

# Ley de ANCAP (2001): acuerdos intertemporales y competencia democrática entre los partidos<sup>1</sup>

ANCAP's law (2001):  
long-term agreements and democratic competition among parties

Rodrigo Ortiz de Taranco\*

\* Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo. Investigador del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)  
✉ [rortiz@claeu.edu.uy](mailto:rortiz@claeu.edu.uy)

**RECIBIDO:** 22.11.2012.

**ACEPTADO:** 26.3.2013.

## Resumen

La necesidad de construir *políticas de Estado* que trasciendan los gobiernos ha devenido lugar común en el discurso de los políticos uruguayos. La retórica del consenso como forma de gestar rumbos estables que posibiliten el desarrollo se da de bruces con el juego democrático de los partidos, representantes del pluralismo social que pugnan por los recursos de autoridad. Este artículo se vale del caso de la política sobre combustibles delineada en 2001 para, analizando el comportamiento de los actores, ilustrar la tensión entre *políticas de Estado* y competencia interpartidaria. Parte de una visión cautelosa del concepto entrecomillado, por el riesgo que entraña de contravenir pautas y requerimientos de la democracia. La reseña confirma las dificultades referidas, aunque permite la detección de ciertas prácticas de cooperación interpartidaria —conjugadas con la competencia— frecuentes en el Uruguay posdictadura, que suelen hallar en el Parlamento un ámbito adecuado para su realización.

**Palabras clave:** combustibles, empresas públicas, Uruguay, ANCAP, políticas públicas.

---

1 Este artículo es resultado del proyecto de investigación «Democracia, partidos y políticas de larga duración. Uruguay y el caso ANCAP (2001)». Agradezco los aportes del tutor de dicha monografía, Carlos Pareja, así como la disposición para brindar opiniones que en aquel proceso indagatorio tuvieron Romeo Pérez Antón, Daniel Buquet y Luis Senatore.

## Abstract

The need to build “state policies” that transcend governments has become a commonplace in the discourse of Uruguayan politicians. Rhetoric based on consensus building as the way to produce stable courses of action that make development possible, collides with the game of democracy in which parties that represent social pluralism struggle for authority resources. This article examines the case of the fuels policy designed in 2001, in order to illustrate the tension between “state policies” and competition among political parties, by analyzing the protagonists’ behavior. It departs from on a cautious outlook on the concept in inverted commas, because of the risk it entails of contravening patterns and requirements of democracy. The present analysis confirms the difficulties mentioned above, even though it enables the detection of certain cooperation practices among political parties –combined with competition practices- which have been frequent in post-dictatorship Uruguay, whilst the Parliament has been a suitable place for them to flourish.

**Key words:** fuels, public enterprises, Uruguay, ANCAP, public policy.

---

## Introducción

La mera reconstrucción de un episodio parlamentario en procura de interpretar la racionalidad de sus protagonistas podría carecer de sentido —desde una perspectiva politológica— si aquel no fuese ilustrativo acerca de un fenómeno político universal. Aun constituyendo un ejercicio historiográfico valioso, su aporte a la ciencia política quedaría en entredicho. En las siguientes páginas, el *racconto* de determinados hechos y las explicaciones propuestas para estos pretenden trascender la anécdota política y oficiar de disparadores para la discusión en el plano de la teoría.

La reforma en materia de combustibles impulsada durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) se tradujo en la ley n.º 17448. Implicaba la caída de los monopolios estatales administrados por ANCAP —considerados caducos en virtud de la integración regional— y la participación de la empresa en una sociedad a conformarse a partir de una licitación pública internacional, que desempeñaría las actividades liberalizadas.

Su proceso político comenzó con una iniciativa surgida del Poder Ejecutivo que, tras su ingreso al Senado, fue derivando en un proyecto distinto gestado en el propio Parlamento, tras negociaciones que involucraron a los cuatro partidos con representación en la cámara alta. Resulta de destaque la preponderancia de tres senadores del Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) en la tarea legislativa.

Finalmente, una política que se dirigía hacia el consenso —entendido como un acuerdo de todos los partidos traducido en votos— resultó aprobada en el Parlamento únicamente con el apoyo de colorados, blancos y parte del Nuevo Espacio. El EP-FA votó

en contra en virtud del rechazo de la Mesa Política frenteamplista del proyecto que había sido objeto de entendimiento interpartidario en la comisión senatorial correspondiente.

Sancionada el 27 de diciembre de 2001, la ley n.º 17448 sería derogada dos años más tarde a través de un referéndum promovido por el PIT-CNT y el EP-FA, que supuso la continuación lógica del proceso político con las posiciones partidarias asumidas. Fue en el capítulo parlamentario previo donde se produjo el gran cambio cualitativo por el cual la reforma sobre combustibles se desvió del camino consensual para ser sostenida solamente por una mayoría, y de allí la pertinencia de su estudio.

El caso resulta esclarecedor acerca de la relación tensa entre los acuerdos políticos de mediano y largo plazo, vinculados al concepto profano de *políticas de Estado*, y la democracia, entendida como un sistema de gobierno basado —al menos como condición necesaria— en partidos políticos que compiten (en el corto plazo) por el ejercicio del poder y que reflejan, en última instancia, el pluralismo que existe en la sociedad.

