones deben adoptar diferentes dinámicas. No hay esperas ni se da lugar a improvisaciones y los organizadores se ven exigidos a responder en los tiempos constitucionalmente estipulados para llevar a cabo el referendo. Se deben adaptar prácticas que vienen del mundo sindical y político, donde los tiempos son otros. De esta manera se construye un «tiempo cívico», un paso a paso que todos deben cumplir y respetar, lo que resulta muchas veces una limitación importante para quienes proponen el referendo, ya que los opositores a la consulta harán uso de estrategias y acciones que tenderán a entorpecer y a dificultar este proceso.

Para quienes abogan por el referendo, las dificultades surgen desde múltiples ámbitos. Como lo mencionamos con anterioridad, no basta con que los mecanismos de democracia directa estén establecidos constitucionalmente, sino que deben poseer una regulación. En Uruguay este vacío quedó demostrado durante el referendo por la derogación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado en 1989. Al momento de implementar las acciones para hacer uso del recurso, sus organizadores advirtieron que se desconocía cómo proceder. Todo lo relacionado con la puesta en práctica y la resolución del mecanismo carecía de reglamentación hasta ese momento. En consecuencia, hubo que legislar en un parlamento donde la mayoría de sus integrantes había votado afirmativamente la ley. Las discusiones se hicieron interminables, las propuestas que surgían confundían

---

223 «La Reforma Constitucional». *Búsqueda*. 29 de julio de 2004. Montevideo, p. 12.

los procedimientos. Todo esto retrasó el lanzamiento de la campaña y de alguna manera tuvo el propósito de «enfriar los ánimos».

Cuando llegó el turno del referendo en Defensa de la Empresas Públicas de 1992, la realidad era otra, ya que el Poder Legislativo en 1989 dejó establecido mediante la Ley 16.017, en los artículos 21 al 43 inclusive, que para futuros referendos

la Corte Electoral convocará a la ciudadanía para saber si el 25 % de los habilitados respalda la iniciativa. Si el recurso supera dicho porcentaje la Corte llamará a referendo en un plazo máximo de 120 días [...] si las adhesiones no llegan al 25 %, la Corte deberá hacer una segunda convocatoria antes del 1.º de octubre. De no reunirse tampoco las 580000 voluntades, la ley queda firme.<sup>224</sup>

A partir de entonces la «vía corta», como se la denomina, fue habilitada para interponer el recurso de referendo y fue por primera vez utilizada en 1992 en defensa de las empresas públicas. En esta oportunidad y previendo que la ciudadanía acudiría a votar, los opositores desestimularon su presencia con argumentos tendientes a buscar la pasividad de la gente y a devaluar la significación del voto al no ser obligatorio. Esto permitió que se instalara en el cuerpo ciudadano gran confusión sobre si su voto era útil o no.

La Ley 17.244 de 2000 estableció el reemplazo del artículo 21 de la Ley 16.017 de 1989 que había sustituido la recolección de firmas por la convocatoria a voto de adhesiones en dos instancias.<sup>225</sup> Queda estipulado a partir de 2000 que «podrá interponerse por el 25 % (veinticinco por ciento) del total de inscriptos habilitados para votar, contra la totalidad de la ley o, parcialmente, contra uno o más de sus artículos»,<sup>226</sup> o sea, la denominada «vía larga», donde la recolección de firmas se habilita para dar lugar al referendo. Esta vía fue la utilizada por la Comisión en Defensa de ANCAP (2003). Sus organizadores entendieron que el tema de ANCAP era complejo y ameritaba una explicación a la población. Sabían que dicha opción conllevaría una campaña más larga y desgastante, pero estimaron que era la forma de asegurar que el mecanismo se activara. La recolección de firmas volvía a estar en el tapete. Los opositores a la consulta consideraban, como ya lo habían manifestado durante la recolección de firmas en el referendo de 1989, que era «un procedimiento en sí mismo generador de presiones de todo tipo, de politización y militantismo en centros

---

224 «Ley que reglamenta en 1989 el recurso de referendo». *Búsqueda*, 4 de junio de 1992. Montevideo, editorial.

225 Moreira, C. (2004), o. cit., p. 106.

226 La Ley 17.244 establece las siguientes condiciones: «1.º La comparecencia deberá realizarse por escrito ante la Corte Electoral, estampando la impresión dígito pulgar derecho y la firma de los promotores. 2.º Su nombre, la serie y número de su credencial vigente. 3.º El nombre y la identificación cívica de quienes actuarán como representantes de los promotores. 4.º El domicilio común que constituyen a todos los efectos». Disponible en <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17244&Anchor>>.

de estudio y de trabajo, y que despierta controversias que conducen a poner en duda todo el sistema de contralor electoral».<sup>227</sup>

En la campaña en Defensa del Agua y por la Vida se utilizó el recurso de plebiscito que no sufrió cambios de procedimiento. Para convocarlo era necesario obtener el 10% de las firmas de los inscriptos en el registro electoral. Los organizadores no se proponían derogar, sino incorporar nuevos artículos a la Constitución en relación con el agua. La práctica plebiscitaria estaba ya incorporada en la población; muestra de ello han sido las reiteradas reformas constitucionales producidas en el país.

Además de lidiar con la oposición al referendo, los organizadores tuvieron que entenderse, en cada una de las campañas, con la Corte Electoral, que es la encargada de fijar las fechas, pero fundamentalmente de pautar las formas en que deben ser obtenidas las adhesiones y de validar todo el proceso. En sus orígenes, la Corte fue pensada como organismo de jurisdicción electoral entre partidos. Está compuesta por delegados políticos y ‘neutrales’. No hay representantes de organizaciones sociales. Esto explica lo complejo del relacionamiento entre este organismo y los organizadores de cada referendo. No existía experiencia ni estaba lo suficientemente regulada su intervención, lo que fue sistemáticamente utilizado por los opositores a la consulta.

Cuando ya había comenzado la campaña de recolección de adhesiones en defensa de ANCAP y muchas planillas estaban firmadas, la corte estableció que además de la firmas se debía solicitar la huella digital. Uno de los participantes en esta campaña recuerda: «Había que poner la huella digital, había que poner los datos (de la persona), la firma debía ser igual a la de la credencial. No se podía utilizar otra lapicera, todo debía ser del mismo color».<sup>228</sup> Sin tachaduras ni borrones. Esta resolución de la Corte le supuso a la comisión empezar todo de nuevo y puso a prueba la convicción de los organizadores cuando el cansancio de los brigadistas era evidente. No obstante, la campaña continuó su marcha. En esta etapa se tomó conocimiento de «la cantidad de uruguayos indocumentados que querían firmar pero no podían». Un estricto control por parte de los organizadores puso en evidencia que en el padrón no estaban registrados los nuevos jóvenes votantes y que aún permanecían inscriptas personas que habían fallecido. Era como lo definían sus organizadores: «Un padrón electoral mentiroso».<sup>229</sup>

Cumplida la etapa de recolección, las firmas debían ser entregadas a la Corte para su validación. Esto requería un estricto control por parte de los organizadores, que previo a entregarlas verificaban una por una las firmas. Se organizaron redes desde Montevideo, donde se centraliza la información, hacia los distintos departamentos. En cada una de las campañas la entrega de las

---

227 «El voto por “Sí” y por “No” y las supuestas ventajas de computar contra la derogación de la ley, el voto en blanco». *Búsqueda*. 12 de enero de 1989. Montevideo p. 3.

228 Entrevista a Edison Raffaele, realizada en junio de 2007. Encargado de la Comisión de Propaganda en la campaña prorreferendo en Defensa de ANCAP.

229 Entrevista a Edison Raffaele, o. cit.

firmas se convirtió en un acto simbólico y público con importante participación de la población. A partir de ese momento sería la Corte la encargada de cuantificar y verificar las firmas obtenidas por la comisión. Una tarea compleja, casi artesanal, que sería vigilada por representantes políticos partidarios del referendo, pero también por representantes políticos que apoyaban la ley. Estos observadores tenían por objetivo asegurar la transparencia del acto de verificación y la validación de las firmas.

Esta etapa se caracterizó por la permanente confrontación entre opositores y defensores del referendo, lo que fue notoriamente visible en el caso de ANCAP. La comisión había hecho entrega de 685 294 firmas de las cuales se validaría 607 000. La Corte comenzó a descartar firmas, esto alertó a la comisión. Desde el organismo se argumentaba que no cumplían con los requisitos. Ante tal situación la Comisión en Defensa de ANCAP preparó un *dossier* que señalaba las irregularidades a la Secretaría de Asuntos Electorales de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT convocó a un paro general y a una concentración ante la Corte Electoral. El EP-FA y su bancada de legisladores se preparaban para realizar un juicio político a los ministros colorados y blancos de la Corte. Desde el gobierno se apoyaba la resolución del organismo y se sostenía que era la misma Corte que siempre ha asegurado en el país el respeto a la democracia. En el Partido Nacional los sectores herreristas calificaban de «orgía panfletaria» los reclamos de los organizadores del referendo, y entendían que solo se intentaba descalificar al organismo.<sup>230</sup>

La promoción del uso de la democracia directa generó tensiones entre el diseño institucional y su aplicación, una vez que las campañas se pusieron en movimiento. En ese momento los réditos políticos podían entrar en tensión con la promoción del fortalecimiento de tales mecanismos. E incluso actuar como freno del propio Estado. Se trató pues de informar y de divulgar los méritos de la propuesta, fomentar una importante movilización y participación, y en consecuencia, involucrar a la ciudadanía en mayor grado en las decisiones políticas para que no permanezca pasiva, a la espera de su participación electoral. El control que la ciudadanía logró alcanzar en estas instancias preparatorias sería medular en la concreción de los resultados para los cuales se la consultó.

Autorizadas las firmas, se inició la campaña electoral, donde el voto era obligatorio y la ciudadanía debía expresar su voluntad. Para facilitar ambas etapas, las comisiones en cada consulta tendrían anexos en los departamentos en que está territorialmente dividido el Uruguay. Estas comisiones departamentales estarían integradas por fuerzas locales encargadas de asegurar la recolección de firmas y de informar. Se organizaron brigadas y se ubicaron en espacios públicos (las paradas de autobús, los shopping, la salida de los centros estudiantiles, los lugares de trabajo, los aeropuertos, las ferias, los barrios,

230 «El Parlamento se enfrascó en un debate sobre la independencia de la Corte Electoral; Batlle criticó la actitud de la izquierda». *Búsqueda*. 13 de marzo de 2003. Montevideo, p. 12.

etcétera). Simultáneamente se organizaron brigadas de militantes partidarios y sociales para llegar a las localidades y a los pueblos más lejanos. Esta movilización facilitó el acercamiento del mundo sindical y de las diferentes organizaciones sociales a múltiples realidades que viven sectores de la población que han permanecido históricamente marginados.

El hecho de que algunos gremios tuvieran cobertura a nivel nacional ayudó a que las acciones se extendieran al resto del país. En el referendo de las empresas públicas fue medular la cobertura nacional que ofrecía Sutel, a diferencia de otros gremios como ILPE y PLUNA, que tenían un radio de acción más limitado. No es el mismo caso del plebiscito del Agua, donde los trabajadores de OSE fueron un pilar. Durante el referendo de ANCAP y como lo testimonian sus organizadores:

el interior fue trabajado por los plenarios departamentales del PIT-CNT, luego se integra el Frente Amplio y resultó más fácil porque se llegó a los comités de base. Al ser la federación de funcionarios de ANCAP un sindicato que no tiene alcance en todo el país, se tuvo que contar con el apoyo de otros gremios. Antel, UTE y OSE que ayudaron enormemente en la campaña.<sup>231</sup>

#### El interior del país

respondió muy bien y nos asombró con su respuesta. Acampábamos en las orillas de los caminos para llegar pueblito a pueblito [...] el involucramiento fue de todos los trabajadores de ANCAP. Compañeros que no estaban acostumbrados tuvieron que salir al interior del país a hablar con la gente y explicar qué era ANCAP [...] hablábamos con la gente que venía con la credencial a firmar, sentían el orgullo de que le habían venido a pedir algo, su apoyo a algo. Poníamos parlantes y salíamos a visitar a la gente.<sup>232</sup>

Trabajar con la gente del interior «nos cambió la cabeza, conocimos un interior desconocido. La gente estaba destrozada debido a la crisis».<sup>233</sup> «El interior costó menos que Montevideo. Había más arraigo, pesaba más lo local, lo nuestro, la defensa del patrimonio era mejor entendida».<sup>234</sup>

En algunos lugares este acercamiento provocó que amplios sectores que hasta ese momento se mantenían al margen de lo que ocurría a nivel nacional comenzaran a informarse y a sentir que también eran tenidos en cuenta. Así lo testimonian los resultados electorales en algunos departamentos del país, que fueron comparativamente mayores que en Montevideo. En particular en aquellos departamentos ubicados en el litoral oeste, como lo veremos más adelante, cuya participación intensa y sostenida dio lugar a que en algunos lugares

---

231 Entrevista a Mónica Correa, cit..

232 Ídem.

233 Entrevista a Juan Gómez realizada en julio de 2007. Dirigente sindical de FANCAP, integrante de la Comisión prorreferendo en Defensa de ANCAP.

234 Entrevista a Carlos Longo realizada en noviembre de 2006. Dirigente sindical de Sutel. Participó activamente de la campaña prorreferendo en Defensa de las Empresas Públicas.

las protestas locales de sectores rurales y urbanos se complementarían con estas prácticas electorales a nivel nacional.

El acercamiento a realidades que parecían tan distantes y resultaban ser tan desconocidas logró sensibilizar a los organizadores. La acción colectiva en este caso promovió un conocimiento más integral de la población, pues por más de un siglo había sido patrimonio de los partidos tradicionales. Estas campañas implican la superación de proyectos sectoriales y la nacionalización de las acciones. Se debe llegar a todos y convencer. Esto necesariamente redundaría en que la población movilizada se caracterice por su composición multisocial y pluripartidaria.

### *Los mensajes emitidos y sus características*

En la construcción del tiempo cívico juega un papel central la manera en que es emitido el mensaje hacia la ciudadanía. Especialmente en una primera etapa, donde se necesita que el ciudadano otorgue su consentimiento para dar lugar al recurso de referendo a través de su firma. Hay algo que es preciso que sea rápidamente comprendido, independiente de si la decisión del ciudadano resulta de apoyo o no a la propuesta. La idea central debe focalizarse en que el ciudadano comprenda que más allá de los resultados está en sus manos hacer lugar a la consulta. En la medida en que no se logre, la consulta a la ciudadanía puede quedar invalidada; y no por ello debemos entender que la población no apoye la propuesta, sino que simplemente no la comprendió, los argumentos no fueron lo suficientemente convincentes como para llamar su atención. Existe también la posibilidad de que el ciudadano comprenda, pero no esté de acuerdo. Tomando en cuenta estas consideraciones, pueden ayudar a visualizar causas por las cuales en determinadas instancias el recurso de referendo no se concreta. El caso más ilustrativo a nuestro entender es el del referendo en Defensa del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico Nacional de 1998. La complejidad de la Ley 16.832 y la nominación que se le adjudicó a la convocatoria por el referendo no colaboraron a que el tema fuese comprendido a cabalidad. A su vez, el escaso tiempo con que se contó al optar por la vía corta, donde la ciudadanía debía acudir voluntariamente a las urnas, fueron factores —entre otros— que incidieron de modo negativo en la propuesta. También se plantea la duda de si se trata de un tema que puede ser plebiscitado o requiere de otras herramientas que no necesariamente impliquen la utilización de mecanismos de democracia directa.

La dinámica que adopta una instancia tan compleja y heterogénea como lo es poner en marcha la convocatoria exige gran claridad en el mensaje inicial por parte de los organizadores. Los sectores opositores a la convocatoria que comparten y forman parte del tiempo cívico deben alcanzar sus propias definiciones.

El discurso dirigido hacia la ciudadanía debía ser claro, convincente y coherente. Para ello, se incorporaron conocimientos técnicos y jurídicos que otorgaran solidez a los argumentos. El objetivo era informar a la población y conseguir su adhesión. Fue de utilidad para los organizadores el uso del debate público en

parroquias y clubes hasta llegar a los medios de comunicación. En particular, se produjo durante el referendo en defensa de las empresas públicas en 1992. El debate permitía democratizar la discusión, posibilitaba contrarrestar argumentos con la oposición a la campaña e informar con mayor profundidad a la ciudadanía. En esta etapa, según manifestó uno de los entrevistados, «hay que dar argumentos, el ciudadano uruguayo razona, evalúa, sopesa los argumentos. Al ciudadano uruguayo hay que convencerlo. No debe ser subestimada la ciudadanía».<sup>235</sup>

En el caso de ANCAP la posibilidad de un debate público estuvo ausente, no desde la voluntad de los organizadores, sino porque fue evitada por los opositores al referendo. Sin embargo, tuvieron lugar encuentros entre sindicalistas que en nombre de la Comisión debatieron con directores de ANCAP. Además de polemizar, las autoridades del ente financiaron publicidad en la televisión y en la prensa con fondos estatales e imprimieron folletos informativos sobre el texto de la ley, que entregaban a domicilio.<sup>236</sup> El Frente Amplio presentó denuncia ante la Corte Electoral y ante la Suprema Corte de Justicia, argumentando que había existido delito electoral, basándose en el numeral 4 del artículo 77 de la Constitución, que prohíbe que los directores de entes realicen actos políticos.<sup>237</sup> Al respecto, el líder del Foro Batllista, Julio María Sanguinetti sostuvo «que una institución pública defienda la ley no me parece mal, hasta el Poder Legislativo podría hacer propaganda si quiere».<sup>238</sup> En el caso del plebiscito en Defensa del Agua, el debate se dio en el marco de la campaña electoral.

Para los organizadores fue preciso generar espacios y tiempo para formarse e informarse con personal técnico especializado en los contenidos de la ley, y elegir cuáles serían los aspectos a discutir. Para los sindicalistas fue clave al momento de transmitir mensajes claros a la ciudadanía, porque a diferencia de sus acciones tradicionales, esta vez se trataba de llegar a la mayoría de la población. Estos aspectos llevaron a que el colectivo saliera de sus prácticas sectoriales y sus proyectos parciales para dar lugar a acciones inclusivas donde lo que primó fue la defensa del patrimonio nacional.

