



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES 2007-2008

Acreditación de la Coneau (Resolución 320/04)

Arena cívica

(Prácticas ciudadanas e institucionales

en el Uruguay de los '90)

Alumna: Susana Dominzain

Directora: Maristella Svampa

CoDirector Carlos Demasi

Mayo de 2009

Resumen

En América Latina la recomposición del sistema capitalista adoptó en el plano social un carácter regresivo. Conocidos son los efectos que significaron para grandes conglomerados de personas la aplicación de las reformas estructurales, en particular la reforma del Estado y el plan de privatizaciones que ella implicó. Ante estos desafíos, que suponen nuevas formas de explotación y exclusión social, los actores reaccionan de diversas maneras. Frente a situaciones que son entendidas como amenazantes de lo ya conquistado y construido, los colectivos comienzan a desplegar estrategias que no solo implican la readaptación a los nuevos tiempos sino el uso de las formas tradicionales de protesta de un modo diferente y la incorporación de otras. En estas nuevas circunstancias históricas ¿cómo reacciona la sociedad uruguaya, ante las reformas que implican la privatización de las empresas del Estado?

En los últimos doce años la acción colectiva en Uruguay se define en buena medida por la utilización de la institucionalidad. Fue a través del ejercicio de la democracia directa, que la ciudadanía uruguaya logró impedir de un modo parcial las privatizaciones de las empresas del Estado. En ausencia de trabajos que reconstruyan estas dinámicas, esta investigación se propone desde una mirada no tradicional, reconstruir la trama social y política a través de los conceptos de “tiempo cívico” y “arena cívica”. En particular me detendré en el estudio de tres consultas populares que prosperaron: el referéndum en Defensa de las Empresas Públicas (1992)¹, el referéndum en Defensa de ANCAP (2003)² y el Plebiscito del Agua (2004)³. Estos casos permiten conocer las dinámicas 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 esto se desprende cuáles fueron las constantes que aseguraron un resultado favorable para quienes impulsaron estas iniciativas y nos permite aproximar explicaciones sobre los casos que resultaron fallidos.

¹ Este referéndum involucró a empresas del Estado como es el caso de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Industria Lobera Pesquera del Estado (ILPE) y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea. (PLUNA)

² Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)

³ En este plebiscito la empresa involucrada es Obras Sanitarias del Estado (OSE)

Esta investigación analiza también en que medida estas dinámicas dan cuenta de nuevos usos y prácticas ciudadanas. Se plantea como hipótesis que luego de la apertura democrática la ciudadanía adopta un carácter activo y contestario y se autonomiza de los partidos tradicionales, al hacer uso de mecanismos de democracia directa con demandas propias y más allá de la resolución de estos partidos.

Asimismo, 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 pone en cuestionamiento sus propias bases, esto le exige un rol activo. Es esta convicción que explica y justifica el sostenido ejercicio de acciones institucionales, a través de las cuales los uruguayos han podido prever resultados a futuro, ya que de ello depende el éxito o invalidación parcial del modelo económico, al que vinculan con su propia existencia. A nivel regional, Uruguay muestra un perfil de originalidad al asumir una acción colectiva donde la vía institucional prevalece ante la constatación de que las formas tradicionales de lucha se muestran inoperantes frente al avance privatizador.

Metodológicamente, el testimonio de los protagonistas entrevistados, (aquí fueron tenidos en cuenta los organizadores y aquellos que colaboraron voluntariamente) hizo posible acceder a los detalles organizativos, así como también conocer las diferentes opiniones, motivaciones y balances que surgen de la experiencia vivida. En otro nivel, las actas parlamentarias permitieron hacer un seguimiento de las posiciones convergentes pero también divergentes dentro de cada partido. A partir de esta documentación se puede apreciar, las idas y venidas en los cambios de posición y los acuerdos que se iban forjando entre las diferentes fuerzas políticas. El estudio de los discursos de los actores sociales a través de la prensa, permitió conocer sus motivaciones y el contexto sociopolítico pero también económico y cultural en que se insertaron estas campañas. Para corroborar el grado de originalidad que tiene el caso uruguayo se atendió el estudio de otras realidades nacionales. Ello permitió insertar a Uruguay en la región y apreciar un panorama complejo pero a la vez enriquecedor de las dinámicas sociales.

Estos episodios aparecen enfocados en la perspectiva de algunas preguntas que me planteo: ¿En qué medida estas acciones resignifican tradiciones, o a partir de viejas prácticas inventan otras? ¿Qué es lo que cambia en el escenario sociopolítico del Uruguay de los '90? ¿Estas acciones, suponen aprendizaje y a la vez apropiación, al incorporar a la lógica electoral la lógica del referéndum? ¿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 estas convocatorias son indicios de nuevas formas deliberativas que asume la ciudadanía? ¿Cuáles son los aportes teóricos que surgen de esta experiencia? ¿Cómo analizar cuando en la fragmentación, la ciudadanía se confirma generando cambios que revierten a la sociedad en su conjunto? ¿En qué medida el uso de mecanismos de democracia directa ha contribuido a fortalecer a la democracia uruguaya?

Summary

A regressive character in the social front was adopted on the reinstatement of capitalistic system in Latin America. The effects of the application of structural reforms on great masses of people, especially the State reform and the privatising plan which it implied are well known. The actors reacted diversely facing the challenges meant by the new ways of exploitation and social exclusion. In face of menacing situations perceived against what was already conquered and built up, the collectives started to deploy strategies which not only implied the readjustment to new times but also the use of traditional ways of protest and the inclusion of new ones in a different way. In these new historical circumstances, how does the Uruguayan society react in front of reforms which imply the privatising of State enterprises?

In the last twelve years, the collective action in Uruguay is, in a great deal, defined by the use of institutions. By means of direct democracy exercise, Uruguayan citizenship was able to partially prevent privatisation of State companies. In the absence of papers which rebuild these dynamics, this research aims, from a non-traditional point of view, to rebuilding the social and political network through the concepts of “civic time” and

“civic arena”. I will particularly study three popular successful consultations: the referendum in Defence of Public Companies (1992)⁴, the referendum in Defence of ANCAP (2003)⁵ and the Water Plebiscite (2004)⁶. These cases allowed to get acquainted with the dynamics as a whole, as both two instances were accomplished (since the direct democracy mechanism is activated until the final electoral campaign). Hence we may infer which were the constants which assured a favourable result for those who fostered these initiatives and may get closer to the explanations on the cases which failed.

This research also analyses up to which extent these dynamics account for new citizenship practices and uses. It also considers as hypothesis that after the democratic opening the citizenship adopts an active and contesting character and is autonomous from the traditional parties, by using direct democracy mechanisms with their own demands and beyond the resolution of those parties.

Likewise, citizenship exercising implies not only a reactive dimension (referenda) and proposals (Water Plebiscite) but also assuming new exercises, senses and uses, because its own existence is at stake. This citizenship was conceived in the framework of a democratic, assistant and participative State, which faces problems and issues and puts in question its own bases, which demand an active role. This belief explains and justifies the continued exercise of constitutional actions, by means of which, Uruguayans have been able to foresee results, on which depend the success or partial invalidation of an economic model, to whom they relate their own existence. In the regional level, Uruguay shows an original profile when a collective action is assumed, where the institutional way prevails in front of the prove that traditional ways of struggle are useless to face the privatizing progress.

Methodologically, statements by the major figures interviewed, (here organizers and those who volunteered to cooperate were taken into account) made it possible to reach

⁴ This referendum involved State Companies such as National Telecommunications Administration (ANTEL), State Sea wolves Fishing Industry IILPE) and the First Uruguayan Airlines (PLUNA).

⁵ National Fuels, Alcohol and Portland Administration (ANCAP).

⁶ In this plebiscite State Waterworks (OSE) was involved.

to organisational details, as well as to get acquainted with diverse opinions, motivations and balances as outcome from previous experience. In a different level, parliamentary minutes allowed to make a follow up of convergent but also divergent positions within each party. As from these documents comings and goings in the changes of position and the agreements that were been made among the different political forces. The study of speeches by social actors through the press, allowed to know their motivations and the socio-political but also the economic and cultural context where the campaigns were inserted. In order to check how original Uruguay case was, other national realities were studied. This allowed inserting Uruguay in the region and appreciating a complex but at the same time enriching panorama of social dynamics.

These episodes seem focused on the perspective of some questions I am asking myself: To which extent these actions give new meaning to traditions, or as from old practices new ones are invented? What changed in the socio-political scenario of Uruguay in the '90s? Do those actions imply learning and at the same time appropriation, to include the referendum logic to electoral logic? Are we facing a social reality where actors tend to separate and differentiate from the parties, or foster new alliances? Subjects under discussion are circumstantial or political arguments? Which are the reasons for those citizenship behaviours in times of uncertainty and changes which apparently could not be stopped? Up to which extent Battle's heritage was present in people who went to vote against governmental decisions? Or the replies given to these callings are traces of new deliberation ways assumed by citizenship? Which are the theoretical contributions obtained from this experience? How could we analyse when citizenship confirms itself generating changes in fragmentation, which revert to society as a whole? Up to which extent the use of direct democracy mechanisms has contributed to strengthen Uruguayan democracy?

INDICE

INTRODUCCIÓN

Capítulo I

DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY Y LA REGIÓN

1. Democracia Directa: Limitaciones para su estudio
2. Excepcionalidad/originalidad uruguaya
3. Acontecer regional
 - 3.1. Entre el piquete y la asamblea
 - 3.2. Cogestión popular
 - 3.3. Bloqueos y consulta ciudadana

Capítulo II

URUGUAY: PARADOJAS ELECTORALES

1. El referéndum tiene historia
- 1.2. Batlle y Ordoñez, el referente ineludible
- 1.3. La apelación al pueblo
- 1.4. “Para que el pueblo decida”

Capítulo III

URUGUAY EN LOS '90

ANTE LAS PRIVATIZACIONES: DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS PARTIDARIAS

1. Privatización a ritmo acelerado.
- 1.2. El gobierno y los partidos políticos
- 1.3. La reacción sindical

- 2. Moderación y heterodoxia: *“Los hechos consumados”*
- 3. ¿Privatizaciones encubiertas?
- 3.1. La disputa por ANCAP
- 3.2. Desencuentros entre la izquierda y el sindicato
- 3.3. El gobierno y los partidos políticos
- 3.4. Defendamos el agua

Capítulo IV

LAS CONSULTAS POPULARES: RASGOS RELEVANTES

- 1. Los contextos
- 1.2. Entre la “cohabitación” y la crisis
- 1.3. Las transformaciones en los sindicatos
- 2. La construcción de un “Tiempo Cívico”
- 3. Los mensajes emitidos y sus etapas
- 3.1. Instancias preliminares
- 3.2. En pos de los votos
- 4. El protagonismo sindical y sus matices
- 5. La participación de las mujeres y los jóvenes
- 6. La conformación de una “Arena Cívica”

Capítulo V

CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA: UN BINOMIO COMPLEJO

- 1. ¿Más democracia, menos ciudadanía?
- 1.2. Derechos y responsabilidades ciudadanas
- 2. Entre la fragmentación y la confirmación de ciudadanía
- 2.1. La crisis de 2002 y sus efectos
- 2.2. Empobrecimiento social
- 2.3. El déficit migratorio
- 2.4. Los que se van y los que se quedan

- 3. Cuando la acción activa a la ciudadanía
- 3.1. Ciudadanía reactiva y propositiva
- 3.2. Democracia representativa y delegación

CONCLUSIONES

ANEXOS

Cronología del uso de la democracia directa en Uruguay

Referendos/ Plebiscito en cifras

BIBLIOGRAFÍA

ABREVIATURAS

ANCAP	Administración Nacional de Combustible Alcohol y Pórtland.
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones.
AUTE	Asociación de Funcionarios de UTE
FANCAP	Federación de Funcionarios de ANCAP
FEUU	Federación de Estudiantes Universitario Uruguayos
FFOSE.	Federación de Funcionarios de OSE
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
ILPE.	Industria Lobera Pesquera del Estado
ONAJPU	Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas de Uruguay.
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PLUNA.	Líneas Aéreas Uruguayas S.A.
SUTEL.	Sindicato Único de las telecomunicaciones
UTE	Usinas Telefónicas del Estado

INTRODUCCIÓN

Con el advenimiento de la globalización el rumbo de la Historia se vio modificado, no solo por la rapidez y virtualidad que adoptan el tiempo y el espacio, sino porque es una situación histórica que exige de nuevos enfoques e interpretaciones. Inicialmente pensada como fenómeno económico y comercial, la globalización, ha tenido efectos múltiples que van más allá de lo estructural. La idea de globalización – señala Touraine- conllevaba, en efecto, la voluntad de construir un capitalismo extremo, un capitalismo sin límites, la que ha suscitado tanto entusiasmo y a la vez tanta protesta⁷. La descomposición de lo social se produce y da cabida a tendencias cargadas de tensiones, conflictos y asimetrías,⁸ alterando la formación de ciudadanías.

En América Latina la recomposición del sistema capitalista adoptó en el plano social un carácter regresivo. Conocidos son los efectos que significaron para grandes conglomerados de personas la aplicación de las reformas estructurales, en particular la reforma del Estado y el plan de privatizaciones que ella implicó. Ante estos desafíos, que suponen nuevas formas de explotación y exclusión social, los actores reaccionan de diversas maneras. Frente a situaciones que son entendidas como amenazantes de lo ya conquistado y construido, los colectivos comienzan a desplegar estrategias que no solo implican la readaptación a los nuevos tiempos sino el uso de las formas tradicionales de protesta de un modo diferente y la incorporación de otras. En estas nuevas circunstancias históricas ¿cómo reacciona la sociedad uruguaya, ante las reformas que implican la privatización de las empresas del Estado?

Toda época histórica – señala Pérez Ledesma- impregna sus manifestaciones de carácter peculiar. Distintos momentos históricos dejan improntas diversas sobre la forma de exteriorizar y conducir las protestas⁹; en el caso uruguayo la idea - fuerza que da sentido

⁷ Touraine, Alain. (2005) *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy* Paidós. Barcelona. Pág.39.

⁸ Ver en Hopenhayn, Martín (2005) ¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura. *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. Comp. Daniel Mato. CLACSO. Buenos Aires.

⁹ Pérez Ledesma, Manuel. (2000) Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio. En Manuel Pérez Ledesma (Compilador). *Ciudadanía y democracia*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid. Pág. 5.

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 llevó a que las organizaciones sociales hicieran uso de la democracia directa, incorporando a este mecanismo un carácter contestatario.

En los últimos doce años la acción colectiva en Uruguay se define en buena medida por la utilización de la institucionalidad. Fue a través del ejercicio de la democracia directa, que la ciudadanía uruguaya logró impedir de un modo parcial las privatizaciones de las empresas del Estado. En ausencia de trabajos que reconstruyan estas dinámicas, esta investigación se propone desde una mirada no tradicional, reconstruir la trama social y política a través de los conceptos de “tiempo cívico” y “arena cívica”. En particular me detendré en el estudio de tres consultas populares que prosperaron: el referéndum en Defensa de las Empresas Públicas (1992)¹⁰, el referéndum en Defensa de ANCAP (2003)¹¹ y el Plebiscito del Agua (2004)¹². Estos casos permiten conocer las dinámicas 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 esto se desprende cuáles fueron las constantes que aseguraron un resultado favorable para quienes impulsaron estas iniciativas y nos permite aproximar explicaciones sobre los casos que resultaron fallidos. Esta investigación analiza también en que medida estas dinámicas dan cuenta de nuevos usos y prácticas ciudadanas. Se plantea como hipótesis que luego de la apertura democrática la ciudadanía adopta un carácter activo y contestatario y se autonomiza de los partidos tradicionales, al hacer uso de mecanismos de democracia directa con demandas propias y más allá de la resolución de estos partidos.

Metodológicamente, el testimonio de los protagonistas entrevistados, (aquí fueron tenidos en cuenta los organizadores y aquellos que colaboraron voluntariamente) hizo posible acceder a los detalles organizativos, así como también conocer las diferentes opiniones, motivaciones y balances que surgen de la experiencia vivida. En otro nivel,

¹⁰ Este referéndum involucró a empresas del Estado como es el caso de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Industria Lobera Pesquera del Estado (ILPE) y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea. (PLUNA)

¹¹ Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)

¹² En este plebiscito la empresa involucrada es Obras Sanitarias del Estado (OSE)

las actas parlamentarias permitieron hacer un seguimiento de las posiciones convergentes pero también divergentes dentro de cada partido. A partir de esta documentación se puede apreciar, las idas y venidas en los cambios de posición y los acuerdos que se iban forjando entre las diferentes fuerzas políticas. El estudio de los discursos de los actores sociales a través de la prensa, permitió conocer sus motivaciones y el contexto sociopolítico pero también económico y cultural en que se insertaron estas campañas. Para corroborar el grado de originalidad que tiene el caso uruguayo se atendió el estudio de otras realidades nacionales. Ello permitió insertar a Uruguay en la región y apreciar un panorama complejo pero a la vez enriquecedor de las dinámicas sociales.

Estos episodios aparecen enfocados en la perspectiva de algunas preguntas que me planteo: ¿En qué medida estas acciones resignifican tradiciones, o a partir de viejas prácticas inventan otras? ¿Qué es lo que cambia en el escenario sociopolítico del Uruguay de los '90? ¿Estas acciones, suponen aprendizaje y a la vez apropiación, al incorporar a la lógica electoral la lógica del referéndum? ¿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 estas convocatorias son indicios de nuevas formas deliberativas que asume la ciudadanía?

El primer capítulo hace referencia al uso creciente y a la incorporación a los sistemas políticos, de mecanismos de democracia directa por parte de las sociedades latinoamericanas. En este escenario señalo la existencia de mecanismos de democracia directa de larga data en Uruguay; cómo estos operan, y cuáles son los criterios utilizados para su análisis hasta el momento, donde las posiciones partidarias y detractoras se manifiestan. A partir de aquí se centra la atención en lo que acontece en la región, y de esa forma fundamentar la originalidad que con respecto a otras realidades nacionales muestra Uruguay.

El segundo capítulo presenta brevemente los antecedentes históricos de los recursos de referéndum y de plebiscito en Uruguay. Con ello pretendo dar cuenta de cuáles fueron las concepciones y debates que antecedieron a la incorporación de ambos mecanismos a la Constitución Nacional, para luego analizar el uso que la ciudadanía ha hecho de los mismos. 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 ser explicativos de los usos y prácticas ciudadanas.

El tercer capítulo analiza cuáles fueron las concepciones y posiciones desde los partidos políticos a la hora de discutir, debatir y definir la implementación de las reformas estructurales. En particular, presenta la discusión en torno a las leyes referidas a la reforma del Estado. Describe y analiza cuáles fueron las coincidencias y divergencias entre los partidos políticos y a 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 para hacer que la reforma del Estado logre ser políticamente viable.

El cuarto capítulo estudia las diversas acciones que tuvieron lugar en los '90, dando forma y contenido a las consultas electorales que resultaron exitosas, y aproxima explicaciones hacia aquellas que no se concretaron. Cómo se da el relacionamiento entre organizaciones sociales y partidos políticos y en qué medida esta articulación va cambiando a lo largo de la década y sus causas.Cuál es el papel del movimiento sindical, sus limitaciones y 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 concreción del llamado a referéndum.

El quinto capítulo analiza y reflexiona en torno 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, subrayo la construcción de un “tiempo cívico” y la conformación de una “arena cívica”. En el marco de estas reflexiones, considero que la sociedad uruguaya marca una impronta y da testimonio de que, simultáneamente a la mutación hacia formas más restringidas de los derechos, se produce un proceso de

confirmación a partir de nuevos usos y prácticas que llevan a que la ciudadanía adopte un carácter activo y sea portadora de cambios para la sociedad.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY Y LA REGIÓN

1. Democracia Directa: Limitaciones para su estudio

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 del mundo la discusión y 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”¹³. Lo que 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”.¹⁴

El interés que este fenómeno ha despertado por parte del periodismo y el papel que las nuevas tecnologías podrían aparejar, facilitando y agilizando el uso de los mecanismos de democracia directa, viene siendo estudiado en los países desarrollados. Así como 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 referéndum. Se busca mejorar “la calidad de la democracia, mejorando la claridad de

¹³ Lissidini, Alicia. (2007) ¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios. Documento de trabajo N° 27 Universidad de San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Buenos Aires. Pág .6.

¹⁴ Lissidini, Alicia. Ídem. Pág. 7.

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”.¹⁵

La discusión muestra la diversidad de opiniones existente entre aquellos que sostienen que el proceso de mejorar 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*) en el cual los grupos de interés y los políticos utilizan al referendo como una vía para obtener beneficios corporativos”.¹⁶ 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 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 '80 y la crisis de representación y el “malestar con la política” de los '90. Como sostiene Daniel Zovatto “la adhesión de estos mecanismos se presentó como una alternativa para “corregir” la crisis de representación”.¹⁷ Otros analistas consideran que el uso de mecanismos de democracia directa confirma la existencia de ciudadanía otorgándole un rol medular al ciudadano en las decisiones, y mayor incidencia en los asuntos que hasta el momento solo involucraban a los gobernantes. Como afirma 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

¹⁵ Lissidini, Alicia. Ídem. Pág. 7.

¹⁶ Lissidini, Alicia. Ídem Pág. 8.

¹⁷ Zovatto Garetto, Daniel (2007) Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007. Revista Electoral N° 4, Segundo Semestre 2007. Pág. 2. http://www.transparenciacr.org/observacion/Documentos/ZOVATTO_instituciones_%20democracia_directa.doc.

experiencia democrática de los ciudadanos. Al mismo tiempo, las consultas y las iniciativas pueden utilizarse de manera perniciosa. Un presidente con talante autoritario, por ejemplo, puede ver el referéndum como una forma de circundar (y hacer más débiles) a los Congresos”.¹⁸

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 instituciones de democracia directa más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa”.¹⁹

Lo cual lleva a reflexionar si esto supone más o menos democracia. Los constitucionalistas y cientistas políticos indagan los porqués, cómo, cuándo y para qué estos mecanismos son utilizados, cuáles son sus efectos y consecuencias. Se advierte que este explosivo interés no surge solo desde los gobernantes sino desde los movimientos sociales que exigen por un lado 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 legal y legítima, aún siguen siendo 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, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, por citar tan solo algunas de las

¹⁸ Barczak, Monica (2001) “Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America”. En: Latin American Politics and Society, Vol. 43(3). Pág. 39.

¹⁹ Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Pág. 2.

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”.²⁰

Otras de las dificultades son señaladas por Juan Rial cuando afirma que “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 referenda, etc.), 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, agridulce. 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”.²¹

A pesar de estas limitaciones que los estudiosos advierten para el caso latinoamericano, lo sucedido en las últimas décadas lleva a que se plantee la necesidad de conocer no solo los efectos y 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 que le otorgan sentido a las acciones en el intento de reforzar las relaciones sociales que hacen a la ciudadanía.

²⁰ Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Pág. 3.

²¹Rial, Juan. (2000) Instituciones de democracia directa en América Latina. <http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf> Pág. 3

2. Excepcionalidad/originalidad uruguaya

En el escenario latinoamericano el caso de Uruguay presenta cierta excepcionalidad al estudiar los usos de la democracia directa. Este mecanismo hace ya tiempo fue incorporado a la Constitución: el plebiscito constitucional en 1934 y el referéndum sobre las leyes en 1967. En el resto de los países estos mecanismos son de reciente incorporación y en algunos casos logran ser fundacionales. No obstante su aplicación desde la sociedad civil recién se produce en Uruguay al igual que el resto de los países latinoamericanos, a fines de los '80 y durante la década de los '90.

En la mayoría de los países se considera que el aumento en la utilización de estos mecanismos responde por un lado, “a la crisis de los sistemas de partidos que produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (...) La otra se dio en países en medio de una extrema crisis institucional en los cuales la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros)”.²² Sin embargo, en Uruguay lo que explicaría su utilización son otras razones que se vinculan a temas como la defensa de los derechos humanos, en la búsqueda de justicia y verdad y en la defensa del patrimonio estatal contra la privatizaciones. En este caso la ciudadanía utiliza estos mecanismos para destrabar situaciones dentro de las redes institucionales de la democracia representativa vigente.

En Uruguay el referéndum solo puede ser convocado por el pueblo a diferencia de Ecuador y Perú donde además del pueblo, puede ser el Poder Ejecutivo o como en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, y Venezuela donde al referendo lo convoca el pueblo pero también pueden hacerlo el Ejecutivo y Legislativo.²³ En términos conceptuales el referéndum es en Uruguay el derecho de la ciudadanía para derogar leyes. En términos operativos se requiere la firma del 25% de los ciudadanos

²² Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Pág. 8.

²³ Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Págs. 5-6.

habilitados en el padrón electoral para que el referéndum tenga lugar, mientras se necesita solo el 10% para convocar a plebiscito constitucional. Como señala Zovatto “son pocos los países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamente a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el Parlamento, el mismo debe ser sometido a "referéndum aprobatorio" si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral. Otro caso a destacar es el del Perú, en donde la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento”.²⁴ Además del referéndum abrogatorio y del plebiscito, existe en Uruguay el Artículo 79 que reconoce el derecho a la “iniciativa popular”..²⁵

El reconocimiento a la soberanía del pueblo está muy presente en la legislación uruguaya y se expresa en la forma y regulación que admiten los mecanismos de democracia directa. Las limitaciones al Ejecutivo y al Legislativo son más evidente que en el resto de los países de América Latina. Como señala Valdomir, allí cuando la Constitución dice: “su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa, referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución”.²⁶ Sin embargo y como lo señala Rial, las limitaciones que tiene la legislación uruguaya al respecto son de “diseño que hacen dificultosa su aplicación. El problema más grave es el excesivo número de firmas necesarias para impulsar tanto el referéndum abrogativo como la iniciativa a la reforma constitucional, lo que dificulta la iniciativa a aquellos grupos que no disponen de un poder económico u organizativo fuerte”.²⁷ De todos modos, estos obstáculos no

²⁴ Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Pág. 6.

²⁵ Rial, Juan. Ídem. Pág.18.

²⁶ Valdomir, Sebastián. (2006) “Contextos y antecedentes del “plebiscito del agua” en *Agua en Movimiento .La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Carlos Santos (compilador) - Ed. de La Canilla. Montevideo.

²⁷ Este mecanismo “no ha sido aplicado en ninguna ocasión, y parece entrar en contradicción con otros artículos de la misma Constitución que reserva la iniciativa legislativa al Ejecutivo y al Legislativo (Artículos 85, 86 y 133). Debido a la inexistencia de la iniciativa ciudadana para la legislación regular, se

impidieron que los sectores sociales organizados hicieran uso de estos mecanismos. Tanto el referéndum para derogar leyes, como el plebiscito para incorporar cambios a la Constitución, fueron utilizados en Uruguay contra las privatizaciones. En todos los casos se contó con el apoyo de la izquierda y el rechazo relativo o definido, de los partidos tradicionales, que consideran que el uso reiterado de estas herramientas supone la deslegitimación de la democracia representativa; por el contrario queda favorecida para quienes convocan.

Como plantea David Altman, están los “partidarios y detractores” de los mecanismos de democracia directa. En el caso uruguayo, diferentes criterios analizan 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 la 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”.²⁸

Alfredo Errandonea es el que destaca el cambio de “función” que se produce a partir del año 1989, basándose en una serie de características muy precisas para ese período en relación a 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 se produce un proceso de largo aliento, que es la paulatina pérdida por parte de los partidos de aquellos electorados cautivos y que define a esta etapa como “rebelión en el electorado” A partir de entonces -señala el autor- los “plebiscitos y referéndums (...) 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”.²⁹ Por su parte Romeo Pérez, desde la Ciencias Políticas 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

ha utilizado la iniciativa a la reforma constitucional para introducir legislación que por su naturaleza correspondería” En Rial, Juan. Ídem. Pág. 19.

²⁸ Valdomir, Sebastián. Ídem. Pág. 107.

²⁹ Citado por Valdomir, Sebastián. .Ídem.108.

desautorizaciones recíprocas que a veces son en actos y a veces quedan en amenazas”.³⁰ 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”.³¹

Todo lo anteriormente señalado advierte de la excepcionalidad uruguaya en la materia, y plantea la pertinencia del tema al no existir hasta el momento estudios, que desde una visión no tradicional, reconstruyan la trama social y política que se forja en torno al uso de los mecanismos de democracia directa y permite conocer las dinámicas que se fueron constituyendo en contra de las privatizaciones. Y de esta forma apreciar la originalidad que muestra Uruguay en el contexto regional. Sobre esto último nos detendremos para dar a conocer lo que acontecía en la región.

3. Acontecer regional

La presencia de Argentina y Brasil como dinamizadores de las reformas estructurales en la región, constituyeron un estímulo para Uruguay. Lo dos “colosos” implementaban cambios y cada uno a su ritmo, llegaba a producir transformaciones en torno a las cuales Uruguay no quiso quedar al margen. El contexto de integración regional así lo requería.

³⁰ Altman David. (2005) Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02ALTMAN.pdf. Pág. 207

³¹ Altman, David. Ídem. Pág. 208.

3.1. Entre el piquete y la asamblea

El fracaso de los “paquetes estabilizadores”³² que fueron impulsados en los '80, llevó a que luego de la euforia inicial que estos provocaron en amplios sectores de la población latinoamericana, se pasara a vivir una situación de emergencia y crisis económica. Es comprensible, entonces, que en algunos países las reformas estructurales fueran percibidas como una tabla de salvación, ya que muchos pensaron que nada de lo que vendría sería peor a lo ya existente. En Argentina, estas reformas fueron introducidas “como medida de última instancia a fin de superar una emergencia cuya gravedad es colectivamente percibida. Y esto hace esperar que no se cuente con oposiciones insalvables para su concreción. Las mismas vienen a reordenar la expectativas sociales y modifican por lo tanto la configuración de los apoyos y resistencias”.³³

En el año 1987 el presidente Raúl Alfonsín introdujo en el Congreso la propuesta de privatización parcial del 40% del transporte aéreo y de las telecomunicaciones. Pero a nivel parlamentario no contó con el apoyo de los sectores justicialistas que se opusieron e invalidaron la propuesta. Será durante el gobierno de Carlos Menem que la ofensiva privatizadora se volverá a reiterar pero ahora con los apoyos suficientes. Ocurren dos fenómenos para que esto sucediera: el estallido de la hiperinflación en 1987 que llevó a renunciar al presidente y adelantar las elecciones y el estado de emergencia en que quedó el país. Ambas circunstancias le otorgaron 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 para dar andamio a las primeras reformas estructurales.

La situación desesperada “legitimaba la subordinación de la política a la economía para subrayar el carácter ineluctable de las reformas y de esa manera desactivar las críticas al programa y por otro hacer desaparecer el carácter político de la decisión”.³⁴ Para ello

³² Nos referimos al Plan Austral en Argentina, Plan Cruzado en Brasil, Plan Inti en Perú y en Bolivia la Nueva Política Económica, que impulsa Paz Estensoro en 1985. Ver en Torres, Juan Carlos (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* Paidós. Buenos Aires. Págs. 45-46.

³³ Juan Carlos Torres. Ídem. Pág. 47.

³⁴ Maristella Svampa (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus. Buenos Aires. Pág. 54.

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

Carlos Menem había logrado unificar en torno a su persona al peronismo, forjando un fuerte liderazgo, permitiéndole obtener el apoyo parlamentario del peronismo y 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 sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional).³⁵ De esta forma el peronismo abandonó sus banderas de lucha en defensa de un Estado desarrollista y distribuidor. El peronismo perdía su esencia popular-populista y pasaba a ser funcional a la implementación de un nuevo modelo de desarrollo. Si bien el aval legislativo a las reformas fue medular en el caso argentino, cuando los votos no fueron suficientes y ante la amenaza de que alguna de las leyes no fuera sancionada, Menem acudió a los Decretos de necesidad y urgencia.

La puesta en marcha del Plan de Convertibilidad³⁶, la Reforma del Estado y el nombramiento de Domingo Cavallo como Ministro de Economía, significó la instalación de un nuevo orden de dominación que se expresó en la aplicación de severas

³⁵ Aspiazu, Daniel. (2005). *Las privatizadas I. Ayer, Hoy y mañana*. Claves para Todos. Colección dirigida por José Nun. Buenos Aires. Págs.23-24

³⁶ El Plan de Convertibilidad que acompañó las reformas estructurales, produjo una verdadera transformación de las reglas de juego económicas, entre ellas, la paridad entre el dólar y el peso, la restricción de la emisión monetaria, la reducción de las barreras aduaneras, la liberación del comercio exterior y el aumento de la presión fiscal. También fueron suprimidos los principales mecanismos de control del Estado sobre la economía, a favor de las reglas del mercado, al tiempo que se liberalizó la inversión extranjera en la Argentina. En Svampa, Maristella. Ídem. Pág. 33

medidas de ajuste y estabilización. La “modernización excluyente”³⁷ como fue denominada, se expresó en olas privatizadoras que se iniciaron en 1991 y afectaron a todas las empresas del Estado. A partir de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado en agosto de 1989 “quedaron sujetos a privatización todas las empresas públicas, iniciándose un proceso de desguace del Estado a partir de la conformación de nuevos ámbitos de privilegios para la actividad privada”.³⁸

Frente a la ofensiva del gobierno menemista -aliado ahora con los grupos económicos- se producía el desguace del Estado en su dimensión social y los efectos en el empleo llegaron a ser devastadores. Estos mismos grupos económicos que en el transcurso de la privatización se adjudicaron un control monopólico, que sumado “a una nueva estructura tarifaria más beneficiosa y débiles marcos regulatorios, les significó altas tasas de ganancia y un rápido recupero de las inversiones realizadas”.³⁹

La actitud prescindente del gobierno que sustentaba su estrategia en un fuerte personalismo presidencial y la reiterada aparición de Carlos Menem en los medios de comunicación participando activamente en programas de entretenimiento, llevó a banalizar el momento crítico que vivía el país. Esta actitud del Presidente generó adhesiones, simpatías y fundamentalmente supo transferir al colectivo la idea de que las reformas neoliberales daban lugar a una Argentina más próspera y equitativa al eliminar sus males: el déficit fiscal y la inflación.

³⁷ Ver en Barbeito, Alberto - Lo Vuolo, Rubén. (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. UNICEF-CIEPP. Losada. Buenos Aires.

³⁸ Torre, Juan Carlos. Ídem. Pág. 24

³⁹ Las privatizaciones en las telecomunicaciones tuvieron entre sus objetivos: I. Reducir los costos laborales directos (salariales) e indirectos (aportes y contribuciones a la Seguridad Social). La política de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas, y la sustitución de asalariados permanentes por trabajadores ocasionales bajo formas no convencionales de contratación, permitieron una fuerte reducción de la masa salarial fija. II. Incrementar la productividad del trabajo a través de la implementación de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra. III. La desarticulación de la organización sindical preexistente para lograr un mayor disciplinamiento de la fuerza de trabajo empleada. Teniendo en cuenta la tradición político gremial de este sector laboral (que significó una privatización por la “vía conflictiva”), la estrategia patronal buscó un desplazamiento y fragmentación del interlocutor sindical”. En Patricia Dávalos. (2001) La naturaleza de las nuevas relaciones contractuales y la estrategia de las empresas. El caso de las telecomunicaciones: ¿modernización o regresión? en *La otra cara de las telecomunicaciones. La situación de los trabajadores telefónicos*. Compiladores: Viviana Cifarelli- Oscar A. Martínez. Cuadernos del TEL. Buenos Aires 2001 <http://www.forotelec.org/spip/publicaciones.html>

La ofensiva propagandística de los medios de comunicación fue medular. Los mensajes estaban dirigidos a desprestigiar la gestión estatal enfatizando en las ineficiencias que cotidianamente debían enfrentar los usuarios de los diferentes servicios estatales y lo parásito que eran los empleados públicos. El discurso conservador apologético del neoliberalismo prendió fuertemente en una sociedad que no lograba ver claramente el significado y las consecuencias de los cambios que se estaban procesando en la Argentina de los '90.

Los ciclos de protestas terminaron desgastándose y las privatizaciones finalmente se produjeron, alterando no solo al Estado sino a la estructura social, con la incorporación de nuevos valores culturales, esencialmente individualistas y elitistas que daban por tierra con la Argentina integradora social y 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 privatizaciones⁴⁰ 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, estaba la CGT histórica que no participó de los conflictos. Dentro de la Central se produjeron nuevos alineamientos sindicales. Un grupo poderoso de dirigentes sindicales mantuvo sus lealtades con el legado peronista, apoyó las reformas promovidas por el gobierno con diferentes niveles de acatamiento y muchos 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.⁴¹

⁴⁰ 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 los mismos 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.