En la visión de quienes las promueven, las políticas de Estado deben limitarse a ciertos asuntos que, por su carácter estructural, son considerados de interés nacional; se orientan al largo plazo sobreviviendo, por ende, a los sucesivos cambios de gobierno; trascienden la propuesta programática de un partido para erigirse en una serie de principios en los cuales todo el espectro político se ha puesto de acuerdo, que adoptan la forma de objetivos compartidos; finalmente, requieren que la sociedad en su conjunto las perciba como propias de una nación y, por lo tanto, destinadas a ser estables.

El tema de fondo puede ser desglosado en dos dimensiones: una descriptiva, que refiere a la necesidad estratégica que tienen los partidos de diferenciarse entre sí en la puja que sostienen por posiciones de gobierno, factor que conspira contra las soluciones consensuadas en temas «horizonte» que no pueden ser objeto de vaivenes y cambios al golpe del balde; y una normativa, la cual radica en cómo generar continuidades responsables en el terreno de las políticas públicas que sean compatibles con el despliegue de las discrepancias sustantivas —y no meramente técnicas o instrumentales— entre las distintas plataformas partidarias.<sup>2</sup>

El presente artículo problematiza la cuestión de las políticas de Estado con la finalidad de realizar un aporte a la discusión sobre su pertinencia y su ubicación en un contexto democrático. Su primera parte describe, sintéticamente, factores que encuadran al proceso político de la ley n.º 17448, en pos de una mejor ponderación de las conclusiones a extraer. En la segunda se resume el caso específico para, posteriormente, realizar un análisis que ocupa el tercer tramo. El artículo culmina con algunas reflexiones primarias sobre la relación entre democracia, partidos y políticas de Estado.

---

2 Carlos Pareja ha sido especialmente crítico del concepto de política de Estado, por ver en él un residuo del «libreto jacobino», con su afán superador de las facciones, sectas, tribus o partidos que se traduce en el abatimiento de las discrepancias.

## **Background del caso ANCAP**

### **La ley de Empresas Públicas**

El plebiscito del 13 de diciembre de 1992 —que supuso la derogación de cinco artículos de la ley n.º 16211— es un antecedente capital para comprender las connotaciones especiales que tiene en el Uruguay la discusión acerca de las empresas del Estado.

La norma impulsada por el gobierno de Luis Alberto Lacalle proveía un marco para que el Estado concediese permisos para la prestación de servicios públicos a su cargo, y facultaba a ANTEL a asociarse con capitales privados para el cumplimiento de sus cometidos. Sancionada en el Parlamento tras 18 meses de negociaciones, la acción política coordinada del Frente Amplio y el movimiento sindical derivó en la convocatoria a un referéndum. La estrategia prevalente de la impugnación parcial propició alianzas con sectores minoritarios de los partidos fundacionales.

El debate público giró fuertemente en torno a la semiprivatización de ANTEL (artículo 10), con una campaña derogatoria que convocó a la «defensa del patrimonio nacional». Tras una etapa inicial del prerreferéndum signada por la apatía ciudadana, las adhesiones al recurso tuvieron un vigoroso crecimiento que determinó que la ley de Empresas Públicas fuese sometida a la voluntad popular. Cabe destacar en dicha evolución el activo rol desempeñado por el intendente de Montevideo, Tabaré Vázquez, figura en ascenso y ya vislumbrado como líder de recambio en la izquierda, así como gruesos errores de comunicación de algunos representantes del gobierno blanco.<sup>3</sup>

De posición oscilante durante este proceso, el Foro Batllista —último sector en tomar partido ante el plebiscito— resolvió finalmente su respaldo al recurso. Un aplastante 71,6 % resolvió en las urnas la derogación parcial de la ley de Empresas Públicas.

### **El nuevo mapa partidario**

El ciclo electoral 1999-2000 supuso la puesta en práctica de las reglas de juego surgidas de la reforma constitucional de 1996. Asimismo, exhibió una aparente estabilización del sistema de partidos uruguayo, luego del sorprendente tripartidismo arrojado por los comicios de 1994. Se consolidaba un nuevo esquema dual en lo referente a las tendencias políticas, a partir del incesante crecimiento de la izquierda y de la propensión de los partidos fundacionales a contrarrestarlo a través de la cooperación mutua.

La elección marcó la retención de la Presidencia de la República por parte del Partido Colorado —cambiando la fracción de gobierno— en virtud del acuerdo programático

---

3 Para una interpretación de la conquista de terreno que logró el referéndum, véase el artículo de Carlos Pareja (1992)

suscrito con los blancos que ambientó el respaldo a la candidatura de Jorge Batlle en el balotaje; la confirmación del EP-FA como fuerza ascendente al alcanzar en primera vuelta una votación que arañaba el 40 %, erigiéndose en el partido más votado —con toda la carga simbólica implicada— y, por ende, en la minoría mayor en el Parlamento;<sup>4</sup> y el desplome en dicha instancia del Partido Nacional, relegado a un inédito tercer lugar, circunstancia que se vería atenuada por el desempeño en las elecciones departamentales de mayo de 2000, que dejó trece intendencias bajo su control.