En todos los casos las privatizaciones estuvieron asociadas con la reducción de los empleos. Sin embargo en una primera etapa el mensaje hacia la ciudadanía no hacía hincapié en el empleo, sino en la defensa del patrimonio, lo que permitió llegar a amplios sectores de la población. El mensaje debía generar adhesiones, pero también responder a la ofensiva de los opositores a la consulta. Es así que, en los primeros pasos, las campañas se embanderaban en defensa del patrimonio

---

235 Entrevista a Susana Dalmás realizada en febrero de 2007. Presidenta de Sutel, presidenta de la Comisión prorreferendo en Defensa de las Empresas Públicas. Fue senadora de la República por el Frente Amplio (2010-2012) hasta su deceso el 31 de diciembre de 2012.

236 Entrevista a Juan Gómez (2007), o. cit.

237 «Aviso institucional de ANCAP y declaraciones de Vázquez sobre el contenido de la ley agitaron la discusión sobre el referendo». *Búsqueda*. 2 de octubre de 2003. Montevideo, p. 7.

238 Ídem.

nacional, a lo que se agregó en el caso de Antel el argumento de que se quería vender una de las empresas estatales más rentables para el país.

El argumento utilizado por los trabajadores de ANCAP hacia la población se basó en que, a diferencia de otras empresas del Estado, era la única empresa productiva. Un dirigente señaló:

Quando tuvimos que llegar a la población apelamos a un mensaje directo y claro. Nos dirigíamos muchas veces a personas que no tenían para comer y vivían en la miseria. El argumento no estuvo en defender las fuentes de trabajo, sino el patrimonio nacional. Defender ANCAP era defender al Estado industrial.<sup>239</sup>

En el caso del plebiscito en Defensa del Agua, el mensaje se centró en que la población

comprendiera que se avecinaba un avance de privatización y de desregulación que ponía en peligro el tema del agua. [...] el objetivo era colocar en el debate público el tema del agua, porque estaba muy académico e institucional. El pueblo estaba en otra, había problemas de desocupación, no estaba en la cabeza de la gente el tema del agua. Por otra parte, la población uruguaya no percibe la falta del agua, el ciudadano común no tiene problemas cotidianos con el agua.<sup>240</sup>

Prevalció en las tres campañas un discurso que puso énfasis en la defensa del patrimonio nacional; no obstante, en el plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida se notaron variantes al respecto. A partir de la defensa del patrimonio, los organizadores fueron más allá e incorporaron en la agenda el tema del medio ambiente y el derecho al agua como derecho humano fundamental. Esto ensancho el radio de acción y de injerencia hacia sectores —como el de los jóvenes— que tuvieron en esta campaña una mayor presencia militante. A su vez amplió las redes en torno a la campaña al tomar en cuenta la experiencia boliviana que en el 2000 había vivido la guerra del Agua. La participación de las organizaciones que impulsaron la Defensa del Agua en los foros sociales mundiales permitió conocer nuevas realidades. A partir de entonces se incorporaron nuevos argumentos en los mensajes emitidos hacia la ciudadanía, los que otorgaron un sustento mayor a la propuesta de reforma constitucional.

### *En busca de los votos*

En relación con el mensaje emitido por los organizadores, es importante señalar que en una primera etapa se hizo énfasis en los contenidos de la ley y en la defensa del patrimonio. Luego, cuando la Corte Electoral habilitó la instancia de referendo, se pasó a un mensaje político. Hubo un cambio de actitud, lo que muchos analistas entienden como voto castigo. Desde entonces las

239 Entrevista a Hugo de Mello realizada en julio de 2007, cit.

240 Un informe de la organización no gubernamental Redes señala que en Uruguay la riqueza hídrica es envidiable y el agua apta para consumo humano es despilfarrada para lavar el auto, la vereda o regar el jardín. Con respecto al consumo de agua, se señala que el 15% es de consumo doméstico, el 78% es utilizado por el sector agropecuario y el 7%, por la industria.

acciones adoptaron una dinámica netamente electoral con discursos de ambas partes que intentaron devaluar a su oponente. La construcción del tiempo cívico se concretó al activarse el recurso y comenzaron a vislumbrarse futuros acuerdos. La campaña electoral se puso en marcha.

En el referendo en Defensa de las Empresas Públicas en 1992, el voto a favor de la ley se asoció con la rebaja de salarios públicos y privados al cierre de las fuentes de trabajo y a la defensa de una política nacional de empleo productivo. Desde lo político se apuntaba a destacar la concepción neoliberal de las reformas y se aseguraba que en el referendo estaba todo en juego, en especial la política gubernamental. Desde la oposición a la convocatoria se señalaba que el voto castigo tuvo un gran peso en el pronunciamiento a partir de una realidad constatable antes del referendo: «el deterioro de la imagen presidencial y de su gobierno, y la insatisfacción de amplios sectores de la población con una política económica cuyos resultados no aprecia».<sup>241</sup>

En el referendo en Defensa de ANCAP se agregan otros componentes a los mensajes. Los partidarios de la derogación de la ley asociaron el voto a la situación de crisis y a la falta de confianza en el gobierno,

a la recesión y a las dificultades económicas, a la inseguridad laboral y al desempleo, a la caída del nivel de ingresos de las familias, al empobrecimiento en general del país y su gente. Pero es solo una de las caras de la crisis [...] lo peor de todo, lo que ejerce el efecto más devastador sobre el ánimo de los uruguayos, es la devaluación de las expectativas, la pérdida de la confianza y la constatación de la falta de liderazgo claro y firme capaz de crear el entusiasmo, de marcar el camino y de poner al país en marcha. Es esta, la pérdida de esperanzas, el mayor peso que cargan hoy sobre sus espaldas muchos uruguayos, así como el factor principal que incide en la decisión de emigrar que manifiestan.<sup>242</sup>

Si en el 2005 esta fuerza política llega al gobierno —afirmaba Tabaré Vázquez—, va a necesitar de esas empresas públicas para recaudar y para ayudar a transformar el país. Si llegamos al gobierno y no tenemos ANCAP, no tenemos UTE, no tenemos las comunicaciones, no tenemos el agua, ¿qué hacemos? ¿Aplicamos más impuestos sobre la gente? Tenemos que defender lo que nos pertenece.<sup>243</sup>

Desde la prensa se señalaba que los partidarios del referendo hablaban de todo menos de la norma y se afirmaba que «si algo no es la ley de ANCAP es “neoliberal” [...] como tampoco lo es el gobierno, quizás muy a pesar del doctor Jorge Batlle y de quienes creen en el liberalismo económico».<sup>244</sup> Autoridades del gobierno señalaban que existía «una maquinaria proselitista para mantener a la gente activa... algún día eso se convertirá en un búmeran en contra de quienes lo

241 Gianelli, D. (1991), o. cit., p. 2.

242 Ibídem, p. 4.

243 «Se complica el referendo de ANCAP, Vázquez llamó a lograr una hazaña». *Búsqueda*. 21 de noviembre de 2002. Montevideo, p. 5.

244 «ANCAP. Retórica y realidad». *Búsqueda*. 31 de julio de 2003. Montevideo, p. 4.

lanzan».<sup>245</sup> Desde las cúpulas de los partidos tradicionales se entendía que debían hacer campaña en defensa de la ley, pues vislumbraban que en el referendo se jugaba la suerte de los partidos tradicionales.

Al quedar inmersos en la campaña electoral, los mensajes de la oposición relacionados con la reforma del agua pusieron énfasis en los efectos negativos que tendrían para la inversión extranjera. Por todos los medios se intentó desacreditar la futura gestión que llevaría adelante la izquierda, en caso de ganar las elecciones. El mensaje estaba especialmente dirigido a los empresarios, quienes veían el apoyo a la reforma, por parte del EP-FA-Nueva Mayoría (MN),<sup>246</sup> con desconfianza y malestar. Desde la Presidencia se manifestaba que «la reforma mostraba una actitud hostil con la inversión extranjera y una violación de los contratos con Uruguay y Aguas de la Costa [...] es la ruptura más dura que hay en materia de certidumbre jurídica en este país». El presidente Batlle sostenía que la reforma «daña al país». El candidato a la presidencia por el Partido Colorado, Guillermo Stirling, la calificó de estatista y colectivizadora: «Si lo hacen con el agua, por qué no lo van a hacer con los medios de comunicación, con la tierra, la forestación o con el transporte de carretera?».<sup>247</sup> Para este candidato constituía uno de los peores mensajes que el país podía emitir a los inversores.

La divergencia se dio en la interna del Partido Nacional. Por un lado, el dirigente herrerista y expresidente de la República, Luis Alberto Lacalle, señalaba que no haría campaña ni a favor ni en contra. En oposición estaba quien había ganado la interna partidaria, Jorge Larrañaga, que prometió su respaldo a la campaña, aunque luego matizó su postura. En un encuentro con los empresarios, Jorge Larrañaga planteó la posibilidad de compaginar el texto de la reforma para evitar interpretaciones que afectasen la inversión extranjera y propuso elaborar una ley interpretativa que se plebiscitara en forma conjunta con la reforma, lo que finalmente no se concretó.

Contrarrestando estas posiciones surgió otra voz dentro el Partido Nacional. La Comisión Nacionalista en Defensa del Agua que integraba la Comisión pro plebiscito declaraba en la prensa:

La reforma constitucional en defensa del agua deber ser una causa de todo el Partido Nacional. Y manifestaba que el agua no es patrimonio de la humanidad, ni de la generación actual. Es un elemento intergeneracional y estratégico dentro de la nación, del que ningún gobierno de paso puede disponer».<sup>248</sup>

245 «Los referendos “contra cualquier cosa” serán un búmeran para quienes hoy lo lanzan, auguró Leonardo Costa prosecretario de la Presidencia». *Búsqueda*. 31 de julio de 2003. Montevideo, p. 4.

246 El 19 de diciembre de 2002 el Encuentro Progresista-Frente Amplio firma con el Nuevo Espacio, liderado por Rafael Michelini, un documento marco que establece la alianza política.

247 Alfano, Pablo, «El plebiscito erosiona “unidad blanca”. Lo que el agua se llevó» (columna). *Brecha*. 23 de julio de 2004. Montevideo, p. 9.

248 Ídem.

Era la primera vez que desde los partidos tradicionales se alcanzaban niveles de organización significativos, donde no solo estuvieron presentes las figuras políticas, sino sectores de la población de filiación blanca que apoyaron la reforma y se movilizaron en su defensa.

Desde la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida se advertía que los temores del empresariado eran infundados, que el espíritu de la reforma era frenar el uso indiscriminado de un recurso que es de todos y que no debe ser tratado como una mercancía. Insistían en que el gobierno daba luz verde para la venta de agua a otros países y consideraban que esto afectaba severamente los manantiales y las vetas subterráneas.

Por su parte, el candidato a la presidencia por el EP-FA-NM, Tabaré Vázquez, sostenía en reunión con el empresariado que el agua era un bien público, que definitivamente era de los uruguayos y que debían preservarlo. Ante la eventualidad de problemas que pudieran surgir —sostenía el candidato de la izquierda— con la aprobación de la enmienda constitucional, serían resueltos legalmente y estudiados a su debido tiempo.

Las características finales que adquirió el mensaje condujeron a que el referendo se hiciera centro de la preocupación ciudadana, a que las acciones emprendidas se asemejara a una campaña electoral y adquirieran un dinamismo vertiginoso, donde cada uno estuviera atento a lo que votara el otro. En este contexto era medular la labor de artistas, deportistas e intelectuales que con la realización de espectáculos, propaganda radial y televisiva manifestaban su apoyo al referendo. La incorporación de colorido, banderas, escarapelas, música, canción distintiva de la campaña y símbolos patrios estuvieron dirigidos a reforzar una identidad del ‘nosotros’, es decir, ‘nosotros, los uruguayos’. La búsqueda de identidad en torno a la defensa de lo que se entiende como patrimonio contribuyó a reforzar los vínculos más allá de pertenencias partidarias u organizacionales.

## Hacia la concreción de la «arena cívica»

Las consultas populares en Uruguay estuvieron signadas por la permanente búsqueda de apoyos y acuerdos entre organizaciones sociales y partidos políticos. La presencia de figuras políticas en la integración de las comisiones, pero fundamentalmente de figuras procedentes del movimiento sindical y de organizaciones sociales, dio muestra de que consistió en una condición medular, lo cual nos lleva a plantear la hipótesis de que los intentos de convocar a la ciudadanía fracasaron en la medida en que este aspecto no quedó lo suficientemente definido.

¿Qué es una arena cívica? Ann Mische la define como

un cúmulo de entornos públicos en los cuales los actores diversificados sectorialmente, suprimen provisoriamente sus proyectos particulares para

formular y perseguir un propósito emergente común, donde los aliados externos y apoyos ocasionales quedarán claramente definidos.<sup>249</sup>

En la formación de esta arena cívica distingue tres etapas. En la etapa primaria los actores sociales y políticos mantienen su segmentación sectorial, cada uno con su proyecto y su propuesta. En segunda etapa, los actores se mezclan intersectorialmente y finalmente, en la tercera, se produce la convergencia cívica. En todas intervienen dos mecanismos socioculturales, la interanimación, que es el proceso por el cual los actores entretejen proyectos y narrativas que se expresan usualmente en entornos sociales segmentados. Y luego el proceso de supresión, donde los actores evitan expresar proyectos intrasectoriales y se concentran en un proyecto en común.

No se trata de alcanzar consensos ni son procesos que impliquen cálculo racional por parte de los actores, de costo y beneficio. Son proyectos colectivos en entornos sociales que se caracterizan por la interacción de un conjunto de actores y sus proyectos, que usualmente están separados. La acción contribuye a la construcción de alianzas cívicas de base amplia por la cual la acostumbrada segmentación organizacional o sectorial se rompe. Es aquí donde opera la convergencia que se expresa en diferentes etapas que hacen a la acción constitutiva del movimiento cívico.

Para comprender la conformación de esta arena cívica es necesario referirse a la historia política de Uruguay; y en particular a la construcción de ciudadanía, tempranamente vinculada a los partidos políticos hasta su consolidación más moderna. Ella ha sido expresión de una fuerte asociación entre los partidos políticos y el colectivo. De esta asociación surgió un modelo integrador, donde los derechos sociales fueron contemplados y aplicados por el Estado. En esta nueva configuración de la política uruguaya es que la sociedad civil se definió con proyección político-céntrica, dio nacimiento a una democracia que aseguró el imperativo político «de la conciliación y del pacto».<sup>250</sup> A partir de ese momento «los pleitos fundamentales de la sociedad uruguaya buscarían dirimirse desde la legitimidad de los caminos institucionales de una democracia de partidos, coparticipación y elecciones».<sup>251</sup> Esta concepción es la que impregnó al imaginario colectivo con la política ubicada en un lugar rector de las relaciones societales.

---

249 Mische, Ann y Pattison, Philippa (2000). «Composing at Civic Arena: Publics, Projects, and Social Settings», *Poetics* 2000, 27, 2-3, pp. 163-194. Desde un enfoque sociológico y matemático, las autoras, analizan el proceso de *impeachment* al presidente Fernando Collor de Mello en Brasil. Reformulan el concepto de 'arena cívica' y analizan las estructuras socioculturales mediante la técnica algebraica de Galois de redes conceptuales. Exploran la compleja composición de la arena cívica y cómo cambia con el tiempo.

250 Ver Caetano, Gerardo (1989). *La República conservadora* (1916-1929), 2 tomos. Fin de Siglo. Montevideo.

251 Ver Caetano, Gerardo y Rilla, José-Pérez, Romeo (2000). «Cambios recientes en el sistema político concebido como una partidocracia». En Instituto de Ciencia Política. *Los Partidos Políticos de cara al 90*. FCU, Montevideo.

La implantación de este peculiar modelo de ciudadanía no estuvo exenta de disputas acerca de las formas de constitución óptima del cuerpo político. La renovada confrontación ideológica de blancos y colorados (a través de sus recreaciones modernas del herrerismo y del batllismo) o la acción inicial de los partidos y las organizaciones de izquierda en el país estuvieron referidas de manera privilegiada al escenario de esa polémica institucional. Aunque tampoco en este plano se dieron hegemonías incontrastables, tendió a predominar un modelo de asociación política orientado al abandono de las identidades previas o de origen (lingüísticas, religiosas, culturales, etcétera) como condición poco menos que indispensable para la integración social y a la concepción general de la política «como la esfera en que las identidades particulares se subliman en un “nosotros” neutralizado y legalizado».<sup>252</sup>

Esta forma de concebir la ciudadanía se articuló en un entramado cívico-institucional de proyección homogeneizadora que, a través de la acción siempre predominante del Estado y de los partidos, ofreció una suerte de ‘superego’ ciudadano celoso y absorbente<sup>253</sup> que brindaba protección y pertenencia, pero a cambio de una fuerte restricción para el despliegue de otras lealtades y adhesiones. En una clave igualmente general, las formas de delimitación de fronteras entre lo público y lo privado reflejaron también de manera visible los efectos perdurables de esa uniformización extremada en las modalidades de inclusión ciudadana en el país.<sup>254</sup>

Como bien han señalado Beisso y Castagnola aludiendo precisamente a esta peculiar articulación entre identidades sociales y cultura política en el Uruguay:

Al ser interpelado en tanto ciudadano, el sujeto tendió en Uruguay a estructurar su identidad tomando como referencia, fundamentalmente, su participación en la esfera pública [...] el sujeto ciudadano tendió a eclipsar al sujeto individual y al sujeto partícipe de un grupo o categoría social particular. Lo general se [impuso] sobre lo particular; la lógica de lo público sobre la de lo privado [...] la visibilidad y el reconocimiento mutuo de los sujetos se [verificó] sobre la base de los códigos y reglas propios de la esfera política. Por lo tanto, el pacto social fundante [...] se [instituyó] sobre la base de los sujetos ciudadanos, sin prestar particular atención a las diferencias propias de la esfera privada.<sup>255</sup>

Este escenario se mantuvo estable bajo la dirección del bipartidismo, hasta la aparición de un tercer contrincante. La presencia de la izquierda organizada

---

252 Pareja, Carlos (1989). *Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya*. Cuadernos del Claeh n.º 49 y 51.

253 *Ibidem*.