⁴¹ Svampa, Maristella. Ídem. Pág. 210.

En reacción, surgió la CGT “disidente” que estaba contra las privatizaciones pero no se apartaba de las estructuras sindicales tradicionales. En el otro extremo estaban la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Confederación Argentina de Trabajadores. (CTA)⁴². Formalmente, el Congreso se creó el 14 de noviembre de 1992, cuando varios sectores abandonaron la CGT para fundar la CTA, en la que confluyeron además, organizaciones territoriales, barriales, desocupados, campesinos y pequeños comerciantes. En 1996 se constituyó como Central. La división sindical contribuyó a que las acciones tuvieran temporalidades diferentes entre lo que pasaba en la capital, el cono urbano y las provincias que devino en un debilitamiento de las protestas. Desde el gobierno la inflación se lograba detener y colaboró en que muchos argentinos tuvieran una posición crítica hacia la participación del Estado en la economía y adhirieran al discurso neoliberal.

Las traumáticas privatizaciones locales, junto a la menos acelerada apertura externa en los mercados de bienes y servicios “la desregulación local y la re-regulación en muchos casos, y nuevamente con disimilitudes manifiestas de diversos mercados y la flexibilización y precarización laboral, convierten a la experiencia argentina en un ejemplar pionero de las adhesiones a los postulados neoliberales”.⁴³

La acción colectiva adoptó nuevas formas y surgieron nuevos estilos de funcionamiento asamblearios. Los espacios públicos comenzaron a ser ganados por la población reclamando por su dignidad. La aparición de los primeros cortes de ruta en territorios del norte argentino Cutral-Co y Plaza Huincul en Neuquén (1996-1997), Mosconi y Tartagal en Salta (1997), donde confluyeron los desocupados, comerciantes, pequeños productores, sindicalistas y 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”.

⁴² En 1991, por impulso sobre todo de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), se fue perfilando este nuevo movimiento social como reacción al burocratismo sindical de las centrales de inspiración peronista, sobre tres pilares: afiliación directa incluyendo a otros sectores sociales no necesariamente sindicales (verdadera innovación en términos de organización y legitimidad social); democracia plena sustentada en la participación activa de sus integrantes, y autonomía respecto de cualquier partido político y con relación al Estado. En Mirza, Christian Adel. (2006) *Movimientos sociales y sistemas políticos en América latina. La construcción de nuevas democracias*. CLACSO. Buenos Aires. Pág. 72.

⁴³ Torre, Juan Carlos. Ídem. Pág. 22.

Surgió el Movimiento Piqueteros, “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”.⁴⁴ Y con él nuevas formas organizativas y acciones que se potencian cuando la crisis del 2001, y dan 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 la jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001.

Se configuró así una nueva realidad, en la que los actores lograron coincidir en su cuestionamiento a la democracia representativa. El vacío institucional imperante en el país puso fin al contrato entre la política y la sociedad civil. Quizás esta sea una de las mayores síntesis de todo lo vivido bajo el signo del neoliberalismo en Argentina, y a la vez explique 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. Se inicia un proceso de fragmentación e individualización de la ciudadanía: los desocupados hacen su aparición y ponen en evidencia el proceso de descolectivización. Tiene lugar una nueva configuración social que pone término a la sociedad integradora del pasado, dando paso a una nueva realidad donde las redes de contención comunitarias actúan amortiguando la caída.

Los retrocesos en los últimos años de la ciudadanía han sido notorios y se han expresado, por lo antedicho, en torno a dos ejes: la fragmentación y la individualización de los derechos. El modelo neoliberal genera fuertes déficits de integración y profundiza los procesos de marginación ya existentes en el país. Se produce la desintegración social, y se multiplican las desigualdades y las formas de pobreza. La fragmentación legitima nuevos modelos de ciudadanía que son definidos por Maristella Svampa, de patrimonialista, consumidor- usuario y de asistencial-participativo⁴⁵. La ilustración más elocuente del modelo de ciudadanía patrimonial será

⁴⁴ Mirza, Christian Adel. Ídem. Pág.77

en las nuevas urbanizaciones privadas, es decir, los enclaves residenciales que cuentan con seguridad privada (countries, barrios privados, megaemprendimientos urbanísticos). La comunidad aspira a generar lazos de pertenencia con sus semejantes y así separarse del resto de la sociedad en donde la desregulación y desorganización es que lo prevalece. El consumidor – usuario, fue otro de los modelos de ciudadanía que al igual que en Uruguay y Chile tuvieron lugar bajo el modelo neoliberal. En el caso uruguayo, Álvaro Rico subraya que esta fue una forma de disciplinamiento personal y social, una forma a partir de la cual los ciudadanos empiezan a invertir sus expectativas personales y diarias en la conservación y perfeccionamiento del status quo capitalista.⁴⁶ Lo que Tomás Moulian denominó para el caso chileno la “ciudadanía credit card”⁴⁷. En Argentina, el consumidor puro aparecía intrínsecamente ligado al régimen de convertibilidad. Para estos consumidores se abrieron nuevos espacios de inclusión, que fueron valorados como el resultado de dinámicas neoliberales y privatizadoras que acertadamente había llevado adelante el gobierno. Y el consumidor –usuario se vio empobrecido por efecto de las privatizaciones, debido a que las capacidades del Estado quedaron destruidas, y reconvertidas al servicio de la lógica del capital.

Al respecto Evelina Dagnino señala, que para los sectores más vulnerables, el modelo neoliberal reservó la no ciudadanía. Para ello se revive la concepción liberal tradicional y se reducen los signos colectivos de ciudadanía, a partir de lo cual su comprensión pasa a ser individual, y se expresa en la conexión ciudadanía y mercado, donde el individuo es concebido como productor y consumidor. El Estado se retira y el mercado es ofrecido a la ciudadanía como garante. Estas características que en buena medida son compartidas por las sociedades latinoamericanas, en Argentina adoptan rasgos propios. Svampa entiende que son nuevos modelos de ciudadanía restringida, reservada a los más excluidos de la matriz neoliberal que designa con el nombre de “modelo participativo asistencial”.

⁴⁵ Sobre el tema consultar Capítulo 3 “Mutaciones de la ciudadanía” en Svampa, Maristella. Ídem.

⁴⁶ Ver en Rico, Álvaro (2005) *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Ed. Trilce. Montevideo

⁴⁷ Ver en Moulian, Tomás. *Chile actual. Anatomía de un mito*. Ed LOM - Arcis. 1997, Santiago de Chile.

3.2. Cogestión popular

En Brasil el proceso se muestra diferente y complejo. Para su comprensión es necesario tener en cuenta el proceso de descentralización del poder hacia los municipios y los estados regionales. Numerosas organizaciones sociales apoyarán a los líderes locales, más que nacionales, en la transición democrática y en el impulso a la Constitución de 1988. Las figuras políticas locales alcanzarán prestigio y reconocimiento facilitando la articulación de la matriz política con la social. De todos modos se convive con una impronta autoritaria heredada y un estado de emergencia económica. A lo que se suma en democracia, la existencia de una legislación que impulsa el multipartidismo y un sistema electoral puro que habitualmente lleva a una débil consistencia de los partidos políticos y a que el presidente electo carezca de mayoría parlamentaria.

Todo lo cual conduce a la búsqueda de un disciplinamiento en los comportamientos de los legisladores, ya que al actuar en sus funciones, estos lo hacen en primer lugar a título individual y corporativo, en segundo lugar a nivel partidario, y por último por la coalición a la cual representan. A lo que se agrega que tanto la derecha como la izquierda en Brasil 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. Esto llevó a que desde los diferentes gobiernos se haya tenido que negociar constantemente y el ritmo legislativo se haya caracterizado por un constante tira y afloja 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 en Brasil las privatizaciones tuvieran un ritmo gradual y lento. Existieron distintos momentos de empujes donde fueron enajenados los bienes del Estado. Entre 1990-1992 bajo la presidencia de Fernando Collor de Mello se aplicó el Programa Nacional de Desestatización, pero no fueron incluidas las telecomunicaciones, ya que el artículo 21 de la Constitución impedía su venta al

declarar de monopolio estatal los "servicios telefónicos, telegráficos, de transmisión de datos y otros servicios públicos de telecomunicaciones"⁴⁸.

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

Pero será bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y luego de engorrosas negociaciones con los congresistas, en donde se retoma la discusión para 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".⁴⁹ Las privatizaciones eran tan solo una pieza del complejo puzzle que suponía redefinir las acciones deseables para las transformaciones de la economía brasileña.

Los controvertidos debates que generó la privatización de las empresas públicas explican el bajo relieve de esos temas en la campaña electoral de Fernando Henrique Cardoso. De todos modos, estaban expresadas en su programa de gobierno, las decisiones a adoptar que posibilitaran la reforma del Estado y en particular de las telecomunicaciones. Para llevar a cabo esta estrategia el Presidente se amparó en lo que él mismo denominó las "tres tragedias" en el área de las comunicaciones: la "extrema politización" que transformó al sector en instrumento de acción política, cuando debería promover el desarrollo nacional; "la escasez de recursos para inversión" y la "falta de coordinación de Telebrás". No hubo mención a la privatización del sistema, pero sí la promesa de ampliar dramáticamente el acceso a los teléfonos celulares y fijos.

⁴⁸ La Constitución brasileña establecía la prerrogativa exclusiva de la Unión para "explotar, directamente o mediante concesión a empresas bajo control accionario estatal" (Constitución, 1988:23)

⁴⁹ Ver en Maria Hermínia Tavares de Almeida. (2001) "La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil" en Revista de Economía Política, vol.21.nro.2.(82), abril-junho/2001 Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.

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 y lograr tener capacidad de intervención política y fortalecer sus autonomías. Es la existencia -señala Dagnino⁵⁰- 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. 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 ser: 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 la Vida en 1993⁵¹. Se le sumó la movilización y participación de amplios sectores sociales que presionaron para que el presidente Collor de Mello fuera destituido, por ser responsable de actos de corrupción. Las críticas al gobierno de Collor de Mello, expresaban “la necesidad de desprivatizar el Estado, la reivindicación de democratizar el Estado y aplicar el control de la sociedad sobre las acciones; a acentuar la preocupación por la dimensión ética de las políticas públicas”⁵².

Por otra parte, en la implementación de estas nuevas políticas, la sociedad brasileña hizo uso de mecanismos constitucionales⁵³ de control, especialmente de la administración regional y municipal. Es en ese marco que en Brasil se inaugura el Presupuesto Participativo donde la sociedad interviene en la gestión y ejecución de las políticas

⁵⁰ Dagnino, Evelina, Sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil.

http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura_recreacion_y_deporte/sistema_distrital_de_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf. Págs.1-2

⁵¹ La Acción Ciudadana contra la Miseria y por la Vida, conocida como “la campaña del hambre” se inspiró en la iniciativa que en 1991 realiza Lula: la denominada “Hambre Cero”. La acción ciudadana consiste en convocar a cada ciudadano a identificar en su vecindad a los pobres y ayudarlos. La misma comenzó en 1993 y fue impulsada por el sociólogo Herbert de Souza (Bethino) http://guiactual.guiadelmundo.org.uy/informes/informe_82.htm

⁵² Dagnino, Evelina (2003) Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil. Límites y posibilidades. En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina: BRASIL*. Dagnino, E. (Coord.) FCE. México. Pág. 68.

⁵³ Ver en De Mesquita Benevides, María Victoria. (1996) A ciudadanía ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. Ed. Ática. San Pablo.

comunales. Desde los márgenes de un modelo de exclusión social admitido casi como natural, la ciudadanía se activa al hacer uso de nuevos derechos que le permiten ir ganando espacios públicos.

En Brasil este proceso fue acompasado por una sostenida demanda por democracia y ciudadanía, ya iniciada bajo la dictadura militar. La década del '70 será testigo de la movilización de diversos actores sociales que confirman con su acción un campo de lucha y reivindican autonomía e independencia del Estado y de los partidos políticos. La aparición y movilización de los mismos, da lugar a que las demandas sean consideradas ya no como "favor" sino como derechos. Son los movimientos urbanos, las mujeres, los negros, los homosexuales, los ecologistas y la aparición de un nuevo sindicalismo, que cuestionan la burocracia y las estructuras tradicionales del sindicalismo histórico brasileño, que fuera inaugurado por Vargas, constituyendo un escenario social diferente.

De esta forma se logra cuestionar no solo al Estado autoritario sino a su papel histórico en Brasil. La sociedad se dispone a reflexionar acerca de la construcción de democracia. En el plano político este proceso va acompasado con la aparición del Partido de los Trabajadores que nace de las luchas sociales bajo la dictadura y en el cual se depositaba la confianza para que pudiera abrir un nuevo espacio institucional político para los trabajadores y excluidos de la sociedad brasileña. Era la llegada del pueblo a la política.

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. "Con el restablecimiento de la democracia, el nuevo perfil y contenido de la participación de la sociedad civil que vino construyéndose desde los años setenta abrió la posibilidad de creación de espacio públicos"⁵⁴. Estos espacios fueron ganados por amplios sectores de la población que irrumpían desde la sumisión e invisibilidad y demandaban esencialmente más democracia y reconocimiento ciudadano. La constitución de 1988⁵⁵

⁵⁴ Dagnino, Evelina. (2003) Ídem. Pág.57.

⁵⁵ Entre los nuevos derechos que fueron incorporados a la nueva Constitución están los derechos consagrados a los niños y adolescentes, a las mujeres, a las empleadas domésticas, como así también que

fue expresión de este nuevo contexto. La estructura social brasileña lograba, no sin obstáculos, saltar las jerarquías para ir al meollo del asunto que justificaba la subordinación, discriminación por la demanda de derechos para todos.

En los '90 esto adquirió dimensiones inéditas, cuando 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, exigió ética en la política.

El caso de corrupción por el que fue acusado el Presidente Fernando Collor de Mello puso en evidencia el cansancio y malestar, pero también la fuerte decisión desde la sociedad de que el Presidente fuera destituido. La vitalidad que mostró la sociedad brasileña en el proceso de impeachment al presidente Collor de Mello se expresó en la articulación de los diferentes movimientos que accionaron, denunciaron y presionaron al Congreso. Desde 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.⁵⁶ A partir del cual la sociedad consideraba se le debía reconocer su control de la gestión estatal pero también partidaria.

En una sociedad marcada por las desigualdades, donde el 10% de la población más rica concentra el 47% de la renta nacional, en tanto el 50% de los brasileños más pobres solo absorbe el 10% de las riquezas generadas y donde la convivencia social se ha basado en nociones de mando y sumisión, el componente ético se planteo como imprescindible en la construcción y resignificación ciudadana.

3.3. Bloqueos y consulta ciudadana

se considerase el racismo como un crimen sin derecho a fianza, ni proscripción. Se crea "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, audiencia pública, tribunales populares. Mecanismos que permitían la consulta social y en este marco es que se produce y se ve en acción a la sociedad cuando el proceso de *impeachment* al Presidente Fernando Collor de Mello en 1993. En Dagnino, Evelina. Ídem. Pág. 56.

⁵⁶ Dagnino, Evelina, (2003) Ídem. Págs. 66-67.

El año 2000 logró ser en Bolivia trascendental y definitivo para las luchas sociales. En ese año ocurrieron 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 dieron origen a un nuevo ciclo de protestas indígenas y populares que comenzaron a cuestionar el paradigma neoliberal dominante y a proponer ideas fuerza alternativas”.⁵⁷ Junto a 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”⁵⁸.

Estas luchas fueron precedidas por la crisis minera⁵⁹ y el posterior e inevitable derrumbe del movimiento sindical boliviano⁶⁰. 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 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 lleva a que se sostenga 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”⁶¹. En 1985 el presidente Víctor Paz Estensoro firmaba el decreto N° 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.⁶² De esta manera se producía la aplicación de las reformas estructurales bajo un gobierno democrático. Bolivia era el primer país latinoamericano que

⁵⁷ Stefanoni, Pablo- 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. Pág. 9.

⁵⁸ Stefanoni, Pablo- Do Alto, Hervé. Ídem. Pág.9.

⁵⁹ 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. Stefanoni, Pablo- Do Alto, Hervé. Ídem. Pág.9.

⁶⁰ Sobre el tema ver en García Linera, Álvaro (2001) *La condición obrera. Estructuras materiales y simbólicas del proletariado de la minería mediana (1950-1999)*. ILDIS. Comuna. La Paz.

⁶¹ Stefanoni, Pablo- Do Alto, Hervé. Ídem. Pág. 23.

⁶² Svampa, Maristella – Stefanoni, Pablo (2007) *Bolivia: Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Coedición El Colectivo/Osal-Clacso. Buenos Aires.

comenzaría a vivir esta experiencia que sería continuada por Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

Pocos años después se desarrollarían formas de organización colectiva, alguna de ellas nuevas formas que no dejaron de impactar al poder político, cada vez más distanciado de las necesidades y 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, pero el salto cualitativo se daría en el año 2000 con la llamada Guerra del Agua y se continuarían años después con la Guerra del Gas y las jornadas cívicas de 2005.

En los años '90, se impuso el plan de capitalizaciones⁶³ (privatizaciones) que tendrá por objetivo, la venta de los recursos naturales, donde quedan comprendidos las minas, el agua, y los hidrocarburos. Es en el marco de estos nuevos emprendimientos en materia de privatizaciones que se suscribe el 3 de setiembre de 1999 el contrato referido a la concesión del agua potable y alcantarillado a la empresa norteamericana Bechtel EE.UU, denominada localmente “Aguas de Tunari” que abastece a Cochabamba y la región. El 12 de noviembre de 1999 se crea la Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida, en donde participan campesinos, regantes, trabajadores fabriles, profesionales, vecinos, y organizaciones ambientalistas. Desde esta organización se convoca a una movilización en contra del contrato y la Ley N° 2029 que imponía el gobierno y comprendía la privatización del agua nivel nacional.

Ante la ausencia de respuesta por parte del gobierno, la Coordinadora realiza una consulta pública⁶⁴ y participan más de 50.000 personas que deciden en su mayoría la

⁶³ La capitalización consistió en la inyección de capital en empresas estatales por un socio estratégico internacional, que obtuvo el 50 por ciento del capital accionario de la empresa y tomó el control de su administración; el 50 por ciento fue transferido 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, Pablo- Do Alto, Hervé. Ídem. Pág. 22.

⁶⁴ “Se hizo una cosa totalmente novedosa en el país y en Cochabamba, en particular, porque se hizo una consulta pública, con imperfecciones (...) un tanto apurada (...) ha sido la primera en que la ciudadanía ha planteado y ha hecho conocer su criterio. Hemos instalado mesas (...) en diferentes puntos de la ciudad a las cuales la población ha asistido y ha emitido su criterio de forma democrática. Con toda la precariedad de esta consulta son 50 mil personas que han emitido su criterio y el 98% de ellos pedían que Aguas de Tunari se retirara (...) Pedimos la fiscalización de algún organismo estatal. Pero menospreciaron esto. (...) Pedimos al sindicato de trabajadores de la prensa y particularmente a su

baja de las tarifas y la salida de la empresa Aguas de Tunari de Cochabamba. El gobierno declaró ilegal la consulta, y la Coordinadora mantuvo los bloqueos de carreteras, paros indefinidos y su exigencia de que la empresa Aguas de Tunari se retirase de Cochabamba. El gobierno se negó y declaró que lo sucedido era producto del narcotráfico. Finalmente el Superintendente rescindió por escrito el contrato con Aguas de Tunari y el Parlamento aprobó la Ley N° 2029, teniendo en cuenta las modificaciones propuestas por la Coordinadora.

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 ciudadanía estuvo presente, pero al no ser reconocida por el poder político validó a 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 cabo, puso al descubierto que los espacios de representación habían resultado insuficientes para estos actores. En respuesta se tendió a buscar nuevas formas de hacer política basadas en el consenso. Así lo muestra la forma de funcionamiento que adoptó la Coordinadora, donde las decisiones fueron consensuadas y colectivas. Se buscan nuevos espacios para la expresión política de sujetos heterogéneos que se organizan en torno a la protesta. La construcción de relaciones horizontales de funcionamiento lleva a la resignificación de las relaciones de poder, donde el interlocutor se desplaza a la sociedad que es la que delibera, ejecuta y construye. La Guerra del Agua dio lugar a una nueva configuración flexible y multisectorial que lograba superar la precariedad organizativa y simbólica, producto de la crisis de la central obrera.

Se establece una fuerte crítica hacia la democracia representativa, el sistema político es cuestionado y los organizadores entienden 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

tribunal de honor que fiscalizara (...) y ellos accedieron. Testimonio de Gabriel Herbas integrante del Foro Cochabambino de Medio Ambiente. En Ceceña, Ana Esther (2005) *Bolivia : La guerra por el agua y por la vida*. Colección en Movimiento. Buenos Aires. Pág. 52.

política, sin intermediarios, sin delegar, sin acuerdos ocultos, sin apresuramientos”.⁶⁵ Para lo cual se propone la (re) construcción social sobre nuevas bases, por la unidad en la diversidad, por el respeto y reconocimiento a las diferencias.

El proceso de globalización ha sido acompañado en Bolivia por nuevos reclamos en el campo de los derechos individuales y culturales, potenciando y generando nuevos espacios reivindicativos, ligados a la defensa de las culturas locales.

La lucha por la ciudadanía en Bolivia tiene un fuerte protagonismo indígena. En una sociedad donde el 70% de su población es indígena, dicho contexto adquiere particular relevancia ya que pone en tela de juicio valores y concepciones, otorgándole nuevos significados a la intensa acción colectiva desarrollada en el país en las últimas décadas. Lo que explica que la emergencia indígena esté expresando una incipiente conciencia ciudadana que busca cauces de participación y nichos de inclusión desde los parámetros de la diversidad cultural y la identidad. Es el deseo de los sujetos de una mayor participación e inclusión social. Las nuevas definiciones de ciudadanía se plantean desde una mayor inclusividad, basada en el reconocimiento y participación política, económica, social y cultural de los diferentes actores⁶⁶. En el caso indígena, este proceso se construye por medio de una acción colectiva basada en la etnicidad. En Bolivia, así como en Ecuador, la estrategia de la etnicidad ha adquirido un carácter que podríamos denominar “nacional”, y ha incluido la formación de organizaciones políticas, partidos y sindicatos que luchan por un espacio en la arena política y la democracia electoral.⁶⁷

La mayor injerencia del Estado como regulador de las relaciones sociales e institucionales ha provocado, la descapitalización de las economías campesinas que directamente afectan a las comunidades indígenas. Esto introduce cambios entre las

⁶⁵ Ceceña, Ana Esther. Ídem. Pág.50.

⁶⁶ Sobre el tema ver Hopenhayn, Martín (2002), “Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización”, en *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Marco Antonio Calderón, Willem Assies y Ton Salman (comps.), Zamora, El Colegio de Michoacán, IFE estatal.

⁶⁷ Bello, Álvaro. (2004) *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. CEPAL. Santiago de Chile. Pág. 25.

mediaciones del Estado con las comunidades indígenas y entre las comunidades entre sí y lleva al fraccionalismo de los procedimientos no institucionales en los conflictos.

Algunos especialistas sostienen que el retiro del Estado en los años '90 y el aumento del peso del mercado definieron que los conflictos por tierras y recursos naturales aparezcan “privatizados”, es decir, como si fuesen conflictos entre privados. Las organizaciones indígenas reclaman que el Estado debe velar por el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como de sus derechos específicos como indígenas. De este modo, la ausencia del Estado parece ser una de las causas directas de la radicalización de los conflictos.

La lucha por el reconocimiento de sus usos y costumbres, de sus tradiciones y su lengua es lo que permite que los indígenas se piensen a sí mismos como personas con derechos a reclamar derechos de ciudadanía. No se trata de volver a un pasado ancestral, sino de articularse e incorporar sus demandas y necesidades al contexto existente, junto a otros actores sociales que conforman la sociedad de la cual se sienten parte.

En esta lucha la comunidad pasa a ser el espacio de referencia, el territorio- como señala Álvaro Bello- opera de esta forma como el núcleo en que se inscribe la comunidad histórica, de ahí que el proceso de resemantización requiera de la recuperación o reinención de las formas antiguas o propias de nombrar el territorio, a objeto de dar legitimidad y sustento a su lucha por la tierra. Los símbolos son los que traducen y representan las demandas más sentidas y el modo en que desean ser percibidos por los otros. En Bolivia esto es visible en torno a la figura de Tupac Katari.⁶⁸

La defensa de la tierra y el territorio actúan no solo como base de sustentación económica, sino también como fundamento de su identidad, sus sistemas de vida y, sobre todo, sus proyectos de autonomía. El territorio – sostiene Álvaro Bello- y el discurso de la territorialidad apelan fundamentalmente a demandas de carácter político,

⁶⁸ Líder Aymará del siglo XVIII. Toma su nombre del movimiento indígena que surge en los '60, el Katarismo.

es decir, responden a un proyecto político del que se derivan consecuencias jurídicas, económicas y culturales.

Las protestas en todos los casos, ponen en evidencia la devaluación e incapacidad de la democracia representativa. Por sus propias prácticas el sistema político se deslegitima al mostrarse incapaz de concretar acuerdos sociales. Los actores sociales buscan caminos propios y ocupan espacios públicos, inventan o redefinen formas de lucha. La protesta logra poner en tela de juicio a la democracia cuya representación resulta insuficiente y la autonomía tiende a buscar su lugar. En los tres países, 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 nuevas formas de expresión y participación implementadas desde las sociedades. Pero en términos generales no fue lo que prevaleció, como sí sucedió en el caso uruguayo.

En este contexto regional, Uruguay presenta rasgos originales al adoptar la vía institucional y el uso de la democracia directa para expedirse sobre temas en los cuales la democracia representativa había resuelto sin convencer, ni satisfacer a la ciudadanía. Lo que llevó a que los organizadores tuvieran en todo momento la convicción de que la consulta a la ciudadanía lograba fortalecer a la democracia. Retomamos lo sostenido por Daniel Zovatto “las instituciones de democracia directa más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de la democracia representativa” El caso de Uruguay es –quizás- el que mejor se adapta a esta definición.

CAPÍTULO II

URUGUAY: PARADOJAS ELECTORALES

¡los uruguayos votan para decidir si votan o no!

David Altman

1. El referéndum tiene historia

Uruguay constituye un caso excepcional dentro del contexto latinoamericano en lo que refiere a su régimen político democrático.⁶⁹ 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”.⁷⁰ Ya que se podría afirmar que en nuestro país la democracia y el sistema electoral nacieron prácticamente juntos.⁷¹

Los viejos partidos “Colorado y Nacional (Blanco)”⁷² se iniciaron en el enfrentamiento armado y en reglas excluyentes establecidas en la Constitución de 1830; superar estas

⁶⁹ “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*3. 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 and accountability* que forma parte de los indicadores de *governance* que elabora el Banco Mundial.” En Chasquetti, Daniel-Buquet, Daniel. (2004). *La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso*. <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/42/d-uruguay.pdf> Pág.222

⁷⁰ Chasquetti, Daniel-Buquet, Daniel. Ídem. Pág.222

⁷¹ Ver en Buquet, Daniel - Castellano, Ernesto (1995) “Representación proporcional y Democracia en Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 8. FCU, Montevideo.

⁷² En 1836, en la batalla de Carpintería, los bandos usaron por primera vez las dos divisas tradicionales: el blanco distinguió las tropas del gobierno que se titularon "Defensores de las Leyes", y el colorado

limitaciones requirió de una “ingeniería institucional”⁷³ importante. Es aquí donde se ubica la figura de José Batlle y Ordóñez a principios de siglo XX y se convierte en un referente ineludible para comprender la concepción y argumentos que antecedieron la incorporación de mecanismos de democracia directa, y cómo estos formaron parte de la construcción de la institucionalidad democrática del país.

El entramado político - social 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 puesta en vigencia se concreta en tiempos de crisis y extrema tensión política⁷⁴.

1.2. Batlle y Odoñez, el referente ineludible

La historia reciente uruguaya ha estado pautada por el uso sistemático de mecanismos como el referéndum 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.⁷⁵

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

después, fueron usados por los fieles de Rivera. Si bien la discusión existe se toma esta fecha de fundación del Partido Colorado y el Partido Blanco.

⁷³ Chasquetti, Daniel- Buquet, Daniel. Ídem. Pág. 229

⁷⁴ El plebiscito fue incorporado a la Constitución bajo la dictadura de Gabriel Terra y el referéndum en 1967, en los críticos años '60.

⁷⁵ Ver en Lindahl, G. (1977). *BATLLE. La segunda constitución 1919-1933*. Arca. Montevideo.

impidieron que ambos bandos reconocieran que se necesitaban mutuamente para gobernar.

Para Batlle es 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.⁷⁶ O como lo entiende Francisco Panizza, “las elecciones son importantes no solo por la participación ciudadana (limitada)⁷⁷ 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 caracterizó por no negar al otro, “sino que se fundó en una lógica de los adversarios políticos que se necesitaban mutuamente para gobernar”.⁷⁸

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”⁷⁹. 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”.⁸⁰ De esta manera se lograron construir los cimientos de la nueva democracia, sin producir rupturas, siendo la lógica integradora la que prevaleció.

⁷⁶ Lissidini, Alicia. (1998) Una mirada crítica a la Democracia Directa: El origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. Perfiles Latinoamericanos. Vol. 7 N° 012. FLACSO. México. Pág. 175

⁷⁷ Recordemos que tenían derecho a votar solo los hombres que sabían leer y escribir y eran elegibles solo los propietarios de bienes materiales.

⁷⁸ Lissidini, Alicia. Ídem. Pág. 177

⁷⁹ Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez. (1989). “Cambios Recientes en el Sistema Político Uruguayo Concebido Como Una Partidocracia”. En Varios, *Los Partidos Políticos de Cara al 90*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Pág. 22.

⁸⁰ Chasqueti, Daniel- Buquet, Daniel. Ídem. Pág. 232

La “cuestión social” logró ser un tema medular donde las diferentes concepciones quedaron expuestas. Como señala José P. Barrán “La definición de los términos “pueblo” o “clases trabajadoras” revela tanto en el reformismo como en la oposición política sus respectivas posiciones sociales.⁸¹ 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 a 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 para 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”⁸². Si bien Batlle hacía suyos dichos parámetros europeos, su visión racional de la historia lo llevó a hacer otra lectura.

Batlle entendía que Europa no debería ser vista como el “reino de la civilización” en oposición a la barbarie de las masas populares americanas. Percibe que en Europa existe también “una barbarie” de naturaleza muy diferente a la de los caudillos rurales la cual es una amenaza potencialmente grande para los países americanos.⁸³ Esto lo lleva a sostener que Europa es 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. El no admitir la lucha de clases lo llevó a considerar que este flagelo que atravesaba a Europa, no tenía porqué darse en el continente americano donde todo estaba por construirse. Su extrema confianza estaba depositada en la política, cuyo contenido cambiante legitima 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

⁸¹ Barrán, José Pedro (1986) *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*. Tomo 7. Ed. Banda Oriental. Montevideo. Pág. 34.

⁸² Panizza, Francisco. (1990) *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Ed. Banda Oriental. Montevideo. Pág. 43.

⁸³ Panizza, Francisco. Ídem. Pág. 45.

institucionalizar un orden social libre de las líneas divisorias entre explotadores y explotados.”⁸⁴

Desde esta posición el Estado 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.”⁸⁵ 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 medida 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, al tradicional orden secuencial -histórico y evolutivo-⁸⁶ de que nos habla Marshall, donde primero son los derechos políticos, para luego ir expendiéndose a los económicos y sociales. En Uruguay este proceso se dio a la inversa, “primero se constituyó en lo económico-social tempranamente, antes de darse plenamente como ciudadanía política.”⁸⁷. Esta no respondió al modelo europeo en el cual un orden político liberal ya maduro fue progresivamente absorbiendo ciertas demandas populares. En Uruguay los sectores populares fueron beneficiados por las reformas sociales⁸⁸ y económicas, para luego acceder a los derechos políticos.

⁸⁴ Panizza, Francisco. Ídem. Pág. 45-46.

⁸⁵ Panizza. Francisco. Ídem. Pág. 34.

⁸⁶ Svampa, Maristella. Ídem. Pág. 73

⁸⁷ Panizza; Francisco. Ídem. Pág. 35.

⁸⁸ 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 8 horas, el descanso obligatorio cada seis días, pago de indemnización por accidente de trabajo, se prohibió el trabajo de los menores de 13 años, la mujer disponía de 40 días de descanso en el período de embarazo. Estas reformas quedaron limitadas a los trabajadores urbanos e industriales, debido a la persistente oposición de los sectores antibatllistas al no permitir que las mismas fueran aplicadas a los trabajadores rurales.

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 turnaban en el poder.

En Uruguay la libertad se articula con la idea de legalidad para dar lugar al “gobierno de todos”. Donde todos los ciudadanos que a través de la política estarían representados; para ello Batlle los reconoce como sujetos de representación. “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 torno a las reformas, aceptación, pero 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 suiza⁸⁹. A su retorno, Batlle emprendió iniciativas que lograron convulsionar a la interna política del país. La propuesta de que el Uruguay pasara a tener una forma de gobierno colegiada resultó ser innovadora, pero a la vez alarmante para los sectores que se definían antibatllistas.

La experiencia de su viaje a Europa no solo había influenciado en nuevas concepciones políticas con respecto al Poder Ejecutivo sino también al poder que en democracia

⁸⁹ Con respecto a la realidad suiza, Batlle señalaba “*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...*” Y 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 al Uruguay cierta excepcionalidad en la región y en el mundo. Indirectamente Batlle comprendía las limitaciones que tenía el Uruguay por su tamaño, y se propuso revertirlas en ventajas comparativas con relación al resto de los países del continente, la excepcionalidad institucional democrática fue lo que pautó las diferencias. En Clap, Manuel (1979). *Batlle, estudio preliminar y selección documental*. Ediciones de la Casa del Estudiante. Montevideo. Pág. 44.

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 1934 obtendrían el derecho al sufragio, lo llevan a querer 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.”⁹⁰ 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”.⁹¹

Desde la oposición y en particular el Partido Nacional (Blanco) criticaba que en 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

⁹⁰ Clap, Manuel.. Ídem. Pág. 44..

⁹¹ Clap, Manuel. Ídem. Pág. 48.

*en la lucha oscura y anónima de los nueve prohombres que le representen en la dirección gubernativa del país”.*⁹²

La preocupación de Batlle por reformar la Constitución de 1830 era inocultable. 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 comisione 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”.*⁹³

El planteo batllista debe ser comprendido en este contexto de cambios que se producían y llevaban a que el país fuera otro, 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, eran diferentes. Dentro del

⁹² Nahum, Benjamín. (1998) *La época Batllista. 1905-1929*. Ed. Banda Oriental. UTE. La República. Historia Uruguay Tomo 6. Pág. 61.

⁹³ Nahum, Benjamín. Ídem. Pág. 53.

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 transformistas, se trataba de incorporar cambios 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. Este había sido el diseñador y ejecutor del reformismo modernizador que posicionaba al Uruguay en un rango superior civilizatorio. La voluntad quedaba expresada en el Estado, que dejaba de ser el vínculo natural y pasaba a ser el elemento cohesionante. Para ello se debería transitar un proceso previo de despersonalización del mando político, donde el Estado nación resultaría del esfuerzo racionalizador de la modernidad, mediante el cual se trató de superar y sepultar los mitos fundadores 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 colectivizando al Poder Ejecutivo (de ahí su idea de colegiado) y otorgándole nuevos derechos a los ciudadanos, pasando por el 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, en tratando de incluir a sus adversarios y terminar con el pasado vinculado a las luchas armadas y al mismo tiempo, evitar el conflicto neutralizando 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 que,

“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.*⁹⁴

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 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 incorporar una impronta de “excepcionalidad”.

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 de ver cuál es la posible diferencia que tiene el uruguayo con respecto a otros. Como sostienen Perelli y Rial, “Éramos un país europeizado, pero mirábamos hacia Europa con “superioridad” en relación a 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 ”.⁹⁵

De todos modos y más allá de lo novedoso que resultó ser el proyecto batllista , no contó con el apoyo de la mayoría. Esto quedó demostrado en el año 1916 cuando se eligió 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

⁹⁴ Nahum, Benjamín. Ídem. Pág. 56.