Sin analizar fenómenos de trasiego interpartidario de votos, los datos fríos de octubre de 1999 exhibían a los colorados manteniendo su caudal electoral de 1994, en tanto los frentistas crecían prácticamente diez puntos porcentuales y los blancos caían ocho. Así, el período 2000-2005 estará signado por una izquierda percibida como en tránsito firme hacia el gobierno nacional por primera vez, y un Partido Nacional —nuevamente socio en la coalición de gobierno— en proceso de autocrítica tras su hundimiento electoral.

## La crisis económica

Jorge Batlle asumió su mandato en un marco de «recesión moderada pero persistente», según el economista Fernando Antía (2005: 23), iniciada a fines de 1998.

El autor enumera agentes externos: menor afluencia de capitales a la región, que afectó a las economías vecinas que eran, en conjunto, el principal destino de las exportaciones uruguayas; pérdida de competitividad ante Europa por el fortalecimiento del dólar frente al euro, y ante Brasil tras la devaluación del real; recesión en Argentina; deterioro de los términos de intercambio, con caída de los precios internacionales de los productos primarios y aumento del precio del petróleo; sequía en el verano 1999-2000 y exceso de lluvias en la primavera de 2001, con sus perjuicios para la producción agropecuaria; y rebrote de la aftosa en abril de 2001 con el consecuente cierre de mercados, cuando Uruguay estaba por iniciar un acuerdo comercial con Estados Unidos.

En materia macroeconómica, Antía señala el dilema cambiario que entrañaban los dos objetivos fijados: recuperar competitividad y mantener estabilidad de precios y financiera. El gobierno optó por la devaluación gradualista orientada a bajar los precios domésticos en dólares, con logros moderados. En junio de 2001 el contexto regional forzó la ampliación del ritmo devaluatorio, lo que posibilitó cierta mejoría en la competitividad externa con Argentina y Estados Unidos, no así con Brasil y Europa.

Antía destaca cómo la caída del producto interno bruto (PIB) frustró el ajuste intentado. Pese a la introducción de nuevos impuestos, descendió la recaudación y se incrementó

---

4 El EP-FA recibió el respaldo del 39,06 % del electorado, con el 31,93 % para el Partido Colorado, el 21,72 % para el Partido Nacional y el 4,44 % para el Nuevo Espacio. Fuente: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy).

el gasto público como proporción del producto en el trienio 1999-2001, lo que determinó un déficit fiscal ascendente que acabó por promediar el 3,9 % del PIB en dicho período.

## Un escenario político polarizado

La relación entre la coalición presidida por Jorge Batlle y el EP-FA —si se la coteja con el período anterior— estuvo caracterizada en un inicio por gestos de acercamiento, expresados en la alta periodicidad de las cumbres Batlle-Vázquez, que exponían un vínculo distendido, con intercambio de regalos incluido; y en la política sobre derechos humanos, con la iniciativa presidencial de formar la Comisión para la Paz, órgano destinado a investigar la suerte corrida por los detenidos-desaparecidos durante el período de facto (1973-1985), a fin de «sellar para siempre la paz entre los uruguayos».

El diálogo fluido y los signos de distensión sumaron, a la «luna de miel» con el electorado, la percepción de un «romance político» de la izquierda con el gobierno de Batlle. Empero, en los hechos no se le dio representación al EP-FA en los directorios de los organismos y empresas del Estado, pese a ser el partido con mayor respaldo ciudadano; y no se renovó la composición del Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, asunto que motivó arduas negociaciones, tras las que se alcanzó un preacuerdo entre los delegados partidarios que fue rechazado por los principales socios del presidente.

La desregulación y desmonopolización en materia de servicios públicos fue asunto central de la administración Batlle. El gobierno apeló reiteradamente a leyes de urgente consideración para impulsar estas medidas, que fueron replicadas —y calificadas de privatizaciones— por el EP-FA en alianza con el movimiento sindical por medio del referéndum. Los reproches apuntaban, de un lado, a la actitud confrontativa y el *no* sistemático del EP-FA, y del otro, a la indiferencia del gobierno ante las propuestas de la izquierda y el poco espacio parlamentario concedido para su tratamiento.

## Una hermandad histórica

La conformación de la central obrera única a mediados de la década del sesenta es un antecedente clave para entender el surgimiento del Frente Amplio. La Convención Nacional de Trabajadores (CNT) trascendía el terreno de las reivindicaciones particulares para ser portadora de un programa político. La presencia del FA y el PIT-CNT en el escenario político uruguayo pone de relieve el entrecruzamiento de izquierda partidaria y sindicatos, expresión de un vínculo de hermandad de raíces lejanas.<sup>5</sup>

Durante el período democrático que se inicia en 1985, dicha relación se hizo tangible —entre otras manifestaciones— en la promoción conjunta de recursos de referéndum para

---

5 Un estudio pormenorizado de este fenómeno se halla en el artículo de Doglio, Senatore y Yaffé (2004).

dejar sin efecto de manera total o parcial leyes aprobadas por el Parlamento que implicaban reformas estructurales de signo liberal o privatizador. La campaña derogatoria contra la ley de Empresas Públicas fue paradigmática, aunque el éxito final no puede explicarse sin el concurso de sectores de los partidos fundacionales, muy en particular de la postura adoptada por el Foro Batllista a un mes del plebiscito.