254 Ver Barrán, José Pedro; Caetano, Gerardo y Porzecanski, Teresa (eds.) (1997). *Historias de la vida privada en el Uruguay*, tomo 3. Taurus. Montevideo,

255 Ver Beisso, María del Rosario y Castagnola, José Luis (1989). «Las adhesiones políticas de izquierda en el Uruguay, “un caso de político-centrismo”». En *Cultura política. Partidos políticos. Ideologías, política y participación. Uruguay. Cuadernos del Claeh*, n.º 49. Montevideo.

cambió las reglas de juego. La articulación sociopolítica que caracterizó la conformación de las comisiones que dirigieron las distintas campañas dio muestra de estos cambios. Las negociaciones fueron permanentes e implicaron la entrada a la contienda de los sectores sociales por fuera de los partidos tradicionales. Es en este escenario de entendimientos y acercamientos en defensa de las empresas del Estado que las organizaciones sociales participaron y el movimiento sindical cumplió un papel articulador en el proceso. El protagonismo sindical fue notorio. No solo en los aspectos prácticos que implicó el desarrollo de las campañas, sino en la definición de que la única forma de frenar el proceso de privatizaciones era acudir al uso de mecanismos de democracia directa. Es desde los marcos institucionales que la sociedad uruguaya hace uso de los mecanismos de democracia directa para dar cuenta de su malestar y expedirse sobre temas donde la democracia representativa ha resuelto sin convencer ni satisfacer a la ciudadanía, que está llamada a jugar un papel definitorio. El rol activo que adopta a partir de la apertura democrática muestra la pretensión de incidir en la toma de decisiones de aspectos que resultan medulares para el país. No se pone en riesgo la representatividad sino que se la complementa.

Para comprender dichas circunstancias es necesario insistir en que, a diferencia de lo ocurrido en la región, la apertura democrática en Uruguay fue un proceso de concertación donde los actores sociales y políticos confluyeron para dar lugar a las demandas tan postergadas bajo la dictadura. Una sociedad movilizada y politizada surgía en democracia y daba señales de que, más allá de las reacciones y las posturas adoptadas por las élites gobernantes, estaba dispuesta a incidir en los rumbos del modelo económico. La experiencia vivida con los derechos humanos es de tener en cuenta y marca los comportamientos sociales posteriores. Luego de la derrota sufrida en el referendo de 1989, la sensación de desesperanza y frustración prevaleció en los sectores sociales más participativos de la sociedad uruguaya. No obstante, y a pesar de esta sensación, resurgieron a la escena pública con nuevas estrategias de resistencia a través de mecanismos constitucionales que otorgaban legitimidad a sus acciones. A partir de entonces se instaló un precedente y una paradoja: estos sectores sociales se valieron de los mismos instrumentos institucionales a partir de los cuales las élites gobernantes lograron imponer la gobernabilidad en el país.

### El protagonismo sindical

El movimiento sindical fue protagonista y articulador en todas las campañas que se opusieron a las privatizaciones. Muchos de los organizadores habían participado en el referendo en contra de la Ley de Caducidad de 1989 y en su mayoría pertenecían a la generación que se había incorporado a la militancia sindical en tiempos de dictadura. Tales factores confluían y favorecían en términos de experiencia al momento de emprender las acciones por el referendo. El resto de las organizaciones que participaron junto con el movimiento sindical estuvieron representadas por FUCVAM, cuyos integrantes contaban

también con una larga trayectoria de resistencia bajo la dictadura, y en el momento de la concertación, hacia la apertura democrática. Otro tanto ocurría con la Onajpu y con la FEUU. En el caso de los cooperativistas y los jubilados, la participación se justificaba también en el compromiso que ambas organizaciones habían adoptado en relación con el uso de la democracia directa ante temas en disputa que interesaban a todos. Ambas organizaciones además habían experimentado sectorialmente la utilidad del mecanismo.

El movimiento sindical transitó estas experiencias de manera intensa. Lo vivido en cada uno de los referendos se valoró como una experiencia «imborrable e inolvidable» y «una de las cosas más importantes que les pasó en la vida». Llevar adelante estas consultas actuó en la interna sindical como contenedor de posibles rupturas o alejamientos. A su vez, dejó experiencias y enseñanzas, pero fundamentalmente logros conducentes a que la central sindical los asumiera como parte de su épica, posicionándola de manera diferente ante el poder político; en lo puntual, aquellos gremios que estuvieron directamente involucrados, donde permanece aún la hazaña cumplida y ante cada conflicto se la vuelva a recordar.

Recurrir a estos mecanismos y adoptarlos como instrumentos de lucha no implicó para el movimiento sindical el abandono de acciones y prácticas tradicionales. Sí supuso innovar y por momentos inventar nuevas acciones, al entender que ante las privatizaciones se debía acudir a otros mecanismos que fueran considerados de mayor efectividad, que para que esto ocurriera era preciso contar con apoyo político, por lo tanto el actor sindical debía jugar un papel articulador en la «arena cívica» cuya conformación se produjo en el desarrollo mismo de la campaña, se concretó y se hizo eficiente en el tramo final en que los ciudadanos votan. Fue entonces cuando los acuerdos y las alianzas se explicitaron, aseguraron de esa manera que los resultados fueran favorables para quienes impulsaban la consulta, con lo cual se observa la complejidad de este proceso en el que todos sus componentes pasan a ser casi una obra de ingeniería política y social, donde uno no puede prescindir del otro.

Es en la concreción de esta arena cívica que los actores coinciden, más allá de sus intereses y sus proyectos, en una situación final definida y compartida por todos. Y más allá de sus procedencias, sus lealtades y sus pertenencias, buscan una salida donde todos de una manera u otra interactúen para hacerla posible. Es también el espacio donde se entretejen las redes, los acuerdos y las alianzas que dan lugar a la interanimación entre distintas organizaciones y proyectos, todo lo cual colabora, porque le otorga a las acciones un sentido identitario donde los aliados externos y apoyos ocasionales quedaran claramente definidos.<sup>256</sup> Además predispone a que los organizadores de las campañas tengan cautela, porque los acuerdos suponen establecer relaciones, la mayoría de las veces con sujetos considerados extraños a la identidad gremial o política.

---

256 Ver Diani, Mario (1998). «Las redes de los movimientos sociales: una perspectiva de análisis». En Ibarra, P. y Tejerina, B. (comps.). *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Taurus. Madrid.



### Nueva configuración de la ciudadanía

La experiencia uruguaya en consultas populares nos plantea interrogantes, como ser: ¿Cuáles son los nuevos temas teóricos que surgen de estos movimientos institucionalizados? ¿Cómo se debe analizar y entender que la ciudadanía en su conjunto resuelva sobre temas en común, temas de todos? ¿En qué medida en Uruguay la ciudadanía, a través de sus prácticas, se vio reconfigurada al adoptar nuevas formas de participación que pasaron por el uso de la democracia directa de manera activa y propositiva? Intentaremos responder a estas preguntas y previamente nos detendremos en el debate sobre ciudadanía.

#### El «retorno del ciudadano»

La década de los noventa estaba llamada a ser la década del «retorno del ciudadano».<sup>257</sup> La ciudadanía parecía ser la candidata más cualificada para la constitución de ese nuevo sujeto colectivo.<sup>258</sup> Distintas causas provocaron la irrupción de nuevos enfoques, reflexiones y debates en torno a la ciudadanía. Por un lado, el colapso del mundo socialista y el resurgir de los nacionalismos en los países del este europeo, y por otro, el inicio de un proceso de globalización definido como una nueva fase de la internacionalización de los mercados, que puso en dependencia recíproca a las firmas y las naciones en grados absolutamente originales e inigualables en el pasado.<sup>259</sup>

En el caso del Reino Unido, la primacía del mercado como mecanismo de inclusión trajo consecuencias sociales y erosionó a la ciudadanía en estrecho vínculo con el Estado de bienestar. En Estados Unidos era la apatía cívica de miles de habitantes que ante la política se distanciaban, mostraban su indiferencia y su desinterés. Se avizoraba el declive de las cualidades morales y políticas de los norteamericanos, lo que produjo desde la academia la advertencia de: «lo que se echaba en falta no era el civismo sino la virtud cívica».<sup>260</sup>

---

257 Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1996). «El retorno del ciudadano». En *Cuadernos del Claei*, n.º 75. Montevideo, pp. 81-112.

258 Ver Pérez Ledesma, Manuel (2000). «Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio». En Pérez Ledesma, Manuel (comp.) *Ciudadanía y democracia*. Pablo Iglesias. Madrid.

259 Ver Alfie, Miriam (1995). «Movimientos sociales y globalización». En *Actores, clases y movimientos sociales. Revista Sociológica*. año 10, n.º 27. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México D. F., enero-abril.

260 Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1996), o. cit.

A nivel europeo existían también otras causas que provocaban este resurgir o «retorno del ciudadano». La inmigración, en particular de los habitantes de Europa del este, y a nivel político el derrumbe del socialismo real, pusieron al descubierto la difícil situación de aunar esfuerzos hacia la concreción de lo que se creía ya necesario: generar condiciones para que el ciudadano fuera europeo y no francés, italiano, rumano, etcétera.<sup>261</sup> Como sostiene Pérez Ledesma, la ciudadanía volvía de esta forma a ser discutida, a tenerse en cuenta, se retomaba un lenguaje que la había convertido en lo políticamente respetable.<sup>262</sup>

La ciudadanía pasó a ser tema de interés y preocupación no solo para la izquierda, sino también para la derecha. Para esta última, significaba libertad de elección, libertad individual que solo una economía de mercado podía ofrecer al ciudadano, que a partir de entonces se podía considerar libre de optar y elegir. Este renovado interés por la idea de ciudadanía de parte de los conservadores sería matizado al reconocer tardíamente —como señala David Miller— que el individualismo, asociado al libre mercado, no es una base suficiente para mantener unida a la sociedad.<sup>263</sup> Para la izquierda, la puesta en marcha de las economías de libre mercado traía la reconfiguración de las sociedades hacia formas más desiguales de distribución.

La relectura de la versión marshalliana de la ciudadanía se produjo y cuarenta años después sería Bottomore quien resaltaría sus virtudes y a la vez establecería las críticas. Como virtudes se señalan la creación de derechos y el concepto de igualdad. Se le critica su visión evolucionista donde los derechos avanzan uno detrás del otro, sin presentar regresiones históricas. Bottomore<sup>264</sup> argumenta con base en la diferencia entre ciudadanía formal y sustantiva, y concluye que se deben examinar los derechos civiles, políticos y sociales no tanto en el marco de la ciudadanía como en el de una concepción general de los derechos humanos; los derechos humanos deben considerarse a escala mundial, en el contexto de las desigualdades entre las naciones ricas y las naciones pobres. Para él las desigualdades no solo están determinadas por la posición de clase social, también por las diferencias de sexo, etnia, cultura, etcétera.<sup>265</sup>

De la versión marshalliana se desprende que la ciudadanía es producto del progreso, que el consenso y la conciliación fueron mucho más importantes que las luchas o los enfrentamientos. Ante esto surgen otras voces que sostienen que los derechos no se conceden, se ganan. Turner responde que la ampliación de los derechos es un proceso contingente abierto siempre a la posibilidad de regresión y no a una evolución inevitable,<sup>266</sup> como parece deducir Marshall. Según Turner

261 Ver Pérez Ledesma, M. (2000), o. cit.

262 Ídem.

263 Miller, David (1997). «Ciudadanía y pluralismo». *La Política*, n.º 3, pp. 69-70.

264 Bottomore, Tom (1998). *Ciudadanía y clase social, cuarenta años después*. Alianza. Madrid.

265 Ver Vázquez, Federico (2004). *Aproximación al debate contemporáneo de la ciudadanía en América Latina*. Centro Latinoamericano de la Globalidad (Celag). México D. F.

266 Turner, Bryan S. (1993). «Contemporary problems in the theory of citizenship». En Turner, Bryan (ed.). *Citizenship and social theory*, Sage Publication. Londres.

las guerras determinan que los Estados se vean comprometidos a mejoras en los derechos sociales y políticos.<sup>267</sup> En este caso la ciudadanía ha sido un resultado no previsto e inesperado. O como sostiene Tilly, ha sido el resultado de luchas y negociaciones no entre clases sino entre Estados.<sup>268</sup>

Desde la teoría comienza a vislumbrarse una multiplicidad y una pluralidad de vías en la constitución de la ciudadanía, lo que David Held llama la diversidad de los protagonistas que participan en su construcción;<sup>269</sup> se diferencia la ciudadanía desde abajo y desde arriba, que dan lugar a una ciudadanía pasiva y activa. Las virtudes de la vida política, como afirma Hannah Arendt,<sup>270</sup> y la defensa de la democracia participativa muestran la ciudadanía como práctica.

Lo cierto es que la ciudadanía no existió siempre ni se debe dar por establecida, sino que se crea y se expresa alrededor del conflicto, al producirse una interacción entre gobernantes y gobernados con el fin de influir en las discusiones de poder existentes entre ellos. Los conocidos derechos de ciudadanía necesitan ejercerse para percibirse y construirse socialmente. Los derechos adquiridos por diferentes grupos sociales representan la obtención de poder frente al Estado. La ciudadanía es una relación social que se manifiesta a través de un proceso político. Es un proceso histórico que crea memorias sobre experiencias anteriores en las que se manifiesta el conflicto por la ciudadanía. Es un proceso contingente porque siempre dependió de las iniciativas y las respuestas puntuales de sus protagonistas en los conflictos ya fueran de clase, de género, de pueblo o de nación. Es un proceso reversible, la ciudadanía puede ser suspendida temporalmente, restringida, en retroceso, o grupos antes tolerados pueden ser excluidos. En consecuencia, debe ser reinterpretada, renegociada, porque las relaciones sociales han cambiado. De esto da muestra la realidad que viven las sociedades latinoamericanas donde las transformaciones económicas producidas en los años noventa han dado lugar a relaciones sociales cada vez más desiguales y las diferencias y los contrastes entre los ciudadanos es lo que prevalece. La pérdida de derechos ha sido una de las constantes de esta década.

## Democracia y ciudadanía: un complejo binomio

En América Latina el debate sobre ciudadanía queda estrechamente vinculado al tema de la democracia. En términos teóricos la preocupación se ha centrado en asegurar la «calidad» de la democracia, como lo entiende O'Donnell;

---

267 Turner, Bryan S. (1993), o. cit.

268 Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. Random House. Nueva York.

269 Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Barcelona.

270 Vallarino-Bracho, Carmen. «Ciudadanía y representación en el pensamiento político de Hannah Arendt». En *Cuestiones Políticas*, n.º 28, enero-junio, Instituto de estudios políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Zulia, Venezuela, pp. 11-29. Disponible en <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Vallarino.pdf>>.

estar atentos a su «estado de salud», al decir de Caetano y concentrar esfuerzos por saldar «la falta de vitalidad» como lo sugiere el PNUD.

Se constata que en América Latina la democracia es pobre y desigual y esto actúa en desmedro del reconocimiento de los derechos ciudadanos e invalida la emergencia de nuevos derechos que demandan las sociedades. La preocupación se instala y en los años noventa son los organismos internacionales los que comienzan a mostrar su preocupación por estos temas. Así lo testimonia el Informe del Banco Mundial en 1990, que señala: «Siguen siendo formidables las barreras que hay que superar para hacer que la pobreza disminuya en todo el mundo».<sup>271</sup> Luego, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) decretaría que la década de los noventa tendría por objetivo eliminar la pobreza y reconocería que este fenómeno continuaría abierto a todos los abusos imaginables.<sup>272</sup> En el 2000 el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señalaba que:

Se habían realizado esfuerzos por evaluar una gran variedad de programas contra la pobreza nacional para determinar qué funciona y qué no funciona, y para aprender de la experiencia a fin de formular mejores normas. Hay una enseñanza clara: los programas deben ser multisectoriales y amplios. Después de todo, la pobreza humana es un problema multidimensional, que atraviesa las funciones sectoriales de los departamentos gubernamentales.<sup>273</sup>

Pocos años después la atención del PNUD se centraría en la ciudadanía social. El organismo reconoció que:

los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía. Los problemas centrales en este plano son la pobreza y la desigualdad, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, y erosionan la inclusión social.<sup>274</sup>

En este informe se observaba el esfuerzo por parte del organismo de resaltar el pasaje de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos al afirmar que el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad.<sup>275</sup> Se entiende que para que esto suceda se requieren partidos que construyan opciones sustantivas,

---

271 Banco Mundial (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990. Indicadores del desarrollo mundial*. Banco Mundial. Washington.

272 CETIM (2005) «Lucha contra la pobreza: el alibí de los mundialistas». Disponible en <[http://www.cetim.ch/es/interventions\\_details.php?iid=240](http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=240)>.

273 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe del PNUD sobre la pobreza en 2000. Superar la pobreza humana*. PNUD. Nueva York.

274 Caputo, D. (2004), o. cit., p. 26.

275 *Ibíd.*, p. 27.

un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales.<sup>276</sup>

Desde las ciencias sociales, la pobreza y la desigualdad son analizadas como producto no solo de la mala distribución de los recursos, sino también de la ausencia de reconocimiento social y político como parte de una comunidad. Jelin entiende que es una situación límite que implica un proceso de negación de la condición humana a un grupo o una categoría de población, justificando así su aniquilación o su genocidio. Tanto la pobreza como la exclusión plantean un desafío a los ideales de la ciudadanía, los derechos humanos y la participación en la sociedad y en el Estado.<sup>277</sup>

En esta misma línea de pensamiento, Martín Barbero nos advierte de la pobreza en términos culturales. Hace referencia no solo a la ausencia de consumo material (bienes o servicios), sino también de consumo simbólico (conocimiento, información, imagen, entretenimiento), donde la brecha entre los pobres y los ricos dentro de un mismo país ha aumentado, entre la gente enchufada a Internet, que se beneficia de un montón de información, de experimentación, de conocimientos y de experiencias estéticas, y las mayorías excluidas, descolgadas de ese mundo de bienes y experiencias.<sup>278</sup> Una cultura a la que pocos acceden, lo que supone nuevas formas de percibir y de sentir, de oír y de ver, que llevan a que las distancias sociales y culturales entre los integrantes de una misma sociedad se agudicen y la circulación de los nuevos saberes sea cada vez más estrecha. Este autor concluye que las contradicciones se profundizan ante nuevas formas de comunicación que reformulan las relaciones sociales, generacionales, étnicas y de género.