⁹⁵ Perelli, Carina- Rial, Juan (1986) *De mitos y memorias políticas . La represión, el miedo y después...* Ed. Banda Oriental. Montevideo. Pág. 23

Asamblea participaron constituyentes que se mostraban hostiles al Ejecutivo y al Gobierno con poderes suficientes como para bloquear el proceso reformista. Quizás esto 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 1918⁹⁶ 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”⁹⁷. 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 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”⁹⁸. 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”⁹⁹. Es a partir de la articulación electoral, que la sociedad se define con proyección político céntrica y esto tendrá consecuencias en los 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

⁹⁶ La Constitución de 1917, también llamada la Constitución de 1918; ya que en dicho año entró en vigencia luego de ser aprobada en plebiscito en noviembre de 1917.

⁹⁷ Chasqueti, Daniel - Buquet, Daniel. Ídem. Págs. 228-229

⁹⁸ Sobre el tema ver en Caetano, Gerardo.(1993) *La República Conservadora. 1916-1929. La Guerra de Posiciones*. Tomo II. Colección Raíces. Montevideo: Editorial Fin de Siglo. Y también en Caetano, Gerardo y José Rilla (1984.) “El Sistema de Partidos. Raíces y Permanencias”. En Cuadernos del CLAEH N° 31. Montevideo.

⁹⁹ Sobre este tema ver en Caetano, Gerardo-Rilla, José- Pérez, Romeo (1989) Ídem.

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 de uno de los primeros países en América Latina con derecho a hacer uso de la democracia directa.

1.3. La apelación al pueblo

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

Esta interpretación sirve para entender el caso uruguayo, donde a pesar de los ricos debates y 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 sus fines fundantes.

Las reformas constitucionales fueron una constante en la historia del país¹⁰⁰. Ellas han sido medulares y pueden ser consideradas un mérito por parte de los partidos tradicionales, los cuales 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”¹⁰¹. 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”¹⁰². 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 ciudadanía mantuvo un papel pasivo. 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” que establecía la Constitución en el artículo 79, sin embargo no fue nunca utilizado. Juan Rial interpreta que esto sucedió por la escasa claridad y la contradicción con otros artículos de la Constitución que la hicieron de compleja utilidad.¹⁰³

¹⁰⁰ Las reformas constitucionales que se produjeron en Uruguay fueron realizadas en 1917, 1934, 1942, 1952, 1967 y una “minireforma” en 1994 que se frustró, al votar la ciudadanía negativamente. Finalmente la reforma constitucional de 1997, se la suele denominar Constitución de 1996, año que fue aprobada por plebiscito. Esta Constitución vigente actualmente en el Uruguay introdujo, entre otros, el sistema de balotaje.

¹⁰¹ Moreira, Constanza. (2004) *Final del juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Trilce, Montevideo. Pág.15.

¹⁰² Lissidini, Alicia. (1998) *Ídem*. Pág. 196.

¹⁰³ Rial, Juan. *Ídem*. Pág.18.

De esto 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 referéndum, para derogar leyes ya aprobadas. Si lo miramos en perspectiva histórica, podemos advertir que ambos mecanismos, plebiscito y referéndum, fueron establecidos en Uruguay, en momentos de crisis económica y tensiones políticas. En el caso del terrismo, serán las consecuencias de la crisis del '29 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 '60, será la crisis estructural que se instala en el país a partir de mediados de los '50 y las manifestaciones y demandas permanentes desde 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, y 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. En lo político, surgen las primeras acciones del Movimiento de Liberación Nacional (Tupamaros) y se dan los primeros pasos hacia la unificación de los sectores moderados y de la izquierda partidaria, en lo que será el Frente Amplio, fundado en 1971.¹⁰⁴

Es en este contexto de fuerte movilización social y política, donde el escenario tradicional bipartidista tiende a alterarse con la incorporación de nuevos actores, ahora organizados, y cuyas prácticas y acciones estaban dirigidas a la implementación de cambios diferentes y 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 comenzaron a

¹⁰⁴ El Frente Amplio es la coalición de partidos y movimientos integrado por democristianos, socialistas, comunistas, independientes etc. Fundado el 5 de febrero de 1971. Fuerza de izquierda liderada por el General (r.) Liber Seregni, quien fuera preso político bajo la dictadura.

emigrar. “La emigración de las décadas del 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.”¹⁰⁵

Una vez más “la reforma constitucional como solución reapareció con más fuerza”.¹⁰⁶ Son presentados cuatro proyectos, lo que muestra 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 otorgándole al Presidente de la República derechos excepcionales. La nueva Constitución nacía cargada de atributos autoritarios¹⁰⁷ cuyos efectos no tardaron en sentirse. Se producía la desbatllitización del Estado. De todos modos 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”¹⁰⁸

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

A partir de aquí la sociedad uruguaya emprendió un camino sin retorno. Ante la proscripción e ilegalidad de los partidos, la sociedad civil se vio desafiada a emprender,

¹⁰⁵ Pellegrino, A. (1994) “*La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos*”. CEPAL; INJU. Montevideo. Pág.10.

¹⁰⁶ Lissidini, Alicia (1998) Ídem. Pág. 194

¹⁰⁷ Desde la nueva Constitución fueron puestas en vigencia las Medidas prontas de seguridad (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” que se le concedía al Presidente de la República sobre la actuación de los directores de los entes autónomos.

¹⁰⁸ Perelli, Carina - Rial, Juan. Ídem. Pág. 40

sin mayores tutelas políticas, acciones de resistencia y denuncia. Es así como surgen un conjunto de movimientos sociales: de mujeres, estudiantes, cooperativistas, pequeños y medianos productores, trabajadores en defensa de los derechos humanos, por la vivienda etc.¹⁰⁹. El colectivo social ante la falta de libertades se multiplica en sus acciones y especifica sus reclamos. Todos estos 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 convocan los militares uruguayos en 1980. De igual manera y casi simultáneamente sucedió en Chile. En este país los resultados terminaron por legitimar a la dictadura pinochetista. Mientras en Uruguay la propuesta no prosperó.

La lógica del plebiscito se impuso a los militares uruguayos que buscaron 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 expresarlo con el 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 confirmó el deseo al retorno democrático. Es también paradójico el inédito acatamiento que los militares hicieron de los resultados electorales, que impidieron su institucionalización.

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 proteger y conquistar.

¹⁰⁹ Sobre este tema ver en Filgueira, Carlos. Compilador (1985) *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. FLACSO, CIESU, 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 tendrán lugar cambios en los comportamientos electorales de la población uruguaya. Se abrirá un proceso donde los sectores sociales comenzarán a hacer uso de este instrumento de forma diferente y donde la ciudadanía pasará a tener un papel más definido al ejercer sus derechos, más allá de la voluntad de los partidos tradicionales. La ciudadanía da muestras de una relativa autonomización en sus comportamientos electorales. En el mundo de la política, se expresará 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, emergía a la democracia legitimado y fortalecido. La militancia clandestina mantenida en tiempos de dictadura, con sus dirigentes y líder político, el Gral. Líber Seregni, presos, las campañas de denuncias y continuos reclamos de libertades y amnistía por parte de los exiliados uruguayos, daban muestra de la persistente resistencia que esta fuerza política había logrado sostener en dictadura. Lo que rápidamente 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 iría en ascenso sostenido y la izquierda se convertía en la opción política por excelencia de los jóvenes.

1.4. “Para que el pueblo decida”¹¹⁰

El ejercicio de la democracia directa, incluida tempranamente en la Constitución uruguaya, no supuso por parte de la población un uso sistemático. Al igual que en el resto del continente latinoamericano, es a partir de fines de los ‘80 y en los años ‘90 en que este mecanismo adopta jerarquía y comienza a ser utilizado “desde abajo”. La democracia directa comienza a vislumbrarse como un instrumento de lucha, a través del cual la ciudadanía se revaloriza y resignifica. Esto lleva a que en muchos países latinoamericanos los sectores sociales organizados demanden actualmente a los nuevos

¹¹⁰ Esta fue una de las consignas emblemáticas que se manejó en oportunidad de la campaña pro referéndum de 1989, en contra de la Ley de Caducidad.

gobiernos la constitución de Asambleas Constituyentes que asuman un carácter fundante.

A partir de los años '90 surge la necesidad de buscar múltiples salidas que posibiliten contrarrestar el avance de reformas, cuyos efectos sociales han sido devastadores y ponen en evidencia la limitada capacidad de contención y respuesta de la democracia. Lo que lleva a que en los últimos años y desde los organismos internacionales, se reconozca que el desarrollo de la democracia está dado (...) por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y construir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.¹¹¹ En muchos países como señala Barczak “tal posibilidad no es más que una mera declaración de principios, dado que ninguna ley establece como proceder en la concreción del uso de la democracia directa, ‘desde abajo’ ”.¹¹²

En los años '80 se da un importante avance democrático en América Latina con la caída de los 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 '90, se produce un proceso de desilusión por parte de la ciudadanía que comienza descreer en los políticos. Rial señala que muchos son los factores que han contribuido a esto 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 estos casos no han sido ejercidos estos usos y carecen de regulación necesaria e incluso muestran errores de diseño que pueden hacerlas impracticables.¹¹³ Es decir, la ciudadanía sabe

¹¹¹ Caputo, Dante (director) (2004) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ISBN: 950-511-940-2, Bs. As. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. Consultado en URL: http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.zip.

¹¹² citado por Altman, David. (2005) Ídem. Pág. 204

¹¹³ Rial, Juan.(2000) Instituciones de democracia directa en América Latina. <http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>

que tiene derechos pero no sabe cómo usarlos. Asimismo, se deposita por parte de los ciudadanos, la esperanza de mejorar la calidad de la democracia. Quizás explique, que el poder hacer uso del referéndum y el plebiscito “desde abajo”, sea visto por organizaciones sociales y políticos latinoamericanos como algo beneficioso. Se entiende que la voluntad popular se expresa mejor y que son herramientas educativas a partir de las cuales el/la ciudadano/a 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 de forma sistemática y a nivel nacional.¹¹⁴ Varios factores contribuyeron a esto; por un lado lo sucedido en el Plebiscito de 1980 donde la ciudadanía recobro confianza en si misma al haber impedido con su decisión la perpetuidad de los militares en el poder. Al mismo tiempo el advertir la potencialidad transformadora que este mecanismo tenía en manos de la ciudadanía y concebir el uso del referéndum como herramienta para destrabar la resolución del tema de los derechos humanos. A partir de aquí la ciudadanía de pasiva se convierte en activa al reaccionar y querer resolver sobre temas que le son propios.

La experiencia ciudadana vivida al momento de la apertura democrática llevó a que esto pudiera ser posible. Una serie de acciones y protestas tienen lugar y se expresan en la conformación, en setiembre de 1984 de la Concertación Nacional Programática.

¹¹⁴ 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. El Plebiscito de Cerro Chato que se realizara en julio de 1927 y 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 y voto femenino. E incluso se invitaba a que concurrieran delegados para asegurar la transparencia del acto plebiscitario. El 4 de julio de 1927 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 al total de los inscriptos en el registro electoral era de 94%. Todo se había producido con total normalidad y el pueblo había vivido la experiencia en un clima de elección nacional. De todos modos los resultados del plebiscito nunca fueron aplicados y la situación de Cerro Chato sigue incambiada hasta el día de hoy. Una especie de comarca que sigue manteniendo vínculos con los tres departamentos que la rodean, Treinta y Tres, Florida y Durazno. El otro caso es el denominado “Plebiscito del vintén”, que se realizará en 1952. En esta ocasión fueron los habitantes de Montevideo que se opusieron a un decreto municipal que aumentaba a un vintén = 2 centavos, el boleto urbano capitalino. Por decisión ciudadana el decreto quedó sin efecto.

(CONAPRO)¹¹⁵, 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 se discutieron la amnistía y libertades de los presos/as políticos/as y en una segunda instancia se elaboraron en conjunto documentos sobre vivienda, educación, salud, salario y negociación colectiva. Instalado el gobierno democrático, muchos de estos compromisos fueron dejados de lado. Lo mismo, 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 blanco-colorado y frentista a 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 a los partidos, construyen una instancia de concertación, para asegurar que la apertura tenga contenidos populares.

Esta etapa de concertación entraría en crisis ante 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, llevó a que algunos de los movimientos sociales surgidos bajo la dictadura se replegasen, o declinaran sus acciones, mientras otros permanecieron activos. La consigna impulsada desde el gobierno democrático, que reclamaba 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 miedos ante un posible retorno de los militares. Una lógica perversa en la cual se inserta la discusión sobre la Ley N° 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. Por esta ley se eximía a los militares de responsabilidades en la violación de los derechos humanos.

¹¹⁵ Sobre el tema ver en Di Giorgi, Álvaro, -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.

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.¹¹⁶ Sin embargo los resultados fueron adversos ya que más de la mitad de los electores manifestaron su decisión de no derogarla.

Este fue el primer referéndum 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 le quedaba vetado “al Estado aplicar su facultad condenatoria a los crímenes vinculados con la represión política bajo la dictadura”.¹¹⁷

El referéndum 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 reactivarán en los años '90. 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 al 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 referéndum de 1989, que supuso para amplios sectores frustración, simultáneamente dejó enseñanzas y experiencias que serían retomadas al iniciarse la década del '90.

¹¹⁶ Sobre el tema consultar en Delgado, Martha - Ruiz, Marisa - 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- Prat, Graciela (1988) *El movimiento pro referéndum en Uruguay 1986-1987* en Revista de Ciencias Sociales. N° 4. FCU. Montevideo.

¹¹⁷ Altman, David. Ídem. Pág.215.

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 del '89, la población se dispuso nuevamente a hacer uso del referéndum. La gradual pérdida de autoridad de las élites dirigentes que no lograban convencer de las bondades de las reformas a implementar, llevaron a que las organizaciones sociales y políticas se prepararan para 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 sociales hicieron uso de un tipo de acción legítima e institucional, donde la ciudadanía fue convocada.

Estas campañas 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 el origen y organización de la misma. No obstante, a partir de la apertura democrática, es la sociedad misma que a través de sus acciones y comportamientos, se comienza a distanciar y ejerce sus derechos por fuera del orden estatal en manos de las cúpulas gobernantes. Esto lleva a que los supuestos teóricos y los enfoques cambien, y el esfuerzo se centre en entender y conocer cómo la sociedad es vista desde la misma sociedad. Para ello es necesario romper la visión idílica entre Estado y sociedad, donde no hay lugar a rupturas, ni a contradicciones. La sociedad uruguaya ha vivido experiencias en los últimos años del siglo XX que permiten advertir que la tan mentada sumisión y asociación identitaria con el Estado, estaría en proceso de transformaciones.

CAPÍTULO III

URUGUAY EN LOS '90

ANTE LAS PRIVATIZACIONES: CONCEPCIONES Y POSICIONES DESDE LA POLÍTICA

*“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 Posada

*“Si llegamos al gobierno y no tenemos ANCAP, no tenemos UTE, no tenemos las
comunicaciones, no tenemos el agua que 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 '90 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 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 a la vez se fragmenta y desintegra¹¹⁸. Esto introduce nuevas tensiones a las agendas políticas y sociales y pone en evidencia lo incompleto y no universal de la democracia, dejando al descubierto que el proceso de modernización ya no se presenta a largo plazo ni actúa como un proceso integrador, sino a la inversa¹¹⁹ y supone la aplicación de nuevas políticas económicas donde las reformas estructurales pasan a ser emblemáticas del nuevo modelo de desarrollo.

¹¹⁸ Ver en Alfie, Miriam (1995). "Movimientos sociales y globalización" en *Actores, clases y movimientos sociales*. Revista Sociológica, I Nro.27. División de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México. Enero-Abril.

¹¹⁹ Ver en Calderón, Fernando-dos Santos, Mario (1995) *Sociedades sin Atajos*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Se marca una diferencia sustancial en relación a lo que significaron las reformas estructurales en la década del '60, en que éstas fueron reivindicadas por los sectores de izquierda, en la búsqueda y 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, etc., eran parte de la agenda emblemática de las fuerzas del cambio. Los proyectos e 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 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 dando 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 donde el 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”.¹²⁰ 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 agregan las condiciones internas que actúan como facilitadoras del proceso de implementación y aplicación de las mismas.

Son en definitiva los denominados “factores contextuales”¹²¹ expresados en las ideas, las fuerzas socio-políticas y las instituciones que intervienen en la toma de decisiones de

¹²⁰ Torre, Juan Carlos. Ídem. Pág. 11.

¹²¹ Torre, Juan Carlos. Ídem. Pág. 13.

los grupos locales y en la modalidad que en cada país adopta las reformas. Son estos los que nos dan 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 tiene sobre el contexto institucional y político, sino también el margen de maniobra en la elaboración y proposición de alternativas económicas políticamente viables. Desde esta perspectiva ¿cómo se presenta el caso de Uruguay? ¿Cómo se procesó la discusión y el posicionamiento de los actores políticos ante las privatizaciones?

1. Privatización a ritmo acelerado

Al estudiar cómo y de qué modo las reformas relativas a las privatizaciones fueron aplicadas, observamos que cada país lo hizo de forma distinta y acudió a mecanismos que de una manera u otra respondieron al marco institucional¹²², a la acción y negociaciones parlamentarias, en algunos casos a compromisos, acuerdos y/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 algunos casos 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 del Dr. Julio María Sanguinetti (1985-1989). De todas formas es de recordar que bajo la dictadura (1973-1984) los militares manifestaron sus intenciones de introducir cambios en el Estado, sin embargo no asumieron la tarea. Sería en democracia en que éstos tendrían lugar. El Uruguay a partir de 1985 había recuperado la democracia y la actitud y voluntad política del sector gobernante liderado por el Dr. Julio María Sanguinetti, del Partido Colorado, fue fortalecer las instituciones, no sin por ello dejar de tomar en

¹²² “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”. En Constanza Moreira (2001) “La Reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia” en *Con el Estado en el corazón* de Pierre Calame y André Talmant. Editorial Trilce. Montevideo. Pág.171.

consideración la puesta en marcha de políticas económicas que responderían a los lineamientos que prevalecieron en la época de corte neoliberal.¹²³ El discurso de la tan mentada modernización comenzó de esta forma a impregnar gradualmente al colectivo social. De esta manera la ciudadanía era preparada para el surgimiento de nuevas medidas económicas que en la década los '90 supondrían –según entendieron algunos sectores- la refundación del Estado uruguayo.

1.2. El gobierno y los partidos políticos

El encargado de llevar adelante estas transformaciones sería el Partido Nacional, liderado por el Dr. 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. En 1989 el jefe comunal era Tabaré Vázquez y la izquierda entraba a jugar como tercera fuerza política. Esto cambió el panorama y hacía prever que frente al tema de las privatizaciones se opondría. Es en este marco de transformaciones político-institucionales, que debe ser tenido en cuenta el posicionamiento de los partidos políticos ante la Reforma del Estado.

Desde un principio el gobierno de Lacalle dio cauce a sus deseos de realizar grandes transformaciones que ubicaran al país en el proceso de globalización que se iniciaba en el mundo. Mantuvo un discurso universalista a partir del cual justificó que las reformas estructurales eran imprescindibles. Las mismas se producían en el mundo y Uruguay no podía permanecer al margen. Más aún 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.

¹²³ “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)”. En Antía, Fernando (2005) *La economía uruguayo desde el reestablecimiento de la democracia hacia fin de siglo*. En *El Uruguay del siglo XX. La economía*. Instituto de Economía-Banda Oriental. Montevideo. Pág. 132.

En 1990 los postulados del Consenso de Washington¹²⁴ 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 y 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 las que los gobiernos de América latina antepusieron al modelo de expansión comercial mundial el cierre de sus fronteras comerciales y el proteccionismo a ultranza.”¹²⁵

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”.¹²⁶ Este convencimiento quizás explica como en un primer momento, Uruguay se ubicó junto a países como Argentina y Brasil en emprender este proceso de forma acelerada. La prensa opositora sostenía que el gobierno era presionado por el Fondo Monetario Internacional, que le imponía un calendario de privatizaciones.¹²⁷

¹²⁴ 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 10 políticas que posibilitaran el crecimiento económico de los países latinoamericanos: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización de la tasa de interés, una 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, 2004.
<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>;

¹²⁵ “Hacia un orden económico más libre”. Jorge Caumont. Semanario Búsqueda, 18 de enero de 1990. Pág. 17. Montevideo.

¹²⁶ Ídem. Pág. 17.

¹²⁷ “La urgencia bloquea al Parlamento”. Semanario Brecha, 15 de mayo de 1992. Pág. 4. Montevideo.

Ante la celeridad que mostraba el gobierno al impulsar la privatización de las empresas públicas, el Parlamento actuó como freno y propició una aguda discusión, que permitió conocer las diversas posiciones que surgían en los distintos 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 discursos surgieron diferentes posiciones: las de corte neoliberal, sustentada por el gobierno: en 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.

A inicio de los '90, el elenco gobernante dio las primeras señales de impulso a las privatizaciones de las empresas del Estado, incluyendo áreas como las correspondientes a las pasividades o el Puerto, sin embargo, comienza 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. Siendo una empresa nueva y moderna, era además una de las pocas empresas que, bajo la dictadura, se habían realizado inversiones. Según fuentes sindicales consultadas para esta investigación, la inversión había sido de 250 millones de dólares con el objetivo de introducir la tecnología digital, lo que permitía que al iniciarse la década, Uruguay fuese el segundo país a nivel mundial luego de Suecia con mayor digitalización.¹²⁸ El salto tecnológico comenzaba a percibirse y el Estado comenzaba a recaudar ganancias cuando el Poder Ejecutivo resolvió vender el 51% de sus acciones a capitales privados. El gobierno si bien no lo reconocía, de todos modos tomaba sus recaudos y solicitaba asesoramiento a empresas consultoras extranjeras con respecto a la viabilidad de los servicios, en particular de ANTEL y PLUNA. Este aspecto será medular para lograr comprender los diferentes y divergentes comportamientos políticos cuando la Ley N° 16.211 fue puesta en discusión¹²⁹.

¹²⁸ Entrevista a Susana Dalmás realizada en marzo de 2006. Presidenta del sindicato de los trabajadores de las telecomunicaciones (SUTEL). Presidenta de la Comisión pro referéndum en Defensa de las Empresas Públicas.

¹²⁹ “Desde la prensa se consideraba que ANTEL era ‘la joya de la corona’”. Semanario Brecha, 2 de julio de 1992. Pág. 32. Montevideo.

En la discusión parlamentaria y para argumentar a favor de la ley se hizo referencia a figuras como Montesquieu, Juan Bautista Alberdi, al presidente Kennedy,¹³⁰ entre otros. Preocupados de 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, etc. 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”¹³¹. Sin embargo, 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. Reiteradas veces se hizo referencia a la experiencia de la Unión Soviética y los países del Este en general, y otras tantas fueron utilizadas las declaraciones de Gorbachov¹³², como así también se citó a la Encíclica Papal¹³³.

¹³⁰ El senador Enrique Cadenas Boix en su intervención parlamentaria hace lectura de un párrafo sobre la obra “*El espíritu de la leyes*” donde el filósofo y político francés manifiesta: “*Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder pueda abusar de ese poder. El poder va hasta donde encuentra límites. Para que no pueda abusar del poder es menester que por el orden de las cosas el poder detenga el 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*”. Ambas referencias bibliográficas son utilizadas por el senador para argumentar su posición y expresa “*La respuesta, desde mi punto de vista, es clara de hombres que pretendemos ser libres, el camino de la libertad, este discurre inexorablemente por el principal fundamento: la propiedad privada su uso y de los medios de producción. Este proyecto de ley persigue, desde mi punto de vista finalidades u objetivos que considero fundamentales del lado de la afirmación de la libertad para todos y cada habitante de la República y, por otro, la superación del estancamiento, de la ineficiencia y de la mediocridad*”.

En esta misma línea hace referencia a un artículo publicado por el economista Milton Friedman sobre la campaña electoral de Kennedy donde el presidente norteamericano manifestaba “*No preguntemos qué es lo que el país puede hacer por nosotros, preguntémonos que 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° Sesión Extraordinaria. N° 99. Tomo 339 del 18 de junio de 1991. Pág. 100.

¹³¹ Palabras del senador Ignacio de Posadas en torno a la discusión del proyecto de Ley de empresas públicas. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo período ordinario de la XLIII Legislatura. 19° sesión extraordinaria. N° 92. Tomo 338 del 28 de mayo de 1991. Pág. 216.

¹³² 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

El senador Ignacio de Posadas¹³⁴ manifestaba “Dice el Santo Padre, en un pasaje de la misma: los hechos 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 organización social perfecta que haga imposible el mal, piensan también 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 de este mundo”.¹³⁵ 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 negativas¹³⁶”.

Al fracaso del socialismo y a las declaraciones del Papa sobre el rol del Estado, se sumaron las referencias a las declaraciones realizadas por el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari.¹³⁷ En su visita a Uruguay, el mandatario mexicano llegó a

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 se 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. Ídem. Pág. 217.

¹³³ Carta Encíclica del Papa Juan Pablo II, promulgada el 1 de mayo de 1991, en ocasión del Centenario de la encíclica *Rerum Novarum*, de allí su nombre en latín *Centesimus Annus*.

¹³⁴ 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 11 de febrero de 1995.

¹³⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 28 de mayo de 1991. Ídem. Pág. 218.

¹³⁶ Refiriéndose al papel interventor del Estado, el senador de Posadas reiteraba sus referencias a la Encíclica, donde el Papa dice: “*Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca pérdidas 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 gastos*”. En Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 28 de mayo de 1991. Ídem. Pág. 218.

¹³⁷ Carlos Salinas de Gortari, integrante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue presidente de México entre el 1 de diciembre de 1989 al 30 de noviembre de 1994. Durante su gestión se concretó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se llevaron a cabo múltiples privatizaciones incluida la

manifestar que fieles a los legados de la revolución de 1910, “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”¹³⁸.

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”.¹³⁹ 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 a la realidad que mostraban los demás gobiernos de la región, que con rapidez comenzaban a imponer las reformas en la órbita estatal. Este proyecto “no pretende ser la panacea para solucionar todos los problemas que el país tiene. Somos concientes 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”.¹⁴⁰

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.

¹³⁸ Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. 28 de mayo de 1991. Pág. 215.

¹³⁹ Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. 28 de mayo de 1991. Pág. 222.

¹⁴⁰ Palabras del senador Ignacio de Posadas. Ídem. Diario de sesiones. 28 de mayo de 1991. Pág. 219.

La rapidez que solicitaba el gobierno respondía también a los cambios que mostraba el Foro Batllista¹⁴¹ en sus posiciones. En momentos en que el proyecto era discutido, las declaraciones en la prensa realizadas por el ex Presidente 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 tan teórica como el Estado omnicompreensivo (...) Es preciso reformar al Estado pero no caigamos en la trampa de destruirlo”, esto lo llevaba a reconocer “lo que este país le debe a las empresas del Estado y a lo que hizo el Estado solidarista uruguayo (...)”.¹⁴² 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 artículos¹⁴³ referidos a ANTEL. De igual manera lo hizo la Cruzada 94¹⁴⁴ liderada por el senador Pablo Millor. Esto marcó una impronta en el relacionamiento entre estas colectividades y el partido de gobierno.

¹⁴¹ Desavenencias al interior del Partido Colorado, llevaron que el ex presidente Julio María Sanguinetti creara su propio sector, el Foro Batllista. A partir de las elecciones nacionales de 1989, este sector se transformará en mayoritario dentro del Partido.

¹⁴² “¿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”. Semanario Búsqueda. 20 de junio de 1991. Pág.5. Montevideo.

¹⁴³ Los cinco artículos referidos a la polémica eran: **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 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 autorizarla 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.

¹⁴⁴ La Cruzada 94 es un sector que integra el Partido Colorado, vinculado a la vertiente más conservadora liderada por el ex Presidente de la República, Jorge Pacheco Areco.

A partir de entonces la alianza más directa por parte del gobierno fue con los sectores del batllismo liderados por el Dr. 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 seguridad, justicia, educación, salud y seguridad social adecuada”.¹⁴⁵

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. Lo que 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 podría ser 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”, por otro liberal, juez y gendarme.

De acuerdo a 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 inconstitucional¹⁴⁶ porque violaba el espíritu de la Constitución. Y agregaban, que de ser así, se tendría que realizar una reforma constitucional y un llamado a plebiscito para que la ciudadanía

¹⁴⁵ “¿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”. Semanario Búsqueda, 20 de junio de 1991. Pág.5.Montevideo.

¹⁴⁶ 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. Ídem. Pág. 104.

se expidiera al respecto.¹⁴⁷ 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”.¹⁴⁸

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 se hace con respecto a ILPE. Las consultoras extranjeras fueron Avmark en el caso de PLUNA y la consultora Booz, Allen & Hamilton¹⁴⁹, en el caso de ANTEL. Esta realidad llevó a que desde el Nuevo Espacio¹⁵⁰ y del Frente Amplio se solicitara más tiempo para la discusión y que todos los legisladores conocieran los informes de las consultoras. Más aún cuando se sabía que dichos informes “discrepaban con la propuesta contenida en el proyecto”. 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”¹⁵¹. 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

¹⁴⁷ “Dudas en el Senado sobre alcance de la Ley de empresas públicas”. Semanario Búsqueda, 13 de junio de 1991. Pág. 3. Montevideo.

¹⁴⁸ Intervención parlamentaria del senador Ignacio de Posadas. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 28 de mayo de 1991. Ídem.

¹⁴⁹ Ambas consultoras son de origen norteamericano. En el caso de la empresa Booz, Allen & Hamilton, cuenta con 19.000 empleados distribuidos en todos los continentes.

¹⁵⁰ En vísperas de realizarse el referéndum contra la Ley de Caducidad, se producen desavenencias políticas en la interna del Frente Amplio. El Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano, comunicaban en marzo de 1989 su retiro de la coalición y pasan a llamarse Nuevo Espacio.

¹⁵¹ Intervención parlamentaria del senador Danilo Astori. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 18 de Junio de 1991. Ídem. Pág.11.

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”.¹⁵²

De todos modos 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 los 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”.¹⁵³

De todas formas y tratando de suavizar la discusión parlamentaria y en busca de apoyos a favor de la ley, el gobierno aseguraba 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 mantendría el control y aseguraría que las tarifas de los servicios privatizados fueran homologadas por el titular del servicio. Según lo establece la Constitución de la República”.¹⁵⁴

¹⁵² Intervención parlamentaria del diputado Alberto Couriel. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes XLIII Legislatura. Segundo período ordinario. 49ª sesión (extraordinaria) Número 2219, Tomo 661 del martes 24 de setiembre de 1991. Pág.339.

¹⁵³ “Conservadurismo excesivo y comportamientos inconvenientes”. Javier de Haedo. Semanario Búsqueda, 8 de octubre de 1992. Pág. 2. Montevideo.

¹⁵⁴ “Senador Raffo: si los directores de entes aplican mal la reforma de las empresas del Estado serán responsables política y judicialmente”. Semanario Búsqueda 20 de junio de 1991. Pág. 11. Montevideo.

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 valoración que los montevideanos hacían de las empresas públicas. Los resultados revelaron que los montevideanos apoyaban a las mismas por creer que “ofrecen mayor seguridad, aunque también opinan que la explotación privada daría mejores remuneraciones y servicios (...) A menor educación más es valorado el monopolio estatal. Cuanto mayor es la edad mejor es su valoración “. ¹⁵⁵

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 saliera aprobada. El gobierno que en un primer momento había subestimado esta iniciativa, luego cambió su estrategia para oponerse firmemente. Las posturas a favor del referéndum que sostenían integrantes del partido de gobierno¹⁵⁶ y los titubeos que mostraban sectores del Partido Colorado, le presentaban un escenario desfavorable.

De todos modos, el martes 25 de junio de 1991, veintiún senadores alzaron su mano en la Cámara Alta para votar el proyecto de ley. Nº 16.211. Desde la prensa se señalaba que esta votación “comienza a revertir el papel que el Estado mantuvo durante décadas”¹⁵⁷. La votación contó con los votos de casi la totalidad del Partido Nacional (partido de gobierno)¹⁵⁸. El Partido Colorado votó la ley, pero el Foro Batllista y la Cruzada 94 no votaron los cinco artículos referidos a ANTEL. Votaron 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

¹⁵⁵ Semanario Búsqueda, 13 de junio de 1991. Pág. 16. Montevideo.

¹⁵⁶ En el marco de la campaña pro referéndum de 1992 y a raíz de la discrepancia en el partido de gobierno en torno al 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.

¹⁵⁷ “El Senado dio su primer paso para reducir el dominio comercial”. Semanario Búsqueda. 27 de junio de 1991. Pág. 4, Montevideo.

¹⁵⁸ Dentro del partido de gobierno el senador wilsonista Alberto Zumarán votó en contra de la ley.

político se mostraba polarizado. Fue así como la primera ley sobre privatizaciones lograba ser aprobada con los votos contados.

Desde filas del gobierno el senador de Posadas señalaba al votar la ley que el “Estado es una fuente de insatisfacciones” para la población que “soporta (...) de manera crónica, un déficit persistente, que tiene muy alto niveles de presión tributaria (...) que contribuyen a encarecer la vida de la comunidad”.¹⁵⁹ 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.”¹⁶⁰ Desde la izquierda el senador Danilo Astori relativizó la afirmación de que “el Estado le cuesta mucho a la sociedad uruguaya” y afirmó que “más le ha costado las consecuencias de las ineficiencias privadas”. Como ejemplo señalaba la compra de bancos quebrados por parte del Estado que resultaron incobrables.

La campaña pro referéndum 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 la 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”¹⁶¹.

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 y pronosticaba que en el referéndum iba a estar todo en juego”. Por su parte, Tabaré Vázquez afirmaba que “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,

¹⁵⁹ “El Senado dio su primer paso para reducir el dominio comercial”. Semanario Búsqueda, .27 de junio de 1991.Pág. 4, Montevideo.

¹⁶⁰ Ídem. Pág. 4.

¹⁶¹ “Esperando la batalla final de diciembre, el gobierno se replegó en silencio para reagrupar sus fuerzas y elaborar su estrategia”. Semanario Búsqueda, 8 de octubre de 1992. Pág. 3. Montevideo.

sino por cómo tenemos que preparar y reformar al Estado para enfrentar al siglo XXI”.¹⁶²

Integrantes del Foro Batllista opinaban que el sector debería definir qué conducta seguir ante la campaña del referéndum. Desde la prensa se informaba que el senador Carlos Cigliuti entendía que el Foro Batllista debería aconsejar a sus partidarios, votar en contra de la ley de empresas públicas cuando sea sometida a referéndum, si mantiene la posición que sus legisladores adoptaron cuando se aprobó la norma.¹⁶³ Se le pedía al presidente del Foro Batllista que “sin precipitaciones y sin improvisaciones” se definiera respecto al referéndum, que asumiera “una actitud valiente”.¹⁶⁴ Pero más allá de los reclamos dentro de 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. El asumir una posición a favor o en contra de la ley resultaba ser medular para todos los candidatos presidenciables ya que de acuerdo a los resultados del referéndum les otorgaría más o menos posibilidades de triunfo.

En plena campaña pro referéndum, 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”, en este caso puntualizaba “con armas de carácter cívico”.¹⁶⁵

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

¹⁶² “Más de 700.000 uruguayos lo reclamaron en las urnas. Ley de privatizaciones será sometida a plebiscito poco antes de fin de año”. (Portada). Semanario Búsqueda, 2 de octubre de 1992. Montevideo.

¹⁶³ “Senador Carlos Cigliutti: el sanguinettismo debería votar contra la ley de empresas públicas si mantiene posición que asumió en las Cámaras”. (Portada) Semanario Búsqueda, 2 de octubre de 1992. Montevideo.

¹⁶⁴ “Asamblea sanguinettista se mostró proclive a votar por “Sí” en el plebiscito, pero el Foro Batllista permanece en una difícil disyuntiva”. Semanario Búsqueda, 15 de octubre de 1992. Pág. 11. Montevideo.

¹⁶⁵ “Líderes nacionalistas acordaron la defensa de la ley de privatizaciones en una virtual ‘campaña electoral’”. Semanario Búsqueda, 2 de octubre de 1992. Montevideo.

privatizadores no fueron abandonados.¹⁶⁶ Es así como luego de conocer los resultados, los jefes gubernamentales llegaron a la conclusión de que, paradójicamente, la debilidad en que quedó el gobierno luego del referéndum era su propia fortaleza: “ahora todos saben que no se puede tirar demasiado de la cuerda porque podría ser muy peligroso”.¹⁶⁷

Dos años después del referéndum el presidente Lacalle impulsó una reforma constitucional, la denominada Mini reforma; 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 misma. Por primera vez en la historia del país una iniciativa consensuada por todos los partidos no había merecido el apoyo de la población.