Con el crecimiento del FA, izquierda y sindicatos conformarán por sí mismos una coalición de veto con atendible potencial para bloquear políticas por la vía de la consulta popular, a menudo con el actor sindical haciendo punta y generando el involucramiento frentista. La agenda en materia de servicios públicos del gobierno de Batlle fue desafiada dos veces por tal vía en el bienio 2000-2001: la primera, contra disposiciones de la primera ley de urgencia,<sup>6</sup> que no logró las adhesiones suficientes; y la segunda, contra dos artículos de la ley de presupuesto sobre telecomunicaciones, que finalizaría con la marcha atrás del gobierno derogándolos en 2002.

## Breve crónica del acuerdo que no fue

La reforma en materia de combustibles impulsada por el gobierno de Jorge Batlle en 2001 motivó un proceso político que puede dividirse en cuatro etapas.

### Enero-mayo. Auscultando posibilidades y disposiciones

En un principio, el impulso reformador circuló por dos andariveles: uno fue el de los contactos políticos entablados por el gobierno para sondear el apoyo a su política, basada en la asociación de ANCAP con una petrolera extranjera que promovía su titular, Jorge Sanguinetti, a fin de poder competir en el exterior en la comercialización de sus productos; el otro fue el de las primeras decisiones tomadas por la administración.

Entre los contactos cabe mencionar: la reunión entre Batlle y Vázquez en la que se trató la reforma del Estado, con el mandatario descartando privatizaciones totales, y con el líder encuenrista admitiendo la factibilidad de respaldar alguna de las propuestas oficialistas en la discusión caso a caso; la ronda con los demás líderes, en la cual asomó ANCAP como primer paso en la agenda; la reunión del Directorio de ANCAP con dirigentes del EP-FA y del sindicato del ente, que arrojó voces concordantes con la necesidad de una asociación; finalmente, el seminario «Servicios Públicos: aportes hacia una política

---

6 Se cuestionaba medidas como la habilitación a la ANP para explotar con privados la terminal de contenedores del puerto de Montevideo, la habilitación al Poder Ejecutivo para comercializar con empresas privadas el uso de las vías de AFE, y la autorización a las intendencias a transferir a UTE sus servicios de alumbrado público. Fuente: *Búsqueda*, 14.9.2000, p. 6.

de Estado» en el Centro de Estudios Estratégicos 1815, convocado por Líber Seregni. En este, todos los líderes partidarios discutieron sobre las empresas públicas, y emergió un documento suscrito por técnicos de distintas vertientes.<sup>7</sup>

En cuanto a medidas, empresas petroleras fueron invitadas por ANCAP para evaluar la viabilidad económica del proyecto; el Poder Ejecutivo anunció la desmonopolización de la importación y refinación de crudo, y una liberalización del mercado de distribución de combustibles; el Directorio de ANCAP resolvió la suspensión de las obras de remodelación de la refinería de La Teja (para que el futuro socio participara de ellas), la convocatoria internacional a interesados en asociarse, y la reasunción del servicio de distribución de los productos de su sello, entonces prestado por privados; el llamado internacional se formalizó con un pliego que definía como metas alinear los precios de los combustibles con los de la región, mantener la actividad de refinación, preservar el medioambiente y absorber a los empleados que pasaran a trabajar en la nueva sociedad.

## Junio-octubre. Proyectos sobre la mesa

A partir del 12 de junio el debate sobre los combustibles tomó estado parlamentario al ingresar a la Cámara de Senadores un breve proyecto de ley que derogaba los monopolios estatales de refinación e importación de petróleo. Lo firmaban los diez senadores colorados y el presidente del cuerpo, Luis Hierro López. La receptividad hallada en los demás partidos generó entendimientos entre las bancadas a propósito de una nueva estructura para el mercado y de la asociación de ANCAP. Se acordó la creación de la Comisión Especial de Servicios Públicos (CESP) para tratar este asunto.<sup>8</sup>

El proyecto de ley facultaba la asociación de ANCAP. En la CESP se trataron borradores elaborados desde el ente y acercados a todos los partidos, que contenían el procedimiento para constituir la sociedad y sus características. Se preveía la distribución accionaria, con el 48 % para ANCAP con derecho a voto, el 49 % para el socio privado —que tendría a su cargo las políticas empresariales— con derecho a voto, reservándose ANCAP el 3 % de acciones sin derecho a voto pero decisivas en las circunstancias más importantes; las fases

---

7 El texto abogaba por la competencia en la prestación de los servicios públicos, con marcos regulatorios adecuados que distinguieran al Estado proveedor del Estado regulador y promotor de actividades económicas. Se sugería evitar «innecesarias polarizaciones ideológicas», superando falsas oposiciones (público-privado, Estado-mercado, competencia-regulación). «Hacia una política de Estado para los servicios públicos». Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, n.º 144, tomo 409.