En la búsqueda de explicaciones que den cuenta de la desigualdad social que se perpetúa en la región, Ansaldi señala que fue la aplicación de las políticas neoconservadoras en los años noventa lo que provocó el debilitamiento de los lazos de solidaridad y la exacerbación de las desigualdades, y dio lugar a un régimen de *apartheid social* donde grandes contingentes de personas viven la segregación socioeconómica y cultural.<sup>279</sup>

Las transformaciones económicas producidas en los años noventa chocaron con la «inflación de expectativas» sociales que los actores poseían al momento de las aperturas, como señalan O'Donnell y Schmitter. La sociedad no solamente demandó oportunidades, reivindicó derechos, sino que además exigió otros que pasaran por el reconocimiento de la diversidad en términos étnicos, de género

---

276 Caputo, D. (2004), o. cit., p. 34.

277 Jelin, Elizabeth. *Exclusión, memorias y luchas políticas*. Disponible en <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso1/jelin.pdf>>, pp. 92-93.

278 Ver Martín-Barbero, Jesús (1996). «Heredando el futuro. Pensar la educación desde la comunicación», *Nómadas* n.º 5, Bogotá. También Martín-Barbero, J. y Ochoa, Ana M. (2005). «Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de lo popular». En Mato, Daniel (coord.). *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. Clacso. Buenos Aires.

279 Ansaldi, Waldo (2003). «Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias». *Temas y Debates*, año 7, n.º 6 y 7, noviembre. Rosario, p. 5.

y de raza. Con estos comportamientos los ciudadanos dieron a entender que querían ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones que ya no consideraban de exclusividad político-partidaria. Esta creencia tomó cuerpo en los diferentes movimientos sociales de la región.

Al respecto, José Nun entiende que se ha considerado la dimensión política, se ha descontado la dimensión civil y se le ha restado atención a la dimensión social. El convencimiento de que el mercado «proveerá y lo hará tanto mejor cuanto más mínimo sea el gobierno y menos interfieran los sindicatos y las organizaciones populares»<sup>280</sup> condujo a los gobernantes y los técnicos a sustentar este argumento sin advertir «que esto se postulaba en un continente donde se han establecido regímenes políticos de democracias representativas».<sup>281</sup>

La ciudadanía es una construcción social que se funda, por un lado, en un conjunto de condiciones materiales e institucionales y, por el otro, en una cierta imagen del bien común y de la forma de alcanzarlo. Lo que equivale a decir que es siempre el objeto de una lucha.<sup>282</sup> El autor propone la categoría de ciudadanos plenos, semiplenos y los no ciudadanos, que son expresión de la contradicción que al parecer es inherente a la democracia latinoamericana, donde las libertades políticas conviven con formas de marginalidad y de exclusión, aumentando de esta forma la brecha entre los mismos ciudadanos.

Los autores proponen nuevas ideas y enfoques en los cuales se puede advertir la preocupación que genera lo frágil y vulnerable que es la democracia latinoamericana, debido a que se sustenta en la cohabitación de libertades políticas con severas limitaciones materiales. Todo esto supone riesgos, ya que los ciudadanos dejan de depositar su confianza y el descreimiento predomina hacia las instituciones.

Se instala de esta forma un complejo entramado de desconfianzas y frustraciones, a lo que se suma la ausencia de controles por parte del Estado, y da lugar a que el flagelo de la corrupción se haga presente con efectos diferentes y abarque nuevas dimensiones. Lo nuevo consiste en que somos protagonistas de una corrupción estructural que se expande y adopta mayor visibilidad, no siéndole ajeno el curso de los procesos de privatización de empresas estatales en el entendido de que ha supuesto el traspaso de riqueza —como lo entiende Ansaldi— del Estado al sector privado, campo más que fértil para la apropiación ilegítima de recursos monetarios. La corrupción se instala en la política, en el área de lo sindical, empresarial y en las operaciones financieras. Y su expansión es corrosiva:

Se siente en la economía, privando de recursos al Estado, distorsionando el mercado y operando como un impuesto regresivo; en la política, restando credibilidad en los políticos, los gobernantes y las propias instituciones; en la sociedad, minando el acatamiento de la legalidad y las redes de

280 Nun, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. FCE. Buenos Aires.

281 *Ibíd.*, p. 64.

282 *Ibíd.*, p. 65.

cooperación y solidaridad; en la cultura, generando prácticas y opiniones permisivas de las «bondades» de la venalidad y negativas sobre la ‘estupidez’ de la observancia de los deberes, las que devienen tradición y refuerzan la continuidad de la corrupción y dificultan la lucha contra ella.<sup>283</sup>

La corrupción adopta formas institucionalizadas en la esfera política que juegan en contra de la calidad de la democracia. O’Donnell denomina *accountability horizontal* a «[l]a existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos».<sup>284</sup> En el marco de estas reflexiones, O’Donnell nos plantea la «ciudadanía de baja intensidad» y la define como aquella donde:

se respetan los derechos participativos y democráticos de la poliarquía, pero se viola el componente liberal de la democracia. Una situación en la que se vota con libertad y hay transparencia en el recuento de votos, pero en la que no existe un trato correcto de la policía o la justicia; sería un caso donde se pone en tela de juicio el componente liberal de esa democracia y se cercena severamente a la ciudadanía.<sup>285</sup>

Esta constatación es la que lleva a que no podamos pensar a la ciudadanía y la representación política —indica Gerardo Caetano— como soportes de integración social y el desarrollo de los viejos conceptos que hasta hace poco tiempo nos ayudaban a vivir mucho más ante el reto de sociedades con desincorporación de fuertes franjas de la población.<sup>286</sup> Se apela a una renovación teórica, de lo contrario, se podría pensar ingenuamente en políticas igualitarias con el riesgo de impulsar nuevos círculos de exclusión.

Por otra parte y contribuyendo al análisis de la democracia en América Latina, los autores reconocen que al hacerlo no pueden quedar al margen los procesos de recuperación democrática en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado «socialismo real» en los países de Europa del Este. Estos procesos abrieron nuevos cauces en la expansión universal de las ideas y las prácticas democráticas,<sup>287</sup> así como también dieron lugar a transformaciones económicas de envergadura que definen que los esfuerzos por expandir los derechos de ciudadanía se produzcan en contextos de extrema pobreza y desigualdad. Un fenómeno, como se suele definir, propio de la globali-

283 Ansaldi, W. (2003), o. cit., p. 107.

284 O’Donnell, Guillermo (2001). «Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política». En *Isonomía*, n.º 14, pp. 7-31.

285 Ver O’Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Paidós. Buenos Aires.

286 Ver Caetano, Gerardo (2007). «Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en la América Latina contemporánea». En Ansaldi, W. (dir.). *Democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.

287 *Ibidem*, p. 183.

zación y sus múltiples transformaciones, que no deja región ni latitud del planeta ajena a la profundización de los cambios en curso.

Caetano reconoce los avances de la democracia en América Latina, enfatiza en la indiscutible gravitación de los partidos políticos a nivel continental e incorpora en su análisis el proceso de integración que vive el continente. Considera que permite rehabilitar la creación de otros espacios en una búsqueda constante por superar «los déficits democráticos». Dadas estas condiciones se trata de observar constantemente el «estado de salud de la democracia», a partir de lo cual propone «construir y acordar instrumentos jurídicos de orden supranacional que permitan prevenir rupturas, garantizar el respeto a los derechos humanos, la soberanía de los Estados y el derecho a la autodeterminación de los pueblos».<sup>288</sup>

En el reconocimiento de los avances democráticos luego de las aperturas que dejaron atrás regímenes autoritarios, hay especialistas que apelan al rol activo que deberían jugar los actores sociales en situaciones que les son adversas. Los ciudadanos —sostiene Jelin— deben comenzar a preguntarse: ¿Qué derechos tengo? ¿Cuáles son mis responsabilidades? El colectivo social debe adaptarse y adoptar comportamientos que permitan vivir y convivir en democracia. Para ello y simultáneamente, se debería producir la reconstrucción de las instituciones del Estado y de la sociedad civil. Deben cambiar las reglas de juego de quienes gobiernan, se deben desmantelar las formas autoritarias de distribución del poder y es necesario poner en vigencia derechos y otorgar legitimidad a los actores sociales.<sup>289</sup> El Estado, además de incorporar nuevas reformas, debe «rendir cuentas a la ciudadanía». Las sociedades deben ser capaces de demandar, empujar, y vigilar este proceso. Todo esto permite que los aprendizajes se produzcan y contribuyan a la construcción de ciudadanía. Es aquí donde la relación que la ciudadanía establece con las instituciones estatales se vuelve crucial.<sup>290</sup>

## Ciudadanía y democracia directa

Estas consideraciones permiten entender y analizar la irrupción de una serie de movimientos sociales y de acciones de protesta que ponen de manifiesto no solo el malestar y el descontento social, sino también nuevas formas de lucha que se expresan en una acción colectiva de dimensiones proactivas donde la defensa de los derechos ciudadanos y el ejercicio de la democracia directa serán medulares.

En las dos últimas décadas del siglo XX se produce por parte de las sociedades latinoamericanas un uso creciente de «mecanismos de democracia directa» y su incorporación a los sistemas políticos; Europa y Estados Unidos dejan de ser escenario único de este tipo de prácticas. De igual forma persiste en estas zonas

288 Caetano, G. (2007), o. cit., p. 183.

289 Jelin, Elizabeth (1996). «La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad». En Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric. *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas, p. 114.

290 *Ibidem*, p. 125.

del mundo la discusión y la preocupación ante el aumento de la demanda del ejercicio de la democracia directa. Alicia Lissidini advierte que estos reclamos populares ocurren en un contexto signado por una aparente paradoja: en momentos en que la democracia aparece como el «único juego posible», es decir, no hay propuestas alternativas reales al régimen democrático, se registra un aumento considerable tanto del número de países democráticos como de personas viviendo en regímenes democráticos. Se observa además un descenso de la participación electoral y de la credibilidad en los políticos, un aumento de la volatilidad política, una disminución del interés por la política y un debilitamiento de los partidos políticos, al punto que varios analistas plantean la existencia de una «crisis de representación».<sup>291</sup> Esto lleva a sostener que «las sociedades desarrolladas estarían frente a la más importante transformación del proceso democrático desde la creación de la democracia de masas del siglo XX».<sup>292</sup>

El interés que este fenómeno ha despertado por parte del periodismo y el papel que las nuevas tecnologías podrían aparejar, al facilitar y agilizar el uso de los mecanismos de democracia directa, se ha estudiado en los países desarrollados. También es tema de estudio el uso de estos mecanismos por parte de los países de Europa central y del Este, donde la mayoría de las constituciones fueron aprobadas por referendo. Se busca mejorar

la calidad de la democracia, mejorando la claridad de las elecciones y opciones electorales, y al mismo tiempo extender el uso de los mecanismos de democracia directa, referendo y plebiscito, con el objetivo de rediseñar el proceso democrático y de modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes.<sup>293</sup>

La discusión muestra la diversidad de opiniones existente entre aquellos que sostienen que el proceso de mejora de la calidad de la democracia debería tener en cuenta la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las políticas públicas y los que piensan que lo que está sucediendo es producto de la

desafección política y la pérdida de confianza (*political disaffection*) en las estructuras democráticas tradicionales, lo que llevaría a un deseo de controlar a los representantes electos [...] una especie de falso populismo (*faux populism*) por el cual los grupos de interés y los políticos utilizan al referendo como una vía para obtener beneficios corporativos.<sup>294</sup>

Lo cierto es que en los países desarrollados el debate está vigente y las dudas e incertidumbres desafían a seguir profundizando en el tema.

En los años noventa, el uso de estos mecanismos —referendo y plebiscito— tomó cuerpo en América Latina y las iniciativas surgen a partir de los movimientos

---

291 Lissidini, Alicia (2007). «¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios». *Documento de trabajo*, n.º 27. Universidad de San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Buenos Aires, p. 6.

292 *Ibíd.*, p. 7.

293 *Ídem.*

294 *Ibíd.*, p. 8.

sociales, exigen tanto su incorporación a las constituciones nacionales como el incremento en su operatividad en aquellos lugares donde ya forman parte del sistema político. Estas prácticas ciudadanas tienen como objetivo reclamar derechos, dirimir problemas, manifestar decisiones, por tanto se acude a instrumentos legales que le otorguen legitimidad a las resoluciones. El uso de estos mecanismos puede ser considerado como la presencia de «canales fluidos y operativos de participación ciudadana» que enriquecen a la democracia y pueden ser acompañados por otros instrumentos, ya sean «formales o informales, de participación local o comunitaria».<sup>295</sup> Puede considerarse también que su utilización profundiza el sentimiento de pertenencia a una comunidad cívica, da lugar a la construcción de un «capital social» a partir del cual se «lubrican las tensiones entre las clases, aun cuando persistan las diferencias materiales».<sup>296</sup>

En el caso de América Latina y en el intento también de explorar los porqués de estas nuevas prácticas, hay especialistas que sostienen que este fenómeno se asocia a dos grandes procesos que se presentaron en la región: el avance democrático de los años ochenta, y la crisis de representación y el «malestar con la política» de los años noventa. Daniel Zovatto sostiene que «la adhesión de estos mecanismos se presentó como una alternativa para “corregir” la crisis de representación».<sup>297</sup> Otros analistas consideran que el uso de mecanismos de democracia directa confirma la existencia de ciudadanía, le otorga un rol medular al ciudadano en las decisiones, y mayor incidencia en los asuntos que hasta el momento solo involucraban a los gobernantes. Para Monica Barczak,

las herramientas de democracia directa, como las consultas y las iniciativas, garantizan a los ciudadanos una voz directa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. De esta manera, las herramientas dan lugar a la participación de las bases e incrementan la experiencia democrática de los ciudadanos.<sup>298</sup>

La polémica se instala y se trata de verificar los pros y los contras de la utilización de estos mecanismos. En efecto —sostiene Zovatto—, para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otros, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las

---

295 Caetano, G. (2007), o. cit.

296 Noya Miranda, Francisco Javier (1997). «Ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a “Ciudadanía y clase social” de T. H. Marshall». En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n.º 79, julio-setiembre, Madrid, p. 279.

297 Zovatto Garetto, Daniel (2007). «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978-2007». *Revista Electoral* n.º 4, segundo semestre, p. 2. Disponible en <[http://www.transparenciacr.org/observacion/Documentos/ZOVATTO\\_instituciones\\_%20democracia\\_directa.doc](http://www.transparenciacr.org/observacion/Documentos/ZOVATTO_instituciones_%20democracia_directa.doc)>.

298 Barczak, Monica (2001). «Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America». En: *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n.º 3. Center for Latin American Studies at the University of Miami, p. 39.

instituciones de democracia directa más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa.<sup>299</sup>

Esto lleva a reflexionar si supone más o menos democracia. Los constitucionalistas y los científicos políticos indagan cómo, cuándo y para qué estos mecanismos son utilizados, cuáles son sus efectos y sus consecuencias. Se advierte que este explosivo interés no surge solo desde los gobernantes, sino también desde los movimientos sociales que exigen su incorporación a las constituciones nacionales o el incremento en su operación en aquellos lugares donde son parte del sistema político. De todos modos, se admite que estas vías de participación, legales y legítimas, aún son insuficientes para aliviar al ciudadano de los problemas de representatividad.

Se advierte, a su vez, que el estudio comparado del uso que los países latinoamericanos hacen de los mecanismos de democracia directa se ve dificultado por lo que Zovatto denomina la pluralidad conceptual y la diversa terminología utilizada para definirlos. La mayoría de las constituciones latinoamericanas

denominan estos mecanismos con términos diferentes: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, por citar tan solo algunas de las expresiones más usuales; la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional, aunque difícil, resulta imprescindible para poder entender mejor cuando hablamos de este tema.<sup>300</sup>

Otras de las dificultades las señala Juan Rial:

la riqueza de herramientas de democracia directa incluida en algunas constituciones nacionales contrasta con su nula aplicación. En la mayoría de los casos ni siquiera se han desarrollado en forma legislativa las disposiciones constitucionales. Además, en muchos casos los referendos no se consideran vinculantes. Esto resta legitimidad a la herramienta y facilita su uso para manipular la opinión pública. Existe un pésimo diseño de las herramientas en la mayoría de los casos (excesivo número de firmas para lanzar una iniciativa legislativa o constitucional, no vinculación del resultado de los referendos, etcétera), han causado a su vez una cierta deslegitimación de la democracia directa en el continente. Estos argumentos están siendo utilizados de forma insistente por los políticos que controlan el poder de las instituciones representativas para descalificar la democracia directa. La conclusión es, por tanto, agri dulce. Varios países han incorporado libertades políticas referentes a la democracia directa en sus constituciones, haciendo que algunas de ellas sean las más avanzadas del mundo a este respecto. Pero en casi ningún caso estas libertades han sido utilizadas y muestran errores de diseño que pueden hacerlas impracticables.<sup>301</sup>

A pesar de estas limitaciones que los estudiosos advierten para el caso latinoamericano, lo sucedido en las últimas décadas lleva a plantear la necesidad

---

299 Zovatto Garetto, D. (2007), o. cit., p. 2.

300 Ibídem, p. 3.

301 Rial, J. (2000), o. cit.

de conocer no solo los efectos y las repercusiones que esto supone para las democracias, sino también atender cuáles son las motivaciones de los actores políticos y sociales que protagonizan estas consultas populares. Son ellos quienes les otorgan sentido a las acciones en el intento de reforzar las relaciones sociales que hacen a la ciudadanía.

Se piensa que haciendo un uso prudente y responsable de estos mecanismos, se podrá evitar su utilización demagógica y se contribuirá a compensar la tendencia a deslegitimar el sistema político, ya que ellos constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades.

Por un lado, hay quienes entienden que estos mecanismos pueden ser «incontrolables e imprevisibles», porque debilitan el poder de los representantes elegidos por la ciudadanía. La utilización de estas herramientas por parte del ciudadano común es vista como riesgosa, ya que no cuenta con la información suficiente, puede actuar aisladamente, sin discutir alternativas y resolver sobre temas complejos. En este escenario se corre el riesgo de que «la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo; no hay posibilidad de concesiones».<sup>302</sup> E inclusive se piensa que el uso de la democracia directa es en la práctica latinoamericana «un elemento distorsionador» en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes que estén fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad.<sup>303</sup>

Otros entienden que el uso de la democracia directa contribuye a estimular la adhesión del ciudadano a la democracia. La incidencia en la toma de decisiones que logra el ciudadano a través de estos mecanismos conduce a que se sienta más comprometido con la democracia.