Dos lecturas pueden hacerse de 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, más aún cuando –se entendía– los cambios propuestos, en particular el voto cruzado, le eran favorables. De todas formas, si bien la desobediencia por parte de la ciudadanía fue notoria, no expresó cambios en sus comportamientos electorales. Meses después votaría a los mismos partidos.

¹⁶⁶ “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 interbalsenarias así como un conjunto de leyes habilitantes de figuras asociativas para las empresas del Estado (ANP, ANCAP, UTE, LATU)” En Constanza Moreira. (2004) Págs. 96 y 97.

¹⁶⁷ “La derrota del referéndum dejó al gobierno en estado de deliberación” (Portada) Semanario Búsqueda, 17 de diciembre de 1992. Montevideo.

1.3 La respuesta sindical

En plena discusión parlamentaria del proyecto de Ley N°.16.211 sobre empresas públicas, la actividad sindical de los trabajadores de las telecomunicaciones fue intensa. Con la colaboración de sus técnicos y trabajadores 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 de esto 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 concurrían al Parlamento donde realizaron un seguimiento exhaustivo de la discusión sobre la ley. Y estaban atentos a los cambios de posición que manifestaban los legisladores.

Pero más allá de los esfuerzos, la ley fue aprobada y los sindicalistas debieron definir qué hacer y cuáles serían las estrategias y acciones a seguir. Fue en ese momento que se produjo una ardua discusión. En un primer momento hubo sectores que plantearon reunir firmas en contra de la ley y presentarlas al Poder Legislativo. Pero esta iniciativa fue considerada inoperante ya que se temía que las firmas quedaran olvidadas en el cajón de algún legislador.

Se evaluó también la realización de una reforma constitucional como desde un principio lo había planteado el Frente Amplio. Pero se consideró que esta propuesta planteaba una serie de inconvenientes, el principal era que se debería esperar al año 1994 en que se realizarían las elecciones nacionales y eso suponía riesgos, ya que la privatización de estas empresas estaba vigente y los nuevos capitales comenzarían a operar en el país.

Finalmente se decidió hacer uso del recurso de referéndum dado que al ser vinculante permitía derogar la ley. El uso de la democracia directa no era algo nuevo en la historia del país y tampoco un hecho inédito. Así lo muestra el referéndum de abril de 1989, contra la Ley N° 15.848 llamada Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado, por la cual se eximía a los militares de castigo por la violación de los derechos humanos en dictadura. En este caso se había llegado al referéndum, 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. Este 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 la aprobación de los mismos.¹⁶⁸

La diferencia de estas iniciativas radicaba en que las consultas se producían por iniciativa popular e implicaban en su concreción, alianzas y acuerdos que supusieron la articulación de las organizaciones sociales con los partidos políticos, principalmente la izquierda; si bien es a señalar, que en el referéndum sobre Empresas Públicas también estaría presente un sector del Partido Colorado, el Foro Batllista, que no integró la Comisión que dirigió la campaña, pero si apoyo el referéndum.

El 13 de diciembre de 1992 el 66,59% de la ciudadanía se manifestó por la derogación parcial de la ley N° 16.211. Los resultados sorprendieron por el carácter homogéneo del voto en todos los grupos por edad, sexo, educación y situación económica.¹⁶⁹. 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 para los gobiernos posteriores.

2. Moderación y heterodoxia: “Los hechos consumados”

A pesar de los resultados del referéndum de 1992, los consecutivos gobiernos no cambiaron su decisión de privatizar las empresas del Estado. De todas maneras el referéndum había puesto un freno que no se podía obviar. Así lo entendió Sanguinetti en su segundo mandato, al introducir nuevas estrategias de gobierno, que según algunos analistas, le 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

¹⁶⁸ Moreira, Constanza. Ídem. Pág. 111

¹⁶⁹ “El “SI” y sus efectos”. Daniel Gianelli. Semanario Búsqueda, 17 de diciembre de 1992. Pág. 2. Montevideo.

Seguridad Social, entre otras. Más aún, cuando la gestión presidencial de Sanguinetti era antecedida de dos llamados a plebiscitos que referían a estos temas.

Nos referimos 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, para la derogación de modificaciones introducidas en materia de seguridad social por vía Rendición de Cuentas y prohibición futura de cambios por dicha vía. Los resultados fueron dispares. El plebiscito de 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 66,15% 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 los cuales 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. Se introdujeron grandes cambios como la creación de las cuentas de ahorro individual, que fueron gestionadas por los 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.”¹⁷⁰ Según entendieron algunos analistas, el sistema uruguayo no era de capitalización sino de reparto, en el cual todos

¹⁷⁰ Forteza, Álvaro (2003) Seguridad Social. Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Pág. 14. Montevideo.

tienen que contribuir con parte de su ingreso, 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”¹⁷¹.

El deterioro de los salarios docentes, las aulas multitudinarias, la existencia de una curricula insuficiente, el deterioro 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 crecientes necesidades, las iniciativas del gobierno fueron inicialmente bien vistas al respecto. En 1995, fue lanzado el proyecto de reforma educativa que buscó realzar la presencia y protagonismo del Estado en la educación. Esto la define como una experiencia singularmente heterodoxa.

Las primeras iniciativas por parte de Sanguinetti¹⁷² ya habían sido dadas en su anterior gobierno de transición democrática (1985-1989). Fue en ese momento que tomó contacto y buscó asesoramiento de los técnicos de la CEPAL. Fue también en ese entonces en que el gobierno analizó los diagnósticos y propuestas realizadas en 1963 por la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE). Estos antecedentes explican lo rápido en que la reforma fue ejecutada 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 Rama¹⁷³. 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

¹⁷¹ Ídem. Pág. 14.

¹⁷³ “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 éste podían desprenderse. Así lo ha señalado el propio Rama: *“Existían 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 N° 91. Julio/ N° 91. Santiago de Chile. Pág. 18.

implementación concreta de las políticas aplicadas¹⁷⁴. 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”¹⁷⁵

La reforma fue innovadora al combinar las matrices ideológicas históricas del Uruguay, los antecedentes “desarrollistas” de la década del ‘60 y las acumulaciones realizadas en el período inmediatamente anterior a la reforma¹⁷⁶. Sus objetivos fueron: la universalización de la cobertura educativa; incorporando a la enseñanza a los niños a partir de los cuatro años, la creación de escuelas de tiempo completo en sectores pobres, aumento del horario y concentración de las actividades docentes. A nivel secundario, se modificó la curricula, y hacia los jóvenes predominó una visión pragmática que llevó a formarlos para el mercado de trabajo. La formación docente se descentralizó y 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 social¹⁷⁷. Posteriormente en el proceso de aplicación y ejecución de la misma las críticas surgieron y las resistencias se incrementaron. Los gremios docentes¹⁷⁸ se sentían excluidos, al no propiciar el

¹⁷⁴ Lanzaro, Jorge. Ídem. Pág. 20.

¹⁷⁵ Lanzaro, Jorge. Ídem. Pág. 18

¹⁷⁶ Lanzaro, Jorge. Ídem. Pág. 24.

¹⁷⁷ Es de tomar en cuenta que en 1972 Julio María Sanguinetti había sido nombrado por el presidente Juan María Bordaberry Ministro de Educación y Cultura. Como ministro propició la creación de la Ley General de Educación N° 14.101 a partir de la cual 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 trasgresiones a la laicidad y el orden público. Estos antecedentes llevaron a que sectores pertenecientes a los gremios de la enseñanza manifestaran su desconfianza ante la nueva gestión del presidente.

gobierno su consulta y 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. Desde el punto de vista político se le demandaba al gobierno reconocimiento hacia los gremios docentes, y que la reforma fuera implementada de manera integral y no excluyente. Junto a 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 tajantemente a la misma.

Nuevas estrategias fueron utilizadas y esto le valió a Sanguinetti 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 del '60 plasmados en el informe de la CIDE y el presente de los '90, donde el consenso era claro en torno a que la causa de la educación no admitía la menor demora.

Uruguay no se apartaba de lo que sucedía en América Latina donde los países en los años '90 llevaron a cabo transformaciones de envergadura en la educación.¹⁷⁹ En el Cono Sur se dio lugar a reformas de distinto cuño (mercantilista en el caso chileno, descentralizador en el argentino y estatista tradicional en el uruguayo)¹⁸⁰. El hecho de que el gobierno de Sanguinetti no hubiese apostado a un desguace del Estado¹⁸¹ sino más bien a su fortalecimiento, le valió en un principio contar con los apoyos necesarios.

¹⁷⁸ Sobre los efectos que la reforma educativa tuvo sobre el trabajo docente y los derechos sindicales ver en *Las reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico*. CTERA/CNTE/COLEGIO DE PROFESORES,/AFUTU/ FENAPES/ LPP. CLACSO, abril 2005 Buenos Aires. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/reformas/reformas.html>

¹⁷⁹ Sobre el tema ver en Bentancur, Nicolás. (2008) *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos, y legados para la agenda actual*. UDELAR/FCS/ICP/ CSIC. Montevideo.

¹⁸⁰ Sobre este tema, consultar en Bentancur, Nicolás. (2006) "Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay". Cuadernos del CLAEH. N° 93. Montevideo.

¹⁸¹ Bentancur, Nicolás. (2008) Ídem.

Por otra parte, los asesores y técnicos de los se rodeó el Presidente fueron capaces de elaborar un discurso cuyo objetivo fue generar confianza en la población.

En este período también se aprobará la reforma constitucional de 1996 que proponía candidaturas únicas por partido y separar en el tiempo, 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 hasta el día de hoy. Estos resultados mostraban a un electorado dividido. Y demostraba 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, otras reformas fueron pensadas. Se introduce al Parlamento el proyecto de ley N° 16.832 sobre el Marco Regulatorio Eléctrico. Esta vez, el servicio involucrado corresponde a Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE).³⁵³ Luego de dos años de esperas y arduas discusiones parlamentarias en setiembre 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”.¹⁸²

¹⁸² Las principales modificaciones al marco regulatorio que incorpora la Ley N° 16.832 aprobada, abarcan cinco aspectos básicos: 1. Habilidad 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. Habilidad 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.

Los trabajadores de UTE apoyados por el PIT-CNT,¹⁸³ interpusieron el recurso de referéndum 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 de votación¹⁸⁴ y expresar su acuerdo o desacuerdo en interponer el recurso. El 8 de marzo de 1998 tuvo lugar la primera consulta, pero no se alcanzaron los votos, tan solo el 15,3 % acudió a las urnas. Tres meses después se realizó la segunda y final instancia y se perdió.

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 era suficiente para la resolución del problema en cuestión.

Lo cierto es que el referéndum en el caso de UTE no se activó y esto favoreció a la estrategia del gobierno, estimulándolo a introducir la Ley N° 16.906, tratándose esta vez del Plan de Inversiones. Fuerzas sindicales se agruparon para llevar a cabo una campaña en pro de un nuevo referéndum que dejara sin efecto el artículo N° 29 de dicha Ley. La ciudadanía fue consultada en dos instancias, pero no se alcanzó a tener los votos necesarios que activaran el recurso de referéndum. Es de tener en cuenta 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 gradualista y moderado, lo que realmente posibilitó que estas reformas fueran políticamente viables, fue la incorporación a las estrategias del gobierno de práctica delegativas.¹⁸⁵ De esta forma el presidente se aseguró ciertas lealtades. Lo que nos lleva a admitir como sostiene Moreira que “en términos de la reforma del Estado el lugar de la decisión no fue el Parlamento sino el Ejecutivo(...)el

¹⁸³ Plenario Intersindical de Trabajadores que surge en 1983 y se fusiona en la apertura democrática con la Convención Nacional de Trabajadores cuyos orígenes se remontan al año 1966.

¹⁸⁴ En ninguna de estas dos instancias el voto es obligatorio.

¹⁸⁵ Moreira, Carlos (2003) *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y Delegación legislativa (1995-1999)*. FLACSO. México. Págs. 22-23.

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, y si toda la política se va centrando en la persona del líder, desaparece la vieja noción de la democracia como una empresa colectiva con eje en el Parlamento”.

El Poder Legislativo fue delegado de sus funciones, que permanecieron en torno al Presidente, los técnicos y algunos pocos políticos. Lo que, ciertamente lleva a devaluar a la democracia representativa ya que todo queda centrado en la figura del Presidente y sus asesores. La democracia deja de ser un proceso político participativo y colectivo. Las reformas estructurales requirieron de un reforzamiento de la soberanía presidencial para ser llevadas a cabo. El “costo social” que suponían y la “urgencia” de la situación así lo justificaron. Esto permite entender por que en América Latina donde existe una fuerte tradición presidencialista, las democracias delegativas ganaron espacios. Sobre el punto profundizaremos en el último capítulo.

En el caso uruguayo, sin duda el gobierno de coalición había favorecido a que la gestión de las reformas fuese exitosa y aseguraba la delegación legislativa ante el temor de que la ciudadanía interpusiera el recurso de referéndum. 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 forma negativa. Y esto se expresa en un permanente tira y afloja entre el gobierno y las organizaciones sociales.

Al interior de la izquierda se perciben transformaciones en la postura antiprivatista que quedarán más en evidencia bajo el gobierno Jorge Batlle, en particular cuando se legisle sobre ANCAP.

3. ¿Privatizaciones encubiertas?

3.1. La disputa por ANCAP

La modalidad privatizadora del nuevo gobierno que asumía en el 2000 cambió y se acudió a la subasta. Esta era 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 la regulación de nuevos mercados. Pero la iniciativa se frustró y a ello contribuyeron dos factores. Por un lado, la crisis económica instalada en el país, que en el 2002 estallaría con sus peores consecuencias y la discusión pública que se generó en torno a la derogación pro referéndum de los artículos 612 y 613, ante lo cual el gobierno derogó por vía parlamentaria el 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, al proponer el gobierno 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 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 Blanco Nacional, en coalición, iniciaron la discusión de lo que terminaría siendo la Ley N° 17.448 que establecía la culminación del monopolio de ANCAP. Previo a esto, 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 el 2002 se cierra 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. El sindicato se mantuvo en estado de alerta.

3.2. 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”¹⁸⁶, organizado por el Centro de Estudios Estratégicos cuyo director era el General (r) Líber Seregni.

El evento generó interés y al mismo fueron invitados figuras políticas de los distintos partidos y dirigentes de las gremiales empresariales y sindicales. Los debates y exposiciones que tuvieron lugar dieron a conocer las diversas y variadas posiciones que surgían dentro de la propia izquierda, con relación a la reforma del Estado. La preocupación e interés estaban basados en crear propuestas alternativas ante un aparato estatal que se reconocía ineficiente, pesado, incompetente, en servicios que eran 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 en torno de 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 EP-FA¹⁸⁷ fue invitado a participar de la comisión redactora del proyecto de ley.¹⁸⁸

¹⁸⁶ 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 62ª sesión (extraordinaria) 1 diciembre de 2001. Pág. 450.

¹⁸⁷ A partir del año 1994 el Frente Amplio forma una coalición con otros grupos y pasa a denominarse Encuentro Progresista-Frente Amplio.

¹⁸⁸ En las elecciones de 1999, el Encuentro Progresista-Frente Amplio obtiene el 40% de la representación parlamentaria. El Uruguay inauguraba la conformación de un sistema político de los tres tercios, sin embargo el Presidente Jorge Batlle prescindió de esta fuerza política. En consecuencia sus

Mucho tiempo fue invertido en la discusión y negociación de propuestas donde los legisladores representantes del EP-FA actuaron activamente.

Cuando todo daba entender que el EP-FA daría su apoyo a la desmonopolización de ANCAP, y en el marco de la discusión sobre el proyecto en el Senado, el 11 de diciembre de 2001, sus legisladores manifestaron que votarían negativamente, en general y en particular, el proyecto de ley.¹⁸⁹ La izquierda no solo no votaría la ley sino que apoyaría fuertemente el recurso de referéndum que ya comenzaba a ser promovido desde 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 y evita que el proyecto fuera votado por unanimidad.¹⁹⁰

A partir de aquí las intervenciones parlamentarias por parte de los legisladores se centraron en descalificar la conducta asumida por la izquierda. Fuertes críticas fueron expresadas, y en particular apuntaban a la falta de seriedad y de responsabilidad que mostraban sus legisladores. Se hacía referencia a las afirmaciones realizadas por senadores frenteamplistas ante la Cámara de Industrias y en ámbitos de la Federación Rural, donde estos habían reconocido el déficit que mostraba el Estado, hacia el cual se habían expuesto severas críticas. Es a destacar la presencia que tuvieron las cámaras empresariales a lo largo del tratamiento que mereció el proyecto de ley sobre ANCAP. Estos sectores exigían la baja del combustible y aspiraban a que el sistema político llegara a tener un criterio unánime al respecto.

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.

¹⁸⁹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. Segundo período ordinario 62ª sesión extraordinaria. N° 144. Tomo 409. 11 de diciembre de 2001.

¹⁹⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. Segundo período ordinario 62ª sesión extraordinaria. N° 144. Tomo 409. 11 de diciembre de 2001. Págs. 477-478.

Los senadores del Partido Nacional advertían que el EP-FA había pedido reconocimiento y respondiendo a eso “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”.¹⁹¹ Este partido hacía hincapié en la debilidad que el EP-FA mostraba ante la presión sindical y manifestaban “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”.¹⁹² Manteniendo 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”.¹⁹³

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 2000. El Frente Amplio mantuvo su posición y votó en contra, sin embargo en la interna de la izquierda se generaban 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 a la ley de desmonopolización de ANCAP, donde primero participó, luego se retiró y se ubicó otorgando el apoyo a la campaña pro referéndum, generó confusión en la interna

¹⁹¹ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. Segundo período ordinario 62ª sesión extraordinaria. N° 144. Tomo 409. 11 de diciembre de 2001. Pág. 482.

¹⁹² Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. Segundo período ordinario 62ª sesión extraordinaria. N° 144. Tomo 409. 11 de diciembre de 2001. Pág. 483.

¹⁹³ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. Ídem.

frentista. A lo que se sumaron las críticas que surgían desde filas sindicales por lo agotador y complejo que resultaba la recolección de firmas¹⁹⁴, al estar algunos sectores dentro del Frente en contra de esta 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 referéndum, 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 por parte de los legisladores, Danilo Astori, Alberto Couriel y Enrique Rubio. Por otro lado, aseguraba el apoyo al referéndum.

Si bien es cierto que al interior de la coalición de izquierda existían diferentes posiciones con relación a la reforma del Estado, esto no era nuevo. Ya en 1995 en oportunidad de la Reforma Educativa las diferencias se habían hecho visibles. Los sectores integrantes del Frente habían mantenido posiciones encontradas; lo novedoso en el 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. Este era el nuevo escenario en el que se desarrollaría la campaña pro referéndum en defensa de ANCAP.

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 referéndum.

3.3. El gobierno y los partidos políticos

En plena recolección de firmas para el referéndum en Defensa de ANCAP se produce la crisis económica – 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, permaneciendo en la dirección

¹⁹⁴ “Sindicalistas dicen que apoyo dado en el parlamento por sectores “progresistas” a la ley de ANCAP dificulta recolección de firmas”. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 12. Montevideo.

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 y de esa manera asegurarse apoyos en momentos que resultaron ser críticos.

En plena crisis de 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 el 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.¹⁹⁵ “El gobierno del Presidente Jorge Batlle ha comenzado a recorrer su segunda mitad con una comunidad en estado de desasosiego, fácilmente perceptible en todo 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”.

¹⁹⁶

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. En particular hacían referencia al proyecto de ley de la segunda reforma emprendida hacia ANTEL, donde 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, donde la población no había dado lugar al referéndum, sin embargo el Poder Ejecutivo no había implementado los cambios dispuestos en la ley.¹⁹⁷

¹⁹⁵ “Reconocimiento de un fracaso”. Daniel Gianelli. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 4. Montevideo.

¹⁹⁶ “Una nueva realidad”. Claudio Paolillo. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 2. Montevideo.

¹⁹⁷ 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 1.000 empresas top de Uruguay. El informe había sido elaborado por MC Consultores; en el mismo 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”. Semanario Búsqueda, 10 de octubre de 2002. Pág. 18. Montevideo.

Desde el Partido Nacional el ex presidente Lacalle manifestaba estar dispuesto a abandonar la postura con relación a 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 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”.¹⁹⁸ 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 referéndum de ANCAP generaba en la interna de la derecha, discusiones y críticas en relación a cómo habían sido aplicadas las reformas. Los temores de que la ley lograra ser derogada se justificaban no solo con respecto al freno que esto suponía en relación a 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 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”.¹⁹⁹

Al respecto, también las gremiales empresariales mostraban su preocupación. La difusión de un documento firmado por las correspondientes cámaras, daba a conocer

¹⁹⁸ “Mercader y Brovetto expusieron sus diferencias sobre el Estado uruguayo”. Semanario Búsqueda, 31 de octubre de 2002. Pág. 13. Montevideo.

¹⁹⁹ “Cúpula del gobierno cree que suerte electoral de lemas tradicionales se juega en el referéndum”. (Portada) Semanario Búsqueda, 1 de octubre de 2003. Montevideo.

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.”²⁰⁰

Desde el EP-FA se buscó asociar el voto a la situación del país y tratar de encauzar el descontento y la falta de confianza en el gobierno, a favor del referéndum. Para muchos esto era la antesala del triunfo de la izquierda en el 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. Con relación al 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.”²⁰¹

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 una 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

²⁰⁰ El documento fue firmado por el presidente de la Cámara de Industria, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara Mercantil de Productos del País, la Asociación Rural y la Asociación Nacional Broadcasters. En “Gremiales empresariales preparan defensa de ley que habilita la asociación de Ancap con privados”. Semanario Búsqueda, 18 de setiembre de 2003. Pág. 9. Montevideo.

²⁰¹ “Vázquez advirtió que el Estado es “una carga muy pesada” para la producción y el trabajo”. Semanario Búsqueda, 25 de setiembre de 2003. Pág. 5. Montevideo.

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 desprestigiado, e inclusive la ha estigmatizado (...) se requiere abrir espacio para la participación de los ciudadanos, las regiones, las comunidades, reafirmar los mecanismo de democracia directa, es decir construir una nueva ciudadanía”.²⁰² 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 SI en el referéndum 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”.²⁰³

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 referéndum que se ganaba con el apoyo del Frente Amplio. Lo que expresaba la confluencia entre el Frente Amplio y el movimiento sindical, cuyo protagonismo fue notorio junto a otras organizaciones sociales.

²⁰² “Mercader y Brovetto expusieron sus diferencias sobre el Estado uruguayo”. Semanario Búsqueda, 31 de octubre de 2002. Pág. 13. Montevideo.

²⁰³ “Referéndum evidenció nuevo mapa político”. Diario El País Digital. 31 de diciembre de 2003. Internet Año 8 –Nº 2706. Montevideo. <http://www.elpais.com.uy/Anuarios/03/12/31>

3.4. Defendamos el agua

Es en este contexto de movilización y triunfalismo por parte de las organizaciones sociales y del EP-FA en que se fortalece la iniciativa del plebiscito en defensa del agua. Las fuerzas sociales que acompañaron esta iniciativa habían comenzado su movilización, y recolección de firmas tiempo atrás. La magnitud de los acontecimientos sucedidos en el país y el protagonismo asumido por el referéndum de ANCAP, habían mantenido de alguna manera poco visible los esfuerzos ya emprendido en defensa del agua.

El tema del agua y su futura privatización ya habían sido motivo de preocupación y ocupación por parte del Poder Ejecutivo durante el gobierno de Luis A. Lacalle (1990-1995). En diciembre de 1992 fueron otorgadas por parte del Directorio de OSE, concesiones de obras públicas como las de agua potable y alcantarillado en algunos departamentos del país. Por la vía de concesiones se retomaban iniciativas hacia servicios del Estado que continuaban vigentes en la agenda del 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%.²⁰⁴

La Federación de Funcionarios de OSE exigió que se dejase sin efecto la ley N° 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 de recurso natural resulte excedentaria”. Ese mismo año las concesiones a privados continuarán, es así como se le otorga a la empresa Uragua subsidiaria de la española de Aguas de Bilbao, el resto del departamento de Maldonado (con excepción de Aiguá). “Se trataba de una concesión por un período de 30 años, abarcando a una población de aproximadamente 120 mil habitantes”.²⁰⁵

²⁰⁴ Carlos Santos. Ídem. Págs. 85 y 86.

²⁰⁵ Carlos Santos. Ídem. Pág. 68.

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 que lo quisieron escuchar. Es en el 2003 en que se hacen evidentes las intenciones gubernamentales sobre los servicios de OSE. En particular son de tener en cuenta las modificaciones que el Poder Ejecutivo y el directorio de OSE realizan al concretar contratos con la empresa franco-española Uragua. El Partido Nacional y el Frente Amplio se oponen al otorgamiento de derechos de suministro de agua y saneamiento realizado entre el Estado uruguayo y la empresa Uragua. Sin embargo, desde tiendas coloradas se apoya la iniciativa del gobierno que se concretará 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 estas empresas contaban entre sus empleados con ex ingenieros y funcionarios de OSE.²⁰⁶

La gravedad que comprendía estas decisiones estaba dada en el fracaso de las concesiones otorgadas. Las empresas no cumplían con lo estipulado en los contratos. No se había invertido en obras, ni en el mantenimiento de las redes; no había mejorado el suministro del servicio de agua y las tarifas eran exorbitantes. De todos modos, el presidente Jorge Batlle mantiene su posición de que Uragua continúe.²⁰⁷ Se entiende que esto es dar una señal positiva a los capitales extranjeros que venían a invertir en Uruguay y se apostaba a su permanencia.

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 hacia el tema mostraba la población. Es de tener en cuenta que en Uruguay el acceso al agua no

²⁰⁶ “Privados quieren el área comercial”. Semanario Búsqueda, 9 de enero de 2003. Pág. 15. Montevideo.

²⁰⁷ “Uragua seguirá en Maldonado pese al rechazo de blancos y frentistas”. Semanario Búsqueda, 9 de enero de 2003. Pág. 15. Montevideo.

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 hizo énfasis en la ineptitud que mostraban las empresas contratadas y en definir que el agua es un derecho humano fundamental. La Comisión en Defensa del Agua y por la Vida creada a partir del 2000, dirigió la campaña de recolección de firmas, en pro de un plebiscito. Esta tarea se vio limitada y dificultada por el protagonismo que alcanzó la movilización de la Comisión en defensa de ANCAP. De todos modos, primó la persistencia de los organizadores.

Esta campaña contó con el apoyo del Frente Amplio pero la militancia y organización estuvo en manos de la Comisión donde junto a los trabajadores de OSE, estuvieron los vecinos, las organizaciones sociales que habían acompañado en los anteriores referendos a los cuales se sumó la participación activa de organizaciones ambientalistas. La iniciativa a plebiscito contó también, con el apoyo de Alianza Nacional, del sector mayoritario del Partido Nacional.²⁰⁸

El Partido Independiente²⁰⁹ elaboró un proyecto alternativo que fue apoyado por el Partido Colorado y dentro del Partido Nacional, el herrerismo. De todos modos este emprendimiento no prosperó al no alcanzar los votos de aprobación requeridos en la Asamblea General.

Desde la Comisión se proponía la incorporación de dos artículos a la Constitución. El artículo N° 47 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”. En este mismo artículo se establecía en qué estaría basada la política nacional del agua y el saneamiento. El artículo N° 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”.²¹⁰

²⁰⁸ “La guerra del agua llega al Uruguay. Un plebiscito que divide las aguas”. Semanario Brecha, 16 de octubre de 2004. Pág.5 Montevideo.

²⁰⁹ “El plebiscito del agua. Sofisma con olor a agua de pozo”. Semanario Brecha. 22 de octubre de 2004. Pág. 9. Montevideo.

²¹⁰ “La Reforma Constitucional.” Semanario Búsqueda, 29 de julio de 2004. Pág. 12. Montevideo.

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 comenzaba a escribir en Uruguay.

CAPÍTULO IV

CONSULTAS POPULARES: RASGOS RELEVANTES

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

Carlos Longo

“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

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

Adriana Marquisio

En un contexto histórico de globalización, la intensidad y dirección de la acción colectiva en Uruguay estará pautada por el sistemático uso de la democracia directa. En los doce últimos años la sociedad exterioriza y conduce sus protestas por la vía institucional. Entre 1989 y 2004 se produjeron once consultas electorales²¹¹ por iniciativa popular, haciendo uso del recurso de referéndum y/o de plebiscito previstos por la Constitución. Cuando todo hacía suponer que la implementación de las reformas estructurales se haría sin mayores impedimentos, la ciudadanía se activó, obstaculizando la privatización de las empresas del Estado. Ante una ofensiva gubernamental que parecía imparable e inevitable, la población haciendo uso de los dispositivos institucionales de democracia directa, dio a conocer su oposición ante las mismas.

En el capítulo anterior se analizó cómo se produjo la incorporación de las reformas a las agendas de gobierno y cuáles fueron las posiciones desde el mundo de la política, sin dejar de atender el entramado sociopolítico que se establece en oposición a las

²¹¹ Los referendos y plebiscitos por iniciativa popular fueron:

1. Derogación parcial de la Ley de Caducidad (referéndum, 1989), 2. Reajuste de pensiones y jubilaciones (plebiscito, 1989) 3. Ley de Empresas Públicas (referéndum, 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 (referéndum, 1998) 7. Derogación del Art. 29 de la Ley de Inversiones (referéndum, 1998) 8. Autonomía financiera del Poder Judicial (plebiscito, 1999) 9. Derogación parcial de la Ley de Urgencia (referéndum, 2001) 10. Derogación de la ley de ANCAP (referéndum, 2003) 11. Reforma de la Constitución sobre el Agua (plebiscito, 2004)

mismas. Se establecerá, entonces cómo fue vivido este proceso desde los actores sociales y su articulación con los partidos políticos.

Centraremos nuestro estudio en tres campañas: el Referéndum en Defensa de la Empresas Públicas (1992), el Referéndum en Defensa de ANCAP (2003) y el Plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida (2004). Estos tres casos resultaron exitosos, cumplieron las instancias requeridas, lo cual nos permite conocer en su totalidad las dinámicas, reconstruir la trama social y política y sus rasgos: entre ellos analizaremos: los contextos, la construcción de un “tiempo cívico”, el mensaje emitido y sus etapas, el protagonismo sindical y sus matices, la participación de las mujeres y los jóvenes y la conformación de una “Arena Cívica”. A partir de aquí, aproximar explicaciones hacia los casos en que las iniciativas no se lograron concretar.

1. Los contextos

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

1.2. Entre la “cohabitación” y la crisis

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

El tema de los derechos humanos marcaba una impronta en el proceso histórico uruguayo. La ciudadanía con su voto el 16 de abril de 1989, ratificó la Ley N° 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 se veía impedido 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 conduciría sus protestas.

En este nuevo escenario que pautaba cambios pero a la vez mantenía continuidades, la estabilidad y defensa de la democracia era apreciada por todos los actores y agentes sociales. Una democracia que podía ser entendida de diversas y múltiples maneras pero que a diferencia de los años '60, todos valoraban. La defensa de la democracia pasó a ser medular y transversal a todos los actores sociales, más allá de sus procedencias, lealtades partidarias, afiliaciones políticas. La democracia que en su confirmación traía libertades pero conviviría – como muchos sectores entendieron- con la impunidad. Lo que llevó a que en el país se instalara un estado de ánimo que se caracterizó por una profunda apatía y desesperanza en particular en aquellos sectores organizados que habían impulsado el referéndum 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 referéndum en Defensa de las Empresas Públicas de 1992.

Iniciado el nuevo siglo, otro escenario se presentaría para el referéndum en Defensa de ANCAP (2003) y en el plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida (2004). Ambos casos se insertan en el nuevo siglo XXI. Sentimientos de expectativas y esperanzas colmaron el nuevo siglo, que al iniciarse, ya daba indicios del malestar ciudadano ante una crisis económica que se había instalado en 1999²¹² y estallaría en julio de 2002 donde se produce el colapso del sistema financiero. Se auguraba el posible triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales que tendrían lugar en el 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.

²¹² “Luego de una década de crecimiento económico, en 1999 se inicia una crisis económica desencadenada por el adverso contexto regional y agudizado 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 – Vigorito, Andrea. (2005) “La emigración uruguaya durante la crisis de 2002.” Instituto de Economía. UDELAR. Serie Documentos de Trabajo. Dt 03/05. Pág. 6.

Puesta de manifiesto la crisis financiera de julio de 2002, las reacciones sociales no se hicieron esperar. La ira y 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` ”. ²¹³

Ante la retirada del Partido Nacional y las declaraciones del líder del EP-FA, el gobierno de los 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 públicamente por funcionarios estadounidenses como una ventaja comparativa del país en una región caracterizada por las turbulencias”. ²¹⁴

Desde el gobierno del Dr. 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”²¹⁵ Desde tiendas coloradas las declaraciones del Foro

²¹³ “Vázquez garantizó `lealtad institucional`”. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 10. Montevideo.

²¹⁴ “EE.UU. evalúa la nueva situación”. Corresponsal Gerardo Lissardy. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 7. Montevideo.

²¹⁵ “El ministro de Defensa dijo “que puede requerirse del apoyo de las Fuerzas Armadas” para mantener la paz interior” en el Uruguay”. Semanario Búsqueda, 3 de octubre de 2002. Pág. 10. Montevideo.

Batllista daban a entender que en Uruguay “está creciendo la amenaza de expresiones antidemocráticas” ante lo cual suponía se “reinstalen métodos (...) de origen fascista”.

216

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”²¹⁷ 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.²¹⁸

En ese mismo año era detenido el primer civil Juan Carlos Blanco, canciller durante la dictadura y era acusado de haber participado en la desaparición de la maestra Elena Quinteros.²¹⁹

El panorama se mostró tenso; simultáneamente la Comisión pro referéndum en Defensa de ANCAP alcanzaba la meta. Más de 600 mil adhesiones habían sido logradas. Uruguay se preparaba para ir al referéndum cuyos resultados serían alentadores para un colectivo que necesitaba certezas y metas a concretar. El prestigio de la izquierda

²¹⁶ “El Foro Batllista alerta ‘que está creciendo’ una amenaza de fuerzas antídemocráticas”. (Portada) Semanario Búsqueda, 17 de octubre de 2002. Montevideo.

²¹⁷ La Comisión para la Paz estuvo integrada por Monseñor Nicolás Cotugno, que la preside, el sacerdote jesuita Presbítero Luis Pérez Aguirre, los abogados Carlos Ramela (asesor presidencial) y Gonzalo Fernández (asesor de Tabaré Vázquez), el nacionalista Claudio Williman y el histórico dirigente sindical José D’Elía, presidente honorario del PIT-CNT. Funcionará en la órbita de la Presidencia de la República, con un plazo establecido en 120 días, prorrogable.

²¹⁸ 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 N° 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*”. <http://www.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2003/abril/2003041603.htm>

²¹⁹ 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. Era integrante del Partido por la Victoria del Pueblo.

aumentó y con ello las esperanzas de que ganara en la primera vuelta. En este contexto de entusiasmo y efervescencia electoral, es que se ubica el Plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida, en plena campaña electoral.

1.3. Las transformaciones en los sindicatos

En los años noventa los cambios emprendidos a nivel económico tendrán 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 porque quedaban desocupados²²⁰. Principalmente esto sucedió en 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 uruguayo, y por ende en filas sindicales donde esta organización había mantenido el fuerte de su militancia. Como también las disputas y 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 en oportunidad al retorno democrático habían recuperado los trabajadores para negociar con el empresariado que se mostraba insensible a los reclamos salariales.

Eran tiempos difíciles para el PIT-CNT. Los desafíos eran 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.²²¹ Nuevas políticas económicas que atenderán al manejo de instrumentos fiscales, cambiarios y al impulso de reformas estructurales, entre ellas la desmonopolización de los servicios públicos.

²²⁰ “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, Adela – Vigorito, Andrea. (2005) Ídem. Págs. 7 y 10.

²²¹ Ver en Antía, Fernando (2005) Ídem.

La globalización desafiaba al colectivo sindical que debería adoptar nuevas formas 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 – Duarte²²² en 1989 daba muestra de las necesidades por parte de la organización que buscaba caminos para permanecer. El hecho de no contar con el amparo de la ley en el ámbito de las negociaciones, llevó a 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” de que hicieron uso las patronales y las gremiales empresariales.

De todos modos, 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”.²²³ El vaciamiento que se había 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 ofrezca 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”.²²⁴

²²² 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” http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=41

²²³ “El PIT-CNT hacia el 1º de mayo. Entre diferencias e indefiniciones”. Semanario Brecha. 24 de abril de 1992. Pág. 4. Montevideo.