8 Sus miembros eran Marina Arismendi, Danilo Astori, Alejandro Atchugarry, Alberto Brause, Ruben Correa Freitas, Alberto Couriel, Francisco Gallinal, Reinaldo Gargano, Luis Alberto Heber, Jorge Larrañaga, Rafael Michelini, Enrique Rubio y Wilson Sanabria.

de la licitación, con el sistema «pasa o no pasa» para elegir al adjudicatario;<sup>9</sup> y la creación de una sociedad logística afiliada encargada de administrar los bienes de infraestructura que ANCAP pondría a disposición del emprendimiento.<sup>10</sup>

También se analizó la posibilidad de que, en los casos de asociaciones con privados en el marco de la reforma estatal, los funcionarios que pasaran a desempeñarse en las nuevas sociedades tuviesen el derecho a la reserva sin plazo de su cargo público. Un proyecto del senador blanco Francisco Gallinal introducía esta herramienta, que mereció una opinión crítica del Poder Ejecutivo y del Partido Colorado.

La Federación ANCAP (FANCAP) se movilizó en rechazo a la convocatoria del ente a empresas interesadas en conformar una sociedad y al proyecto desmonopolizador. En la CESP, el sindicato expuso sus principales inquietudes: la necesidad de definir el nuevo marco regulatorio del sector antes de conformarse la sociedad; que las condiciones de la asociación se definieran en el Parlamento basadas en el artículo 188 de la Constitución, rechazando la utilización del artículo 14 de la ley n.º 16753 de 1996;<sup>11</sup> y el mantenimiento de la gestión en manos de ANCAP y bajo régimen de derecho público.

Tabaré Vázquez aceptaba asociar las empresas públicas con privados, asegurando el control del Estado. En el caso de ANCAP, cuestionaba que la gestión quedase en manos del socio privado. Sin embargo, los técnicos de la Comisión de Programa del EP-FA concluyeron que no era viable hallar un socio que aportara capital sin participar en la gestión. Recomendaron negociar una sociedad cuyo interés comercial fuese conciliado con el interés social. En su visión, esta debía regirse por ley, no pudiendo ser posterior a la derogación de los monopolios, ya que ello habilitaría al gobierno a aplicar el artículo 14 de la ley n.º 16753. El esquema accionario de Jorge Sanguinetti era aceptable en tanto se fijara con precisión en qué casos pesarían las «acciones de oro».

El senador Alberto Couriel había declarado en la CESP que no podía votar el proyecto de desmonopolización por la eventualidad de que la asociación se basara en la ley n.º 16753, procesándose al margen del Parlamento, dado que el EP-FA no tenía directores

---

9 Suponía privilegiar la oferta económica más alta —en una puja pública o subasta—, para luego tratar el plan de negocios con el ganador. En caso de desacuerdo, se pasaría al oferente ubicado en segundo lugar.

10 Una razón para la alianza estratégica era sanear la inversión realizada en la Argentina al asociarse con la empresa Sol Petróleo. Durante la administración de Eduardo Ache se había decidido la expansión al vecino país para abrir nuevas bocas de expendio, a través de una red de estaciones de servicio en la cual ANCAP tenía la mayoría de las acciones. El negocio había arrojado cuantiosas pérdidas que se pretendía revertir, al menos en parte, traspasando la cadena de distribución a un socio de porte que fuera productor de petróleo. Esta idea fue explicitada por Jorge Sanguinetti en una de sus comparecencias en la CESP.

11 Dicho artículo de la Ley de Desmonopolización de Alcoholes y Bebidas autorizaba a ANCAP a asociarse con otras empresas en sus actividades no monopólicas.

en ANCAP. Señaló su deseo de que hubiera «un acuerdo político de todos los partidos» y que estaba dispuesto a votar la asociación si se presentaba en forma de ley.

## **Noviembre. Un punto de inflexión: la asociación se define en el Parlamento**

Con un proyecto de ley presentado por el Partido Nacional el 13 de noviembre, comenzó una nueva fase política de la reforma. Redactado por Gallinal, recogía la desmonopolización del proyecto colorado; sujetaba la asociación al llamado a licitación pública internacional, previendo la mayoría accionaria para ANCAP; establecía como condiciones la alineación del precio de los combustibles con la paridad de importación, el mantenimiento de la actividad de refinación en la planta de ANCAP, y la utilización del sello del ente para identificar los productos comercializados; y otorgaba prerrogativas a los funcionarios, incluido el derecho a la reserva sin plazo del cargo público, ahora acotado a las sociedades constituidas por ANCAP.

La entrada en escena de este proyecto se dio luego de que la pretensión del gobierno de aprobar la desmonopolización en aquel mes chocara con la resistencia del EP-FA en la CESP, con talantes que variaban desde la clara negativa a votarla de los senadores Reinaldo Gargano y Marina Arismendi hasta la solicitud de más tiempo para poder alcanzar un acuerdo político extenso que formuló el senador Danilo Astori.

A esa altura, un acuerdo entre Tabaré Vázquez y los senadores *cabeza de lista* del FA para aceptar la asociación bajo ciertas condiciones —basadas en las sugerencias de los técnicos encuenstristas— se había enfriado, al reclamar dirigentes del Partido Comunista, el Movimiento 26 de Marzo (26M), la Corriente de Izquierda (CI), el Movimiento de Participación Popular (MPP) y el Partido Socialista el 100 % de la gestión para ANCAP, desechando la *cogestión* referida por los expertos. La posición del EP-FA se decantaba hacia la presentación de propuestas propias para negociar con el gobierno.