La utilización que se haga de estos mecanismos puede estar dirigida a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político, pero también debe ser pensada en dimensiones de democratización diferentes e interrelacionadas a partir de la inclusión. Este término hace referencia a dos normas: al «empoderamiento» de los ciudadanos (voz y voto), es decir, a generar oportunidades y vías para la acción colectiva; y simultáneamente, a darle a los individuos autonomía suficiente para participar y para decidir.<sup>304</sup> Algunos ejemplos al respecto hacen ilustrativa la participación ciudadana, como

las asambleas barriales en Rosario y en Buenos Aires durante el 2001 y 2002 (Argentina), el presupuesto participativo en algunos municipios de Brasil (en particular Porto Alegre, San Pablo y Recife) y las formas de autogobierno zapatista en Chiapas y Oaxaca (que incluyeron varias consultas a los indígenas).<sup>305</sup>

302 Altman, D. (2005), o. cit., pp. 206-207.

303 Zovatto Garetto, D. (2007), o. cit., p. 26.

304 Lissidini, A. (2007), o. cit.

305 Lissidini, Alicia. «Democracia Directa en América Latina: ¿Amenaza populista o voz que evita la salida?». Disponible en <[http://www.aucip.org.uy/docs/participacion\\_social\\_y\\_politica/alicia\\_lissidini.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/participacion_social_y_politica/alicia_lissidini.pdf)>.

Los referendos revocatorios producidos en estos últimos tiempos en Venezuela y en Bolivia son demostrativos de los diferentes usos de los mecanismos de democracia directa y de qué forma su utilidad muestra cambios sustantivos en el nuevo escenario sociopolítico latinoamericano. Estas consultas producidas ‘desde arriba’ apelan a la consulta ciudadana como única opción para definir y profundizar el proceso democrático y en ellas la reelección presidencial se ha instalado como forma de asegurar los cambios emprendidos, en muchos casos de carácter fundacional. El caso de Venezuela en el último referendo revocatorio del 15 de febrero de 2008 es ilustrativo al respecto. La experiencia de Bolivia resulta excepcional, como señala Svampa,

pues mucho más que en otros países de América Latina, y en un contexto marcado por la crisis de los viejos partidos, las organizaciones y movimientos sociales desarrollaron una importante capacidad de representación político-social. Lo notable de ello es que, pese a su marcada heterogeneidad y una fuerte tendencia al corporativismo, estas organizaciones supieron confluír en dos consignas comunes: la nacionalización de los hidrocarburos y la realización de una asamblea constituyente.<sup>306</sup>

En el caso uruguayo, diferentes criterios ofrecen análisis de lo ocurrido. Desde la sociología política, «se ha logrado ordenar claramente las características de los mecanismos según su naturaleza y las vías de activación que condujeron a esa instancia, logrando situar y definir períodos de acuerdo a esos elementos». Desde las ciencias políticas, se ha centrado la atención en aspectos «tales como los efectos sobre el sistema político, el marco institucional y las reglas del juego democrático».<sup>307</sup>

Alfredo Errandonea destaca el cambio de función que se produce a partir del año 1989 con base en una serie de características muy precisas para ese período en relación con las etapas anteriores en que los plebiscitos eran mecanismos propios del sistema de partidos para resolver el acceso a la competencia política. Esto cambia y opera un proceso de largo aliento, que es la paulatina pérdida por parte de los partidos de aquellos electorados cautivos. Dicho autor define a esta etapa como «rebelión en el electorado». A partir de entonces Errandonea señala:

plebiscitos y referendos [...] han pasado a ser un instrumento contestatario al alcance de mayorías inorgánicas del cuerpo electoral contra acuerdos políticos mayoritarios dentro del sistema, en lugar de un instrumento de este para legitimar decisiones de cambios institucionales.<sup>308</sup>

---

306 Svampa, Maristella y Stefanoni, Pablo (comps.) (2007). *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Editorial El Colectivo-OSAL-Clacso. Buenos Aires.

307 Valdomir, Sebastián (2006). «Contextos y antecedentes del “plebiscito del agua”». En Santos, C. (comp.) *Aguas en Movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ed. de la Canilla. Montevideo, p. 107.

308 Citado por Valdomir, S. (2006), o. cit., p.108.

Por su parte, Romeo Pérez entiende que «desde 1967 nuestro régimen gubernamental involucra al mismo tiempo institutos presidencialistas, parlamentaristas y de democracia directa. Esto resulta en un sistema de frenos y desautorizaciones recíprocas que a veces son en actos y a veces quedan en amenazas».<sup>309</sup> Para el semanario *Búsqueda*:

Se trata de una especie corporativista que se viene dando desde hace unos años, que sin duda constituye un hecho preocupante por cuanto provoca perturbaciones, constituye una amenaza para la acción del próximo gobierno e incluso trata de instalarse en la propia Constitución con propuestas, plebiscitos mediante, para contemplar los intereses de sectores específicos de la sociedad [...] Nadie puede afirmar que la historia de los plebiscitos sea la historia de la democracia. Más bien, en ese aspecto, lo que nos dice la historia es otra cosa: es que muchas veces corporativismo y plebiscitos han ido unidos. Y no para bien de los pueblos, aunque estos participen en esos plebiscitos y aunque transitoriamente se contemplen sus intereses sectoriales.<sup>310</sup>

Sin embargo, y más allá de

la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué casos. Es decir, la opinión sobre la naturaleza de la representación influye en el apoyo a la democracia directa: muchos ciudadanos aprueban el ejercicio de la democracia directa como manera de controlar el poder que los grupos de interés ejercen sobre los representantes.<sup>311</sup>

De igual forma se admite que estas vías de participación legal y legítima aún son insuficientes para aliviar al ciudadano de los problemas de representatividad.

Otros entienden que el uso de la democracia directa contribuye a estimular la adhesión del ciudadano a la democracia. La incidencia que el ciudadano logra a través de estos mecanismos en la toma de decisiones conduce a que se sienta más comprometido con la democracia.

El derecho a tener derechos, a politizar las necesidades, a ejercer influencia en procesos más amplios de toma de decisiones que afectan la vida de las personas, así como el derecho a actuar, le dan a este proceso características novedosas en términos sociales. Esto nos lleva a admitir que la discusión sobre ciudadanía y el papel que esta juega en la consolidación de la democracia requiere no solo reconocimientos de derechos, sino también responsabilidades ciudadanas. El compromiso cívico, la participación activa en el espacio público, todo lo que promueva la conciencia de ser un sujeto con derecho a tener derechos. Son las denominadas caras del proceso ciudadano: se demanda por respeto y ampliación de derechos y por un sentido de pertenencia, anclados en identidades

---

309 Altman, D. (2005), o. cit., p. 207.

310 Ibídem, p. 208.

311 Zovatto Garetto, D. (2007), o. cit., p. 26.

colectivas.<sup>312</sup> La ciudadanía se reconfigura en sí misma para preservar lo ya conquistado y aspira a la adquisición de nuevos derechos.

Todo lo anteriormente señalado advierte de la peculiaridad uruguaya en la materia y plantea la pertinencia de, a través de esta investigación, reconstruir la trama social y política que se forja en torno al uso de los mecanismos de democracia directa y conocer las dinámicas que se constituyeron en contra de las privatizaciones.

## El compromiso cívico uruguayo

Al iniciar este capítulo nos preguntábamos cuáles eran los nuevos temas teóricos que surgían de la experiencia vivida en Uruguay; cómo se debía analizar y entender que la ciudadanía en su conjunto resolviera sobre temas en común, temas de todos; en qué medida en Uruguay la ciudadanía, a través de sus prácticas, se reconfiguró al adoptar nuevas formas de participación que pasaron por el uso de la democracia directa de manera activa y propositiva. En definitiva, nos preguntábamos qué era lo que aportaba la experiencia uruguaya.

En el contexto regional, Uruguay marcó su peculiaridad en la aplicación de las reformas y a la vez mantuvo rasgos que lo igualaron a los países vecinos. En todos los casos la reforma del Estado fue política,<sup>313</sup> más allá del carácter tecnocrático y de la aparente neutralidad con que se camuflaron los proyectos. Las reformas fueron portadoras de un discurso político, que en el caso uruguayo no lograron modificar las reglas básicas de la institucionalidad del aparato estatal. Las decisiones políticas emergen como resultado del libre juego de las reglas democráticas del estado de derecho, que implicó en el caso uruguayo el reconocimiento a las respuestas y las reacciones desde la sociedad civil cuando se opuso a estas. El marco institucional fue siempre respetado y preservado. A su vez, esto habilitó que las élites gobernantes hicieran uso de prácticas delegativas que, ante el freno que imponía el referendo para la concreción de las reformas, de todos modos les dieran lugar.

Uruguay fue quizás el país donde se dieron las mejores condiciones para que las privatizaciones tuvieran éxito. Se contó con mayorías parlamentarias, con el beneplácito de los sectores empresariales que vieron en estas transformaciones hacia una economía de mercado nuevas oportunidades y posicionamientos de los que carecían a nivel internacional. Destacados analistas estuvieron también a favor; desde los ámbitos académicos bregaban y argumentaban de manera contundente y sólida la necesidad imperiosa de generar transformaciones ante un modelo agotado y un Estado hipertrofiado que debía ser reducido y modernizado para avanzar.

---

312 Jelin, E. (1996), o. cit., p. 119.

313 Ver Ramos, Conrado (2003). «La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres» en Ramos, Conrado (dir.). *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la «Nueva Gestión Pública»*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Sin embargo esto no fue posible y el modelo neoliberal quedó parcialmente aplicado. Fue así como, sin alterar las reglas del juego democrático, la ciudadanía asumió un papel activo al interponer con su decisión una oposición al nuevo modelo fundacional del Estado que se pretendió inaugurar en los años noventa.

El gobierno de turno contó siempre con apoyo parlamentario, pero no logró consensos. No permitir la participación y la cooperación de la izquierda, que a lo largo de los años noventa se convertía en la tercera fuerza política del país, y no convenir en acuerdos o acercamientos con el movimiento sindical, vaticinó el híbrido en que se convertiría la economía uruguaya. En tiempos donde las reformas estructurales arrasaban en los distintos países sin oposición o con resistencias que fueron neutralizadas o aplastadas, el gobierno uruguayo quedó condenado a lograr metas modestas.<sup>314</sup>

Retomada la democracia, el papel del Estado había cambiado; al abandonar su papel de intermediario, muchos sectores quedaron desamparados. Haber resguardado tanto la gobernabilidad llevó a que la democracia tuviera signos políticos pero no sociales. Fue así que ante la ofensiva del propio Estado de implementar nuevas políticas que inexorablemente pasaban por la privatización de los servicios públicos, la respuesta de la ciudadanía fue frenar e impedir que esto sucediera.

Esta característica que también experimentarían los países de la región no supuso en Uruguay reacciones espontáneas que dieran parte de que el tejido social se estaba desintegrando. Por el contrario, se acudió al uso de un instrumento legal y a un derecho que otorgaba la Constitución: el referendo.

La acción colectiva desplegada en estos años hizo visible la tensión entre los poderes del Estado, pero a la vez —en tiempos de exclusión y eliminación de derechos— permitió preservar lo históricamente conquistado y fortalecer el vínculo democrático. Esto ha significado una continua readaptación a nuevas situaciones que tienen signos diferentes y poseen otras claves, y lleva a un reacomodamiento de los actores en el espacio público, donde la acción ya no es solo de control y vigilancia al poder político, sino que supone ofrecer otra alternativa ante un proyecto de país que está concebido fuera de la sociedad.

Los movimientos cívicos que se lograron conformar en Uruguay contra las privatizaciones son portadores de cambios y determinaron, como cualquier movimiento social, el desarrollo de la teoría, porque exigen nuevos enfoques de creación de categorías que logren dar parte de lo sucedido. La teoría social permite entender por qué los individuos, en el intento de dar soluciones a problemas, se embarcan en la acción colectiva; busca además explicar la diversidad que muestra en su desarrollo. En el caso de Uruguay subrayamos la existencia de un «tiempo cívico» que controla y canaliza las acciones para alcanzar los cambios. El cálculo en el uso de este recurso es clave para la movilización. Es la conformación de un universo plural donde se multiplican las opiniones, coexisten y se

314 O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires, pp. 298-299.

reportan unas con otras, donde todos deben confluir en el desarrollo de las acciones ya que el no hacerlo supone la frustración de los emprendimientos. Hacer uso de la democracia directa implica que las temporalidades de las acciones deben adaptarse a los tiempos constitucionalmente establecidos. Un tiempo que debe ser asumido por todos, incluso por la oposición.

Este es un rasgo central de la acción institucional; aquí está la esencia de estos movimientos que se forjan por el bien común y refuerzan sus movilizaciones en torno a un mensaje preciso que es la defensa del patrimonio. Un tiempo con ritmos y velocidades diferentes en el proceso histórico, como diría Braudel,<sup>315</sup> o al decir de Elias, «el tiempo como símbolo de coordinación social».<sup>316</sup> Con el agregado de las motivaciones que conducen a que cada uno de los individuos se desprenda transitoriamente de intereses personales y sectoriales basados en lo que se denomina «intereses compartidos» y de esto depende el tipo de movilización adoptada.

Se trata de compartir valores, tener una meta, un objetivo, lo cual posibilita un sentido de pertenencia, que ayuda a diferenciar a los que están a favor o en contra. Estos valores pasan, en el caso uruguayo, por defender el patrimonio estatal apelando a la ciudadanía, y alcanzar de esta forma un sentido de unidad. Son valores intergeneracionales, lo cual otorga el sentido de la urgencia para que se concrete la acción. La necesidad del éxito es dramatizada con un retrato de las condiciones miserables que resultarían si el movimiento fracasara. Con este fin se tiene en cuenta la reacción opositora, en el entendido de si actúa de manera flexible, represora o contenedora.

Al mismo tiempo se advierte que por detrás de las acciones existen una serie de factores desencadenantes que forman parte del contexto donde se insertan las campañas prorreferendo y pro plebiscito. En todas ellas se tiene una visión de la historia que pretende mostrar que los objetivos del movimiento están en armonía con las tradiciones de la sociedad. Esto define que las acciones no sean espontáneas y que cuenten con una fuerte dosis de racionalidad, lo que da lugar a cálculos de costo y beneficio que quedan plasmados en los acuerdos entre los actores sociales y políticos.

Esto nos lleva a subrayar otro de los rasgos de estas acciones que se expresa en la conformación de una «arena cívica»:<sup>317</sup> la articulación sociopolítica donde actores de diferentes organizaciones coinciden, más allá de sus intereses y de sus proyectos, en una situación final definida y compartida por todos. Como señaláramos, es en esta arena donde los actores confluyen y más allá de

---

315 En Guerra Manzo, Enrique (2009). «Norbert Elias y Fernand Braudel: dos miradas sobre el tiempo». Argumentos, n.º 49, México. Disponible en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/595/59504908.pdf>>.

316 Ver Navarro, Eduardo Vicente (2005). «La sociología del tiempo de Norbert Elias». Disponible en <<http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/vicente42.pdf>>.

317 Mische, A. y Pattison, P. (2000), o. cit.

sus procedencias, lealtades y pertenencias, buscan una salida donde todos de una manera u otra interactúan para hacerla posible.

En Uruguay la ciudadanía se vio fuertemente fragmentada y las desigualdades sociales agudizadas como producto de la aguda crisis económica y financiera que se instaló en el país. A esto se suma el saldo migratorio negativo y el envejecimiento gradual y sistemático de la población del país. Esta realidad debe ser tenida en cuenta cuando analizamos los usos y las prácticas de derechos de ciudadanía. Se produce una nueva configuración social y nacional de la ciudadanía: su construcción democrática. En la medida en que la extensión de derechos no se produce, o no son ejercitados los derechos existentes y otros son suspendidos, la democracia es vulnerada. En el marco de estas reflexiones se enfatiza la impronta que muestra la sociedad uruguaya, en la que convive una ciudadanía que se fragmenta, pero a la vez se confirma con el uso sistemático de los derechos por parte de la población para resolver problemas que se entiende que incumben a todos, en este caso la defensa del patrimonio estatal.

Las acciones emprendidas en Uruguay dan a conocer la capacidad que la sociedad tiene de actuar sobre sí misma. Es la historicidad como campo de actuación donde el accionar de los sujetos depende del poder de dominación del que dispone cada uno de ellos;<sup>318</sup> la capacidad de la sociedad de transformarse y de mostrar que nada permanece, que todo está en continuo cambio.

Analizar dinámicas tan heterogéneas y complejas cuando la sociedad actúa en su conjunto, como es el caso de un referendo, no puede abordarse solo desde la visión estructural que nos lleva a suponer que lo sucedido fue en rechazo a las políticas neoliberales. Desde esta sola perspectiva dejamos fuera otros fenómenos que también intervienen y son culturales. La sociedad advierte que las nuevas transformaciones transgreden su identidad al negar las tradiciones que forman parte de la sensibilidad uruguaya. El colectivo reacciona y tiende a revalorar y a engrandecer su historia de luchas sociales y conquistas de derechos, que se entiende que son fuertemente cuestionadas.

La identidad pasa a tener un papel central, porque posibilita el reconocimiento de los sujetos en sí mismos y en sentirse reconocidos como parte de la sociedad. Las campañas a través de sus acciones fueron constructoras de identidad. Apelar a un mensaje que llegara a todos en defensa del patrimonio, utilizar símbolos patrios en la propaganda, canciones emblemáticas, referencias a José Artigas, buscaron reforzar y fortalecer la identidad de un «nosotros, los uruguayos». Es la construcción de identidad en sí, para sí o para otro, como lo señala Melucci,<sup>319</sup> lo que a su vez permite reconocer al adversario y a los aliados. Desde la cotidianidad estas identidades actúan y pasan por estados de latencia e invisibilidad hasta que irrumpen en el espacio público donde confluyen factores

318 Touraine, Alain (2000). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*. FCE. Bogotá.

319 Melucci, Alberto (1994). «Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales». En *Zona Abierta*, n.º 69. Madrid.

explicativos estructurales, pero también simbólicos y culturales. La acción se sitúa no solo desde lo instrumental sino desde la historia, porque responde a una historia identitaria, fuertemente vinculada a la figura del Estado. De esta forma la acción institucional tiende a devolver poder a la sociedad civil en lugar de concentrarlo en el Estado.

Es esta reacción la que da lugar a las acciones y al uso de los derechos de ciudadanía en defensa de un imaginario estrechamente construido en torno al Estado y a su papel integrador. Una serie de creencias oficia de salvaguardia ante la imposición de un modelo económico que pone en juego pertenencias y lealtades que la sociedad usa como base para percibir su propia existencia.