²²⁴ “Antes y después del 1º de mayo” Héctor Rodríguez”. Semanario Brecha, 8 de mayo de 1992. Pág.11. Montevideo.

Al estado de apatía que invadía los sectores más participativos se sumaba 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 somete a los efectos del saneamiento financiero”.²²⁵ Por su parte en el acto del 1º de mayo de 1992, el PIT-CNT denunciaba: “el gobierno era el que provocaba 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”.²²⁶

Simultáneamente a los cambios económicos, la sociedad se veía expuesta a una serie de transformaciones en sus valores. El “hacé la tuya”²²⁷ dio paso a que el individualismo, la búsqueda del éxito y la eficiencia, se convirtieran en referentes para el desarrollo de una sociedad donde algunos sectores se mostraban resistentes ante estos nuevos valores, manifestando su rechazo.

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 el sistema político. El flujo migratorio de jóvenes capacitados se hizo cada vez mayor.²²⁸ Desde

²²⁵ “ Se duplicaron los fieles en ceremonia religiosa en Semana Santa” Semanario Búsqueda, 7 de mayo de 1992 Pág. 19. Montevideo.

²²⁶“PIT-CNT denunció que el gobierno provoca un creciente descontento popular”. Semanario Búsqueda, 30 de abril de 1992. Pág. 20. Montevideo.

²²⁷ Se alude al spot publicitario de Sprite que surge a inicio de los '90 y cuya figura central era un personaje llamado Fido Dido, divertido, jovial, despreocupado.”Hacé la tuya” era el mensaje que prendió fuertemente en la población.

²²⁸ “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

el movimiento sindical se operaron intentos de dar respuestas que posibilitarán la construcción de una salida. Muestra de ello por ejemplo fue la Marcha a Punta del Este²²⁹ realizada el 24 de enero del 2002,²³⁰ liderada por el PIT-CNT y que fuera acompañada por otros sectores organizados como la Federación de Estudiantes Universitarios Uruguayos y Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Esta marcha tuvo por objetivo manifestar la necesidad de cambios en la política económica, por demanda laboral y condiciones de trabajo dignas. En esa oportunidad la Central presentó “30 medidas para sacar al país de la crisis”. Meses después, el 16 de abril de 2002 el PIT-CNT convocó y junto a la “Concertación por el Crecimiento”, se manifestó en el reclamo de soluciones.

En octubre de 2001 algunas gremiales rurales dieron a conocer el documento denominado “No va más”²³¹, en él 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 junto al movimiento sindical se comenzaron a coordinar acciones conjuntas. 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

presente, no vierten recursos económicos al país, al menos bajo la forma de remesas”. En Pellegrino, Adela – Vigorito, Andrea (2005) Ídem. Págs. 7 y 10.

²²⁹ COMCOSUR. (Comunicación participativa desde el Cono Sur). <http://www.comcosur.com.uy>

²³⁰ La Mesa Representativa Nacional Ampliada del PIT-CNT “*aprueba la movilización propuesta para el 24 de enero 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, etc., 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*”. <http://www.chasque.net/vecinet/puntadel.htm>

²³¹ Sobre este tema ver en Piñeiro, Diego (2004) *En busca de la identidad: la acción colectiva en los conflictos agrarios en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Cámara Nacional de Comercio”.²³² Se llegó así a una importante movilización de todos estos sectores el 16 de abril de 2002, que bajo la consigna “Porque otro Uruguay es posible”, manifestaron llegando a Montevideo de distintos lugares del país.

Así como surgían protestas en el ámbito rural, en las ciudades tenían lugar las redes barriales. La creación de huertas comunitarias, 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.²³³

La Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Uruguay, dio a conocer un documento “Caminar en tiempos de crisis” donde señaló 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 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”.²³⁴ Este documento daba respuesta de alguna manera a las noticias que comenzaban a circular en la prensa donde se informaba sobre el copamiento a supermercados, escraches y 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, cortes de ruta, la convocatoria a asambleas populares, llevadas a cabo por amplios sectores de la sociedad argentina, fueron vistos con temor por la derecha, mientras ciertos sectores de la izquierda uruguaya los veían con simpatía y entendían que ante la crisis se debería actuar de manera similar.

²³² En el Correo Socialista: "Concertación para el Crecimiento" y PIT-CNT elaboran diagnóstico y soluciones. Empresarios y trabajadores coinciden: "El modelo se agotó". <http://www.ps.org.uy/correo>

²³³ Sobre el tema ver en Falero, Alfredo. (2002) “Sociedad civil y constitución de una nueva subjetividad social en Uruguay; condicionamientos, conflictos y desafíos. *En José Seoane (Comp) Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

²³⁴ “Para la Iglesia muchos aprovechan el descontento que surge de la falta de medidas de reactivación”. Semanario Búsqueda, 21 de noviembre de 2002. Pág. 7. Montevideo.

El descontento social existente frente a la crisis, dio argumentos a los sectores pertenecientes al partido de gobierno que sostenían que en el Uruguay prevalecía un estado de intolerancia y violentismo.²³⁵ No obstante, frente a estos señalamientos, la Comisión pro referéndum en Defensa de ANCAP desplegaba sus acciones y sus 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 referéndum y con esto actuaba como contenedor de la ira y frustración de amplios sectores de la ciudadanía. La vía institucional seguiría siendo utilizada por los uruguayos, 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 tener una visión más integral de lo ocurrido. No obstante, es necesario señalar que toda la década del '90 estuvo signada por iniciativas a la consulta popular. De todas maneras no todas ellas se concretaron, aunque fueron un constante freno al accionar de gobiernos que no lograron convencer, ni entusiasmar con sus propuestas.

Lo cierto es que el entramado sociopolítico que implicó el hacer uso de la democracia directa pasó por diferentes estadios, donde se puede apreciar tensión y disrupción, como también articulación y acuerdo. Esta será la lógica que caracterizará 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.

2. La construcción de un “tiempo cívico”

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 será pautada por

²³⁵ Principales dirigentes del Foro Batllista denunciaron un atentado en su sede. Fueron realizadas 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”. Semanario Búsqueda, 5 de diciembre de 2002. Pág. 17 Montevideo.

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 referéndum. 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. Esto muchas veces resulta una limitación importante para quienes proponen el referéndum 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 referéndum las dificultades surgen desde múltiples ámbitos. Como lo mencionamos anteriormente, no basta con que los mecanismos de democracia directa estén establecidos constitucionalmente, sino que deben estar regulados. En Uruguay este vacío quedó demostrado durante el referéndum 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 resolución del mecanismo estaba carente de reglamentación hasta ese momento. En consecuencia se tuvo que legislar en un Parlamento donde la mayoría de sus integrantes, habían votado afirmativamente la Ley. Las discusiones se hicieron interminables, las propuestas que surgían confundían la forma en que se debería proceder. Todo lo cual retrasó el lanzamiento de la campaña y de alguna manera tuvo el propósito de “enfriar los ánimos”.

Cuando llegó el turno del referéndum en Defensa de la Empresas Públicas de 1992, la realidad era otra ya que el Poder Legislativo en 1989 dejó establecido mediante la Ley N° 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 referéndum en un plazo máximo de 120 días (...) Si las adhesiones no llegan al 25% la Corte deberá hacer una segunda convocatoria antes del 1° de octubre. De no reunirse tampoco las 580.000 voluntades la ley queda firme”.²³⁶. A partir de entonces la “vía corta”, como se

la denomina, fue habilitada para interponer el recurso de referéndum 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 desestimularán su presencia con argumentos que tienden a buscar la pasividad de la gente y devaluando la significación del voto al no ser obligatorio. Lo que lleva a que se instale en el cuerpo ciudadano gran confusión de si su voto es útil o no.

La Ley N° 17.244 de 2000, establece la sustitución del Artículo 21 de la Ley N° 16.017 de 1989 que había sustituido la recolección de firmas por la convocatoria a voto de adhesiones en dos instancias.²³⁷ 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”²³⁸ o sea la denominada “vía larga” donde la recolección de firmas es habilitada para dar lugar al referéndum. 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 salir a explicarle a la población, sabiendo que dicha opción, conllevaría una campaña más larga y desgastante. Pero estimaron que era la forma, de asegurar que el mecanismo se activara. El tema de la recolección de firmas volvía a estar en el tapete. Los opositores a la consulta consideraban, como ya lo habían manifestado en oportunidad de llevarse a cabo la recolección de firmas en el referéndum de 1989, que era “un procedimiento en sí mismo generador de presiones de todo tipo, de politización y militantismo en centros de estudio y de trabajo, y que despierta controversias que conducen a poner en duda todo el sistema de contralor electoral...”²³⁹.

²³⁶ “Ley que reglamenta en 1989 el recurso de referéndum”. (Editorial) Semanario Búsqueda, 4 de junio de 1992. Montevideo.

²³⁷ Moreira, Constanza. Ídem. Pág. 106.

²³⁸ La Ley 17.244 establece las siguientes condiciones: 1º. La comparecencia deberá realizarse por escrito ante la Corte Electoral, estampando la impresión dígito pulgar derecho y la firma de los promotores 2º. Su nombre, la serie y número de su credencial vigente. 3º. El nombre y la identificación cívica de quienes actuarán como representantes de los promotores. 4º. El domicilio común que constituyen a todos los efectos.

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17244&Anchor=>

²³⁹ “El voto por “Sí” y por “No” y las supuestas ventajas de computar contra la derogación de la ley, el voto en blanco”. Semanario Búsqueda, 12 de enero de 1989. Pág. 3. Montevideo.

En la campaña en Defensa del Agua y por la Vida, fue utilizado 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 al tema del agua. La práctica plebiscitaria estaba ya incorporada a 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, en cada una de las campañas tendrán que entenderse 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 tendrá a su cargo su validación. En sus orígenes, la Corte fue pensada como organismo de jurisdicción electoral entre partidos. La Corte 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 referéndum. 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”²⁴⁰. No podía haber 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, donde el cansancio de los brigadistas era evidente. No obstante, la campaña continuó su marcha. Es en esta etapa que se toma 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

²⁴⁰ Entrevista a Edison Raffaele, realizada en junio de 2007. Encargado de la Comisión de Propaganda en la campaña pro referéndum en Defensa de ANCAP.

inscriptas personas que habían fallecido. Era como lo definían sus organizadores: “Un padrón electoral mentiroso”.²⁴¹

Cumplida la etapa de recolección, las firmas deben ser entregadas a la Corte para su validación. Esto requiere de un estricto control por parte de los organizadores, que previo a entregarlas, verifican una por una las firmas. Para ello se organizan redes desde Montevideo, que es donde se centraliza la información, hacia los distintos departamentos. En cada una de las campañas la entrega de las firmas se convierte en un acto simbólico y público con importante participación de la población. A partir de aquí será la Corte la encargada de cuantificar y verificar las firmas obtenidas por la Comisión. Una tarea compleja, casi artesanal, que será vigilada por representantes políticos partidarios del referéndum, pero también por representantes políticos que apoyaban la ley. Estos observadores tienen por objetivo asegurar la transparencia del acto de verificación y validación de las firmas.

Esta etapa se caracterizará por la permanente confrontación entre opositores y defensores del referéndum. Lo que resultó ser notoriamente visible en el caso de ANCAP. La Comisión había hecho entrega de 685.294 firmas de las cuales se debían validar 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 estas irregularidades la Comisión en Defensa de ANCAP preparó un dossier señalando las irregularidades a la Secretaría de Asuntos Electorales de la Comisión de Derechos Humanos de la 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 a 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 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 referéndum, y que solo intentaban descalificar al organismo.²⁴²

²⁴¹ Entrevista realizada a Edison Rafaella. Ídem.

²⁴² “El Parlamento se enfrascó en un debate sobre la independencia de la Corte Electoral; Batlle criticó la actitud de la izquierda”. Semanario Búsqueda, 13 de marzo de 2003. Pág. 12 Montevideo.

La promoción del uso de la democracia directa genera tensiones entre lo que es el diseño institucional y su aplicación, una vez que las campañas se ponen en movimiento. Es aquí donde los réditos políticos pueden entrar en tensión con la promoción del fortalecimiento de estos mecanismos. E incluso actuar como freno del propio Estado. Se trata pues de informar y divulgar los méritos de la propuesta, fomentado una importante movilización y participación, lo que lleva a que la ciudadanía quede en mayor grado involucrada en las decisiones políticas y no permanezca pasiva a la espera de su participación electoral. El control que la ciudadanía logre tener en estas instancias preparatorias resulta ser medular en la concreción de los resultados para los cuales se la consulta.

Autorizadas las firmas se inicia la campaña electoral, donde el voto es obligatorio y la ciudadanía debe expresar su voluntad. Para facilitar ambas etapas, las Comisiones en cada consulta, tendrán anexos en los departamentos en que está territorialmente dividido el Uruguay. Estas Comisiones departamentales estarán integradas por fuerzas locales que serán las encargadas de asegurar la recolección de firmas y de informar. Para ello se organizan brigadas que se ubicarán en espacios públicos (las paradas de autobús, los shopping, en la salida de los centros estudiantiles, los lugares de trabajo, los aeropuertos, las ferias, los barrios, etc.). Simultáneamente se organizan brigadas de militantes partidarios y sociales para llegar a las localidades y pueblitos más lejanos. Esta movilización facilitó el acercamiento del mundo sindical y de las diferentes organizaciones sociales a realidades diversas 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 fueran extendidas al resto del país. En el referéndum de las Empresas Públicas, fue medular la cobertura nacional que ofrecía el sindicato de las telecomunicaciones (SUTEL)²⁴³, a diferencia de los otros gremios como ILPE y PLUNA, que tenían un radio de acción más limitado. No así en el caso del plebiscito del Agua, donde los trabajadores de OSE fueron un pilar. Cuando transcurre el referéndum 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 fue más fácil porque

²⁴³ Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL).

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”²⁴⁴.

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 a hablar tuvieron que salir al interior 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”.²⁴⁵ Trabajar con la gente del interior “Nos cambió la cabeza, conocimos un interior desconocido. La gente estaba destrozada debido a la crisis”²⁴⁶. “El interior costo menos que Montevideo. Había más arraigo, pesaba más lo local, lo nuestro, la defensa del patrimonio era mejor entendida”.²⁴⁷

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 aquellos departamentos ubicados en el litoral - oeste, como lo veremos más adelante, cuya participación fue intensa y sostenida y dio lugar a que en algunos lugares las protestas locales de sectores rurales y urbanos se complementaran 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, dio lugar a un conocimiento más integral de la población, pues por más de un siglo había sido patrimonio de los partidos tradicionales. Estas campañas suponen la

²⁴⁴ Entrevista a Mónica Correa, realizada en marzo de 2007. Militante de base de de la Federación de Funcionarios de ANCAP. Actualmente es presidenta de FANCAP.

²⁴⁵ Entrevistas a Mónica Correa. Ídem.

²⁴⁶ Entrevista a Juan Gómez, realizada en julio de 2007. Dirigente sindical de FANCAP, integrante de la Comisión pro referéndum en Defensa de ANCAP.

²⁴⁷ Entrevista a Carlos Longo realizada en noviembre de 2006. Dirigente sindical de SUTEL. Participó activamente de la campaña pro referéndum en Defensa de las Empresas Públicas.

superación de proyectos sectoriales y la nacionalización de las acciones. Se debe llegar a todos y convencer. Esto necesariamente lleva a que la población movilizada se caracterice por su composición multisocial y pluripartidaria.

3. Los mensajes emitidos y sus etapas

3.1. Instancias preliminares

En cada consulta los organizadores pusieron especial atención en cómo y de qué forma emitir los mensajes, en las instancias preparatorias que comenzaban a conformar el “tiempo cívico”. El discurso dirigido hacia la ciudadanía debía ser claro, convincente y coherente. Para ello, se debieron incorporar 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 esto se dio en el referéndum en Defensa de las Empresas Públicas (1992). El debate permitía democratizar la discusión, posibilitaba contrarrestar argumentos con la oposición a la campaña para mejor informar a la ciudadanía. En esta etapa hay “que dar argumentos, el ciudadano uruguayo razona, evalúa, sopesa los argumentos. Al ciudadano uruguayo hay que convencerlo. No debe ser subestimada la ciudadanía”.²⁴⁸

En el caso de ANCAP la posibilidad de un debate público estuvo ausente, no desde la voluntad de los organizadores, sino que fue evitado por los opositores al referéndum. 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 televisiva y en la prensa con fondos estatales e imprimieron folletos informativos sobre el texto de la ley, que entregaban a domicilio.²⁴⁹ El Frente Amplio presentó denuncia ante la Corte Electoral y ante la Corte Suprema de Justicia, argumentando que había existido delito electoral, basándose en el numeral 4 del artículo N° 77 de la Constitución, que prohíbe que los directores

²⁴⁸ Entrevista a Susana Dalmás. Ídem.

²⁴⁹ Entrevista a Juan Gómez. Ídem.

de entes realicen actos políticos²⁵⁰. 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”.²⁵¹ 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, para elegir cuáles serían los aspectos a discutir. Para los sindicalistas esto resultó ser 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 proyectos parciales, para dar lugar a acciones inclusivas donde lo que primó fue la defensa del patrimonio nacional.

En todos los casos el tema de las privatizaciones fue asociado a 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 como en una primera etapa las campañas se embanderaban en defensa del patrimonio 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, esta era la única empresa productiva. Un dirigente señaló “cuando 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”.²⁵²

²⁵⁰ “Aviso institucional de ANCAP y declaraciones de Vázquez sobre el contenido de la ley agitaron la discusión sobre el referéndum”. Semanario Búsqueda, 2 de octubre de 2003. Pág. 7. Montevideo.

²⁵¹ Ídem. Pág. 7.

²⁵² Entrevista a Hugo de Mello, realizada en julio de 2007. Dirigente sindical de FANCAP. Integrante de la Comisión pro referéndum en Defensa de ANCAP.

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”.²⁵³

Prevaleció 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 a la agenda el tema del medio ambiente, y el derecho al agua como derecho humano fundamental. Esto amplió el radio de acción y de ingerencia 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, el tomar en cuenta la experiencia boliviana que en el 2000 había vivido la “Guerra del Agua”. La participación de las organizaciones que impulsaron la Reforma del Agua en los foros sociales mundiales, permitió conocer nuevas realidades. A partir de aquí, fueron incorporados nuevos argumentos en los mensajes emitidos hacia la ciudadanía, los que otorgaron un sustento mayor a la propuesta de Reforma Constitucional.

3.2. En pos de los votos

Con relación al 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 referéndum, se pasó a un mensaje político. Hay un cambio de actitud, lo que muchos analistas entienden como “el voto castigo”: Es aquí cuando las acciones adoptan una dinámica netamente electoral con discursos de ambas partes que intentan devaluar a su oponente. La

²⁵³ Un informe de la Ong Redes señalaba 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 señalaba que el 15% es de consumo doméstico, el 78% es utilizado por el sector agropecuario y el 7% por la industria”.

construcción del “tiempo cívico” se concreta al activarse el recurso y comienzan a vislumbrarse futuros acuerdos. La campaña electoral se pone en marcha.

En el referéndum en Defensa de las Empresas Públicas de 1992, el voto a favor de la ley se asociaba a 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 referéndum 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 referéndum; 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.”²⁵⁴

En el referéndum 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 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 esta es solo una de las caras de la crisis(...) lo peor de todo lo que ejerce el efecto mas 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”.²⁵⁵

“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

²⁵⁴ “El “Si “y sus efectos.” Daniel Gianelli. Semanario Búsqueda, 17 de diciembre de 1992. Pág.2. Montevideo.

²⁵⁵ “Reconocimiento de un fracaso” Daniel Gianelli. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 4. Montevideo.

comunicaciones, no tenemos el agua, ¿qué hacemos? ¿Aplicamos más impuestos sobre la gente? Tenemos que defender lo que nos pertenece.²⁵⁶

Desde la prensa se señalaba que los partidarios del referéndum 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 Dr. Jorge Batlle y de quienes creen en el liberalismo económico”.²⁵⁷ Autoridades del gobierno señalaban que existía “una maquinaria proselitista para mantener a la gente activa...algún día eso se convertirá en un boomerang en contra de quienes lo lanzan”.²⁵⁸ Desde las cúpulas de los partidos tradicionales se entendía que debían hacer campaña en defensa de la ley. A su juicio en el referéndum se jugaba la suerte de los partidos tradicionales.

Al quedar inmersos en la campaña electoral, los mensajes de la oposición con relación a la Reforma del Agua, se valieron de argumentos que hacían énfasis en los efectos negativos que tendría 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. Especialmente el mensaje estaba dirigido a los empresarios quienes veían el apoyo a la reforma, por parte del EP-FA- NM²⁵⁹, 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 URAGUA 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,

²⁵⁶ “Se complica el referendo de ANCAP, Vázquez llamó a lograr una hazaña”. Semanario Búsqueda, 21 de noviembre de 2002. Pág. 5. Montevideo.

²⁵⁷ “ANCAP. Retórica y realidad”. Semanario Búsqueda, 31 de julio de 2003. Pág. 4. Montevideo.

²⁵⁸ “Los referendos “contra cualquier cosa” serán un boomerang para quienes hoy lo lanzan, auguró Leonardo Costa prosecretario de la Presidencia”. Semanario Búsqueda, 31 de julio de 2003. Pág. 4. Montevideo.

²⁵⁹ 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.

con la tierra, la forestación o con el transporte de carretera?²⁶⁰. Para el candidato este era uno de los peores mensajes que el país puede emitir para los inversores.

La divergencia se dio en la interna del Partido Nacional. Por un lado, el dirigente herrerista y ex presidente de la República, Luis A. Lacalle señalaba que no haría campaña ni a favor, ni en contra. Y sostenía que “de igual forma hay que proteger el recurso del agua, administrarlo con cuidado, pero lamentablemente el proyecto le quita al gobierno instrumentos para la utilización del agua de una manera absolutamente totalitaria”. En oposición a esta postura estaba la de quién había ganado la interna partidaria, el Dr. Jorge Larrañaga, que prometió su respaldo a la campaña. Pero luego matizó su postura. En un encuentro con los empresarios, el Dr. 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 manifestaban 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”.²⁶¹ 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. Y manifestaban 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

²⁶⁰“El plebiscito erosiona “unidad blanca”. Lo que el agua se llevó” Columna de Pablo Alfano. Semanario Brecha, 23 de julio de 2004. Pág. 9. Montevideo

²⁶¹ “El plebiscito erosiona la “unidad blanca”.Lo que el agua se llevó.” Pablo Alfano. Semanario Brecha. 23 de julio de 2004 de 2004. Pág.9. Montevideo.

mercancía. Insistían en que el gobierno da luz verde para la venta de agua a otros países y consideraban que esto afectaba severamente los manantiales y vetas subterráneas.

Por su parte el candidato a la presidencia por el EP-FA-NM, Dr. Tabaré Vázquez, sostenía en reunión con el empresariado que “el agua tiene que ser un bien público y pertenecemos definitivamente a todos los uruguayos; la tenemos que preservar”.²⁶² Ante la eventualidad de problemas que puedan surgir – sostenía el candidato de la izquierda- con la aprobación de la enmienda constitucional serán resueltos legalmente y estudiados a su debido tiempo.

Las características finales que adquiere el mensaje, llevan a que el referéndum se haga centro de la preocupación ciudadana y las acciones emprendidas se asemejen a una campaña electoral y adquieran un dinamismo vertiginoso, donde cada uno está atento a lo que votará el otro. Es en este contexto que logra ser medular la labor de los artistas, deportistas e intelectuales, con la realización de espectáculos, propaganda radial y televisiva, manifestando su apoyo al referéndum. La incorporación de color, las banderas, las escarapelas, la música, la canción distintiva de la campaña y los símbolos patrios, están 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, contribuye a reforzar los vínculos más allá de pertenencias partidarias u organizacionales.

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

Hay algo que transmitir, que deberá ser rápidamente comprendido, ya sea que la resolución del ciudadano sea a favor o no, de lo que se le propone. 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

²⁶² Ídem. Pág. 9

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 la comprendió pero no estuvo de acuerdo. Tomar en cuenta estas consideraciones nos pueden ayudar a comprender por qué hubo instancias de referéndum que no lograron concretarse en Uruguay. El caso más ilustrativo a nuestro entender, es el del referéndum en Defensa del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico Nacional de 1998. La complejidad de la Ley N° 16.832 y la nominación que se le adjudicó a la convocatoria por el referendo no colaboraron a que el tema se entendiera. A su vez, el escaso de tiempo con que se contó al optar por la vía corta, donde la ciudadanía debió acudir voluntariamente a las urnas, fueron factores –entre otros- que incidieron de modo negativo en la propuesta. También plantea la duda de si se trata de un tema que pueda ser plebiscitado o requiera de otras herramientas que no necesariamente implican la utilización de mecanismo de democracia directa.

4. El protagonismo sindical y sus matices

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. No obstante, en oportunidad de realizarse el referéndum en Defensa de las Empresas Públicas, la empresa consultora Factum formuló la siguiente pregunta: ¿Puede usted mencionar qué sectores de la vida nacional promueven el referéndum? El 23% contestó que era el Frente Amplio, el 12% el PIT-CNT, mientras el 53% manifestó no saber, el resto se lo atribuía a figuras políticas. En el imaginario colectivo era la política la que ocupaba el primer lugar, según la opinión señalada por los montevideanos. Pero lo más llamativo era el dato de que más de la mitad de los encuestados desconocía quién impulsaba la convocatoria.

En el caso de la Ley de Empresas Públicas cuando se comenzaban 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”.²⁶³ No fueron consultados los sindicatos de PLUNA y de 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 (...) como 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 sobrevenía. Nosotros fuimos estudiando y analizando. Buscamos en la prensa, en libros (tomamos) contacto con otros dirigentes de Costa Rica y de Argentina”.²⁶⁴ En plena discusión parlamentaria los sindicalistas iban al Parlamento para saber qué estaba pasando en torno a la ley, quiénes eran los legisladores que apoyaban y quiénes no, o quiénes podrían cambiar su posición. Todos los esfuerzos estuvieron concentrados en que la ley no contara con los votos necesarios. Se buscaron apoyos de las Juntas Departamentales del interior del país. La cobertura a nivel nacional con que cuenta SUTEL facilitó el poder llegar a los diferentes lugares del interior.

La Ley N° 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 referéndum ya que era un mecanismo vinculante que permitiría derogar la ley. Y en torno 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: en una primera instancia, la derogación total que proponían los sindicatos de PLUNA e ILPE, y la derogación parcial, que proponía ANTEL. En este caso y como

²⁶³ Entrevista a Carlos Longo, realizada en noviembre de 2006. Dirigente sindical del Sindicato de Iso trabajadores de las telecomunicaciones (SUTEL). Integrante de la Comisión pro referendun en Defensa de las Empresas Públicas.

²⁶⁴ Entrevista a Carlos Longo. Ídem

ya lo mencionamos, serían derogados los cinco artículos en torno a 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. Finalmente los sufragios emitidos dieron lugar al referéndum donde se votaría por “SÍ” o por “NO” a la derogación parcial.²⁶⁵ Como efecto inmediato el referéndum comenzó a ser identificado con ANTEL. El hecho de que la población no hubiese optado por la papeleta rosada, demostraba que era la postura más moderada la que prevalecía. Esto llevó a que dentro del movimiento sindical aquellos sectores que se habían opuesto a la derogación parcial tuviesen que redefinir estrategias.

En SUTEL coincidieron sindicalistas votantes de la izquierda con otros de los partidos tradicionales. Fue esta diversidad la que se expresó en las asambleas y discusiones como así también amplió el radio de injerencia de los sindicalistas, al poder llegar con mayor facilidad a los legisladores representantes del gobierno que impulsaban la ley y tratar de incidir en que cambiaran su posición. Más aún, cuando dentro de las colectividades políticas, no existía una posición unánime sobre la misma.

Un rasgo a considerar es que muchos de sus organizadores habían participado en el referéndum 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. Todos estos eran factores que confluían y favorecían en términos de experiencia, al momento de emprender las acciones por el referéndum. El resto de las organizaciones que participaron junto al movimiento sindical, estuvieron básicamente representadas por la Federación de Cooperativas cuyos integrantes contaban también con una larga trayectoria de resistencia bajo la dictadura y en el momento de la concertación hacia la

²⁶⁵ 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 referéndum y si el mismo 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% votaron por la rosada (derogación total). Hubo un millar de votos anulados, en muchos casos por la confusión de la gente en relación a las papeletas blancas y rosada y 16.138 votos fueron observados, (son aquellos que votaron fuera de su distrito). A partir de aquí se fue a la segunda votación que se produciría el 1º de octubre de 1992, en donde el 29,8% dio lugar al referéndum y por la derogación parcial.

apertura democrática. De igual manera pasaba con la Asociación de Jubilados y con la Federación de Estudiantes Universitarios.

En el caso de los cooperativistas y jubilados la participación se justificaba también en el compromiso que ambas organizaciones habían adoptado con relación al uso de la democracia directa ante temas en disputa que interesaban a todos. Ambas organizaciones además habían experimentado sectorialmente la utilidad del mecanismo²⁶⁶.

Las posiciones del Foro Batllista y de la Cruzada 94 pertenecientes al Partido Colorado, que votaron parcialmente la ley, las divergencias internas que mostraba el Partido Nacional (partido de gobierno), donde hubo figuras que no solo no aprobaron la ley sino que apoyaron las acciones por el referéndum y algunas de ellas que a título personal integraron la Comisión, y la oposición del FA y su articulación con los sindicatos y organizaciones sociales, convirtieron a esta consulta en una enriquecedora experiencia democrática.

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

²⁶⁶ En el caso de FUCVAM es el año 1983 bajo la dictadura, cuando el Consejo de Estado aprueba el decreto – ley 15.501 por el cual se establece que las unidades cooperativas de vivienda pasarán a regirse por normas que conceden a los socios la propiedad individual y exclusiva de sus unidades. A partir de entonces la Federación decidió convocar a un referéndum para derogar el decreto. *“El 28 de febrero de 1984 se lanza la campaña y en un día se recogen 330 mil firmas a nivel nacional. Salieron 10.000 compañeros por todo el país. La gente firmaba en contra de la dictadura. En muchos departamentos la recolección de firmas fue prohibida como en San José y Salto. Finalmente la propuesta quedó sin efectos al producirse el retorno a la democracia”*. FUCVAM incluyó esta demanda a la mesa de la CONAPRO. A partir de esta experiencia y por resolución de la Asamblea Nacional se declaró que *“por principio democrático todo referéndum tendrá nuestro apoyo, a manera de devolución de cómo el pueblo uruguayo se portó y apoyó a FUCVAM”* Entrevista a Gustavo González, realizada en diciembre de 2007. Ex presidente y actual dirigente de FUCVAM.

Y en el caso de los jubilados, como se mencionó anteriormente, fue en noviembre de 1989, que la Asociación impulsó el plebiscito 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. Los resultados fueron contundentes al obtener el 81,8% de los votos a favor de la iniciativa.

cambios que esto implicó en la fisonomía de las localidades de Belén y Constitución, convirtiéndose en lo que suele denominarse “pueblos fantasmas”. 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 pasarán a ser desocupados.

Luego llegó el turno de los combustibles, pero aquí el Poder Ejecutivo propuso un proyecto de Ley a partir del cual se pondría fin al monopolio de ANCAP. Desde la oposición el discurso en defensa de la 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. Esto llevó a que al interior del sindicato de ANCAP, existieran sectores que no se oponían a la ley, mientras otros entendían que se trataba de una “privatización disfrazada”.

La confusión fue mayor cuando la Mesa Política del Frente Amplio aceptó co-redactar la 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, ya que consideraron 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 FA donde daban a conocer sus argumentos en tanto la ley no debería ser votada. A su vez las bases frenteamplistas también presionaban a la fuerza política para que cambiara su posición.²⁶⁷

Luego de varias asambleas y largas discusiones, los trabajadores de ANCAP resolvieron que en caso de ser aprobada la ley se iría a referéndum. 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”.²⁶⁸ El proceso inicial lo hizo el sindicato y en buena medida estábamos

²⁶⁷ Entrevista a Daniel Esteves. Ídem.

²⁶⁸ Entrevista a Hugo de Mello. Ídem.

solo con el apoyo del PIT-CNT (...) El Frente se suma después (...) pero costó que los propios trabajadores lo entendieran”²⁶⁹.

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 Bancarios del Uruguay (AEBU) fue negociar con el gobierno la 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”²⁷⁰.

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.²⁷¹ Desde el punto de vista político se aspiró a democratizar la vida política 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’”.²⁷² En la administración de Vázquez se le otorgó especial importancia al transporte colectivo²⁷³. Entre 1995-1999 y 2000-2004 la gestión estuvo a cargo del arquitecto Mariano Arana que priorizó llevar a cabo el Plan de Ordenamiento

²⁶⁹ Entrevista a Mónica Correa. Ídem.

²⁷⁰ Moreira, Constanza. Ídem. Pág. 104

²⁷¹ Garcé, Adolfo. El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional. Revista Nueva Sociedad N° 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552, http://www.nuso.org/upload/articulos/3484_1.pdf Págs. 120-121

²⁷² Garcé, Adolfo. Ídem. Pág. 122.

²⁷³ 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*”. Garcé, Adolfo. Ídem. Pág.121

Territorial. Por efecto de la crisis de 2002, cayó la recaudación de la administración municipal y el plan quedó suspendido.²⁷⁴

El talón de Aquiles de la gestión frentista fue el plan de tercerizaciones que dispusieron los jerarcas en sus respectivas administraciones, y que implicaron 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 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 llevaban a que la izquierda abandonase principios rectores de su programa de gobierno y no respondiera a 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 con relación a la reforma del Estado, destacan la actitud privatista 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 hacía a nivel municipal.

En el marco de estos desacuerdos que se planteaban con relación a la administración municipal, es que tuvo lugar en el 2002, un paro por tiempo indefinido por parte de los funcionarios municipales, que ocuparon las oficinas de la comuna y bloquearon sus accesos. La demanda de estos trabajadores se centraba en torno al incumplimiento de un convenio firmado con las autoridades, en el que se establece el ajuste salarial según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este conflicto representó un desafío para la coalición de izquierda. Quedaron 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.

²⁷⁴ La caída en la recaudación de la administración municipal empantanó 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 13.000 a 8.400 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, Adolfo. Ídem. Pág. 124.

De cualquier manera - sostenía Fernando Nopitsch, jerarca de la administración municipal- el conflicto tiene cosas positivas porque a la izquierda nos hace replantearnos muchas cosas ante la eventualidad de ser gobierno dentro de pocos años. Por ejemplo como encarar la situación con los sindicatos. Los planteos sindicales no siempre coinciden con los de la fuerza política. Cuando uno administra recursos públicos se da cuenta, de que son finitos, mientras que el sindicato legítimamente cada vez quiere ganar más y tiene ideas corporativas. Pero uno tiene que decir que no. (..) Tenemos que tomar conciencia de que desde junio de 2002 estamos viviendo un país distinto. Todos somos más pobres, todos nos dimos un baño de realidad”.²⁷⁵

Pero los desencuentros trascendían el ámbito municipal y seguían dándose esta vez entre el EP-FA y el sindicato de ANCAP y quedó demostrado ante la posibilidad de que el sindicato impulsara el referéndum luego de que fuera aprobada la ley en cuya redacción participaron legisladores frenteamplistas. Cuando se aprobó la Ley N° 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 referéndum) porque la inmensa 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”.²⁷⁶ Finalmente la ley había sido aprobada con la mayoría de los votos, excepto los del EP-FA, que a partir de ese momento apoyó la iniciativa a referéndum.

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,

²⁷⁵ “Director municipal advirtió que no todo el Frente “tiene cultura de gobierno”; “no hay presupuesto que banque” todas las propuestas” Semanario Búsqueda, 24 de diciembre de 2002. Pág. 15

²⁷⁶ Entrevista a Hugo de Mello. Ídem.

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".²⁷⁷ Los legisladores criticaron al sindicato de ANCAP por no haber manifestado antes su oposición y manteniéndose en silencio. Y responsabilizaron a la izquierda ante el cambio de actitud, buscando generar conflicto en la interna frentista, donde destacadas figuras se opondrían a dicha convocatoria, por entender que la ley era buena.

Iniciadas las acciones pro referéndum y en plena etapa de recolección de firmas, se produce el cierre de la planta de Alcoholes (2002) ubicada en Montevideo. Aquí se le plantea una disyuntiva al sindicato. Si dejaban pasar la acción del gobierno y se concentraban en la recolección de firmas o deberían ocupar la planta en respuesta a lo ocurrido. Finalmente esto fue lo que ocurrió. Si bien no pudieron evitar que la planta se 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 referéndum. La gente salió barrio por barrio, casa por casa y salimos a la calle verano e invierno juntando firmas, fue maratónico"²⁷⁸.