Entre el acuerdo en el seno de la izquierda y la marcha atrás posterior, el Poder Ejecutivo había enviado al Parlamento un proyecto que creaba la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), a la que se asignaría el control de los mercados competitivos de agua potable, saneamiento, energía eléctrica, gas y combustibles. Fue tratado en la CESP,<sup>12</sup> pero se aplazó su votación al otorgar la coalición de gobierno una prórroga al FA, que debía expedirse sobre los asuntos a consideración del cuerpo.

---

12 Uno de los ítems más polémicos fue la posición institucional del ente regulador. El proyecto del Poder Ejecutivo establecía la designación directa de sus integrantes por parte del presidente de la República. Blancos y encuenstristas eran partidarios del requerimiento de venia parlamentaria que implicara responsabilidad ante dicho cuerpo, aspecto en que la izquierda insistió especialmente.

## Diciembre. Negociando contenidos

A raíz del proyecto de Gallinal, tuvieron lugar avanzadas negociaciones interpartidarias en la CESP entre los días 4 y 7 de diciembre. A esa altura el Partido Colorado había desistido de su iniciativa original, no sin mediar varias reuniones con los blancos. Se destacó la influencia del senador Alejandro Atchugarry para la adopción de esta postura.

La negociación estuvo precedida por el pronunciamiento de la Mesa Política del FA del 3 de diciembre. Se rechazaron los sucesivos proyectos sobre combustibles, incluido el relativo a la URSEA, y se definieron bases para respaldar una asociación de ANCAP, divididas en dos literales: el primero aludía a la aprobación previa del marco regulatorio del sector; el segundo listaba condiciones para la conformación de la sociedad. La resolución tuvo el impulso de Tabaré Vázquez, con el apoyo del Partido Socialista a través de su secretario general y delegado ante el órgano, Manuel Laguarda.<sup>13</sup> Los únicos sectores que no la votaron fueron el Partido Comunista, el 26M y la CI.

Las siguientes sesiones de la CESP desnudaron interpretaciones disímiles del pronunciamiento. Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista fueron a negociar los términos de la asociación —suspendiéndose de momento el debate sobre la unidad reguladora—, proponiendo enmiendas al proyecto blanco. Gargano entendía que se debía hacer constar los lineamientos frentistas, no negociando sobre ninguna otra base, tesis que el Partido Socialista hizo suya. La crisis política interna se acentuó con la presentación de un borrador redactado por Couriel, con la colaboración de Astori y Enrique Rubio, que los demás sectores del EP-FA calificaron de inconsulto.

El borrador formalizaba las modificaciones propuestas: un artículo programático con los objetivos de la asociación; la derogación de los monopolios de importación y refinación de crudo una vez concretada la sociedad; la aprobación de un plan básico de negocios de cara a la licitación;<sup>14</sup> la fijación de plazos desde la conformación de la sociedad —en lugar de fechas concretas— para la alineación de precios y para la caída del monopolio de importación de refinados; la definición taxativa de las decisiones estratégicas que requerirían el consentimiento de ANCAP; la creación de la empresa de infraestructura y logística con el 100 % de las acciones y la gestión en manos de ANCAP; y la fijación de precios por parte del Poder Ejecutivo —asesorado por el ente regulador— en el período de transición hasta la desmonopolización de la importación de derivados del petróleo.

---

13 Dicho apoyo resultaba crucial por tratarse de la mayor fuerza encuenrista. Sin deferencias sustantivas con su antecesor en el cargo, Reinaldo Gargano, en cuanto al rol de las empresas públicas, Laguarda se caracterizaba por sostener posiciones más moderadas, tendientes a una renovación ideológica.

14 El EP-FA tenía reservas con respecto al mecanismo «pasa o no pasa» porque podía hacer triunfar a un mal plan de negocios. La coalición de gobierno defendía el mecanismo por razones de transparencia, para evitar impugnaciones. Se transó en la presentación de un plan mínimo de negocios por parte de ANCAP.

Colorados y blancos, cuyos negociadores eran Atchugarry y Gallinal, aceptaron prácticamente todas las modificaciones.<sup>15</sup>

La reserva por tiempo indefinido del cargo público para los trabajadores que se incorporaran a la sociedad —mantenida por el EP-FA junto a las restantes disposiciones sobre los funcionarios— requirió una transacción, ya que no agradaba a los colorados.<sup>16</sup>

El viernes 7 se alcanzó un entendimiento entre colorados, blancos, el Nuevo Espacio<sup>17</sup> y los encuentristas Couriel, Astori y Rubio. Pendiente aún la pronunciación del FA, la votación se aplazó hasta la semana siguiente. FANCAP había anunciado acciones políticas si el Parlamento aprobaba una asociación del ente con privados. El mismo viernes 7 se desarrolló en La Teja una movilización patrocinada por el PIT-CNT y organizaciones barriales, cuya consigna era «Por el trabajo, en defensa de ANCAP y el patrimonio nacional», y a la cual adhirió por escrito Tabaré Vázquez.