Lo que distingue al caso uruguayo es que hay tres componentes que interactúan: la acción colectiva, la democracia directa y la ciudadanía. El uso de la democracia directa es concebido como un instrumento que permite dar la voz al soberano ante decisiones que se deben tomar e implican a todos, como la privatización de las empresas del Estado. A partir de esta convicción, la acción colectiva se despliega y activa la reacción ciudadana. El ciudadano participa no solo en calidad de elector, sino que se compromete y asume protagonismo más allá de los partidos políticos. La ciudadanía se activa por la acción y a su vez adopta una función activa al quedar a cargo de la resolución final del problema que se tiende a solucionar.

Hacer uso de la ciudadanía en estos casos hizo visible la tensión entre los poderes del Estado, pero a la vez —en tiempos de exclusión y de eliminación de derechos— permitió preservar lo históricamente conquistado y fortalecer el vínculo democrático, lo que ha significado una continua readaptación por parte de las fuerzas sociales y sus formas de lucha. Hay un cambio de actitud en el colectivo social que entiende que los mecanismos constitucionales logran tener mayor utilidad al otorgar legitimidad a sus decisiones y asegurar la solución al problema en cuestión, lo cual supone una reacomodación de los actores en el espacio público, donde la acción ya no es solo de control y vigilancia al poder político, sino que pasa por ofrecer otra alternativa ante un proyecto de país. Es en el marco de la implementación de la reforma del Estado que a la lógica electoral se le incorpora la lógica del referendo.

En este contexto el ejercicio de la ciudadanía no solamente implica una dimensión reactiva (referendos) y propositiva (plebiscito del agua), sino que debe asumir nuevos ejercicios, sentidos y usos, ya que lo que está en juego es su propia existencia. Es una ciudadanía que fue concebida en el marco de un Estado democrático, asistencial y participativo, que enfrenta problemas y disyuntivas, y cuestiona sus propias bases, exigiéndole un rol activo. Es esta convicción la que explica y justifica el sostenido ejercicio de acciones institucionales a través de las cuales los uruguayos han previsto resultados a futuro, ya que de ello depende el éxito o la invalidación parcial del modelo económico, vinculante en profundidad a sus intereses de vida.

## La respuesta ciudadana: un desafío

El ejercicio de la ciudadanía se convierte en un desafío y a la vez en una alternativa de respuesta social frente a la imposición de cambios que parecen irreversibles, pero que sin embargo logran ser limitados por decisión popular. Pero también de proyecto político, en el entendido de que la sociedad, al retomar los caminos institucionales luego de doce años de dictadura, asume un papel activo y con sus prácticas busca incidir en la toma de decisiones políticas. Se puede pensar que lo que existió en estas campañas plebiscitarias fueron proyectos en disputa. En la práctica quizá se buscó romper con esa noción de proyecto político a partir de la cual se pondera una visión ideal y homogénea del Estado y de la sociedad. Se intentó dejar al descubierto la diversidad existente entre ambos y de esa forma repensar las relaciones existentes.<sup>320</sup> Lo cierto es que el desarrollo de estas consultas implicó la puesta en marcha de experiencias acumuladas de hombres y mujeres, y la forma como es tratada y vivida por los individuos en su propia cultura y subjetividad.

La apertura democrática fue un proceso de concertación donde los actores sociales y políticos confluyeron para dar lugar a las demandas tan postergadas bajo la dictadura. Una sociedad movilizada y politizada surgía en democracia y daba señales de que más allá de las reacciones y las posturas adoptadas por las élites gobernantes estaba dispuesta a incidir en los rumbos del modelo económico. La experiencia vivida con los derechos humanos es a tener en cuenta porque marcó los comportamientos sociales posteriores. Luego de la derrota sufrida en oportunidad del referendo de 1989, la sensación de desesperanza y de frustración prevaleció en los sectores sociales más participativos de la sociedad uruguaya. No obstante y a pesar de la sensación de derrota, resurgió en la escena pública con nuevas estrategias de resistencia haciendo uso de mecanismos constitucionales que otorgaban legitimidad a sus acciones y sus resoluciones.

Desde el poder se entendió que la gobernabilidad aseguraba la estabilidad democrática y el estado de derecho. Es esta una interpretación conservadora en torno a la cual las élites gobernantes harán consenso.<sup>321</sup> Lo que llevó a fortalecer la convicción de que la sociedad debía ser disciplinada en el marco de contención que significó la ley de impunidad y la gobernabilidad,<sup>322</sup> vale decir, que todo reclamo o demanda fuesen considerados desestabilizadores. Cualquier atisbo de demanda por parte de la población —sostiene Demasi— fue inmediatamente demonizado desde el Estado, «que identifica “reclamos” con subversión e invoca el argumento de que la aparición de uno representará

---

320 Dagnino, Evelina. «Sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil». Disponible en <[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura\\_recreacion\\_y\\_deporte/sistema\\_distrital\\_de\\_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura_recreacion_y_deporte/sistema_distrital_de_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf)>.

321 Ver Rico, Álvaro (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Ediciones Trilce. Montevideo.

322 Ver Rico, Á. (2005), o. cit.

fatalmente la aparición de la otra, sin que el poder político tenga responsabilidad, ni posibilidad de acción».<sup>323</sup>

Desde el poder se configuró una democracia política, elitista, donde el ciudadano era admitido como elector, la política era para los políticos y el gobierno era de los gobernantes.<sup>324</sup> Esto produjo el quiebre de lo que se pretendió mantener, la tan mentada integración entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad. La trilogía perfecta para la gobernabilidad democrática en nombre de la cual se exigió obediencia y tolerancia, y se negó el derecho a la protesta. El ciudadano quedó replegado en una democracia sin conflictos. Sin embargo esta resultó ser una lógica perversa para la propia derecha, ya que ante la ofensiva de un proceso que apuntaba a la liberalización, apertura y privatización, se produjo la «confluencia perfecta» entre las organizaciones sociales y la izquierda que vieron de forma negativa estos emprendimientos.

De esta forma el proyecto fundante en lo económico quedó parcialmente invalidado al no dar lugar a la implementación de una de las reformas emblemáticas como lo fue la reforma del Estado. La institucionalización no solo del sistema político, sino de las organizaciones sociales y de sus reiterados desencuentros son lo que en definitiva definen el desarrollo y el proceso de las reformas. Las cúpulas gobernantes se vieron desafiadas a implementar con creatividad iniciativas que lograsen ser políticamente viables.

Como consecuencia de estos comportamientos ciudadanos, desde el mundo de la política tradicional son entendidos como resabios conservadores. Frases como «a los uruguayos nos cuesta cambiar» y «aquí no pasa nada» descalifican lo ocurrido. De esta forma, el fracaso de las cúpulas gobernantes se transfiere al colectivo social, que sin embargo es portador de ricas experiencias. Una acción colectiva donde nuevas y viejas formas de lucha se combinan y dan lugar a cambios de trascendencia para la sociedad uruguaya.

Para algunos analistas la decisión de apelar a la ciudadanía respondió a los conceptos batllistas de la sociedad y del Estado, que se entiende que están fuertemente arraigados en los uruguayos. En esta misma línea, se consideró que la ciudadanía respondía a fluidos protectores sobre el rol del Estado como empresario y a la idea batllista de que las empresas públicas son de todos.

Desde Batlle y Ordóñez, los uruguayos, sin prejuicio de sus afectos partidarios, asumieron como algo natural que el Estado debía cumplir un papel relevante en la vida económica del país. En las últimas tres décadas, además, corrientes marxistas con fuerte peso en los sindicatos, la enseñanza y la cultura, contribuyeron a consolidar y profundizar las concepciones estatistas.<sup>325</sup>

---

323 Ver Demasi, Carlos (2003). «Un repaso a la teoría de los dos demonios». Marchesi, A.; Markarian, V.; Rico, Á. y Yaffé, J. (comps.) *El presente de la dictadura. Estudios y reflexiones a 30 años del golpe de Estado en Uruguay*. Ediciones Trilce. Montevideo.

324 Ver Rico, Á. (2005), o. cit.

325 Gianelli, D. (1992), o. cit., p. 2.

Otros entendieron que el llamado a referendos y plebiscitos se hacía con base en consignas emotivas donde la defensa del patrimonio pasaba a ser central. Había quienes sostenían que era producto del buen marketing que supo tener la izquierda en cada campaña y que no lo tuvo el gobierno. Estos triunfos ponen en entredicho, para los especialistas que están a favor de las privatizaciones, la capacidad desde los gobiernos de no saber imponer las reformas. No hubo seguridad ni el suficiente apoyo propagandístico. Los partidarios de las reformas no fueron capaces de que convertirlas en carne propia de la ciudadanía. Faltó otorgarle esperanza a la población y confianza en los cambios que traerían dichas reformas.<sup>326</sup> Por otra parte, se señala «el riesgo de desnaturalizar el procedimiento si, como el país acaba de vivirlo, quienes propician el recurso buscan tanto o más que un pronunciamiento ciudadano para derogar una ley, un voto adverso contra una gestión de gobierno».<sup>327</sup> En esta misma lógica se entendió que el problema a erradicar era la crisis de confianza que experimentaba la sociedad uruguaya hacia el Estado y hacia la falta de consenso político para plantear una reforma estructural del Estado.

Para otros se planteaba la necesidad de generar nuevas alternativas que posibilitaran el tránsito hacia una reforma del Estado que implicara desmonopolización, pero también nuevas regulaciones con controles ajenos a la esfera pública y la constitución de una cultura donde el ciudadano se asumiera como contribuyente, haciendo hincapié en que se trataba de romper con la creencia de que el Estado lo era todo.

Opositores y defensores de las reformas estructurales coinciden en que el comportamiento social respondió a la matriz profundamente estatista de los uruguayos. En su mayoría estas valoraciones parten de una visión político-politológica donde los actores sociales actúan por impulso de los partidos y los uruguayos reaccionan a sus mandatos. En una sociedad como la uruguaya, donde la visión político-céntrica es predominante, es admisible que se llegue a tal valoración de lo ocurrido. No obstante en este análisis se deja fuera el entramado de actores sociales y políticos que sustentaron las propuestas y dieron sentido a las decisiones.

No se toma en cuenta que las consultas a la ciudadanía supusieron la instrumentación de acciones institucionales que produjeron un cambio estructural en las reglas de juego y de intereses individuales o sectoriales: se pasó a una preocupación por nuevos fenómenos que emergieran a la vida pública y política y tuvieran que ver con problemas comunes a toda la sociedad.<sup>328</sup> Era una nueva lógica de las acciones que fomentaba nuevas formas más allá del Estado y contri-

---

326 Paollilo, Claudio, «Las dos almas del referendo». *Búsqueda*. 15 de octubre de 1992. Montevideo, p. 2, columna.

327 Ídem.

328 Eder, Klaus (1998). «La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?» En Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (comps.) *Los movimientos sociales*. Trotta. Valladolid.

buía a un reordenamiento de las fuerzas en disputa. La acción colectiva permitió que los individuos se identificaran y delimitaran el problema en cuestión,<sup>329</sup> y asumió la existencia de ciudadanía al reconocerse como personas con derechos a reclamar derechos. Este derecho a ejercer la acción se convirtió también en un asunto de derechos de ciudadanía.<sup>330</sup>

Tampoco se toma en cuenta la experiencia de quienes organizan estas consultas, en su mayoría dirigentes y militantes de base bajo la dictadura. Estos poseían un cúmulo de experiencias forjadas en resistencia y en pos de la recuperación de la democracia al momento de implementar las campañas. Era una generación que entraba a la democracia colmada de esperanzas y expectativas, que tuvo que hacer frente a una serie de cambios impuestos desde las cúpulas gobernantes y que hizo uso de su experiencia para obstaculizarlos. A partir de los años noventa un nuevo tipo de elector aparece, el ciudadano activo, propositivo, que más allá de las resoluciones de los partidos tradicionales, se ubicaba con sus propias demandas y hacía uso de la democracia directa. La lucha desde las instituciones dio muestra del grado de creatividad de estos sujetos para invalidar la embestida privatizadora. Por otra parte, un aspecto que pasó desapercibido y que explica el uso de la vía institucional es el valor que se le otorgó a la democracia, de la cual se sentían constructores y responsables de su defensa y fortalecimiento.

Todo lo anteriormente expuesto lleva a plantear que en el caso uruguayo la ciudadanía actuó de manera directa y generó un nuevo espacio público<sup>331</sup> donde la sociedad infiltró al Estado para dar cauce a un avance democratizador e igualitario, previo a compartir un tiempo cívico donde opositores y defensores de las privatizaciones confluyeran para dar lugar a la concreción de la consulta. Al mismo tiempo se habilitaban los posibles acuerdos y alianzas que darían contenido y forma a la consecución de la campaña.

La articulación sociopolítica y las estrategias establecidas por la oposición complejizaron e hicieron poco previsible los resultados finales de estas campañas. En la mayoría de los casos siempre estuvo presente la derrota sufrida en el referendo de 1989, que actuó sistemáticamente porque se podía ganar, pero también perder. Por otra parte que el voto fuera obligatorio en la etapa final y que la ciudadanía no tuviera otra opción que ir a votar tampoco hizo predecible el resultado. Es entonces que la conformación de la arena cívica muestra su efectividad al poner en evidencia que los acuerdos deben ser respetados y los compromisos, cumplidos. Al mismo tiempo son instancias donde la libertad individual prevalece. Son episodios donde los imperativos de la gobernabilidad que han regido los destinos de la política en los últimos tiempos se revierten y

---

329 Cruz, Rafael (2000). «El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática». Pérez Ledesma, Manuel (comp.) *Ciudadanía y democracia*. Pablo Iglesias. Madrid.

330 Ídem.

331 Dagnino, Evelina (2003), o. cit.

se vota luego de un largo proceso preparatorio que expresa la decisión ciudadana en su conjunto.

Esto define que el resultado de la elección que deroga una ley o que propone una reforma constitucional no pueda ser valorado como producto de una sola fuerza, sino del conjunto mayoritario de la ciudadanía que da a conocer su posición. Esto permite levantar la hipótesis de que ante cambios que resultan trascendentales para el país, la sociedad manifiesta su decisión de incidir en la toma de decisión. Sin apartarse de la institucionalidad, el colectivo demanda derechos y a la vez hace uso de ellos, lo que le permite deliberar sobre temas con los cuales identifica su propia existencia.

Una acción colectiva donde nuevas y viejas formas de lucha se combinan y dan lugar a transformaciones marca un precedente que no se puede soslayar si aludimos a la historia reciente y a sus expresiones ciudadanas. Como solía sostener la historiadora uruguaya Lucía Sala:

La revisión del pasado y una atenta mirada al presente desautorizan el reduccionismo politicista a la moda de las últimas décadas y, por el contrario, imbrican estrechamente la democracia con la estructura social, económica y cultural en que está inserta.<sup>332</sup>

---

332 Sala, Lucía (2007). «Democracia y revolución; sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta». En Ansaldi, Waldo (dir.). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.

## A modo de conclusión

El propósito de esta investigación ha sido reconstruir la trama social y política que implicó el uso de la democracia directa para evitar el proceso de privatizaciones en Uruguay, donde entendió como prioritario el énfasis en los actores sociales para luego reconstruir sus vínculos con la política. A partir de esto se comprueba que el ejercicio de la ciudadanía —en su especificidad dinámica— supone nuevos usos y prácticas, y lleva a definirse como una ciudadanía proactiva y propositiva que irrumpe en el espacio público con demandas propias más allá de la resolución de los partidos tradicionales.

Desde la perspectiva histórica, observamos que fue en la salida de la dictadura que este proceso quedó definido, una vez concluida la concertación, donde los actores sociales y políticos habían negociado y otorgado un contenido programático a la reconstrucción democrática. A partir de esta experiencia dichos sectores comprueban que su incidencia en la toma de decisiones no solo es posible, sino que trae la envergadura de lo productivo —sea de siembra, sea de logros—, más allá de que lo concertado se cumpliera parcialmente por parte del gobierno de transición.

La valoración que se echa a andar en relación con los mecanismos de democracia directa contribuye a tales comportamientos. Los resultados adversos para los militares en el plebiscito de 1980 trajeron una luz conclusiva a la sociedad uruguaya: el potencial que un instrumento de estas características tenía en sus manos. A través del voto, la ciudadanía había logrado revertir e invalidar las pretensiones de los militares uruguayos y comprobaba su protagonismo en el camino hacia la reconstrucción democrática.

Ya instalada la democracia, la resolución que tuvo el tema de los derechos humanos definió y marcó también un precedente en la conducta de los sectores sociales. A partir de este momento los mismos canales institucionales de los que se valieron las élites gobernantes para dar cabida a la gobernabilidad e impunidad fueron utilizados por dichos sectores para impedir el avance privatizador.

A nivel regional, Uruguay mostró un perfil de originalidad al asumir una acción colectiva donde la vía institucional prevaleció ante la constatación de que las formas tradicionales de lucha se mostraron inoperantes frente al avance privatizador. Esto lo corrobora la experiencia argentina al respecto, en la definición de un cambio de actitud y un pasaje hacia acciones institucionales desde el uso de mecanismos de democracia directa. Estas prácticas, sin embargo, no son excluyentes de las formas tradicionales de lucha que el sindicalismo mantendrá inexorablemente. Todo lo cual supone cambios en la interna sindical, dejar de lado intereses sectoriales y ampliar sus horizontes, ya que la meta prevalente es la búsqueda de la mayoría ciudadana.

En el marco de estas consideraciones se estudiaron tres casos de uso de democracia directa que prosperaron: dos por vía del referendo (1992 y 2003) y uno por vía del plebiscito (2004). Esto permitió realizar un seguimiento del proceso en su totalidad y verificar cuáles eran las constantes que definían los resultados favorables o no para quienes convocaban.

Estas constantes traen la presencia del movimiento sindical que actúa como articulador y demandante entre las organizaciones sociales y los partidos políticos. La presencia de los movimientos de izquierda fue desencadenante, independiente de los matices y los tiempos de ejecución, al momento de tomar las iniciativas. La dinámica de los partidos tradicionales presentó su variabilidad conforme al disenso o al acuerdo, según el tema en disputa. Ante cada convocatoria, los planos de respuesta fueron varios: a) un inicio de ambigüedad y luego de apoyo en el caso de Antel; b) un inicio de asentimiento parcial en el plebiscito del agua; c) un radical rechazo en el caso de ANCAP. Todo lo cual advierte la complejidad de estos episodios.