Durante la recolección de firmas, se interpusieron dos campañas, la de la Unión Ferroviaria²⁷⁹ y 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 realizaba una fuerte autocrítica por parte de los distintos gremios y llamaba a realizar un plan de movilizaciones con el fin de reunir las firmas para el referéndum 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.

²⁷⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. Segundo período ordinario 62ª sesión extraordinaria. N° 144. Tomo 409. 11 de diciembre de 2001. Pág. 483.

²⁷⁸ Entrevista a Mónica Correa. Ídem.

²⁷⁹ Los trabajadores de la Administración de Ferrocarriles del Estado se oponían a los artículos N° 22, 150, 156, 157, de la Rendición de Cuentas N°.17.556 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. Estos funcionarios optaron por ir al referéndum, 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.

Al estado de confusión imperante, se sumó el apoyo dado a la iniciativa de la Ley durante el proceso de sanción legislativo por parte del EP-FA, lo cual dificultaba la adhesión de los propios frentistas²⁸⁰. El hecho de que senadores del Frente Amplio hubiesen participado de su redacción, como lo había dispuesto la Mesa Política, y que a la hora de votar, el Frente lo hiciera por la negativa y se plegara al referéndum, no dejó de confundir a la ciudadanía. Esto generó 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 parcialmente porque el referéndum llegó a adquirir tanto protagonismo. Su singularidad estará dada en que será el primer referéndum que cuente con el apoyo político solo del Frente Amplio. “El resultado del referéndum expresaba el enorme descontento de la gente con el gobierno, profundizando las asimetrías entre gobierno y soberano se constituiría en una suerte de “ensayo” para las elecciones de 2004.”²⁸¹

Desde la dimensión social se logra advertir que por las propias circunstancias que vivía el país, el referéndum 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.

Con respecto a la experiencia social en torno al Plebiscito del Agua y como ya se mencionó, las actividades se iniciaron tempranamente en Uruguay. Ya en 1992 fueron conocidas las intenciones de privatizar el agua, por parte del gobierno. A través del régimen de concesiones, el gobierno otorgó a las empresas Aguas de la Costa, Aguas de Barcelona y Uragua la potestad de gestionar sobre el agua potable y el saneamiento,

²⁸⁰ “Dirigentes sindicales planteaban que cuando “salimos a recoger firmas lo primero que se nos plantea es que hay fuerzas progresistas que (apoyaron) la ley (...) admito 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”. Semanario Búsqueda, 14 de noviembre de 2002. Pág. 12. Montevideo.

²⁸¹ Moreira, Constanza. Ídem. Pág. 115.

en los departamentos de Maldonado y años después en Canelones. Gradualmente las empresas transnacionales hacían su aparición en territorio uruguayo.

En el año 2000 se crea la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida que estuvo integrada por el sindicato de OSE, organizaciones vecinales y organizaciones ambientalistas, FUCVAM, FEUU, ONAJPU²⁸², como así también se contó con el apoyo y asesoramiento de destacados abogados constitucionalistas, docentes de la Facultad de Ciencias, de Ingeniería y de Arquitectura. Se establecieron formas de funcionamiento horizontal, donde no existieron protagonismos, ni liderazgos y donde todo lo que se discutía y se resolvía era colectivamente y por consenso. Las movilizaciones fueron permanentes. Luego de ser resuelto por la Comisión, que el tema del agua debería ser plebiscitado, surgió un documento alternativo de Reforma Constitucional. En el mismo se establece que el agua es un derecho humano fundamental: la norma tenía que asegurar el libre acceso del ciudadano, al mismo tiempo de preservar todos los afluentes y acuarios.

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, se aborda el tema de las indemnizaciones a las empresas ya radicadas en territorio nacional. Este punto será el más discutido y el que generará desencuentros para alcanzar el apoyo a la campaña por parte de los políticos. Lo cierto, es que la propuesta logra ser inédita y eso la hizo trascender 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

²⁸² Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas de Uruguay.

era la defensa del agua pero luego era una defensa del ciclo hidrológico y el tema de la cuenca tenía que tener 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 quienes son los principales actores en la definición de las políticas. Le da poder a las localidades sobre el agua, soluciones técnicas y presupuestales”.²⁸³ Luego de haber obtenido aproximadamente 100 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 por parte de las empresas de lo acordado con el gobierno. Estos vecinos se movilizaron junto a 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 y estuvieron pautadas en un principio, por la soledad de estas organizaciones y la invisibilidad de sus movilizaciones y protestas, para luego dar lugar a una verdadera hazaña electoral como lo fue la Reforma Constitucional. Esta campaña se caracterizó por la construcción de redes al interior del país al incluir 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, permitieron que los organizadores se proveyeran de otras realidades, junto a las redes mundiales con las cuales la Comisión se vinculó alcanzando un nivel de cooperación tal, que transformó al plebiscito en un foco de atención mundial. Esto a su vez posibilitó que el tema del agua quedara inicialmente vinculado a la defensa del medio ambiente. Ya no se trataba solo de preservar el agua, sino su defensa, por considerarla un derecho humano fundamental y proyectarla en el desarrollo sustentable del Uruguay.

²⁸³ 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. Actualmente presidenta de FFOSE.

El 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, más aún cuando en la elección de 2004, la izquierda podría resultar ganadora en primera vuelta. Pero por otro lado, le planteo desafíos e incertidumbres. Eran tiempos electorales, tiempos de promesas y de pugnas partidarias. El 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 del Dr. Jorge Larrañaga con respecto a la Reforma del Agua y los contactos y viajes del candidato del EP-FA-NM, Tabaré Vázquez a España,²⁸⁴ preocuparon a los organizadores. La Reforma del 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 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, al ponderar un funcionamiento horizontal y deliberativo, poniendo en discusión como tema de interés, el medio ambiente.

El movimiento sindical transitó estas experiencias de manera intensa. Lo vivido en cada uno de los referendos es valorado 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, que llevan a que la Central los asuma como parte de su épica. Esto la posiciona de manera diferente ante el poder político, particularmente aquellos gremios que estuvieron directamente involucrados, donde permanece aún la hazaña cumplida y ante cada conflicto se la vuelva a recordar.

²⁸⁴ “La reforma constitucional sobre el agua amenaza convertirse en un nuevo dolor de cabeza para el FA, que incurre en contradicciones”. Semanario Búsqueda, 8 de julio de 2004. Pág. 5. Montevideo.

El recurrir al referéndum y/o plebiscito 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 debería acudir a otros mecanismos que fueran considerados de mayor efectividad.

Logrado el objetivo, las Comisiones se disuelven y no se continúan las acciones. Todo da a entender que al expresarse la voluntad popular, se da cierre a este proceso. La excepción ha sido la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida que continúa 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 tener en cuenta que a pocos días de ser votada la reforma, la Mesa Política del Frente Amplio retiró a sus delegados de la Comisión, mientras han permanecido las demás organizaciones. A partir de aquí, las acciones han estado encaminadas a efectivizar la decisión electoral manifestada por la ciudadanía, en particular que se concrete 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 dan motivo a que la Comisión permanezca.

5. La participación de las mujeres y los jóvenes

En todas las campañas las mujeres participaron, tanto como sindicalistas, militantes sociales, partidarias y desde los hogares. Las reformas económicas provocaron modificaciones, tanto en el espacio urbano como rural. En el mundo del trabajo los cambios producidos tuvieron efectos y fueron sentidos por el núcleo familiar. El temor al desempleo, a lo cual se asociaban las privatizaciones, agudizó esta percepción familiar de pérdidas. En la medida en que las campañas avanzaban en el debate sobre las privatizaciones, la temática irrumpió en el ámbito privado.

Esto permitió que muchas mujeres entendieran que la firma y el voto eran “su granito de arena” para evitar reformas que en lo personal se visualizaban como amenazadoras de su integración familiar. La participación femenina se produjo desde el espacio público pero también privado. Este es un rasgo singular que muestra la acción colectiva en estas campañas. Desde múltiples lugares ellas participan activamente, en algunos casos desde roles tradicionales en su condición de amas de casa, aportando como

costureras confeccionando pasacalles, banderas, y/o como cocineras en la elaboración de comestibles para obtener finanzas para la campaña.

Las mujeres que logran visibilidad son aquellas que integran las brigadas, que participan en las distintas comisiones: de propaganda, finanzas, atención a los medios de comunicación etc. Y aquellas que asumen como sindicalistas, cargos de responsabilidad y dirección de la campaña, como fue el caso de Susana Dalmás, presidenta del sindicato de SUTEL y presidenta de la Comisión pro referéndum en Defensa de las Empresas Públicas (1992). Poco tiempo después de finalizado el referéndum, Susana Dalmás fue invitada a integrar Asamblea Uruguay, un nuevo sector que surgía dentro del Frente Amplio y que será liderado por el entonces senador Danilo Astori. En las elecciones de 1994 es elegida diputada, se inicia de esta forma su carrera política que no se ha detenido y actualmente es senadora de la República por el mismo sector.

El otro caso es el de Adriana Marquisio, sindicalista de base de FOSE, luego presidenta de la Comisión pro Plebiscito en Defensa del Agua y por la Vida y actualmente presidenta del sindicato. “En los preparativos de la campaña electoral de 2004 recibí ofrecimientos para integrar listas partidarias, para ser diputada pero no acepté. Tengo un claro respeto hacia el trabajo social. Creo que ser portavoz de lo social es la capacidad de comunicar lo que la gente siente y eso se sabe y se conoce si se está con ella. La responsabilidad es impresionante. Los liderazgos son naturales. Yo no había hablado nunca a la prensa y como pude dije lo que pude, pero transmitía lo que la gente sentía... Otro hecho de importancia luego de la campaña fue cuando la Mesa Representativa del PIT - CNT me designó como principal oradora del acto del 1º de mayo de 2005, el primer acto bajo un gobierno de izquierda, yo lo entendí como un gran reconocimiento a la campaña (del agua) y al triunfo de una concepción de ver la realidad”.²⁸⁵

En ambos casos todo hace pensar que las campañas impulsaron el desarrollo de una carrera política y/o sindical, proyectando a estas mujeres a la escena nacional. Aunque no es exclusivo de las mujeres. De igual manera pasó con los dirigentes varones, es el

²⁸⁵ Entrevista a Adriana Marquisio. Ídem.

caso de ANCAP donde la dirección de la campaña fue colectiva y predominantemente masculina. Luego de instalado el gobierno de izquierda en marzo de 2005, los dirigentes Germán Riet y Daniel Martínez, que habían participado en la dirección del referéndum de ANCAP, fueron designados para ocupar cargos en el ente: Daniel Martínez fue designado presidente de la institución y Germán Riet asesor. Posteriormente en el 2008 Daniel Martínez es nombrado Ministro de Industria y Energía, y en estos tiempos fue un nombre que se manejó dentro de las candidaturas a Presidente de la República por el Frente Amplio.

Todo lo cual confirma por parte del Frente Amplio una política de cooptación de aquellos cuadros sindicales que durante las campañas se destacaron y tuvieron cargos de responsabilidad. De esta manera existe un reconocimiento hacia estas trayectorias y aprendizajes y se los potencia a nivel político. Con lo cual, la hipótesis de que los referendos han colaborado en el crecimiento electoral de la izquierda y le han ofrecido a la coalición nuevas figuras de relevo, queda confirmada.

La participación juvenil es institucional desde las organizaciones a las cuales se pertenecía. Es así como los jóvenes universitarios lo hicieron desde la FEUU y los cooperativistas a través de FUCVAM; de igual manera sucedió con los jóvenes pertenecientes a organizaciones ambientalistas.

La presencia de organizaciones ambientalistas marcó una impronta en la acción colectiva uruguaya, a partir de lo cual, se incorporaron otros mensajes y perspectivas a la temática del agua, y una nueva sensibilidad hacia temas que se comenzarían a imponer en el país. Se advierte, especialmente en el Plebiscito del agua, cambios generacionales, donde los jóvenes adoptan un mayor protagonismo e incentivan su participación. Y esto se verifica en los últimos años donde la movilización juvenil se ha dado en torno a la legalización del aborto, por la despenalización de la marihuana y en las concentraciones en la explanada de la Intendencia Municipal de Montevideo de jóvenes que representan al movimiento de hurgadores²⁸⁶.

²⁸⁶ Hurgadores son hombres y mujeres que salen con un carro tirado por un caballo a revisar la basura, para obtener aquellos materiales que luego reciclan en los alrededores de su vivienda, ubicada en los asentamientos urbanos y suburbanos de Montevideo y en el interior del país. La prensa informaba: *“centenares de los 9.000 mil hurgadores que la Intendencia Municipal de Montevideo tiene registrados, se instalaron ayer en la explanada de la comuna para protestar contra la detención de los carritos que*

La campaña en defensa del agua permitió también la emergencia de un nuevo actor social, el vecino. El barrio como tal se transformó en un espacio de rápida socialización, lo que facilitó la comunicación. Este es el caso de Rina, una mujer con experiencia gremial y política que nos da su testimonio del trabajo en el barrio: “El agua para mí era un tema apolítico, era un derecho fundamental, yo participé, no tenía nada claro qué era el tema del agua y me informé. Se crearon las Casas del agua, quien quisiera podía poner la casa a disposición. En esas casas particulares se invitaba a los vecinos, todos éramos conocidos. Se los invitaba a informarse y se les pedía la firma. Poníamos pancartas afuera para que se distinguiera como una “casa del agua”. Lo otro importante fue que en el barrio me empezaron a identificar como la “señora del agua”, los propios vecinos me llamaban así. Otra de las cosas que hice fue visitar las escuelas, se pedía autorización y se entraba a las clases con documentación para compartir con los niños y les explicábamos sobre el tema del acuífero, del agua. En ningún momento se hablaba del plebiscito, íbamos para generar conciencia. Fue una experiencia inolvidable”.

Maruja, recuerda: “Me interesé por los temas del agua, no tenía idea y era un tema que no me preocupaba. Si bien había nacido en una zona de Maldonado, yo tengo 80 años, que carecía de agua en aquellos tiempos, no asocié el tema hasta que comencé a militar en la Comisión. Mi consigna cuando salía a buscar firmas era que “sea del partido que sea vote por el agua”. Mi casa fue una “casa del agua”. Llamé a los niños del barrio para que pintaran las paredes y el muro principal de mi casa con figuras relativas al agua: un arroyito, unas canillas, de todo fue pintado. Luego la habilité y allí recibía a los vecinos que venían a informarse. La gente preguntaba y mostraba interés. También cuando iba a San Carlos, mi pueblo, juntaba firmas y hablaba con los vecinos, todos me conocían, yo había nacido allí. Si tuviera que hacer una síntesis de lo que fue la campaña del agua diría solidaridad práctica y concreta. Más allá del tema del agua, lo fundamental era que no la privatizaran, eso fue lo medular. Yo hablaba con todos: blancos, colorados y frentistas”.

Tanto los hombres, como las mujeres asumen una variedad de funciones a lo largo de cada una de las campañas. En el caso de las mujeres deja una impronta peculiar porque a diferencia de los hombres, ellas se movilizan, participan, viven una intensa experiencia, sin embargo, finalizadas las campañas, muchas de ellas se repliegan al ámbito privado y recuerdan con nostalgia lo vivido. Esta experiencia debería ser atendida, comprendida y continuada en defensa de sus propios derechos, que la mayoría de las veces se desconoce.

Ellas son portadoras de experiencia pero también aprendizaje que debe ser autovalorado. Nos ocurrió en el desarrollo de esta investigación, comprobar que algunas mujeres entendían que el papel principal lo habían tenido los varones, pero no ellas. Finalizadas las campañas muchas de estas mujeres sienten que quedaron a la sombra. Otras dan a entender que es necesario que lo hecho se les reconozca, (reconocimiento externo y desde figuras de autoridad para ellas), para que de algún modo se compenetren de su valía y otra, que puede ir de la mano de lo anterior, es poder dar cauce a “eso” que convive dentro suyo y ahora, deben aquietar o sujetar o simplemente, no saben dónde ponerlo. Sin duda la importancia del tema amerita un estudio en profundidad.

6. La conformación de una “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 en la integración de las comisiones de figuras políticas, pero fundamentalmente de figuras procedentes del movimiento sindical y organizaciones sociales, dan muestra de que esto fue 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.

La construcción de una “arena cívica” es una especie de foro donde los actores confluyen con un mismo fin, más allá de sus procedencias, pertenencias y lealtades, en busca de una salida, donde todos de una manera u otra, interactúan para hacerla posible. ¿Qué es una Arena Cívica? Anne Mische la definen 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”.²⁸⁷ En la formación de esta “arena” distingue tres etapas. Una etapa primaria donde los actores sociales y políticos mantienen su segmentación sectorial, cada uno con su proyecto y propuesta. La segunda etapa donde los actores comienzan a mezclarse intersectorialmente, y finalmente la tercera, donde se produce la convergencia cívica. En todas ellas intervienen dos mecanismos socioculturales, la interanimación que es el proceso por el cual los actores entretrejen 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 que se dan 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 en la cual la acostumbrada segmentación organizacional o sectorial se rompe. Es aquí donde se da la convergencia que se expresa en diferentes etapas que hacen la acción constitutiva del movimiento cívico.

Para comprender la conformación de esta “arena cívica” es necesario hacer referencia a la historia política de Uruguay. Y en particular referirnos a la construcción de ciudadanía que ha estado tempranamente vinculada a los partidos políticos hasta su consolidación más moderna. Ella ha sido expresión de una fuerte asociación entre 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 define con proyección político-centrica, dando nacimiento a una democracia que asegura el

²⁸⁷ Mische Ann., Pattison, Philippa (2000) « Composing a Civic Arena: Publics, Projects, and Social Settings », *Poetics*, 27, 2-3, p. 163-194. Aquí las autoras desde un enfoque sociológico y matemático, analizan el proceso de *impeachment* al presidente Fernando Collor de Mello en Brasil. Para ello, 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 en el tiempo.

imperativo político “de la conciliación y del pacto”.²⁸⁸ 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”²⁸⁹. Esta concepción es la que impregna al imaginario colectivo donde la política se ubica en un lugar rector de las relaciones societales.

La implantación de este peculiar modelo de ciudadanía no estuvo exento 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 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 (lingüístico, religioso, cultural, etc.) 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”.²⁹⁰

Esta forma de concebir la ciudadanía se articuló con todo 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"²⁹¹ 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

²⁸⁸ Sobre el tema ver en Caetano, Gerardo. (1989) *La República Conservadora (1916 - 1929)*, 2 tomos, Fin de Siglo. Montevideo.

²⁸⁹ Sobre el tema ver en Caetano, Gerardo-Rilla, José-Pérez, Romeo. (2000) Cambios recientes en el sistema político concebido como una partidocracia. En varios. *Los Partidos Políticos de cara a los '90*. FCU, Montevideo.

²⁹⁰ Pareja, Carlos (1989) *Polifonía y jacobinismo en la política uruguaya*, en Cuadernos del CLAEH, N° 49 y 51 1989.

²⁹¹ Ídem.

reflejaron también de manera visible los efectos perdurables de esa uniformación extrema en las modalidades de inclusión ciudadana en el país.²⁹²

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 el 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”.²⁹³

Este escenario se mantiene estable bajo la dirección del bipartidismo, hasta la aparición de un tercer contrincante. La presencia de la izquierda organizada, cambia las reglas de juego. La articulación socio-política que caracterizó la conformación de las Comisiones que dirigieron las distintas campañas, dio muestra de nuevos tiempos. 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 este proceso.

La conformación de la “arena cívica” se produce en el desarrollo mismo de la campaña y se activa y es eficiente en el tramo final en que los ciudadanos votan. Es aquí donde los acuerdos y alianzas se explicitan, asegurando de esa manera que los resultados sean favorables para quienes impulsan la consulta. Esto da cuenta también de la complejidad

²⁹² Ver en Barrán, José P.- Caetano, Gerardo -Porzecanski, Teresa (ed.), *Historias de la vida privada en el Uruguay* (Tomo 3). Montevideo, Taurus, 1996-1998.

²⁹³ Sobre el tema ver en Beisso, María del Rosario- Castagnola, José Luis (1989) Las adhesiones políticas de izquierda en el Uruguay, “un caso de politicocentrismo” En *Cultura política. partidos políticos. Ideologías, política y participación. Uruguay*. Cuadernos del CLAEH. N° 49. Montevideo.

de este proceso, donde todos sus componentes pasan a ser casi una obra de ingeniería política y social, donde una no puede prescindir de la otra.

CAPÍTULO V

CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA: UN BINOMIO COMPLEJO

1. ¿Más democracia, menos ciudadanía?

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; 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.

En el debate se logran percibir dos aspectos en los cuales parecen existir coincidencias entre los autores. Por un lado, se constata que en América Latina la democracia es pobre y desigual, por otro, que su análisis no puede quedar al margen de 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 prácticas democráticas²⁹⁴, 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 globalización y sus múltiples transformaciones, que no deja región, ni latitud del planeta ajena a la profundización de los cambios en curso”.²⁹⁵

La pobreza ha sido objeto de estudio de distintas disciplinas y actores académicos, políticos y sociales. En la década del ’90 son los organismos internacionales que focalizan el interés en el tema. En 1990 es publicado el Informe del Banco Mundial donde se señala: “Siguen siendo formidables las barreras que hay que superar para hacer

²⁹⁴ Caetano, Gerardo. (2007) Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en la América Latina contemporánea. En *Democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Director Waldo Ansaldi. FCE. Buenos Aires. Pág. 183

²⁹⁵ Ídem. Pág. 235

que la pobreza disminuya en todo el mundo”²⁹⁶. Luego las Naciones Unidas decretarán que la década del '90 tendrá por objetivo eliminar la pobreza. Y se señala: “La pobreza, cuya medida y estudio ha sido objeto de múltiples definiciones e innumerables metodologías, continúa abierta a todos los abusos imaginables”²⁹⁷. En el 2000 el informe del PNUD señala 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”.²⁹⁸

Desde las Ciencias Sociales, la pobreza y 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 categoría de población, justificando así su aniquilación o 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.²⁹⁹

En esta misma línea de pensamiento, 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 (de 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, beneficiándose de un montón de información, de experimentación, de conocimientos y experiencias estéticas, y las

²⁹⁶ Banco Mundial. (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. Indicadores del desarrollo mundial*. Washington: Banco Mundial.

²⁹⁷ CETIM. (2005) “Lucha contra la pobreza”: el alibí de los mundialistas1” en (http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=240)

²⁹⁸ Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. *SUPERAR LA POBREZA*
<http://www.undp.org/povertyreport/SPANISH/Spfront.pdf>

²⁹⁹ Jelin, Elizabeth. *Exclusión, memorias y luchas políticas*.
<http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso1/jelin.pdf> Págs. 92-93

mayorías excluidas, descolgadas de ese mundo de bienes y experiencias.³⁰⁰ Una cultura a la que pocos acceden. Lo que supone nuevas formas de percibir y de sentir, de oír y de ver, que lleva 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, y lleve a que las contradicciones se profundicen 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 fragmentación social que se perpetúa en la región, Ansaldi señala que fue la aplicación de las políticas neoconservadoras en los '90, lo que provocó el debilitamiento de los lazos de solidaridad y la exacerbación de las desigualdades. Dando lugar a un régimen de *apartheid social*, donde grandes contingentes de personas viven la segregación socioeconómica y cultural.³⁰¹ No obstante, la democracia parece estar protegida por lo que es una “fiscalización global” que informa y denuncia la violación de los derechos civiles y políticos, pero a la vez no puede contener la degradación de los derechos sociales y económicos. Lo que lleva a que algunos admitan que la dimensión social de la democracia es un elemento del pasado y, en el caso de América Latina, una utopía desechable (si no desechada), casi tanto como la revolución”.³⁰²

Al respecto, Nun entiende que se ha tenido en cuenta la dimensión política, se dio por descontada la dimensión civil y se le restó 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”,³⁰³

³⁰⁰ Ver en Barbero, Martín. J, (1996) “Heredando el futuro. Pensar la educación desde la comunicación”, *Nómadas* N° 5, Bogotá y también en Barbero, Martín J.-Ochoa, Ana M. (2005) Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de los popular en *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas..* Coord. Mato, Daniel. CLACSO. Buenos Aires.

³⁰¹ Ansaldi, Waldo (2003) Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias. Publicado originariamente en *Temas y Debates*. Año 7, N° 6 y 7. Rosario. Nov. Pág. 5.

³⁰² Ansaldi, Waldo (2003) Pág. 10.

³⁰³ Nun, José (2001) *Marginalidad y exclusión social*. FCE .Buenos Aires.

condujo a los gobernantes y técnicos a sustentar este argumento sin advertir, “que esto se postulaba en un continente donde se han establecido regímenes políticos de democracias representativas”.³⁰⁴ Para Nun 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.³⁰⁵ 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.

Por su parte el PNUD a partir de 2004 reconoce que las tendencias halladas en relación con la *ciudadanía social* son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque además, 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.³⁰⁶ En este informe se observa 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.”³⁰⁷ Se entiende que para que esto suceda se requiere de partidos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que excede los reclamos sectoriales.³⁰⁸

³⁰⁴ Nun, José. Ídem. Pág.64

³⁰⁵ Nun, José. Ídem. Pág. 65.

³⁰⁶ Caputo, Dante. Ídem Pág.26

³⁰⁷ Caputo, Dante. Ídem. Pág.27

³⁰⁸ Caputo, Dante. Ídem. Pág.34

Caetano reconoce los avances de la democracia en América Latina y 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 el mismo, permite rehabilitar la creación de otros espacios en una búsqueda constante por superar “los déficit 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”³⁰⁹.

En el reconocimiento de estos 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 deben comenzar a preguntarse -sostiene Jelin- ¿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 dismantelar las formas autoritarias de distribución del poder y poner en vigencia derechos y otorgar legitimidad a los actores sociales.³¹⁰ 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 lo cual 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.³¹¹

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 ella se sustenta en la cohabitación de libertades políticas con severas limitaciones materiales. Lo que supone riesgos, ya que los ciudadanos dejan de depositar

³⁰⁹ Caetano, Gerardo. Ídem.

³¹⁰ Jelin, Elizabeth. (1996) La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad. En *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Elizabeth Jelin y Eric Hershberg. Ed. Nueva Sociedad. Caracas. Pág.114.

³¹¹ Jelin, Elisabeth..Ídem. Pág. 125.

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, dando lugar a que el flagelo de la corrupción se haga presente con efectos diferentes y abarque nuevas dimensiones. Lo nuevo está dado en que somos protagonistas de una corrupción estructural que se expande y adopta mayor visibilidad, a la que no le es ajeno los procesos de privatización de empresas estatales. En el entendido de que esto ha supuesto el traspaso de riqueza- como lo entiende Ansaldi- del Estado al sector privado, campo más que propicio 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 sienten 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 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”.³¹²

La corrupción adopta formas institucionalizadas en la esfera política que juegan en contra de la calidad de la democracia. Lo que O’Donnell denomina *accountability horizontal* definido como “La 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”.³¹³ 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

³¹² Ansaldi, Waldo. Ídem. .Pág. 107.

³¹³ O’Donnell, Guillermo (2001) *Accountability Horizontal*. (2001) La institucionalización legal de la desconfianza política. En *Estado de derecho y democracia en América Latina*. Isonomía N°14 /abril. Pág. 7.

existe un trato correcto de la policía o la justicia, sería un caso en donde se pone en tela de juicio el componente liberal de esa democracia y se cercena severamente a la ciudadanía”³¹⁴.

Esta constatación es la que lleva a que no podamos pensar a la ciudadanía y la representación política – indica 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.³¹⁵ Se apela a una renovación teórica, de lo contrario, se corre el riesgo ingenuamente de pensar en políticas igualitarias con el riesgo de impulsar nuevos círculos de exclusión.

1.2.Derechos y responsabilidades ciudadanas

Las transformaciones económicas producidas en los '90 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 exigió otros, que pasaron por el reconocimiento de la diversidad en términos étnicos, de género 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 política - partidaria. Esta creencia tomó cuerpo en los diferentes movimientos sociales de la región.

Nuevos y viejos movimientos sociales logran a través de sus acciones poner en evidencia lo incompleto o no universal de la democracia, y reclaman legitimidad al otorgar autoridad a su experiencia, a partir de la cual se construyen. Experiencia que da muestra del carácter regresivo que ha tenido la recomposición capitalista en nuestro continente, donde la protesta ha asumido un papel estratégico para hacer oír la voz de los acallados y dar visibilidad a las víctimas. Surgen así nuevas prácticas y valores

³¹⁴ Ver en O'Donnell, Guillermo (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Paidós. Buenos Aires.

³¹⁵ Caetano, Gerardo. Ídem. Pág.191.

alternativos, que desmienten las construcciones hegemónicas de mundos sociales que se jactan de superioridad política, de coherencia y unidad en las identidades³¹⁶.

Los ciudadanos se incorporan a movimientos sociales y a través de los mismos intentan dar a conocer sus demandas, sus quejas, su frustración y descreimiento en el sistema político. Muchos de estos movimientos no tienen cauce institucional, lo que para algunos analistas, plantea la necesidad de devolver contenidos y capacidades de transformación a la política.³¹⁷ Sin embargo, para otros, se trata de que los actores sociales se confirmen institucionalmente. En situaciones de pobreza extrema, estas capacidades y potencialidades están ausentes. “No puede haber movimientos sociales de grupos subordinados si no cuentan con un mínimo de acceso y un mínimo de ‘humanidad’, tanto en el sentido material como en el de pertenencia a una comunidad y en la capacidad de reflexión involucrada en la construcción de identidad”.³¹⁸

A partir de estas apreciaciones, hay autores que entienden que la ciudadanía es un sentimiento de comunidad, una forma de “capital social”.³¹⁹ Esto puede suponer relaciones sociales que se alteran y dan cabida a disputas por proyectos. Dagnino analiza la realidad de los movimientos sociales en Brasil y de qué manera, dada la apertura democrática, estos han pasado a ser portadores de un proyecto democratizador propio, frente a la imposición del proyecto neoliberal. En su análisis hace referencia a la disputa que se establece entre ambos proyectos y da lugar a una reapropiación conservadora por parte de la élites y funcionarios neoliberales del lenguaje de los movimientos sociales en Brasil. Es la denominada “confluencia perversa” que se revela precisamente en el hecho de que, apuntando hacia direcciones opuestas y antagónicas,

³¹⁶ Ver en Scott, Joan. (1999) "La experiencia como prueba", en *Feminismos literarios* (Neus Carbonell y Meri Torras Comp.) Madrid, Arco.

³¹⁷ Ansaldi, Waldo (2006) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de la larga duración.* En *La democracia en América Latina, un barco a la deriva.* Ansaldi, Waldo (Director) FCE. Buenos Aires. Págs. 106-107

³¹⁸ Jelin, Elizabeth: “¿Ciudadanía emergente o exclusión?”. En *Movimientos sociales y ONGs en América Latina en los años 90* en Revista Sociedad N° 8, Abril de 1996, Buenos Aires. Pág. 61.

³¹⁹ Noya Miranda, Francisco Javier. (1997) Ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a ciudadanía y clase social, de T.H.Marshall. En Revista REIS.79/97 Pág. 268. Madrid.

ambos proyectos requieren una sociedad civil activa y propositiva”³²⁰ Una reapropiación conservadora a partir de la cual Dagnino manifiesta la crisis discursiva de los proyectos democrático-participativos de corte emancipatorio. En esa disputa, “donde las oscilaciones semánticas o las dislocaciones de significado son las armas principales, el ámbito de la práctica política se constituye en un terreno minado donde cualquier paso en falso puede conducir al campo del adversario. La perversidad está en el dilema que esta disputa establece, creando una tensión que actualmente recorre la dinámica del avance democrático en Brasil”.³²¹

Para el caso argentino Svampa señala el surgimiento de nuevos modelos de ciudadanía restringida³²² y designa con el nombre “modelo asistencial participativo” la reservada para los sectores excluidos de la matriz neoliberal. Este tipo de ciudadanía está basado en tres grandes pilares: una política focalizada, la omnipresencia del Estado y la participación en redes comunitarias. En esencia, es una un tipo de ciudadanía que exige la auto-organización de los excluidos, pero a la vez conlleva el control del Estado, a través de un conjunto de mediaciones (políticas sociales y mediadores específicos) que apuntan al control (y reproducción) de la pobreza.

El neoliberalismo se apropió de la ciudadanía; para ello se revive la concepción liberal tradicional y se reducen los signos colectivos de ciudadanía. Es lo que Svampa define como “una fuerte dinámica de colectividad, que significó para numerosos individuos y grupos sociales la entrada en la precariedad, si no la pérdida de los soportes sociales y materiales que durante décadas habían configurado las identidades laborales”³²³ Las fronteras del trabajo asalariado se vieron reformuladas así como también la capacidad de representación y reclutamiento del movimiento sindical. La sociedad argentina experimentó a su vez una especie de cercenamiento donde los comportamientos sindicales incidieron, especialmente aquellos grandes sindicatos nucleados en la CGT, que terminaron apoyando al modelo neoliberal a cambio de ciertos espacios de poder.

³²⁰ Dagnino, Evelina. Sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil. Pág.3.
http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura_recreacion_y_deporte/sistema_distrital_de_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf

³²¹ Dagnino, Evelina. Ídem. Pág. 4

³²³ Svampa, Maristella. Ídem. Pág. 75

En Argentina “el proceso de desregulación e individualización no sólo significó el declive y la fragmentación (política y social) de la ciudadanía, sino también la legitimación generalizada de modelos de ciudadanía restringidos, que no poseen alcance universalistas ni aspiraciones igualitarias”³²⁴. A partir de estos nuevos modelos se redefinen las formas de acceso a los bienes y servicios sociales dentro de la lógica de la economía de mercado. Una nueva configuración social donde existen sectores que tienen soportes materiales y simbólicos y se autorregulan individualmente y aquellos que no cuentan con recursos y para los cuales el modelo reserva- sostiene Svampa- formas compensatorias, que incluyen muy especialmente la de exigencia de autoorganización colectiva y comunitaria.

En los noventa y retomando a Dagnino podemos entender que siempre que hay disputa existe la perversidad entre “los imperativos desde arriba” con claros objetivos de control social y la recomposición de la gobernabilidad y la resistencia “desde abajo”.³²⁵ El campo minado a que hace referencia Dagnino, donde muchos sucumbieron, otros supieron abrir brechas, hacer del defecto virtud potenciando las luchas en el marco de las disputas³²⁶. En el caso argentino surgen redes de sobrevivencia dentro del empobrecido mundo popular, lo que fue configurando un nuevo tejido social caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial. Nuevas redes territoriales que paradójicamente aparecen y aseguran el control y dominación neoliberal, a través de las políticas sociales compensatorias, al tiempo que se han convertido también en el lugar de producción de movimientos sociales innovadores.

Lo que nos lleva a admitir que la discusión sobre ciudadanía y el papel que ésta juega en la consolidación de la democracia, requiere no solo de reconocimientos de derechos sino también de 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

³²⁴ Svampa, Maristella (2005) Ídem. Pág. 79

³²⁵ Svampa, Maristella. (2008) *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI-CLACSO. Buenos Aires. Pág. 113

³²⁶ Svampa, Maristella. Ídem. Pág. 114.

demanda por respeto y ampliación de derechos y por un sentido de pertenencia, anclados en identidades colectivas.³²⁷

En términos de responsabilidades ciudadanas puede también analizarse la explosión social de los años '90, donde se advierte la incorporación de formas de acción colectiva, a través de mecanismos de democracia directa. Se piensa que haciendo un uso prudente y responsable de estos mecanismos, se podrá evitar su utilización demagógica y contribuir 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. Aspecto que no deja de ser relevante en un continente como América Latina donde la pobreza y desigualdad persisten.

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, no discutir alternativas y tener que 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”.³²⁸ 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”.³²⁹

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.

³²⁷ Jelin, Elizabeth. Ídem. Pág.119

³²⁸ Altman, David. Ídem. Págs. 206 -207.

³²⁹ Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Pág. 26.

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”³³⁰. De igual forma se admite que estas vías de participación legal y legítima aún siguen siendo insuficientes para aliviar al ciudadano de los problemas de representatividad.

En los noventa, el uso de estos mecanismos -referéndum y plebiscito- tomó cuerpo en América Latina y las iniciativas surgen a partir de los movimientos sociales, exigiendo 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 y para ello 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”.³³¹ Puede considerarse también que su utilización profundiza el sentimiento de pertenencia a una comunidad cívica, dando 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”.³³²

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 pensado 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

³³⁰ Zovatto Garetto, Daniel. Ídem. Pág. 26.