Con la abstención de Vázquez, el lunes 10 la Mesa Política del FA desaprobo las negociaciones de Couriel, Astori y Rubio, y mandató a votar en contra del proyecto sobre combustibles. El Partido Socialista, que el fin de semana siguiente celebraría su 44.º congreso,<sup>18</sup> inclinó la balanza cuando, tras una moción de Gargano, pasó de la negativa de su delegación a la desautorización expresa de los senadores, a un posicionamiento monolítico y frontal contrario al texto negociado.

La mayoría reafirmó la lectura de Gargano sobre el pronunciamiento del 3 de diciembre. En cuanto a contenidos, se sostuvo que la negociación no había cumplido con la fijación previa del marco regulatorio. Los senadores negociantes entendían que no era posible utilizar este ítem cuando el EP-FA se oponía al proyecto oficialista en la materia —aquel que creaba la URSEA—, pero no tenía una propuesta alternativa.

Ante la posición política del FA, la coalición de gobierno decidió retomar el proyecto nacionalista, convenido con el Partido Colorado y el Poder Ejecutivo. Sin embargo, se refloró

---

15 El único elemento que se mantuvo tal cual estaba en el proyecto blanco fueron las fechas específicas para alcanzar la paridad de importación y para efectuar la desmonopolización total.

16 Se llegó a la fórmula de que dichos funcionarios pudiesen, durante el primer año desde su incorporación, recibir incentivos al retiro, quedando en tal caso sin efecto la reserva del cargo.

17 El NE se había fracturado al lograr su líder, el senador Rafael Michelini, el aval partidario para iniciar conversaciones con el EP-FA tendientes a la reunificación de las izquierdas. Quienes resistían tal decisión adoptaron el nombre Nuevo Espacio Independiente. Mientras el Nuevo Espacio siguió, con salvedades, el camino de desmarque del EP-FA, el Nuevo Espacio Independiente respaldó el proyecto resultante.

18 Era un acto eleccionario que enfrentaba a los adherentes de Manuel Laguarda y Reinaldo Gargano en la renovación del Comité Central, que luego designaría al presidente y al secretario general. Supuso el triunfo de Gargano con el 70 % de los representantes, que a la postre lo ratificarían en la presidencia y elegirían a un dirigente de su tendencia —el diputado Roberto Conde— en la secretaría general del partido.

taron disposiciones surgidas en la negociación, incluidos aportes cardinales del articulado de Couriel, Astori y Rubio que quedarían plasmados en la ley n.º 17448.<sup>19</sup>

## Antecedentes y coyuntura en la interpretación del caso ANCAP

¿Por qué la coalición de gobierno optó por buscar una solución para ANCAP negociada con la izquierda, en lugar de imponer su mayoría parlamentaria?

¿Por qué no fue posible el acuerdo?

Hipótesis A: *La voluntad de evitar un desenlace similar al de la ley de Empresas Públicas de 1991 llevó a promover una solución negociada para ANCAP.*

Hipótesis B: *La intención de no mimetizarse con el Partido Colorado en su rol de socio de la coalición de gobierno impulsó al Partido Nacional a presentar una alternativa propia sobre ANCAP que posibilitara un acuerdo de mayor amplitud.*

Hipótesis C: *Razones de estrategia electoral motivaron al EP-FA a no acompañar el proyecto en materia de combustibles, para preservar su perfil ideológico ante la ciudadanía de cara a las elecciones de 2004.*

Hipótesis D: *La puja interna por la renovación de autoridades en el Partido Socialista fue determinante en la posición prevalente en el EP-FA en contra del proyecto de asociación de ANCAP.*

Hipótesis E: *El arrinconamiento del EP-FA por parte de los partidos fundacionales, reflejado en su no inclusión en los directorios de los entes autónomos y en su presencia marginal o reducida en los organismos de contralor, denotaba la polarización entre ambos bloques partidarios, poco propicia para el logro de grandes acuerdos políticos.*

La hipótesis A asume al antecedente de 1992 como explicación de la apuesta de blancos y colorados a una solución negociada con la izquierda para la reforma sobre combustibles, con la intención deliberada de evitar un referéndum.

En el caso del Partido Colorado, el antecedente se conjugaba con la crisis económica que le tocaba administrar. Por razones de visibilidad, los principales penalizados por la ciudadanía en un eventual plebiscito —devenido instancia de *accountability* vertical— serían el presidente y su partido. El contexto recesivo desaconsejaba iniciativas que pusieran

---

19 Sobrevivieron los tres instrumentos que Couriel destacara para evitar el pasaje a un monopolio privado: la fijación de precios a cargo del Poder Ejecutivo —asesorado por la unidad reguladora— en el período de transición desde la constitución de la sociedad hasta que, logrados los precios competitivos a nivel internacional, se hiciera la apertura; el establecimiento a texto expreso de las decisiones estratégicas que necesitarían el consentimiento de ANCAP; y la administración de los activos aportados por ANCAP a la sociedad por medio de una empresa de su propiedad y gestión que pudiese, con independencia del socio, importar refinados a efectos de bajar el precio mientras dicha actividad se mantuviese bajo monopolio.

en marcha la coalición de veto de sindicatos e izquierda. Esta acumulaba algunos fracasos en la promoción de recursos de referéndum, pero contaba con una probada capacidad de movilización ciudadana y tenía en sus filas al partido más votado.