La articulación sociopolítica será medular en todas las convocatorias. La debilidad —multifactorial— en la propuesta concluirá en que el recurso no se active. A modo de hipótesis y ajustando la perspectiva, en el desarrollo de las acciones prorreferendo y pro plebiscito deben cumplirse dos instancias: 1) la construcción de un tiempo cívico, instancia preparatoria donde se multiplican las opiniones, coexisten y se reportan unas a otras. Un tiempo necesariamente asumido por todos, incluso por los opositores a la convocatoria, donde comienzan a vislumbrarse futuros acuerdos y 2) la activación del recurso que pone en marcha la campaña, es decir, la arena cívica que reviste un modo de lo ‘oficioso’, las negociaciones y las alianzas, y de lo ‘oficial’, cuando se asumen concomitantemente compromisos públicos. Se proyecta, entonces, una doble vertiente: los sectores en oposición que aún no están definidos deben adoptar —como movimiento ineludible— una resolución, y en consecuencia, se destraba la urdimbre político-partidaria ante los electores una vez asumidas las posiciones, dándole vía libre a la campaña electoral, de rápida instalación.

El ‘tiempo cívico’ y la ‘arena cívica’ como aportes teóricos que dejan estas experiencias no solo dan sustento a la imprescindible hermenéutica in situ, sino también a la reflexión prospectiva, tanto en lo relativo a Uruguay como a situaciones similares en otros países.

El estudio de estas campañas permitió apreciar las transformaciones en la dinámica social. En particular en el plebiscito del agua: se incorporan otros actores sociales y temas diferentes, como la defensa del medio ambiente. Se trata de un nuevo escenario que admite formas orgánicas de funcionamiento horizontal, donde las verticales que atraviesan dicha horizontalidad se integran en la toma de decisiones por consenso y colectivamente: la ciudadanía adopta un carácter proposicional al presentar el uso del recurso de plebiscito.

Otro aspecto a observar consiste en el cambio generacional que parece producirse en estos últimos años con la incorporación de dirigentes jóvenes

que dan cuenta de una especie de relevo que experimenta la acción colectiva en Uruguay; esto de por sí tiene un valor adicional como aporte en la búsqueda de caminos propios, más aún si tenemos en cuenta el déficit de población joven imperante en el país.

Este proceso resulta muy valioso en una sociedad que se ha caracterizado por una fuerte partidocracia donde lo social queda subordinado, cuando no subsumido, y todo pasa a ser visto, apreciado y valorado solo desde las dinámicas políticas, que si bien son importantes, no son las únicas y no siempre prevalecen.

En el contexto regional, Uruguay marcó su peculiaridad en la aplicación de las reformas. A la vez, mantuvo rasgos que lo igualaron a países vecinos. En todos los casos la reforma del Estado fue política, más allá de la aparente neutralidad con que se camuflaron los proyectos. Las reformas fueron portadoras de un discurso político que en el caso uruguayo no logró modificar las reglas básicas de la institucionalidad del aparato estatal.

Si bien en términos generales fue lo que prevaleció, no dejaron de existir excepciones que se manifestaron en la incorporación de prácticas delegativas centradas en el Poder Ejecutivo, en la figura del presidente, de sus asesores técnicos y de ciertos políticos. En el marco de la delegación legislativa tuvo lugar la aprobación de la reforma educativa y la reforma de la seguridad social; también se aprobó la ley de marco regulatorio de UTE. Surgió el interrogante acerca de en qué medida el fortalecimiento de la soberanía presidencial era un elemento requerido por el mismo proceso de reformas estructurales y fue algo bastante generalizado en América Latina.

Los consecutivos gobiernos en la década de los noventa tuvieron que apelar a coaliciones políticas para gobernar, y de esta manera posibilitar los avances en la reforma del Estado. Cuando no ocurrió, la demanda ciudadana tuvo lugar y la población uruguaya recurrió al referendo para evitar la puesta en vigencia de leyes consideradas de forma negativa por el repliegue y la refundación que suponía del Estado uruguayo.

Los cambios económicos implementados en los años noventa, el denominado reajuste estructural, el empobrecimiento social como corolario de la crisis económico-financiera de 2002, junto con el flujo migratorio de la década en curso, provocaron la fragmentación de la comunidad y su repliegue a formas más restringidas de los derechos. De todos modos, esta fragmentación no anula ni invalida el ejercicio de derechos que confirma a la ciudadanía, que entiende que todos estos cambios cuestionan su existencia y se propone preservarse. Defender al Estado y sus empresas fue una forma de hacerlo.

El estudio de un período histórico por el que aún se transita ya nos advierte de los consabidos riesgos analíticos y deductivos, sin olvidar la multiplicidad de variables en juego, incluida la propia. Estos riesgos se incrementan —como en este caso— debido a que la reforma del Estado aún no ha tenido un cierre. De por sí es un desafío que permite coleccionar la diversidad de planos a observar, desde

su carácter laberíntico per se hasta lo que puede constituir un corte transversal de la mirada en estas realidades.

A partir de marzo de 2005 la coalición de izquierda gobierna en Uruguay. Sería dable pensar que en este proceso de consultas a la ciudadanía se cumplió un ciclo que cierra con el plebiscito del agua. Sin embargo para otros analistas es con el reciente plebiscito por la anulación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado en 2009, donde el 51% de la población no dio lugar a lo solicitado, que este ciclo se da por concluido.

Entiendo que esta consulta se inserta en contextos diferentes, por lo pronto se celebra bajo el primer gobierno del Frente Amplio, por lo que en lugar de obturar, abre nuevas instancias de reflexión y negociación en relación con los derechos humanos. A su vez plantea la discusión sobre el uso apropiado de los mecanismos de democracia directa y sobre su aptitud para resolver sobre temas que muestran complejidad y una alta dosis de sensibilidad ciudadana, como es el caso de los derechos humanos.

Lo novedoso del contexto es que tales mecanismos en Uruguay han sido revalorizados por las fuerzas de derecha, que ahora desde la oposición perciben su utilidad. Un ejemplo es la iniciativa del Partido Colorado para interponer el recurso de referendo y derogar el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

La reforma del Estado continúa pendiente y aquí es donde podrían producirse cambios de relevancia con la apoyatura de los antecedentes transitados. Tanto la izquierda hoy gobernante como las organizaciones sociales son portadoras de una rica experiencia en prácticas de negociación y concertación.

La arena cívica en su articulación podría dar salida a los desentendimientos actuales. Se requiere —como se ha señalado a lo largo de esta investigación— que los intereses sectoriales, tanto de los partidos políticos como de las organizaciones sociales, puedan trasladar y hacer una lucha focalizada hacia el interés colectivo, sin la grifa de la pertenencia política o gremial, porque posibilitan así aunar los esfuerzos, sin modelos rígidos, por el contrario, adaptativos, a las evidencias del hoy, para arribar a una salida concertada y comprometida.

Las ideas que surgen del estudio realizado no pretenden obturar algunos aspectos conclusivos que las acompañan, sino dejar abierta la posibilidad de una reflexión creativa que permita avanzar en áreas que hacen a la vida de un colectivo, que pide, sin lugar a dudas, la permanente investigación a fin de reconocer sus propias capacidades y potencialidades; sus carencias y desaciertos, como también los iconos, los logros que van jalonando el camino.

# Anexos

## Cronología del uso de la democracia directa en Uruguay

### Referendos y plebiscitos en cifras

#### Cronología del uso de mecanismos de democracia directa en Uruguay (1989-2004)

Fecha	Propuesta	Mecanismo	Tipo de procedimiento	Resultado
16/4/1989	Derogación parcial de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado	Referendo	Iniciativa popular	Confirmación de la ley
26/11/1989	Reajuste de pensiones y jubilaciones según el Índice Medio de Salarios	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma constitucional aprobada
13/12/1992	Derogación parcial de la Ley 16.211 de Empresas Públicas	Referendo	Iniciativa popular	Derogación de la ley
28/8/1994	Minirreforma: Voto cruzado Remuneración a ediles	Plebiscito	Leyes constitucionales	Reforma no aprobada
27/11/1994	Derogación de cambios introducidos por la Rendición de Cuentas en materia de seguridad social	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma aprobada
27/11/1994	Disposición de otorgar 27% del presupuesto a la educación pública	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma no aprobada
8/12/1996	Reforma constitucional: Balotaje Separación en el tiempo de comicios nacionales y municipales	Plebiscito	Iniciativa legislativa	Reforma aprobada
1.ª instancia 8/3/1998 2.ª instancia 17/6/1998	Derogación de la Ley 16.832, que crea el marco regulatorio de UTE	Referendo	Iniciativa popular	Mecanismo no activado
1.ª instancia 20/9/1998 2.ª instancia 7/1/1999	Derogación del artículo 29 de la Ley 16.906 (Ley de Inversiones)	Referendo	Iniciativa popular	Mecanismo no activado
31/10/1999	Autonomía financiera para el Poder Judicial	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma no aprobada
31/10/1999	Abandono de cargos públicos un año antes de elecciones	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma no aprobada
18/12/2001	Derogación parcial de la Ley 17.243 (Ley de Urgencia)	Referendo	Iniciativa Popular	Mecanismo no activado
7/12/2003	Derogación de la Ley 17.448 de desmonopolización de ANCAP	Referendo	Iniciativa popular	Derogación de la ley
31/10/2004	Reforma de los artículos 47 y 188 de la Constitución.	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma aprobada

Referendo en Defensa de las Empresas Públicas  
 Votos por el «Sí» a la derogación parcial de la Ley 16.211  
 13 de diciembre de 1992  
 Resultados finales por departamento en porcentajes



Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos de Gerardo Caetano y José Rilla (1994): *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur. Fin de Siglo*. Montevideo, p. 342.

El comportamiento electoral del litoral oeste-sur y de Montevideo se destaca en todas las campañas estudiadas. En particular y dentro de este bloque, como lo denomina Valdomir,<sup>333</sup> resaltan los resultados que presenta el departamento de Paysandú, ya que es el que se ubica en primer lugar con casi un 59% de las adhesiones por el «Sí» en defensa de las empresas públicas. La evolución electoral de Paysandú en cada una de las consultas estudiadas fue sostenida y en ascenso por la oposición de modo sistemático a las privatizaciones. Es uno de los departamentos que más definidamente muestra esta decisión y quizá se explique

333 Valdomir, Sebastián (s/d). *Mecanismos de democracia directa en Uruguay, 1989-2003. La perspectiva de los comportamientos regionales*. Monografía final de grado. Inédito. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

por el acelerado deterioro que vivió su economía local con la implementación del reajuste estructural.<sup>334</sup>

En general se afirma que esta fuerte adhesión por parte del litoral tiene su fundamento en términos generales en la pérdida de calidad de vida en los años noventa que padeció la región. Por ejemplo, el cierre de fábricas en Paysandú, el cierre de El Espinillar en Salto, etcétera., que fue acompañado, como se ha mencionado en la investigación, por la protesta de organizaciones rurales y urbanas.

También es dable tener en cuenta los resultados que presentan los departamentos de Rocha (57,6%) y Maldonado (58,7%), que se ubican en segundo y tercer lugar, mientras Montevideo queda en cuarto lugar (57 %).

El país muestra regionalmente bloques bien definidos: el litoral oeste y sur, y el bloque reticente,<sup>335</sup> integrado por los departamentos de Durazno (47,4%), Tacuarembó (47%) y San José (48,1%), con las más bajas adhesiones al «Sí».

---

334 Paysandú fue uno de los pocos departamentos fuera de Montevideo cuya economía se desarrolló al amparo de políticas públicas que confirmaron esta matriz estadocéntrica industrial y obrera que alcanzó un desarrollo industrial relevante en el rubro textil y de bebida. La aplicación de un modelo económico que ponderó políticas de ajuste, reestructuró productivamente al país, incentivó la reconversión del agro, estimuló los servicios y las comunicaciones, y dejó de lado la industrialización, tuvo un efecto negativo y directo en la sociedad sanducera. El paulatino abandono de la política industrial repercutió directamente en la economía local y ubicó al departamento en niveles de franco deterioro que alcanzó a todos los sectores sociales. Fue el departamento que más rápidamente sufrió y sintió los efectos de las transformaciones que se procesaban en el país. En el ámbito local los embates se hicieron notorios y provocaron una acelerada desocupación que repercutió en el resto de los rubros económicos, ya que todo el departamento estaba pensado y diseñado en torno a las fábricas y al conjunto de los trabajadores que pautaban día a día el estilo de vida de una sociedad que se desintegraba paulatinamente. Fueron expresión de este malestar las protestas que se iniciaron en 1992 y que gradualmente lograron adhesiones y apoyos locales. Fueron los trabajadores, pero también los empresarios a través de sus gremios, a los que se sumaron la Iglesia y los vecinos, quienes dieron sentido a la acción coordinada para manifestar sus reclamos en torno a lo que fue denominado «Paysandú entre todos».

335 Valdomir, S., o. cit.

Referendo en Defensa de ANCAP  
 Votos por el «Sí» a la derogación de la Ley 17.448  
 7 de diciembre de 2003  
 Resultados finales por departamento en porcentajes



Fuente: Elaboración propia basada en datos cedidos por la Federación de Funcionarios de ANCAP.

Comparativamente los resultados finales del referendo de ANCAP son mayores en todos los departamentos. El bloque del litoral aumenta sus adhesiones y nuevamente se destaca Paysandú con el 72,5%, el porcentaje más alto por el «Sí». Luego siguen Soriano (69%), Rocha (65,6%) y en cuarto lugar, Montevideo (64%). En este caso, los departamentos reticentes fueron Flores (45,7%) y Lavalleja (47,1%) donde las adhesiones por el «Sí» son menores. Se advierte en estos resultados un comportamiento electoral menos fragmentado que en el resto de las consultas. Quizá esto se explique porque en estas decisiones estuvo muy presente la crisis de 2002 y sus efectos.

Plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida  
 Votos por el «Sí» a la reforma constitucional  
 por la introducción de los artículos n.º 47 y 188  
 Resultados finales por departamento en porcentajes



Fuente: Elaboración propia basada en datos obtenidos en Carlos Santos (comp.) (2006). Agua en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. Ed. de la Canilla. Montevideo, p.115.

En el plebiscito del agua se mantiene como en los casos anteriores el predominio del bloque del litoral oeste y sur. Los departamentos reticentes son los mismos que en el caso de la consulta por ANCAP: Flores (41,4%) y Lavalleja (44,5%), pero se agrega Riviera (47,9%).

El comportamiento de Río Negro requiere especial atención, ya que se ubica en primer lugar a nivel nacional con el 74,7% de los votos, quitándole la primacía a Paysandú, que tiene una buena votación pero menor a la manifestada en la consulta por ANCAP. Río Negro, siendo integrante del bloque del litoral, tiene una votación que siempre se mantuvo en niveles comparativamente más bajos en relación con los otros departamentos. Esto cambia notoriamente en el plebiscito por el agua, porque alcanza resultados significativos que lo ubican en primer lugar a nivel nacional.

Esto nos guía a pensar que en las decisiones ciudadanas, entre otros, pesaron los argumentos de la comisión en defensa del agua relativos a la protección y la preservación del medio ambiente y las posiciones con respecto al uso del agua tomadas por empresas privadas. En particular hacemos referencia a lo que ya se manejaba en el 2004, ya que la planta Botnia, productora de pasta de celulosa, sería instalada en ese departamento, más precisamente en la ciudad de Fray Bentos. Sin duda que este tema debería ser indagado e investigado en profundidad, porque los resultados podrían dar lugar a nuevas interpretaciones y valoraciones sobre cómo percibió en sus inicios la población local este fenómeno.

Otro dato a relevar en este plebiscito es el de Maldonado, que alcanzó el 51% de los votos, cuando todo hubiese indicado que sería mayor debido al protagonismo que tuvo la población en las instancias preparatorias y en el desarrollo de la campaña en defensa del agua. No debemos olvidar que las acciones comenzaron aquí, y que este departamento se vio directamente perjudicado por las empresas transnacionales que actuaron en su territorio. No sucedió lo mismo en Canelones, que alcanzó el 67,5% de los votos. Ambos departamentos habían sido protagonistas de la campaña, sin embargo los comportamientos fueron disímiles.

Montevideo se ubica en cuarto lugar (69%), luego de Río Negro (74,7%), Colonia (70,2 %) y Paysandú (70%). El hecho de que la capital no haya mantenido los primeros lugares en ninguna de estas campañas sugiere la necesidad de tomar en cuenta al interior del país, que a partir de mecanismos de democracia directa encuentra o encauza sus respuestas y no quiere permanecer al margen de las grandes decisiones nacionales. Esto se confirma a lo largo de la investigación, ya que en todos los casos los entrevistados manifestaron que el interior se mostró más sensible y movilizado que Montevideo.

Excepto Flores y Lavalleja, los comportamientos electorales departamentales evolucionaron a favor del «Sí». El único departamento que mostró un proceso inverso fue Maldonado, donde las adhesiones se mantenían a favor del «Sí», pero luego decayeron paulatinamente.

Los gráficos nos indican la evolución del voto ciudadano, pero también dan claras señales de lo que ocurriría en mayo de 2005 al momento de las elecciones municipales, cuando el Frente Amplio por primera vez en la historia ganaba por decisión popular ocho intendencias: Salto, Paysandú, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Florida, Canelones y por cuarta vez consecutiva, la de Montevideo.