³³¹ Caetano, Gerardo. Ídem.

³³² Noya Miranda- Francisco Javier. Ídem Pág. 279.

simultáneamente, a darle a los individuos autonomía suficiente para participar y para decidir.³³³

Los referéndums revocatorios producidos en estos últimos tiempos en Venezuela y Bolivia son demostrativos de los diferentes usos que se puede realizar de los mecanismos de democracia directa y de qué forma su utilidad muestra cambios sustantivos en el nuevo escenario sociopolítico latinoamericano. Son estas consultas producidas “desde arriba” que apelan a la consulta ciudadana como única opción para definir y profundizar el proceso democrático. y donde 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 referéndum 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 .autorrepresentación político-social. Lo notable de ello es que, pese a su marcada heterogeneidad y una fuerte tendencia al corporativismo, estas organizaciones supieron confluir en dos consignas comunes: la nacionalización de los hidrocarburos y la realización de una Asamblea Constituyente”.³³⁴

Asistimos hoy a un cambio de época –señala Svampa- que se manifiesta en el entrecruzamiento de tendencias marcadas por líneas de continuidad y a la vez líneas de ruptura con respecto a las pautas dominantes neoliberales de los años noventa. En este nuevo escenario los movimientos sociales más allá de sus asimetrías, complejidades y matices revelaron ser “algo más que una respuesta defensiva frente a los cambios en la correlación de fuerzas sociales y las fuertes transformaciones de sus condiciones de vida y reproducción”³³⁵. Y han logrado desarrollar una dimensión proactiva. Lo que lleva a tener en cuenta 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

³³³ Lissidini, Alicia. Ídem.

³³⁴ Svampa, Maristella- Stefanoni, Pablo. Ídem.

³³⁵ Svampa, Maristella (2008) Ídem. Pág. 114

democracia directa a partir de la acción colectiva no institucional, donde cobra relevancia la asamblea y la cuarta dimensión que es la demanda de autonomía.³³⁶

A lo que habría que agregar los casos de movimientos cívicos insertos en delicados y complejos procesos ligados a las consultas populares que no manifiestan un carácter defensivos en relación a las reformas neoliberales, tampoco una conducta antagónica, sino nuevos usos y practicas que dan cuenta de la emergencia de una ciudadanía proactiva y propositiva, que recrea y fortalece la propia tradición institucional del país. Los casos de Costa Rica pero particularmente de Uruguay son demostrativos al respecto. Ambos países compartieron la experiencia de instrumentar consultas ciudadanas ante el avance privatizador, siendo en Uruguay donde esta práctica se sistematizó por más de una década, obtuvo resultados favorables y la acción colectiva institucionalizada se generalizó y caracterizó los comportamientos sociales. Es así como la promoción de consultas a la ciudadanía requirió de capacidad de movilización, recursos económicos y humanos, pero al mismo tiempo impulsó el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos.

2. Entre la fragmentación y la confirmación de ciudadanía

En el marco de estas consideraciones es que introducimos el análisis de la experiencia uruguaya en el uso de los mecanismos de democracia directa. ¿Cuáles son los aportes teóricos que surgen de la misma? ¿Cómo analizar cuando en la fragmentación, la ciudadanía se confirma generando cambios que revierten a la sociedad en su conjunto? ¿En qué medida su uso ha contribuido a fortalecer a la democracia uruguaya? Intentaremos responder a estas preguntas. Previamente, daremos cuenta de dos aspectos que se hacen insoslayables para una mejor comprensión de lo ocurrido en Uruguay. Hacemos referencia a los efectos de la crisis económica - financiera de 2002 y el déficit migratorio que experimentó el país.

³³⁶ Svampa, Maristella (2008) Ídem.

2.1. La crisis de 2002 y sus efectos

La situación económica del país a lo largo de la década del '90, y lo sucedido a partir de la crisis de 2002, dan cuenta de un proceso de paulatino deterioro y posterior crisis, que en definitiva contribuyó a una nueva configuración de la sociedad uruguaya. Entre 1991-1998 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”³³⁷. 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 estabilización 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 sobresalen: la reducción de la inflación, el aumento del crédito, la mejora de las expectativas de los agentes económicos, el abaratamiento de los bienes importados etc.³³⁸

Luego vendría la fase recesiva (1999-2001). En esta oportunidad 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. La economía uruguaya a su vez, perdió competitividad en la región especialmente con Brasil en 1999, “en que se verifica una maxidevaluación con muy baja inflación en ese país y la lentitud en su ritmo (creció solo un 6,8% en el trienio)”. A lo que sumó “la recesión y deflación en la Argentina (la economía argentina cayó 8,1% en el trienio”³³⁹. 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 en 1999-2000 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 encontraba la economía. En el

³³⁷ Antía, Fernando (2002) Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, diciembre, número 015.FLACSO. Sede Academia de Ecuador. Quito-Ecuador. Pág.146

³³⁸ Antía, Fernando. Ídem. Pág. 146

³³⁹ Antía, Fernando. Ídem. Pág. 147

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 y se esperaba “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”.³⁴⁰

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 en la nada. 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”.³⁴¹ Lo que se ha denominado el “efecto contagio”, vino a poner en evidencia la fragilidad y declive ya presente desde 1999 en la economía uruguaya. El PIB cayó 7,8% y el déficit fiscal ascendió a 4,5% del PIB en los doce meses terminados 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: el canal 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”. El canal de las expectativas de los agentes económicos, que al ver lo que ocurría en Argentina previeron que lo mismo sucedería en Uruguay y tomaron sus recaudos. Lo cual agudizó la recesión y contrajo el gasto doméstico. Y finalmente el canal financiero, que fue el más gravitante, y terminó en una crisis financiera de entidad. Esto se expresó en un primer momento en una fuga de capitales, “se retiraron mas de 6.000 millones de dólares de los depósitos constituidos en el sistema bancario, casi 46% del total existente

³⁴⁰ Antía, Fernando (2002) Uruguay 2002: contagio, crisis bancario y perspectivas. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, diciembre, número 015. FLACSO. Sede Academia de Ecuador. Quito-Ecuador. Pág.147

³⁴¹ Antía, Fernando (2002) Ídem. Pág.147

a fines de 2001. Los depósitos de los no residentes cayeron en un 65% y los de residentes casi en un 30%”.³⁴²

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, con un sistema bancario extremadamente expuesto al “riesgo argentino” junto a fallas del Banco Central en los controles. A lo que 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.

2.2. Empobrecimiento social

En la prensa daban a conocer las comunicaciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) con respecto a 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 al 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”.³⁴³ Los analistas advertían en primera instancia, que estos datos solo cubrían “a la población urbana (ciudades con más de 5.000 habitantes), dejando por lo tanto de lado al país rural. En segundo lugar, porque toda proyección al resto del país encuentra límites coyunturales, como es el caso de esa verdadera caja negra que representa la migración en las cifras oficiales”.³⁴⁴

Los impactos de la crisis se hicieron sentir fuertemente en el mercado de trabajo. Vigorito sostiene que la crisis vino a agudizar lo que “ya se advertía desde el segundo

³⁴² Antía, Fernando (2002) Ídem. Pág.148.

³⁴³ “Este año se “quebraron” históricas tasas de desempleo en el Uruguay”. Diario La República. 29 de diciembre de 2002. Montevideo.

³⁴⁴ Ídem.

lustro de la década del noventa. Entre 1994 y 1998 la economía creció, mientras el ingreso medio de los hogares captado por las Encuestas Continuas de Hogares, descendía. 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”³⁴⁵.

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”³⁴⁶. Pero 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”³⁴⁷. Un estudio realizado por Bucheli y Furtado sobre la distribución del ingreso entre 1998-2002, sugiere 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. Vigorito por su parte, sostiene 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”³⁴⁸.

³⁴⁵ Ver en Pellegrino, Adela- Vigorito, Andrea (2005) La emigración uruguaya durante la crisis de 2002. INSTITUTO DE ECONOMIA. Serie Documentos de Trabajo. DT03/05 <http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT03-05.pdf> Pág.7.

³⁴⁶ Pellegrino, Adela- Vigorito, Andrea Ídem. Pág.7

³⁴⁷ Pellegrino, Adela- Vigorito, Andrea Ídem. Pág. 8

³⁴⁸ Amarante, Verónica – Vigorito, Andrea (2007). Evolución de la Pobreza en el Uruguay.2001-2006.PNUD-UNFPA-INE. Montevideo.

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 (del 16,7% al 31,2%) y llegó al 32,6% en 2004, pese al crecimiento récord del PBI 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.”³⁴⁹ Estos autores señalan que en los últimos tiempos surge un hecho preocupante, que la indigencia haya dejado de ser un fenómeno estadísticamente marginal, *casi invisible* en los datos. Todo lo cual 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 30 años”.³⁵⁰

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, desconfianza y 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 los 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 por la falta de acuerdos políticos, que permitieran

³⁴⁹ De Armas, Gustavo- Filgueira, Fernando (2007) En busca del tiempo perdido. Las tareas del Uruguay social del siglo XXI. En *Uruguay: Agenda 2020*. Coord. Rodrigo Arocena- Gerardo Caetano. Ed. Taurus. Montevideo.2007. Pág. 99.

³⁵⁰ De Armas, Gustavo-Filgueira, Fernando. Ídem. Pág. 99.

concretar soluciones frente a su estallido. La crisis confirmaba también el fracaso del modelo neoliberal del cual Argentina había sido un discípulo ejemplar. El tema de las privatizaciones argentinas volvía a estar en el tapete. En el entendido de que las consecuencias que tuvo la reforma del Estado no fueron menores, cuando se piensa en la crisis de 2001 en este país.

Para la izquierda y los sectores sociales organizados, ratificaba lo acertado de frenar este proceso en Uruguay, a pesar de lo cual 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, hubiesen contribuido a aumentar la brecha social. Es de tener en cuenta que en el caso uruguayo los factores exógenos tuvieron un mayor peso.

Las soluciones adoptadas con respecto a 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, junto a 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 que estas soluciones eran insuficientes, en la medida en que la economía argentina no era salvaguardada por este organismo simultáneamente.

Una buena síntesis de cómo sería recordado ese año, la realizó el escritor Jorge “Cuque” Sclavo que desde la prensa sostenía: “2002 será desafiliado 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 capicúa... 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”.³⁵¹ Desde el humor se trató de exorcizar lo vivido.

³⁵¹ “Modos de despedir el 2002” SEMANARIO Búsqueda, 24 de diciembre de 2002. Pág.15. Montevideo

2.3. El déficit migratorio

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 personas 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 100 mujeres”³⁵². Otro dato a tener en cuenta para lograr percibir las connotaciones que en términos demográficos vive el país, está dado en que la población sometida a la pobreza es notoriamente más joven que la población no pobre. Y es esta población pobre la que refleja el grueso de la natalidad del país, mientras en los hogares no pobres la natalidad desciende.

Lo que conduce a que Uruguay sea calificado “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 familiares, fueron novedades demográficas que

³⁵² Paredes, Mariana (2008) Estructura de edades y envejecimiento de la población en *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Coordinadora Carmen Varela Petito. Trilce. Montevideo. Pág. 26.

esbozaron un nuevo "paisaje poblacional".³⁵³ Son datos reveladores de esta situación, que los nacimientos bajaron un 20% entre 1996-2005 y la tasa bruta de natalidad ha disminuido del 18,18% a 14,86% entre esos mismos años.³⁵⁴

Las proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos en 1989, donde se preveía que la emigración descendería lentamente y que a partir de 2000 el saldo migratorio se reduciría hasta llegar a cero,³⁵⁵ fracasaron ante la crisis de 2002. A partir de la cual "la población reaccionó con un nuevo flujo migratorio, con un saldo negativo que se puede estimar en 126.000 personas, alrededor del 3,7% de la población media total del país, en el período 1996- 2006"³⁵⁶. Lo que ha llevado a sostener que en el contexto latinoamericano, Uruguay figure entre los países con mayores porcentajes de emigrantes sobre la población total"³⁵⁷.

2.4. Los que se van y los que se quedan

En la medida en que el país se ve diezmado por la diáspora de jóvenes, el ejercicio de la ciudadanía se resiente ante la ausencia de estos ciudadanos. Por otra parte, a quienes emigran se les plantea la imposibilidad de hacer uso de derechos de ciudadanía, lo que refuerza en muchos casos su sentido de pertenencia que se expresa en la demanda hacia el Estado uruguayo del voto consular. Una forma diferente de sentirse incluidos en las decisiones trascendentes del país.

³⁵³ Pellegrino, Adela- Calvo, Juan José. (2007) ¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas. En Arocena, Rodrigo- Caetano, Gerardo. *Uruguay: Agenda 2020*. Ed. Taurus. Montevideo. Pág. 64.

³⁵⁴ 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. Pellegrino, Adela - Calvo, Juan José. Ídem. Pág. 64.

³⁵⁵ "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". Pellegrino, Adela. - Calvo, Juan José. Ídem. Pág. 64

³⁵⁶ Pellegrino, Adela. - Calvo, Juan José. Ídem. Pág. 67

³⁵⁷ Pellegrino, Adela (2008) La población y el crecimiento. En *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Coordinadora Carmen Varela Petitto. Trilce. Montevideo. Pág.15.

Se produce una nueva configuración nacional de la ciudadanía que altera la forma de pertenencia de los migrantes por el tema de la distancia. Esto da muestra de la relevancia del tema migratorio si debatimos sobre ciudadanía. Y lleva a que estos movimientos deban ser reconocidos en su dimensión exclusiva, de la línea que separa un «adentro» de un «afuera». Se trata de la definición de los códigos de inclusión dentro del espacio de la ciudadanía y, contextualmente, la regulación de los mecanismos de exclusión. Ante lo cual, el Estado está cotidianamente obligado a pensar y repensar sus causas y soluciones. Desde la perspectiva nacional uruguaya la ausencia de estos ciudadanos que emigran en busca de un futuro mejor, es vista como pérdida y en muchos casos, como alejamiento transitorio pero a largo plazo, por entenderse que aún las posibilidades para los jóvenes siguen siendo limitadas.

Simultáneamente a este proceso que se expresa en la ida de los jóvenes, están aquellos que permanecen en un ámbito donde persisten e incluso se agudizan, altos grados de exclusión social. Se produce una “confluencia de determinaciones que – desde el mercado, el Estado y la sociedad- tiende a concentrar la pobreza entre los jóvenes y a que estos al sentirse excluidos adopten conductas ilícitas, violentas, escapistas o anómicas y lejos estén de mostrar participación en la toma de decisiones activamente”³⁵⁸. No obstante estudios realizados recientemente en Uruguay sobre poblaciones pobres que viven en asentamientos de Montevideo, permite relativizar este panorama que comúnmente predomina en cómo y de qué forma vemos a estos jóvenes. En tal estudio se conocieron opiniones y percepciones de estos sectores, referidos al futuro de sus vidas y del país, entre otros. En relación a su propio futuro, el 75% de las mujeres y el 70,8% de los hombres que viven en los asentamientos manifestaron que en cinco años “va a estar mejor” y solo el 5,2% de los hombres y el 6,4% de las mujeres opinaron que “estará peor”. Con respecto al país “el 61,1% de las mujeres y el 62,5% de los hombres consideran que el “Uruguay tiene futuro”, mientras el 88% de los hombres y el 80,1% de las mujeres opinan que “los uruguayos se quejan demasiado” y ambos sexos casi coincidieron en considerar que “a los uruguayos les cuesta cambiar” (90,6% y 90,5% respectivamente).³⁵⁹ El 53,5% de los encuestados

³⁵⁸ Ver en Villa, Miguel (Coordinador) 2000. *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*. CEPAL – FNUAP. Santiago de Chile.

³⁵⁹ Sobre el tema ver en Achugar, Hugo. (2007) Cultura en situación de pobreza en Achugar, H-Radakovich, R, Rapetti, S-Dominzain. *Cultura en situación de pobreza. (Encuesta realizada a poblaciones*

manifestó su deseo de mudarse de barrio para lograr oportunidades, por ejemplo conseguir trabajo y el 63% declaró “no sentirse discriminado, ni mal mirado”.

Una serie de respuestas da a entender que existen bolsones de ciudadanos desperdigados por el territorio nacional que padecen la pobreza pero que quieren salirse de ella. Por lo que no necesariamente, su condición de pobres debe hacernos pensar que son prescindentes con relación a su participación en la toma de decisiones. No se trata con esto de deificar a la pobreza sino lo que “importa es saber que la pobreza constituye una doble realidad. Es en primer lugar, una penosa realidad para cientos de millones de seres humanos que carecen de lo suficiente para vivir. Luego es, también una construcción social, un discurso, siempre subjetivo, sobre lo que la pobreza es en sí y sobre lo que deberían ser los pobres. Por ello no pueden existir cifras “correctas” sobre la pobreza, ya que cada definición, cada intento de medida, traduce “los valores de sus autores.”³⁶⁰ Como plantea George Simmel, la lucha contra la pobreza responde siempre a las necesidades de los no pobres.³⁶¹

Por otra parte, están aquellos que permanecen en el país y que de una forma u otra se encuentran insertos institucionalmente y a través de organizaciones ya sean políticas, laborales, liceales, universitarias, cooperativistas, ambientalistas; mantienen un comportamiento activo que viabiliza el relevo generacional que parece estar experimentando la acción colectiva en Uruguay. De todas maneras, el hecho de que Uruguay sea un país pequeño cuya población apenas excede los tres millones de habitantes, hace que el peso y repercusión que la emigración tiene en la composición de la estructura social, sea relevante al momento de proyectar su crecimiento en todas las áreas, más aún en términos de ciudadanía.

El empobrecimiento social y el fenómeno de la emigración son pilares sobre los cuales se sustenta la realidad uruguaya. Desde aquí debemos comprender la impronta que

que viven en Asentamientos de Montevideo). Observatorio Universitario de Políticas Culturales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UDELAR <http://www.modusvivendis.com/docs/cultura.pdf>

³⁶⁰ Achugar, Hugo (2007) Cultura en situación de pobreza en *Achugar, H-Radakovich, R, Rapetti, S-Dominzain. Cultura en situación de pobreza*. Ídem.

³⁶¹ Achugar, Hugo (2007) Ídem.

muestra la sociedad, donde convive una ciudadanía que se fragmenta, pero a la vez, se confirma en el uso sistemático de los derechos, para resolver problemas que se entiende, incumben a todos.

3. Cuando la acción activa a la ciudadanía

Lo anteriormente señalado provocó una nueva configuración social y nacional de la ciudadanía. Esta se vio fragmentada, pero a la vez confirmada en el uso de nuevas prácticas ciudadanas que dieron lugar a la concreción de movimientos cívicos. Estos movimientos determinan, como cualquier movimiento social, el desarrollo de la teoría, porque exigen nuevos enfoques, de creación de categorías que logren arrojar luz a lo sucedido. Con el objetivo de poder entender por qué los individuos en el intento de dar soluciones a problemas, se embarcan en la acción colectiva y la diversidad que esta 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 reportan unas a otras. Donde todos deben confluír en el desarrollo de las acciones ya que el no hacerlas supone la frustración de los emprendimientos. La utilización de mecanismos de democracia directa implica que la temporalidad de las acciones debe adaptarse a los tiempos constitucionalmente establecidos. Un tiempo que debe ser asumido por todos, incluso por quienes se oponen a la consulta. 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 el de la defensa del patrimonio. Un tiempo con ritmos y velocidades diferentes en el proceso histórico, como diría Braudel³⁶², o al decir de Elías, “el tiempo como símbolo de coordinación social”³⁶³. A lo que se deben agregar las “motivaciones” que llevan a que cada uno de los individuos se desprenda

³⁶² Ver en Guerra Manzo Enrique. Norbert Elías y Fernand Braudel dos miradas sobre el tiempo. 393 <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/595/59504908.pdf>

³⁶³ Ver en Navarro, Eduardo Vicente. La sociología del tiempo en Norbert Elias. <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/vicente42.pdf>

transitoriamente de intereses personales y sectoriales en base a lo que Tilly denomina “intereses compartidos” y de ello depende el tipo de movilización adoptada.

Se trata de compartir valores, como sostiene Killan, tener una meta, un objetivo, lo cual posibilita un sentido de pertenencia, que es lo que ayuda a diferenciar a los que están a favor y quienes en contra. Estos valores pasan, en el caso uruguayo, por defender el patrimonio estatal apelando a la ciudadanía, alcanzando de esta forma un sentido de unidad. Son valores inter e intrageneracionales que otorgan 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 fracasa. Para ello es tomada en cuenta la reacción opositora, en el entendido si actúa de manera flexible, represora o contenedora.

Al mismo tiempo se advierte que por detrás de las acciones, existe una serie de factores desencadenantes que son parte del contexto en que se insertan las campañas pro referendo y pro plebiscito. En todas ellas, se logra tener 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, dando lugar a cálculos de costo y beneficio, que quedan plasmados en los acuerdos entre los actores sociales y políticos.

Lo cual nos lleva a subrayar, otro de los rasgos de estas acciones que se expresa en la conformación de una “Arena Cívica”³⁶⁴: la articulación sociopolítica donde actores de diferentes organizaciones coinciden, más allá de sus intereses y proyectos, en una situación final definida y compartida por todos. Es en esta “arena” donde los actores confluyen y más allá de sus procedencias, lealtades y pertenencias, buscan una salida donde todos de una manera u otra interactúen para hacerla posible. Es en la conformación de esta “arena” donde se entretajan las redes, acuerdos y alianzas que dan lugar a la interanimación entre distintas organizaciones y proyectos. Todo lo cual colabora, al otorgarle a las acciones un sentido identitario donde los aliados externos y

³⁶⁴ Mische Anne., Pattison P. Ídem.

apoyos ocasionales quedaran claramente definidos.³⁶⁵ Y 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.

Las acciones emprendidas en Uruguay dan a conocer la capacidad que la sociedad tiene de actuar sobre sí misma. Es la historicidad de que nos hablan Melucci y Touraine, la capacidad de la sociedad de transformarse y 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 ser abordado solo desde la visión estructural que nos lleva a suponer que lo sucedido es 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 engrandecer su historia de luchas sociales y conquista de derechos, que se entiende, están siendo 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. El apelar a un mensaje que a todos llegara en defensa del patrimonio, la utilización de los símbolos patrios en la propaganda, las canciones emblemáticas, las 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 señalan Melucci y Touraine. Lo que a su vez permite reconocer al adversario y a los aliados. Desde la cotidianeidad estas identidades actúan y pasan por estados de latencia e invisibilidad hasta que irrumpen en el espacio público donde confluyen factores explicativos estructurales, pero también simbólicos y culturales. La acción no solo desde lo instrumental sino desde la historia, porque responde a una historia identitaria,

³⁶⁵ Ver en Diani, M. (1998) Las redes de los movimientos sociales: una perspectiva de análisis. En *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. P.Ibarra y B.Tejerina (Comps) Taurus. Madrid.

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 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 su papel integrador. Una serie de creencias oficia de salvaguardia ante la imposición de un modelo económico que pone en juego pertenencias y lealtades en base a las cuales la sociedad percibe 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 lo es 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.

El 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 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 ser de mayor utilidad al otorgar legitimidad a sus decisiones y les asegura solucionar el problema en cuestión. Lo cual supone 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 pasa por ofrecer otra alternativa ante un proyecto de país que está concebido fuera de la sociedad. Es en el marco de la implementación de la reforma del Estado, a partir de la cual a la lógica electoral se le incorpora la lógica del referendo.

3.1. Ciudadanía reactiva y propositiva

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 pone en cuestionamiento sus propias bases, esto le exige un rol activo. Es esta convicción que explica y justifica el sostenido ejercicio de acciones institucionales, a través de las cuales los uruguayos han podido prever resultados a futuro, ya que de ello depende el éxito o invalidación parcial del modelo económico, al que vinculan con su propia existencia.

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, y 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 tiende a incidir en la toma de decisiones políticas. Se puede llegar a pensar que lo que existió en estas campañas plebiscitarias fueron proyectos en disputa. En la práctica, quizás 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. Y se intentó dejar al descubierto la diversidad existente entre ambos y de esa forma, repensar las relaciones existentes³⁶⁶. Lo cierto es que el desarrollo de estas consultas implicó la puesta en marcha de experiencias acumuladas de hombres y de mujeres y la forma como es "tratada" y "vivida" por los individuos en su propia cultura y subjetividad.

Para algunos analistas la decisión de apelar a la ciudadanía respondió al concepto batllista de la sociedad y del Estado que se entiende está fuertemente arraigado 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 perjuicio

³⁶⁶ Dagnino, Evelina. Ídem.

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”.³⁶⁷

Otros entendieron que eran “tendencias conservadoras existentes en una sociedad que procesa con extrema lentitud los cambios, tendencias que le han dado estabilidad pero han adormecido el espíritu de riesgo”.³⁶⁸ Los hay que opinan que lo sucedido responde a consignas emotivas donde la defensa del patrimonio pasó a ser central y al 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 las mismas se convirtieran en carne propia de la ciudadanía. Faltó otorgarle esperanza a la población y confianza en los cambios que las mismas traerían.³⁶⁹ 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”³⁷⁰. 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 a la falta de consenso político, para plantear una reforma estructural del Estado.

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 política-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

³⁶⁷ “El “Sí” y sus efectos”. Daniel Gianelli. Semanario Búsqueda., 17 de diciembre de 1992. Pág.2. Montevideo.

³⁶⁸ Ídem. Pág.2.

³⁶⁹ “Las dos almas del referéndum”. Claudio Paolillo. Semanario Búsqueda, 15 de octubre de 1992.. Pág.2. Montevideo.

³⁷⁰ El “Sí” y sus efectos. Ídem. Pág.2.

predominante, es admisible que se llegue a esta 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 producen un cambio estructural en las reglas de juego y de intereses individuales y/o sectoriales: se pasa a una preocupación por nuevos fenómenos que emergen a la vida pública y política y tienen que ver con problemas comunes a toda la sociedad.³⁷¹ Es una nueva lógica de las acciones que fomenta nuevas formas, más allá del Estado, y contribuye a un reordenamiento de las fuerzas en disputa. La acción colectiva permite que los individuos se identifiquen y delimiten el problema en cuestión³⁷² y reconoce la existencia de ciudadanía al reconocerse como personas con derechos, a reclamar derechos. Este derecho a ejercer la acción se convierte también en un asunto de derechos de ciudadanía³⁷³.

Tampoco se toma en cuenta la experiencia de que son portadores 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 por la recuperación de la democracia al momento de implementar las campañas. Es una generación que entra a la democracia colmada de esperanzas y expectativas y tendrá que hacer frente a una serie de cambios impuestos desde las cúpulas gobernantes y hace uso de su experiencia para obstaculizar estos intentos. A partir de los '90 un nuevo tipo de elector aparece, el ciudadano activo, propositivo, que más allá de las resoluciones de los partidos tradicionales, se ubica con sus propias demandas haciendo uso de la democracia directa. La lucha desde las instituciones, da muestra del grado de creatividad de estos sujetos para invalidar la embestida privatizadora. Por otra parte un aspecto que pasa desapercibido y que explica el uso de la vía institucional, es el valor que se le otorga a

³⁷¹ Eder, Klaus (1998) La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales? En Pedro Ibarra- Benjamín Tejerina. (Comp.) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Ed. Trotta. Valladolid.

³⁷² Cruz, Rafael (2000) El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática. En Pérez Ledesma, Manuel (Comp). *Ciudadanía y democracia*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.

³⁷³ Cruz, Rafael. Ídem.

la democracia, de la cual se sienten constructores y responsables de su defensa y fortalecimiento.

La articulación sociopolítica y las estrategias establecidas por la oposición, complejizan y hacen poco previsibles los resultados finales de estas campañas. En la mayoría de los casos siempre estuvo presente la derrota sufrida cuando en el referendo de 1989, esto actuó sistemáticamente, porque se podía ganar pero también perder. Por otra parte, que el voto sea obligatorio en la etapa final y que la ciudadanía no tenga otra opción que ir a votar, tampoco hace predecibles los resultados. Es aquí donde la conformación de la “arena cívica” muestra su efectividad al poner en evidencia que los acuerdos sean 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 se llega a votar luego de un largo de 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 dio a conocer su posición. Lo que permite inferir que ante cambios que resultan ser trascendentales para el país, la sociedad manifiesta su voluntad de incidir en la toma de decisión. Sin apartarse de la institucionalidad, el colectivo demanda derechos y a la vez hace uso de los mismos, lo que le permite deliberar sobre temas a los cuales identifica con su propio devenir.

3.2. Democracia representativa y delegación

Las definiciones y calificativos como también las categorías que construyamos para entender mejor el funcionamiento, los procedimientos, las tipologías de la democracia, pueden llegar a ser innumerables. De todos modos creemos que la tipología utilizada por O'Donnell en sus estudios sobre democracia, donde distingue la democracia representativa y la democracia delegativa, sigue siendo la más acertada para comprender el complejo proceso latinoamericano.

Las delegativas son aquellas democracias que no son –ni parecen encaminadas a ser– democracias representativas; ellas presentan características que inducen a llamarlas “democracias delegativas”(…) aunque no son democracias consolidadas (es decir institucionalizadas), la democracia delegativa puede ser duradera –en la mayoría de los casos no se vislumbra ni una amenaza inminente de regresión al autoritarismo ni avances hacia la democracia representativa- se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de la relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término del mandato. Las medidas de gobierno no necesitan guardar ningún parecido con las promesas de su campaña (...) los candidatos presidenciales victoriosos se ven a sí mismos como figuras por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados. ¿Cómo podría ser de otra forma tratándose de alguien que se dice, y se cree, la síntesis del conjunto de la nación? ”.³⁷⁴

Luego define la representación e incluye necesariamente, un elemento de delegación. Por medio de “cierto procedimiento, una colectividad autoriza a ciertos individuos a hablar por ella y con ciertas salvedades, se compromete a aceptar lo que decida el representante. En consecuencia, la representación y la delegación no son oposiciones polares; no siempre es fácil realizar un corte claro entre el tipo de democracia que se organiza alrededor de la “delegación representativa” y el tipo en que el elemento delegativo eclipsa al representativo”³⁷⁵.

El caso uruguayo es definido por O’Donnell como democracia representativa junto con Chile. El autor manifiesta que la diferencia consiste en que Uruguay es un caso de redemocratización, donde apenas restaurada la democracia, el Parlamento comenzó a funcionar con efectividad. Enfrentando a una legislatura fuertemente institucionalizada; a una serie de restricciones constitucionales y prácticas arraigadas históricamente”³⁷⁶

Las redes institucionales recuperadas a partir de la apertura democrática permitieron, que ante cambios de trascendencia, Uruguay mantuviera una postura ajustada a una

³⁷⁴ O’Donnell, Guillermo. Ídem. Pág. 295

³⁷⁵ O’Donnell, Guillermo. Ídem. Pág. 295

³⁷⁶ O’Donnell, Guillermo. Ídem. Pág. 296

democracia representativa, donde el Parlamento es efectivo y los partidos políticos se rigen por las reglas de juego democrático; de igual manera las organizaciones sociales. Por otra parte, es de singular importancia en el caso de Uruguay, la entrada al juego político de una tercera fuerza como el Frente Amplio, que viene a disputar el gobierno y el poder, con trayectoria, prestigio y con historia. Especialmente esto se corrobora a partir de 1990 en que la izquierda gana por voto popular la Intendencia Municipal de Montevideo. A partir de aquí cohabitan en el poder los partidos tradicionales a nivel nacional y el Frente Amplio a nivel departamental. Este cambio oxigena a la democracia uruguaya, permitiendo una mayor apertura más allá de las limitaciones que le imponen sus adversarios. Esto se produce dentro de los marcos institucionales que aseguran la representatividad democrática.

Es en estos marcos institucionales desde donde 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. Es aquí donde la ciudadanía 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 resulten medulares para el país. No se pone en riesgo la representatividad sino que 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 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, resurgen a la escena pública con nuevas estrategias de resistencia haciendo uso de mecanismos constitucionales que otorgaban legitimidad a sus acciones. A partir de aquí se sentó 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.

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.³⁷⁷ 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.³⁷⁸ Con lo cual toda demanda y reclamo es considerada desestabilizadora. Cualquier “atisbo de demandas de la población – sostiene Demasi- es inmediatamente demonizada desde el Estado, que identifica “reclamos” con subversión e invoca el argumento de que la aparición de una, representará fatalmente la aparición del otro, sin que el poder político tenga responsabilidad, ni posibilidad de acción”.³⁷⁹

Desde el poder –señala Rico- se fue configurando una democracia elitista, donde el ciudadano es admitido como elector y la política es para los políticos y el gobierno es de los gobernantes.³⁸⁰ 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, 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

³⁷⁷ Rico, Álvaro (2005) *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Ed. Trilce. Montevideo.

³⁷⁸ Rico, Álvaro.. Ídem.

³⁷⁹ Demasi, C. (2003) Un repaso a la Teoría de los dos demonios en *El presente de la dictadura*. A. Marchesi, V. Markarian, A. Rico, J. Yaffé. (Comps) Trilce. Montevideo.

³⁸⁰ Álvaro Rico. Ídem.

organizaciones sociales y sus reiterados desencuentros, son lo que en definitiva definen el desarrollo y proceso de las reformas.

Las cúpulas gobernantes se ven desafiadas a implementar con creatividad, iniciativas que logren hacer que sean políticamente viables. En este esfuerzo incorporaron a sus prácticas gobernantes, componentes delegativos. Nos referimos en particular al gobierno de Sanguinetti (1995-1999) “donde la democracia uruguaya aparece centrada, -como señala Moreira- en los espacios no formales de los liderazgos, y fundamentalmente en el Poder Ejecutivo, con la Presidencia de la República como timón político de los organismos técnicos de formulación e implementación de políticas. La delegación legislativa es una manifestación más de la renuncia o autorrenuncia de un sistema político a lograr una democracia de participación colectiva”.³⁸¹ A partir de aquí se constituirían gobiernos de coalición. Ante la ausencia de consenso, y la permanencia de un estado de derecho, obligaron a los gobernantes a zanjar el déficit reformista, con nuevos acuerdos políticos donde la izquierda no fue tenida en cuenta.

De todas maneras se hace necesario puntualizar que si estas prácticas delegativas logran permanecer al amparo de una Constitución que le otorga poderes excepcionales a un presidente, el problema adquiere otra dimensión ya que sucedería lo que tempranamente vaticinó Moreira: “es posible que se haya comenzado a sepultar el sueño de la democracia uruguaya centrada en el Parlamento y en los partidos. Entonces habría que pensar en reescribir el libro de la democracia uruguaya, para decir como se va centrando cada vez más en la Presidencia de la República, su entorno técnico - político, y en dos o tres líderes partidarios”.³⁸²

En Uruguay la representatividad se vio resentida y no se dudó en incorporarle rasgos delegativos cuando se consideró necesario. El proceso uruguayo no deja de ser contradictorio; por un lado, se incorporan prácticas delegativas que devalúan la función parlamentaria y por otro, se respeta el estado de derecho al posibilitar, pero a la vez asumir, los resultados de las consultas populares. La ciudadanía hizo uso de sus

³⁸¹ Moreira, Carlos. (2003). Ídem. Págs. 22-23

³⁸² Moreira, Carlos. Ídem. Pág. 22

derechos electorales, algo que no era novedoso pero sí nuevo en la historia política del país. Lo nuevo, es que a partir de 1989, el referéndum pasa a ser un instrumento contestario,³⁸³ la iniciativa surge desde la sociedad y pasa por encima de los partidos tradicionales. La aparición de una nueva fuerza como el Frente Amplio, altera la reglas del juego democrático, profundizándose el papel activo que pasa a tener la ciudadanía, al interponer con su decisión una oposición al nuevo modelo fundante del Estado que se pretende inaugurar en los '90. Sin duda fue un gran impedimento para las élites gobernantes que no dudaron en ensayar nuevas formas de gobernar a la hora de poner en práctica las reformas.

Una acción colectiva, donde nuevas y viejas formas de lucha se combinan y dan lugar a transformaciones, marcan un precedente que no se puede soslayar si estamos aludiendo a la historia reciente y 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.”³⁸⁴

³⁸³ Ver en Lissidini, Alicia. (1998) Ídem

³⁸⁴ Sala, Lucía (2007) Democracia y revolución; sus usos en América latina, particularmente en los años sesenta. En *La democracia en América latina, un barco a la deriva*. Waldo Ansaldi (director) FCE. Buenos Aires.

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, desde una mirada no tradicional, que entendió como prioritario el énfasis en los actores sociales, para luego reconstruir sus vínculos con la política. A partir de lo cual se comprueba que el ejercicio de la ciudadanía -en su especificidad dinámica- supone nuevos usos y prácticas, y lleva a ser definida, 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. Es a partir de esta experiencia que 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.

Contribuye a tales comportamientos, la valoración que echa a andar, con relación a los mecanismos de democracia directa. El Capítulo II ilustra, de cómo, 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. Fue a partir de este momento, en que los mismos canales institucionales de los que se valieron las élites gobernantes para dar cabida a la gobernabilidad e impunidad, comenzaron a ser utilizados por dichos sectores para impedir el avance privatizador.

A nivel regional, Uruguay muestra un perfil de originalidad al asumir una acción colectiva donde la vía institucional prevalece ante la constatación de que las formas tradicionales de lucha se muestran inoperantes frente al avance privatizador. Lo que es corroborado por 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, debiendo dejar de lado intereses sectoriales y ampliar sus horizontes, ya que la meta prevalente se desarrolla en la búsqueda de la mayoría ciudadana.

En el marco de estas consideraciones fueron estudiados tres casos de uso de democracia directa, que prosperaron: dos por vía del referéndum (1992 y 2003) y uno por vía del plebiscito (2004). Lo que permitió realizar un seguimiento del proceso en su totalidad, verificándose cuáles eran las constantes que definían los resultados favorables o no, para quienes convocaban.

Estas constantes traen la presencia del movimiento sindical que actúa -según lo señalado en el Capítulo IV- 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) de asentimiento parcial en el Plebiscito del Agua; c) un radical rechazo en el caso de ANCAP.

Todo lo cual advierte de 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 pro referéndum y pro plebiscito, deben cumplirse dos instancias: 1) la construcción de un “tiempo cívico” (instancia preparatoria, Cap. V), 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” en tanto las negociaciones y alianzas y de “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 hacia lo atinente a Uruguay, como a situaciones similares en otros países.

El estudio de estas campañas habilitó apreciar transformaciones en la dinámica social. En particular en el Plebiscito del Agua: se incorporan otros actores sociales, y se agendan temas diferentes, como ser, la defensa del medio ambiente. Se está ante 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 propositivo, al proponer el uso del recurso de plebiscito.

Otro aspecto a observar, consiste en el cambio generacional que parece estar produciéndose en estos últimos años con la incorporación de dirigentes jóvenes, que dan cuenta de una especie de relevo que comienza a experimentar la acción colectiva en Uruguay, que de por sí trae un plus, en tanto su aporte en la búsqueda de caminos propios, y más aún, si tenemos en cuenta el déficit imperante de población joven 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. Lo señalado parece estar aún en estado embrionario, pero no por ello, deja de señalarse.

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, sus asesores técnicos y ciertos políticos. En el marco de la delegación legislativa, es que tuvo lugar la aprobación de la Reforma Educativa y la Reforma de la Seguridad Social, como así también se aprobó la ley del Marco Regulatorio de UTE. Surge 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.

Como lo señalado en el Capítulo III, los consecutivos gobiernos en la década del '90 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 referéndum para evitar la puesta en vigencia de leyes consideradas de forma negativa, por el repliegue y refundación que suponía del Estado uruguayo.

Los cambios económicos implementados en los '90, el denominado reajuste estructural, el empobrecimiento social como corolario de la crisis económico-financiera de 2002, junto al 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 confirman a la ciudadanía, que entiende que todos estos cambios vienen a cuestionar su existencia y se propone preservarla. 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. Incrementándose, –como en este caso- debido a que la reforma del Estado aún no ha tenido un cierre. De por sí, un desafío, que permite colegir, la diversidad de planos a observar, desde su carácter laberíntico per se, a lo que puede constituir, un corte transversal de la mirada de 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 por el agua.

En la actualidad, una vez más, se puede dar cuenta de la afirmación y valoración de los instrumentos de democracia directa por parte de las organizaciones sociales: a través de una iniciativa popular se avanza hacia un plebiscito en pos de la anulación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, y otro tanto, en una inminente instancia, para lograr la aprobación al proyecto de ley de Salud Sexual y Reproductiva, vetada por el actual Presidente.

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 a dar, es la iniciativa del Partido Colorado para interponer el recurso de referéndum 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 y/o gremial, posibilitando 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 seguir avanzando en áreas que hacen a la vida de un colectivo, que pide, sin lugar a dudas, la permanente investigación a fin de poder ir reconociendo sus propias capacidades y potencialidades; sus carencias y desaciertos, como también los iconos, en tanto los logros, que van jalonando el camino.

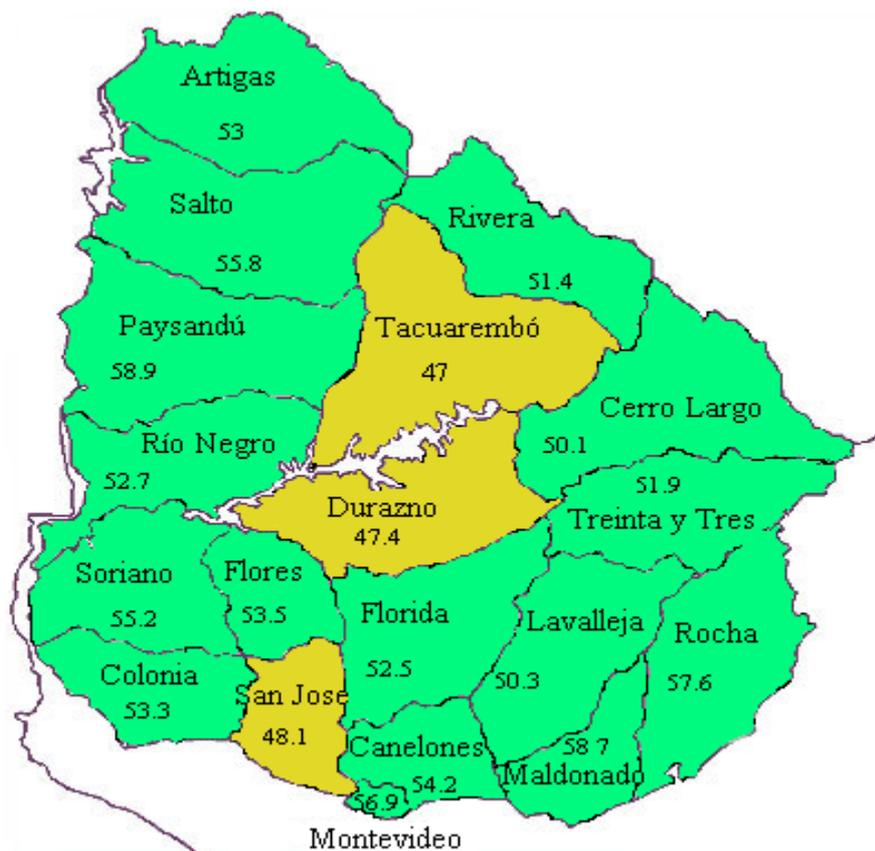
ANEXOS

Cronología del uso de la Democracia Directa en el 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"	Referéndum	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 N° 16.211 de "Empresas Públicas"	Referéndum	Iniciativa popular	Se deroga la Ley
28/8/1994	Minireforma - 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 para 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° instancia 8/3/1998 2° instancia 17/6/1998	Derogación de la Ley 16.832, que crea el Marco regulatorio de UTE	Referéndum	Iniciativa popular	No se activa el mecanismo
1° instancia 20/9/1998 2° instancia 7/1/1999	Derogación del Art. N°29 de la Ley N° 16.906 (Ley de inversiones)	Referéndum	Iniciativa popular	No se activa el mecanismo
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	Reformas no aprobada
18/12/2001	Derogación parcial de la Ley N° 17.243 (Ley de urgencia)	Referéndum	Iniciativa Popular	No se activa el mecanismo
7/12/2003	Derogación de la Ley N°17.448 de desmonopolización de de ANCAP	Referéndum	Iniciativa popular	Se deroga la ley
31/10/2004	Reforma Constitución se introducen los arts. 47 y 188	Plebiscito	Iniciativa popular	Reforma aprobada

Referéndum en Defensa de la Empresas Públicas
Votos por el SI a la derogación parcial de la Ley N° 16.211
13 de diciembre de 1992
Resultados finales por departamento en %



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos extraídos de la obra de Caetano, Gerardo- Rilla, José. *De la colonia al MERCOSUR*. Ed. Fin de siglo. Pág. 342.

El comportamiento electoral del Litoral Oeste-Sur y Montevideo, se destaca en todas las campañas estudiadas. En particular y dentro de este “bloque”, como lo denomina Valdomir³⁸⁵, resaltan los resultados que presenta el departamento de Paysandú, siendo el que se ubica en primer lugar con casi un 59% de las adhesiones por el SI, en defensa de las empresas públicas. La evolución electoral de Paysandú en cada una de las

³⁸⁵ Valdomir, Sebastián. Mecanismos de democracia directa en Uruguay, 1989-2003.; la perspectiva de los comportamientos regionales. Monografía final de grado. Inédito. Sin fecha. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

consultas estudiadas será sostenida en irá en ascenso, oponiéndose sistemáticamente a las privatizaciones. Es uno de los departamentos que más definidamente muestra esta decisión y quizás esto se explique por el acelerado deterioro que vivió su economía local con la implementación del reajuste estructural.³⁸⁶ En general se sostiene que esta fuerte adhesión por parte del Litoral, se explicada en términos generales por la pérdida de calidad de vida en los '90 que ambientó a la región. Por ejemplo el cierre de fábricas en Paysandú, el cierre de El Espinillar en Salto, etc. Lo que fue acompañado, como se ha mencionado en la investigación, por la protesta de organizaciones rurales y urbanas.

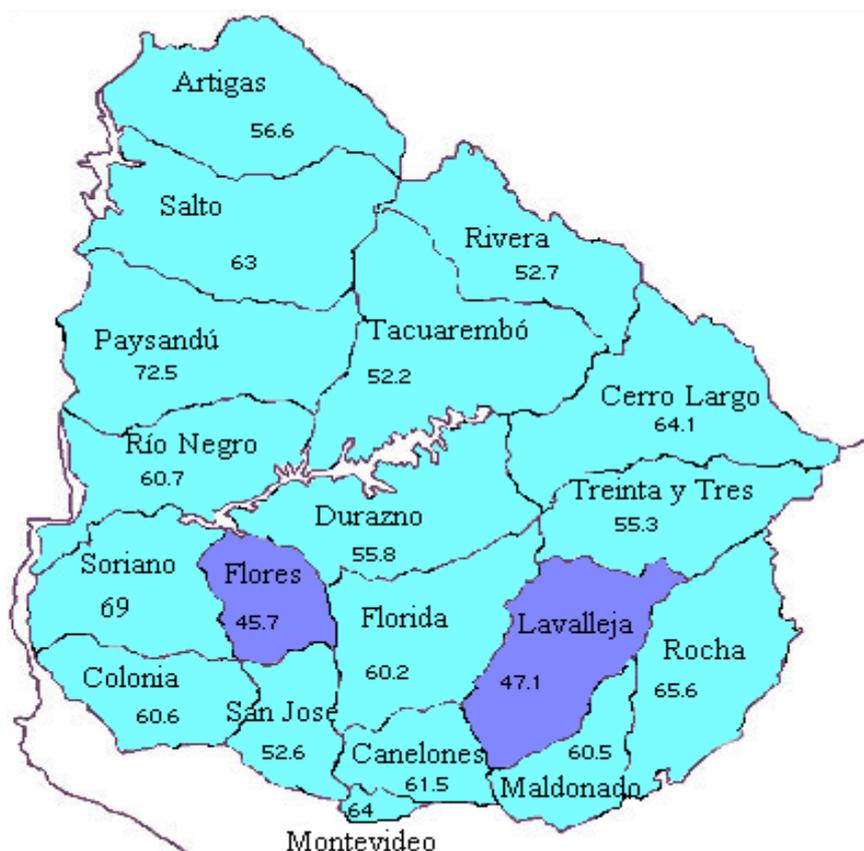
Son también ha tener en cuenta los resultados que presentan los departamentos de Rocha (57,6%) y Maldonado (58.7%) que se ubican en segundo y tercer lugar, mientras Montevideo queda en cuarto lugar con el casi 57%.

El país muestra regionalmente “bloques” bien definidos: el Litoral Oeste y Sur, y el bloque “reticente”³⁸⁷, integrado por los departamentos de Durazno (47,4%), Tacuarembó (47%) y San José (48,1%), con las más bajas adhesiones por el SI.

³⁸⁶ Paysandú fue una de las pocas ciudades fuera de Montevideo que alcanzó desarrollo industrial relevante en los rubros textil y bebida y cuya economía se desarrolló al amparo de políticas públicas que confirmaron esta matriz estadocéntrica industrial y obrera. La aplicación de un modelo económico que ponderó políticas de ajuste y reestructuró productivamente al país, incentivó la reconversión del agro, estimuló los servicios y las comunicaciones dejando de lado la industrialización, tuvieron un efecto negativo y directo en la sociedad sanducera. El paulatino abandono de la política industrial repercutió directamente sobre la economía local y ubicó al departamento en niveles de franco deterioro que alcanzaron a todos los sectores sociales. Fue éste el departamento que más rápidamente sufrió y sintió los efectos de las transformaciones que se iban procesando 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 paulatinamente se desintegraba. Fueron expresión de este malestar las protestas que se inician en 1992 y que gradualmente irán logrando adhesiones y apoyos locales. Son los trabajadores, pero también los empresarios - a través de sus gremios- a lo que se suma la Iglesia y los vecinos que dieron sentido a la acción coordinada para manifestar sus reclamos en torno a lo que fue denominado “Paysandú entre todos”.

³⁸⁷ Valdomir, Sebastián. Idem.

Referéndum en Defensa de ANCAP
Votos por el SI a la derogación de la Ley N°17.448
7 de diciembre de 2003
Resultados finales por departamento en %

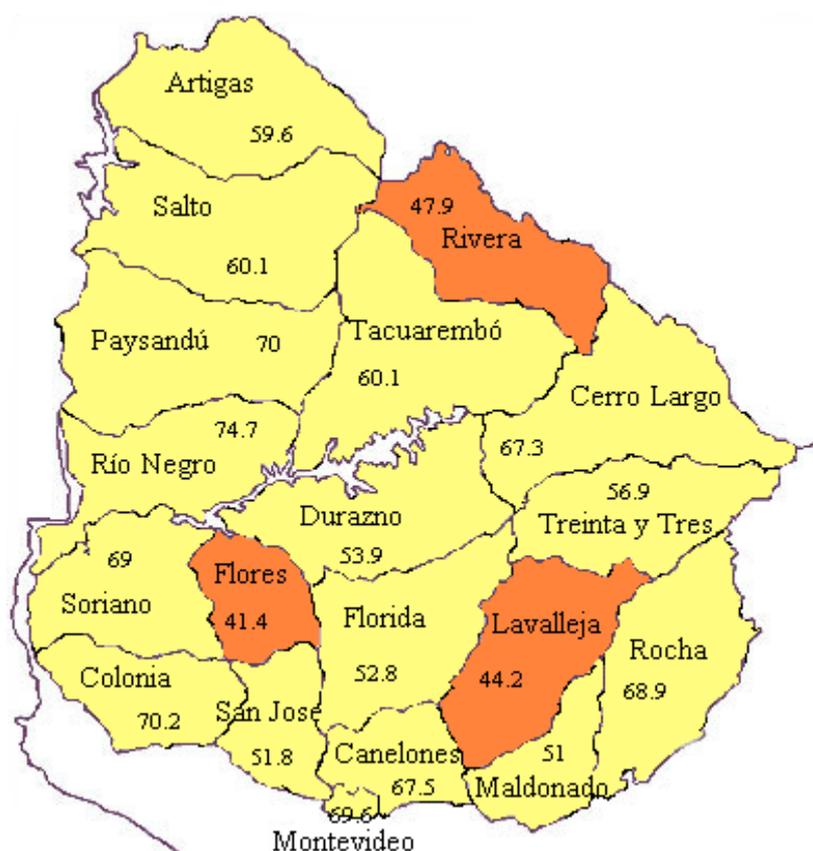


Fuente: elaboración propia en base a datos cedidos por la Federación de Funcionarios de ANCAP.

Comparativamente los resultados finales del referéndum de ANCAP son mayores en todos los departamentos. El bloque del Litoral aumenta sus adhesiones y nuevamente se destaca Paysandú con el 72,5% logrando los más altos porcentajes por el Sí. Luego viene Soriano (69%), Rocha (65,6%) y en cuarto lugar Montevideo (64%) Siendo en este caso los departamentos “reticentes” 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. Quizás esto se explique en que 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 SI a la Reforma Constitucional
Por la introducción de los artículos 74 y 188

Resultados finales por departamento en %



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en Santos, Carlos (Compilador). *Agua en movimiento. La resistencia a la privatización de agua en Uruguay*. Ed. de la canilla.2006. Pág.115

En el Plebiscito del agua se mantiene como en los anteriores, el predominio del bloque del Litoral Oeste y Sur. Lo departamentos “reticentes” son los mismos que en el caso de ANCAP, Flores (41,4%) y Lavalleja (44,5%) a lo que se agrega Rivera (47,9%).

Llama la atención el comportamiento de Río Negro 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 cuando ANCAP. Es de señalar el caso de Río Negro porque siendo integrante del bloque del litoral, su votación siempre se mantuvo en niveles comparativamente más bajo en relación a los otros departamentos. Esto cambia notoriamente en el Plebiscito del agua, alcanzándose resultados significativos que lo ubican en primer lugar a nivel nacional.

Lo que nos lleva a pensar que en las decisiones ciudadanas, entre otros, pesaron los argumentos manejados por la Comisión en defensa del agua, con respecto a la defensa y preservación del medio ambiente y las posiciones con respecto al uso del agua que hacían las empresas privadas. En particular hacemos referencia a lo que ya se manejaba en el 2004, de que la planta Botnia, productora de pasta de celulosa, sería instalada en este departamento, más precisamente en la localidad de Fray Bentos. Sin duda que este tema debería ser indagado e investigado en profundidad, ya que los resultados podrían dar lugar a nuevas interpretaciones y valoraciones sobre como percibió en sus inicios la población local este fenómeno.

Otro dato a tener en cuenta en este plebiscito está dado por 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 este departamento se vio directamente perjudicado por las empresas transnacionales que actuaron en su territorio. No sucedió lo mismo con Canelones que alcanzó el 67,5% de los votos. Es de recodar que ambos departamentos habían sido protagonistas en la campaña, sin embargo los comportamientos fueron disímiles.

Montevideo se ubica en cuarto lugar con el 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 de la necesidad del 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 cuando en todos los casos los entrevistados manifestaron que el interior se mostró más sensible y movilizado que Montevideo.

Excepto los casos de Flores y Lavalleja, los comportamientos electorales departamentales evolucionaron a favor del SI. El único departamento que mostrará un proceso inverso es Maldonado, donde las adhesiones se mantienen a favor del SÍ pero decaen paulatinamente.

Estos mapas nos indican la evolución del voto ciudadano pero también dan claras señales de lo que ocurriría en mayo de 2005 cuando se produjeron las elecciones municipales y el Frente Amplio por primera vez en la historia ganaba por decisión popular ocho intendencias, entre ellas; Salto, Paysandú, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Florida, Canelones y volvía a ganar por cuarta vez consecutiva la de Montevideo.

BIBLIOGRAFÍA

Achugar, Hugo- Rapetti, Sandra- Radakovich, Rosario- Dominzain, Susana (2007) *Cultura en situación de pobreza. (Encuesta realizada a poblaciones que viven en Asentamientos de Montevideo.* Trilce. Montevideo.

Alfie, Miriam.- (1995). Movimientos sociales y globalización en *Actores, clases y movimientos sociales* Revista Sociológica, I Nro.27. División de Ciencias Sociales y Humanidades- Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México.

Ansaldi, Waldo (2003) Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias. Publicado originariamente en *Temas y Debates*, No. 6 y 7, noviembre 2003, Rosario.

Ansaldi, Waldo. (2006) La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de la larga duración. En Ansaldi, Waldo, director *La democracia en América Latina, un barco a la deriva.* FCE. Buenos Aires.

Antía, Fernando. (2002) Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, diciembre, nro.015 FLACSO. Quito-Ecuador.

Antía, Fernando (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* Ed. EBO. – Instituto de Economía. Montevideo.

Aspiazu, Daniel. (2005). *Las privatizadas I. Ayer, Hoy y Mañana. Claves para todos.* Colección dirigida por José Nun. Buenos Aires.

Altman, David. (2005) Democracia Directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02ALTMAN.pdf

Barbalet, J.M. *Citizenhip, Rights, struggle and Class Inequality*, Milton Keynes, Open University Press, 1988.

Barbeito, Alberto - Lo Vuolo, Rúben. (1992) *La modernización excluyente.* UNICEF-CIEPP. Losada. Buenos Aires

Barbero, Martín. J, (1996) “Heredando el futuro. Pensar la educación desde la comunicación”. En Revista *Nómadas* N° 5, Bogotá

- Barbero, Martín J.-Ochoa, Ana M. (2005) Políticas de multiculturalidad y desubicaciones de lo popular. En Daniel Mato (Coordinador). *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO. Buenos Aires.
- Barrán, José Pedro (1986) *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*. Tomo 7. Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- Baumann, Renato. (2001) Brasil en los años '90: Un economía en transición. En Revista CEPAL N° 73. Santiago de Chile.
- Bello Álvaro.(2004) *Etnicidad y ciudadanía. La acción colectiva indígena en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Bentancur, Nicolás. (2008) *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos, y legados para la agenda actual*. UDELAR/FCS/ICP/ CSIC. Montevideo.
- Bentancur, Nicolás. (2006) Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay. En Cuadernos del CLAEH. N° 93. Montevideo
- Buquet, Daniel-Castellano, Ernesto (1995) Representación proporcional y Democracia en Uruguay, en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N°8. Fondo de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Caetano, Gerardo. (1989) *La República Conservadora (1916 - 1929)*, 2 tomos, Fin de Siglo, Montevideo.
- Caetano, Gerardo. (2007) Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en la América Latina contemporánea. En Waldo Ansaldi (Director) *Democracia en América Latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.
- Caetano, Gerardo-Rilla, José-Pérez. Romeo. (2000) Cambios recientes en el sistema político concebido como una partidocracia. En varios. *Los Partidos Políticos de cara a los '90*. Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Calderón, Fernando-dos Santos, Mario. (1995) *Sociedades sin Atajos*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Caputo, Dante (director) (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, S.A.ConsultadoenURL, Buenos Aires.http://democracia.undp.org/CTR/Redir.asp?ctr=807&Url=http://democracyreport.undp.org/Downloads/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.zip.

Ceceña, María Esther.(2005) *Bolivia : La guerra por el agua y por la vida*. Colección en Movimiento. Buenos Aires.

Chasquetti, Daniel - Buquet, Daniel. (2004). La democracia en Uruguay una partidocracia de consenso. <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/42/d-uruguay.pdf>

Cifarelli, Viviana - Martínez, Oscar A. Comp. (2001) *La otra cara de las telecomunicaciones. La situación de los trabajadores telefónicos*. Buenos Aires <http://www.forotelec.org/spip/publicaciones.html>

Clap, Manuel. Batlle (1979) *Estudio preliminar y selección documental*. Ediciones de la casa del estudiante. Montevideo.

Cortina,Adela. Etica, ciudadanía y modernidad

http://209.85.215.104/search?q=cache:FG_bH93IKxsJ:www.usma.ac.pa/web/DI/images/Eticos/Conferencia

Cruz, Rafael (2000) El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática. En Pérez Ledesma, Manuel (Compilador). *Ciudadanía y democracia*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.

Dagnino, Evelina (2003) Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil. Límites y posibilidades. En Evelina Dagnino (Coordinadora) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina: BRASIL*. FCE. México

Dagnino, Evelina. Sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil. http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/cultura_recreacion_y_deporte/sistema_digital_de_cultura/diplomado/Ponencia%20Evelina%20Dagnino.pdf

Delgado, Martha-Ruiz, Marisa- 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.

Demasi, Carlos (2003) Un repaso a la Teoría de los dos demonios. En Aldo Marchesi, Vania. Markarian, Álvaro Rico, Jaime. Yaffé. (Compiladores) *El presente de la dictadura*. Trilce. Montevideo.

Di Giorgi, Alvaro- 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.

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

Eder, K. (1998) La institucionalidad de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales? En P. Ibarra y B. Tejerina. (Comps.) *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Taurus. Madrid

Falero, Alfredo. (2002) Sociedad civil y constitución de una nueva subjetividad social en Uruguay; condicionamientos, conflictos y desafíos. En José Seoane (Comp) *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Filgueira, Carlos (Comp) 1985 *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. FLACSO, Ciesu, Banda Oriental. Montevideo

Filgueira, Fernando (1997) Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada "Social Policy ana Social Citizenship in Central America", Social Science Research Council. Guadalajara.

Filgueira, Fernando y Papadópulos, Hugo (1997): "Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay", in: Chalmers, Douglas; Carlos Vilas; Katherine Hite; Scott Martin; Kerianne Piester; and Monique Segarra (1997): *The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation*. Oxford

Forteza, Álvaro. (2003) Seguridad Social y competencia política. En Documento de Trabajo N°4. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Junio, Montevideo.

García Lineras, Álvaro. (2001) *La condición obrera. Estructuras materiales y simbólicas del proletariado de la minería mediana (1950-1999)*. La Paz. ILDIS. Comuna.

Guerra Manzo, Enrique. Norbert Elias y Fernand Braudel Dos miradas sobre el tiempo http://148.206.107.10/biblioteca_digital/estadistica.php

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

Hopenhayn, Martín. Martín (2001) Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. En Revista de la CEPAL No. 73, abril. Santiago de Chile.

Hopenhayn, Martín. (2005) ¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura. En Comp. Daniel Mato. *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO. Buenos Aires.

Jelin, Elizabeth. (1996) La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad. En Elizabeth Jelin y Eric Hershberg *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.

Jelin, Elizabeth. Exclusión, memorias y luchas políticas.
<http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso1/jelin.pdf>

Jelin, Elizabeth: “¿Ciudadanía emergente o exclusión?” Movimientos sociales y ONGs en América Latina en los años 90. En Revista Sociedad N° 8, Abril de 1996, Buenos Aires.

Kymilicka, W- Norman, J.(1996) El retorno del ciudadano. En Cuadernos del CLAEH. Nro. 75, 1996.Montevideo.

Lanzaro, Jorge. (2004) La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. En Revista CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 91. Julio/ N° 91 Santiago de Chile.

Lindahl, G. (1977). *BATLLE. 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. En Perfiles Latinoamericanos. FLACSO. Distrito Federal México <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>

Lissidini Alicia (2001) Las paradojas de la democracia directa. Plebiscitos y referendos en el Uruguay (1917-1994). En Susana Mallo-Miguel Serna. *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, AUGM – UNESCO, EBO, Montevideo

Lissidini, Alicia. (2007) La democracia directa en latinoamericana: entre la participación y la delegación. (versión preliminar) Conferencia internacional. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.

Membreño Cedillo, Sergio. (2003). Desarrollo humano, ética y ciudadanía en un mundo globalizado. Primera edición, Tegucigalpa: PNUD,

Mezzadra, Sandro (2005) Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización. Tinta limón ediciones/ Traficantes de sueños, Madrid.

Miller, David (1997) “Ciudadanía y pluralismo”, La Política. N° 3. Octubre.

Mirza, Christian Adel. (2006) *Movimientos sociales y sistemas políticos en América latina. La construcción de nuevas democracias*. CLACSO. Buenos Aires. .

Mische Anne, Pattison Phillipa., (2000) « Composing a Civic Arena: Publics, Projects, and Social Settings », *Poetics*.

Moreira, Carlos. (2003) *Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y Delegación legislativa (1995-1999)*. FLACSO. México.

Moreira, Constanza. (2001) La Reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. En Pierre Calame y André Talmant (Coordinadores) *Con el Estado en el corazón*. Editorial Trilce. Montevideo.

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

Moréis, Sergio D. (2007) ¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa. En Eduardo- Nardacchione, Gabriel- Vommaro, Gabriel.(2007) Editores. *Los lentes de Victor Hugo. (Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente)*. Prometeo. Buenos Aires.

Nahum, Benjamín (1998) *La época Batllista. 1905-1919*. Ed. Banda Oriental. UTE. La República. Historia Uruguaya. Tomo 6. Montevideo.

Navarro, Eduardo Vicente (2006) El tiempo a través del tiempo Athenea Digital - num. 9: (primavera 2006) <http://antalya.uab.es/athenea/num9/navarro.pdf>

Navarro, Eduardo Vicente. La sociología del tiempo en Norbert Elías. <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/vicente42.pdf>

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. N° 79. Jul-Set 1997. Madrid.

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

O 'Donnell, Guillermo (2001) Accountability Horizontal. (2001) La institucionalización legal de la desconfianza política. En Estado de derecho y democracia en América latina. Isonomia N°14 /abril.

O'Donnell, Guillermo. (1997) *Contrapunto. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

Palma, Diego. La participación y la construcción de ciudadanía. Documento de Trabajo N°27. Biblioteca Vitual CLACSO. Universidad de ARCIS.

Panizza, Francisco (1988): El clientelismo en la teoría política contemporánea. En Cuadernos del CLAEH, N° 44, Abril. Uruguay.

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

Paredes, Mariana (2008) Estructura de edades y envejecimiento de la población en Carmen Varela Petito(Coordinadora) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicio del siglo XXI*. Trilce. Montevideo.

Pellegrino, Adela - Calvo, Juan José. (2007) ¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas. En Rodrigo Arocena-Gerardo Caetano (Coordinadores). *Uruguay: agenda 2020*. Ed. Taurus. Montevideo.

Pellegrino, Adela – Vigorito, Andrea. (2005) La emigración uruguaya durante la crisis de 2002. Serie Documentos de Trabajo.03/05. Instituto de Economía. Montevideo.

Pellegrino, Adela.(2008) La población y el crecimiento. En Carmen Varela Petito. (Coordinadora) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Trilce. Montevideo.

Perelli, Carina- Rial,Juan (1986) *De mitos y memorias políticas . La represión, el miedo y después...* Ed. Banda Oriental. Montevideo.

Pereyra, Andrés. (2002) Subasta de telefonía móvil: ¿una experiencia inconclusa en Uruguay? Documento N° 2/ 2002. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía. Montevideo.

Pérez Ledesma, Manuel (2000) Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio. En Manuel Pérez Ledesma.(Compilador). *Ciudadanía y democracia*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.

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

Ramos, Conrado. (2003) La trayectoria de Estado uruguayo; algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. En Ramos Conrado. *La reconstrucción gerencial del Estado uruguayo. "Enfoques políticos sobre la nueva gestión pública."* Ed. Banda Oriental. Montevideo

Rial, Juan.(2000) Instituciones de democracia directa en América Latina. <http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>

Rico, Álvaro (2005) *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Ed. Trilce. Montevideo.

Rinesi, Eduardo- Nardacchione, Gabriel Rinesi (2007) Teoría y práctica de la democracia argentina. En Eduardo- Nardacchione, Gabriel- Vommaro, GabrielEditores. *Los lentes de Victor Hugo. (Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente)* Prometeo. Buenos Aires.

Sala, Lucía (2007) Democracia y revolución; sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta. En Waldo Ansaldi (director) *La democracia en América latina, un barco a la deriva*. FCE. Buenos Aires.

Santos, Carlos (Compilador) (2006) *Agua en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ed. de la canilla. Montevideo. .

Scott, Joan. (1999)"La experiencia como prueba", en Neus Carbonell y Meri Torras Feminismos literarios (eds.), Arco, Madrid.

Serna, Miguel. El malestar ciudadano con el reformismo uruguayo de los 90. En Revista de Ciencia Sociales. Departamento de Sociología. Año XVIII./n° 22. Setiembre de 2005.Montevideo.

<http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Revista/Revista22/03%20Serna.pdf>

Smelser, Neil J. (1995) *Teoría del comportamiento colectivo*. Fondo de Cultura Económica. México.

Stefanoni, Pablo- 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 -Pereira, Sebastián (2002) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras* Biblos. Buenos Aires.

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

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

Svampa, Maristella-Stefanoni, Pablo. Compiladores (2007) *Bolivia: Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. Editorial El Colectivo-Osal (Clacso), diciembre de 2007.

Tapia, Luis. (2000) El retorno de la Bolivia Plebeya. Comuna-Muela del Diablo.

Tapia, Luis. La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia, <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/osal17/andinatapia.pdf>.

Tavares de Almeida, María Herminia. La política de la privatización de las telecomunicaciones en Brasil. Departamento de Ciencia Política. Universidade de São Paulo

Torre, Juan Carlos.(1998) *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* Paídos. 1998. Buenos Aires

Tourainne, Alain. (2005) *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Paídos. Barcelona.

Traversa, Federico (2004) La Reforma del Estado y cambios institucionales en el Uruguay de los '90. Universidad de Chile. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf>.

Turner, Bryan (1993), 'Contemporary Problems in the Theory of Citizenship', en Turner, B. S., (ed.), *Citizenship and Social Theory*. Londres: SAGE.

Valdomir, Sebastián. Mecanismos de democracia directa en Uruguay, 1989-2003.; la perspectiva de los comportamientos regionales. Monografía final de grado. Inédito. Sin fecha. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo

Valdomir, Sebastián. (2006) Contextos y antecedentes del "plebiscito del agua".En Carlos Santos (Compilador) *Aguas en Movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ed. de la canilla. Montevideo

Vázquez, Federico (2004). *Aproximación al debate contemporáneo de la ciudadanía en América Latina*. Centro Latinoamericano de la Globalidad. CELAG. México

Villa, Miguel (Coord) 2000. *Juventud, población y desarrollo en América latina y el Caribe. Problemas oportunidades y desafíos*. CEPAL – FNUAP. Santiago de Chile

Zibechi, Raúl. (2003) *Fuerza en la debilidad: éxitos del movimiento sindical uruguayo*. OSAL Año IV. Nro.12. Setiembre-Diciembre. Buenos Aires.

Zovatto Garetto, Daniel.(2007) *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007*. En Revista Electoral N° 4, Segundo Semestre 2007. Buenos Aires.

Zovatto, Daniel - Marulanda, Iván -Lizarazu, Antonio- González, Rodolfo. (2004) *Democracia Directa y referéndum en América Latina*. Corte Nacional Electoral. República de Bolivia. La Paz

Actas parlamentarias

Diario de Sesiones Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo período ordinario de la XLIII legislatura. 19ª sesión extraordinaria. 28 de mayo de 1991

Diario de Sesiones Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Segundo período ordinario de la XLIII legislatura. 26ª Sesión Extraordinaria. 18 de Junio de 1991

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. XLIII Lesgilatura. Segundo período ordinario. 49º sesión (extraordinaria) 24 de setiembre de 1991.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. XLIII Lesgilatura. Segundo período ordinario. 50º sesión (extraordinaria) 25 de setiembre de 1991.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. XLIII Lesgilatura. Segundo período ordinaria. 51º sesión (extraordinaria) 26 de setiembre de 1991.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. XLV legislatura. .Segundo período ordinario 62ª sesión extraordinaria. N° 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

Adriana Marquisio. Dirigenta sindical de FFOSE y Presidenta de la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida.

Álvaro Iguini. Dirigente sindical de SUTEL, participó activamente en la campaña en Defensa de las Empresas Públicas.

Carlos Longo. Dirigente sindical de SUTEL, participó activamente de la campaña en Defensa de las Empresas Públicas

Carlos Santos. Integrante de REDES “Amigos de la Tierra”. Integrante de la Comisión en Defensa del Agua y por la Vida

Daniel Estéves. Integrante de la Comisión de propaganda del Frente Amplio. Participó activamente de la campaña en Defensa de ANCAP.

Edisón Rafaele. Dirigente sindical de FANCAP. Participó activamente de la campaña en Defensa de ANCAP

Gustavo González. Dirigente de FUCVAM. Participó activamente de la campaña en Defensa de las Empresas Públicas (1992) y de ANCAP (2003)

Hugo de Mello. Dirigente de FANCAP. Integrante de la Comisión en Defensa de ANCAP

Juan Gómez. Dirigente sindical de FANCAP. Integrante de la Comisión en Defensa de ANCAP.

Mónica Correa. Dirigenta sindical de FANCAP. Participó activamente en la campaña en Defensa de ANCAP.

Susana Dalmás. Presidenta de SUTEL. Presidenta de la Comisión en Defensa de las Empresas Públicas. Actualmente, es senadora por el Frente Amplio.