# Bibliografía

- Alfie, Miriam (1995). «Movimientos sociales y globalización». En *Actores, clases y movimientos sociales. Revista Sociológica*, año 10, n.º 27. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México D. F., enero-abril.
- Altman, David (2005). «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?». En *Política y gobierno*, vol. XII, n.º 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México D. F., pp. 203-232. Disponible en <[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XII\\_N2\\_2005/02ALTMAN.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02ALTMAN.pdf)>.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2007). *Evolución de la pobreza en el Uruguay. 2001-2006*. PNUD-UNFPA-INE. Montevideo.
- Ansaldi, Waldo (2003). «Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias». En *Temas y Debates*, n.º 6 y 7, noviembre. Rosario.
- (2007). «La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración». En Ansaldi, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.
- Antía, Fernando (2002). «Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas». *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 15, diciembre. Flaco, Quito.
- Azpiazu, Daniel (2005). *Las privatizadas I. Ayer, hoy y mañana*. Colección Claves para todos, dirigida por José Nun. Capital Intelectual. Buenos Aires.
- Banco Mundial (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990. Indicadores del desarrollo mundial*. Banco Mundial. Washington.
- Barbalet, Jack M. (1988). *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality, Concepts in Social Sciences Series*. Open University Press. California.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (1992). *La modernización excluyente*. UNICEF-CIEPP. Losada. Buenos Aires.
- Barczak, Monica (2001). «Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n.º 3. Center for Latin American Studies at the University of Miami, p. 39.
- Barrán, José Pedro (1986). *Battle, los estancieros y el Imperio británico. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*, tomo 7. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- ; Caetano, Gerardo y Porzecanski, Teresa (eds.) (1997). *Historias de la vida privada en el Uruguay*, tomo 3. Taurus. Montevideo
- Baumann, Renato (2001). «Brasil en los años noventa: una economía en transición». *Revista CEPAL*, n.º 73. Santiago de Chile.
- Beisso, María del Rosario y Castagnola, José Luis (1989). «Las adhesiones políticas de izquierda en el Uruguay, “un caso de político-centrismo”». En *Cultura política. Partidos políticos. Ideologías, política y participación. Uruguay. Cuadernos del Claeh* n.º 49. Montevideo.
- Bello, Álvaro (2004). *Etnicidad y ciudadanía. La acción colectiva indígena en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.

- Bentancur, Nicolás (2006). «Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay». En *Cuadernos del Claeh*, n.º 93. Montevideo.
- (2008). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos, y legados para la agenda actual*. ICP, FCS-CSIC. Montevideo.
- Bucheli, Marisa y Furtado Magdalena (2005). «Uruguay 1998-2002. La distribución del ingreso en la crisis». *Revista de la CEPAL*, n.º 86, agosto. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/22217/G2282eBucheliFurtado.pdf>>.
- Buquet, Daniel y Castellano, Ernesto (1995). «Representación proporcional y Democracia en Uruguay». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. n.º 8. FCU. Montevideo.
- Caetano, Gerardo (1989). *La República conservadora (1916-1929)*, 2 tomos. Fin de Siglo. Montevideo.
- (2007). «Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en la América Latina contemporánea». En Waldo Ansaldi (dir.) *Democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.
- Rilla, José y Pérez, Romeo (2000). «Cambios recientes en el sistema político concebido como una partidocracia». En Instituto de Ciencia Política. *Los partidos políticos de cara al 90*. FCU. Montevideo.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario (1995). *Sociedades sin Atajos*. Paidós. Buenos Aires.
- Caputo, Dante (dir.) (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD-Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara. Buenos Aires. Disponible en: [http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe\\_La\\_Democracia\\_en\\_America\\_Latina\\_Nuevo.zip](http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.zip).
- Ceceña, Ana Esther (2005). *Bolivia: La guerra por el agua y por la vida*. Colección en Movimiento. Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires.
- CETIM (2005). «Lucha contra la pobreza: el alibi de los mundialistas». Disponible en <[http://www.cetim.ch/es/interventions\\_details.php?iid=240](http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=240)>.
- Chasqueti, Daniel y Buquet, Daniel (2004). «La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso». *Política*, 2004, n.º 42, 221-247. Disponible en <<http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/42/d-uruguay.pdf>>.
- Claps, Manuel A. (1979). *José Baille y Ordóñez. Estudio preliminar y selección documental*. Ediciones de la Casa del Estudiante. Montevideo.
- Cruz, Rafael (2000). «El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática». En Pérez Ledesma, Manuel (comp.). *Ciudadanía y democracia*. Editorial Pablo Iglesias. Madrid.
- Dagnino, Evelina (2003). «Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil. Límites y posibilidades». En Dagnino, Evelina (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. FCE. México D. F.
- (s/d). «Sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil». Departamento de ciencias políticas, Universidad de Campinas. Disponible en <[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura\\_recreacion\\_y\\_deporte/sistema\\_distrital\\_de\\_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura_recreacion_y_deporte/sistema_distrital_de_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf)>.
- De Armas, Gustavo y Filgueira, Fernando (2007). «En busca del tiempo perdido. Las tareas del Uruguay social del siglo XXI». En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coords.) *Uruguay: Agenda 2020*. Taurus. Montevideo.

- Delgado, Martha; Ruiz, Marisa y Zibechi, Raúl (2000). *Para que el pueblo decida. La experiencia del referendo contra la ley de impunidad en Uruguay (1986-1989)*. Instituto de Defensa Legal-IHRIP. Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos. Lima.
- Demasi, Carlos (2003). «Un repaso a la teoría de los dos demonios». En Marchesi, Aldo; Markarian, Vania; Rico, Álvaro y Yaffé, Jaime (comps.) *El presente de la dictadura*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- De Mesquita Benevides, Maria Victoria (1996). *A cidadania ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. Ática. San Pablo.
- Di Giorgi, Álvaro y Dominzain, Susana (2000). *Respuestas sindicales en Chile y Uruguay, bajo las dictaduras y en los inicios de la democratización*. Universidad de la República. Montevideo.
- Diani, Mario (1998). «Las redes de los movimientos sociales: una perspectiva de análisis». En Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (comps.) *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Taurus. Madrid.
- Eder, Klaus (1998). «La institucionalidad de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?». En Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (comps.) *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Taurus. Madrid.
- Errandonea, Alfredo (1994). «El cambio de función de plebiscitos y referendums en el sistema político uruguayo». *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 10. FCS, Universidad de la República. Montevideo.
- Falero, Alfredo (2002). «Sociedad civil y construcción de nueva subjetividad social en Uruguay; condicionamientos, conflictos y desafíos». En Seoane, José (comp.) *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. Clacso. Buenos Aires.
- Filgueira, Carlos (comp.) (1985). *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. Flacso-Ciesu. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Forteza, Álvaro (2003). «Seguridad social y competencia política». *Documento de Trabajo*, n.º 4. Decon, FCS, Universidad de la República. Montevideo.
- García Linera, Álvaro (2001). *La condición obrera. Estructuras materiales y simbólicas del proletariado de la minería mediana (1950-1999)*. IDIS, UMSA y Comuna. La Paz.
- Guerra Manzo, Enrique (2005). «Norbert Elias y Fernand Braudel: Dos miradas sobre el tiempo». *Argumentos*, n.º 49, pp. 123-148. Disponible en <[http://148.206.107.10/biblioteca\\_digital/estadistica.php](http://148.206.107.10/biblioteca_digital/estadistica.php)>.
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Barcelona.
- Hobsbawn, Eric y Ranger, Terence (2002). *La invención de la tradición*. Crítica. Barcelona.
- Hopenhayn, Martín (2001). «Viejas y nuevas formas de la ciudadanía». *Revista de CEPAL*, n.º 73, abril. Santiago de Chile.
- (2005). «¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura». En Mato, Daniel (comp.) *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. Clacso. Buenos Aires.
- Instituto de Economía (2005). «La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia hasta el fin de siglo. 1985-2000». En *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, tomo I, Ediciones de la Banda Oriental-Iecon, FCEA, Udelar. Montevideo.
- Jelin, Elizabeth (1996). «La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad». En Jelin, Elizabeth y Hershberg, Eric *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.

- Jelin, Elizabeth (1996). «¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América Latina en los años '90». *Revista Sociedad*, n.º 8, abril. Buenos Aires.
- (2005). «Exclusión, memorias y luchas políticas». En Mato, Daniel, *Cultura, política y sociedad, perspectivas latinoamericanas*. Clacso. Buenos Aires, pp. 219-239. Disponible en: <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso1/jelin.pdf>>.
- Kymilicka, Will y Norman, Wayne (1996). «El retorno del ciudadano». *Cuadernos del Claeh*, n.º 75. Montevideo.
- Lanzaro, Jorge (2004). «La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa». *Revista CEPAL. Serie Políticas Sociales*, n.º 91, julio. Santiago de Chile.
- Lindahl, Göran (1977). *Battle. La segunda Constitución 1919-1933*. Arca. Montevideo.
- Lissidini, Alicia (1998). «Una mirada crítica a la democracia directa: El origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay». *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 12, vol. 7. Flacso. México D. F. Disponible en <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>>.
- (2001). «Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994)». En Mallo, Susana y Serna, Miguel. *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. AUGM-UNESCO-Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- (2007). «¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios». *Documentos de Trabajo*, n.º 27. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires.
- (s/d). «Democracia directa en América Latina: ¿Amenaza populista o voz que evita la salida?». Disponible en <[http://www.aucip.org.uy/docs/participacion\\_social\\_y\\_politica/alicia\\_lissidini.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/participacion_social_y_politica/alicia_lissidini.pdf)>.
- Martín-Barbero, Jesús (1996). «Heredando el futuro. Pensar la educación desde la comunicación». *Revista Nómadas*, n.º 5. Bogotá.
- y Ochoa, Ana M. (2005). «Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de lo popular». En Mato, Daniel (coord.). *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. Clacso. Buenos Aires.
- Melucci, Alberto (1994). «Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales». *Zona Abierta*, n.º 69. Madrid.
- Membreño Cedillo, Sergio (2003). *Desarrollo humano, ética y ciudadanía en un mundo globalizado*. PNUD. Tegucigalpa.
- Mirza, Christian Adel (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Clacso. Buenos Aires.
- Mische, Ann y Pattison, Phillipa (2000). «Composing a Civic Arena: Publics, Projects, and Social Settings». *Poetics*, vol. 27.
- Moreira, Carlos (2003). *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa (1995-1999)*. Flacso. México D. F.
- Moreira, Constanza (2001). «La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia». En Calame, Pierre y Talmant, André (coords.) *Con el Estado en el corazón*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- (2004). *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Nahum, Benjamín (1998). *La época batllista. 1905-1929*. Historia Uruguaya. tomo 6. Ediciones de la Banda Oriental-UTE-La República. Montevideo.

- Navarro, Eduardo Vicente (2005). «La sociología del tiempo en Norbert Elias». En *A Parte Rei: Revista de Filosofía*, n.º 42, noviembre. Disponible en <<http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/vicente42.pdf>>.
- (2006). «El tiempo a través del tiempo». *Athenea Digital*, n.º 9, primavera. Disponible en <<http://antalya.uab.es/athenea/num9/navarro.pdf>>.
- Noya Miranda, Francisco Javier (1997). «Ciudadanía y capital social. “Estudio preliminar en torno a ciudadanía y clase social”, de T. H. Marshall». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 79, julio-setiembre. Madrid.
- Nun, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. FCU. Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires.
- (2001). «Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política», *Isonomía*, n.º 14, abril. México D. F.
- Palma, Diego. «La participación y la construcción de ciudadanía». *Documento de Trabajo*, n.º 27. Biblioteca Virtual Clasco. Universidad de ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales. Santiago de Chile.
- Panizza, Francisco (1988). «El clientelismo en la teoría política contemporánea». *Cuadernos del Claeh*, n.º 44, abril. Montevideo.
- (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Paredes, Mariana (2008). «Estructura de edades y envejecimiento de la población». En Varela Petito, Carmen (coord.) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Pellegrino, Adela (1994). *«La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos»*. CEPAL-Inju. Montevideo.
- (2008). «La población y el crecimiento». En Varela Petito, Carmen (coord.) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- y Calvo, Juan José (2007). «¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas». En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coords.) *Uruguay: agenda 2020*. Taurus. Montevideo.
- y Vigorito, Andrea (2005). «La emigración uruguaya durante la crisis de 2002». *Serie Documentos de Trabajo* 03/05. Iecon, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Montevideo.
- Perelli, Carina y Rial, Juan (1986). *De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después...* Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Pérez Ledesma, Manuel (2000). «Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio». En *Ciudadanía y democracia*. Editorial Pablo Iglesias. Madrid.
- Piñeiro, Diego (2004). *En busca de la identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios en América Latina*. Clasco. Buenos Aires.
- Ramos, Conrado (2003). «La trayectoria del Estado uruguayo; algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres». En Ramos, Conrado (coord.) *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Rial, Juan (2000). *Instituciones de democracia directa en América Latina*. Red de Partidos Políticos del National Democratic Institute. Centro de Documentos. Disponible en <<http://ndipartidos.org/active/o/democraciadirecta.pdf>>.

- Rico, Álvaro (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Ediciones Trilce. Montevideo.
- Sala, Lucía (2007). «Democracia y revolución; sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta». En Ansaldi, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.
- Santos, Carlos (comp.) (2006). *Agua en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ed. de la Canilla. Montevideo.
- Serna, Miguel (2005). «El malestar ciudadano con el reformismo uruguayo de los noventa». *Revista de Ciencia Sociales*, año XVIII, n.º 22, setiembre. DS, FCS, Universidad de la República. Montevideo. Disponible en <<http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Revista/Revista22/03%20Serna.pdf>>.
- Smelser, Neil (1995). *Teoría del comportamiento colectivo*. FCE. México D.F.
- Stefanoni, Pablo y Do Alto, Hervé (2006). *La revolución de Evo Morales. De la coca al palacio*. Edición Claves para Todos, dirigida por José Nun. Capital intelectual. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus. Buenos Aires.
- (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI- Clacso. Buenos Aires.
- y Pereira, Sebastián (2002). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos. Buenos Aires.
- y Stefanoni, Pablo (comps.) (2007). *Bolivia: Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Editorial El Colectivo-OSAL-Clacso. Buenos Aires.
- y Stefanoni, Pablo (comps.) (2007). *Bolivia: Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Editorial El Colectivo-OSAL (CLACSOClacso). Diciembre. Buenos Aires.
- Tavares de Almeida, Maria Hermínia (2001). «La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil» en *Revista de Economía Política*, n.º 2 (82), vol. 21, abril-junio. Departamento de Ciencia Política, Universidad de San Pablo. San Pablo.
- Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Paidós. Buenos Aires.
- Touraine, Alain (2000). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: El destino del hombre en la aldea global*. FCE. Bogotá.
- (2005). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Paidós. Barcelona.
- Turner, Bryan (1993). «Contemporary problems in the theory of citizenship». En Turner, Bryan (ed.). *Citizenship and social theory*. Sage Publications. Londres.
- Valdomir, Sebastián (2006). «Contextos y antecedentes del “plebiscito del agua”». En Santos, Carlos (comp.). *Agua en Movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ed. de la Canilla. Montevideo.
- (s/d). *Mecanismos de democracia directa en Uruguay, 1989-2003. La perspectiva de los comportamientos regionales*. Monografía final de grado. Inédito. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- Vallarino-Bracho, Carmen. «Ciudadanía y representación en el pensamiento político de Hannah Arendt». En *Cuestiones Políticas*, n.º 28, enero-junio, Instituto de estudios políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Zulia, Venezuela, pp. 11-29. Disponible en <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Vallarino.pdf>>.

- Vázquez, Federico (2004). *Aproximación al debate contemporáneo de la ciudadanía en América Latina*. Centro Latinoamericano de la Globalidad (Celag). México D. F.
- Zovatto, Daniel; Marulanda, Iván; Lizarazu, Antonio y González, Rodolfo (2004). *Democracia Directa y referéndum en América Latina*. Corte Nacional Electoral. República de Bolivia. La Paz.
- Zovatto Garetto, Daniel (2007). «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un balance comparado: 1978–2007». *Revista Electoral*, n.º 4. Segundo Semestre. Buenos Aires.

## Actas parlamentarias

- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 19.ª Sesión Extraordinaria. 28 de mayo de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 26.ª Sesión Extraordinaria. 18 de junio de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 49.ª Sesión Extraordinaria. 24 de setiembre de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 50.ª Sesión Extraordinaria. 25 de setiembre de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 51.ª Sesión Extraordinaria. 26 de setiembre de 1991.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Segundo período ordinario de la XLV Legislatura. 62.ª Sesión Extraordinaria, n.º 144, tomo 409. 11 de diciembre de 2001.

## Prensa

- Semanario *Brecha* (1989-2004)
- Semanario *Búsqueda* (1989-2004)
- Diario *El País* (Digital)
- Diario *El Observador* (Digital)
- Diario *La República* (Digital)

## Entrevistas

- Correa, Mónica. Dirigenta sindical de FANCAP. Participó activamente en la campaña en defensa de ANCAP.
- Dalmás, Susana. Presidenta de SUTEL. Presidenta de la Comisión en Defensa de las Empresas Públicas. Senadora por el Frente Amplio (2010-2012) hasta su deceso en diciembre de 2012.
- De Mello, Hugo. Dirigente de FANCAP. Integrante de la Comisión en Defensa de ANCAP.
- Esteves, Daniel. Integrante de la Comisión de propaganda del Frente Amplio. Participó activamente en la campaña en defensa de ANCAP.
- Gómez, Juan. Dirigente sindical de FANCAP. Integrante de la Comisión en Defensa de ANCAP.

- González, Gustavo. Dirigente de FUCVAM. Participó activamente de la campaña en defensa de las empresas públicas (1992) y de ANCAP (2003).
- Iguini, Álvaro. Dirigente sindical de SUTEL, participó activamente en la campaña en defensa de las empresas públicas.
- Longo, Carlos. Dirigente sindical de SUTEL, participó activamente en la campaña en defensa de las empresas públicas.
- Marquisio, Adriana. Dirigenta sindical de FFOSE y presidenta de la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida.
- Rafaelle, Edison. Dirigente sindical de FANCAP. Participó activamente de la campaña en defensa de ANCAP.

## Siglas utilizadas

AFAP: Fondos de Ahorro Previsional

ANCAP: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

AUTE: Agrupación de funcionarios de UTE

FANCAP: Federación de Funcionarios de ANCAP

FEUU: Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay

FFOSE: Federación de Funcionarios de OSE

FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

ILPE: Industrias Loberas y Pesqueras del Estado. A partir del 12 de febrero de 1983 por Ley 15.370 pasa a llamarse Inape (Instituto Nacional de Pesca) hasta la actual Dinara (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos)

ONAJPU: Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay

OSE: Obras Sanitarias del Estado

PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores

PLUNA: Líneas Aéreas Uruguayas S.A. (Originalmente: Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea)

SUTEL: Sindicato Único de Telecomunicaciones

UTE: Usinas y Transmisiones Eléctricas



**Susana Dominzain** es licenciada en Ciencias Históricas por la Universidad de la República y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad General Sarmiento. Es profesora adjunta en el Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República y se desempeña como directora del Observatorio Universitario de Políticas Culturales. Es investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores.