La reforma del Estado planteada por el presidente Batlle no es indiferente a aquel pronunciamiento popular, superando la privatización total de los servicios públicos para centrarse en su desmonopolización y desregulación. La propuesta del gobierno de asociar a ANCAP tiene entre sus objetivos expresos mantener la refinación, lo que suaviza los rasgos más ásperos de la visión presidencial, favorable a cerrar la refinería de La Teja e importar combustibles. Como presidente, Batlle se vuelve gradualista sin abdicar, empero, de su liberalismo visceral, máxime cuando él mismo se define como situado *en la Estación Carnelli* y, por ende, no midiendo costos políticos personales.<sup>20</sup>

La voluntad de evitar el referéndum se manifiesta en gestos políticos por los cuales se abren espacios de diálogo e información, de manera que la decisión gubernamental mayoritaria no se saltee el intento de persuadir a la oposición. No aparece de momento una propuesta concreta de negociación de contenidos.

Visto desde la teoría de juegos, mientras el centro de la escena parlamentaria lo ocupan, por la coalición de gobierno, el Partido Colorado con su proyecto de desmonopolización y, por el EP-FA, los sectores más proclives a negociar una reforma —mayoría de la bancada encuentrista en la CESP— se plantea un dilema del prisionero.

Desde la coalición de gobierno hay gestos dialoguistas, pero se teme que la izquierda sea inducida por algunas de sus fuerzas a oponerse y promover un referéndum, asumida su capacidad de bloqueo. Desde la izquierda hay señales de receptividad, pero la desmonopolización hace vislumbrar una asociación de ANCAP facultada por la ley n.º 16753 y resuelta sin consultar al Parlamento, considerando que el EP-FA no tiene representantes en la administración que puedan incidir. El proyecto de ley del Partido Nacional, orientado a definir las condiciones de la asociación en el Parlamento, apunta a quebrar esta lógica dilemática involucrando al EP-FA en una negociación.

Las hipótesis A y B se complementan para interpretar la actitud política de los blancos. Al aprendizaje derivado del duro revés electoral durante el gobierno de Lacalle —al perder el plebiscito sobre la ley de Empresas Públicas— se añade el proceso de análisis, no exento de enfrentamientos internos, del calamitoso desempeño electoral de octubre de 1999 atribuido, en parte, a una excesiva mimetización de Alberto Volonté —en su rol de coaligante— con el presidente Sanguinetti en el período de gobierno anterior.

La solución negociada para ANCAP implica una propuesta alternativa que resalta al socio nacionalista, signo de una preocupación presente en todo el período 2000-2005. El proyecto de Gallinal se dirige al doble cometido de diferenciarse de los colorados en los

---

20 Para un análisis sobre la forma de encarar la reforma estatal de Batlle, véase el artículo de Pedro Narbondo (2001).

contenidos y evitar, negociación mediante, un plebiscito que polarice el escenario entre el EP-FA y los partidos fundacionales. El liderazgo de Lacalle luce desgastado y cuestionado tras su performance como candidato, y el abanderado en este perfilamiento de los blancos es un dirigente que se ha desvinculado del Herrerismo y está trabajando en la creación de un espacio wilsonista (Garcé, 2001).

El fantasma de la ley de Empresas Públicas pesa especialmente sobre el Partido Nacional, que no ve pertinentes las «leyes ómnibus» o los marcos legales genéricos para la reforma del Estado, por el riesgo de aglutinar a diversos sindicatos públicos, inclinándose por las asociaciones pequeñas y puntuales traducidas en numerosas leyes, de manera que la apelación reiterada al referéndum acabe por desgastar la herramienta.

Los nacionalistas ejercen de manera efectiva su poder de *chantaje* en tanto socios de la coalición de gobierno, logrando que los colorados se plieguen a su iniciativa.

Situarse en la perspectiva del FA remite nuevamente al plebiscito de 1992. Durante aquella cruzada derogatoria, Carlos Baráibar —secretario político de Líber Seregni— definía tres hitos que marcaban la historia frentista: la fundación en 1971, que suponía la apuesta de la izquierda a luchar dentro de la legalidad; la salida de la clandestinidad en 1984, pasando a jugar un papel político relevante; y 1992 representaba la *batllistización* del FA en su posicionamiento acerca del rol del Estado.<sup>21</sup>

La definición del EP-FA en torno a la asociación de ANCAP con privados reedita el perfilamiento asumido desde 1992 ante los impulsos de reformas estructurales de signo liberal, que enarbola la bandera de la defensa de las empresas públicas. En un momento histórico singular de la izquierda, que se aproxima a la conquista del gobierno nacional, las lecturas estratégicas no están exentas del peso de los itinerarios recorridos.

Basada en la hipótesis C, la lectura estratégica predominante en el EP-FA en el trayecto hacia 2004 recomienda diferenciarse del gobierno —máxime en plena crisis económica— en un área con tales connotaciones políticas. Esta corriente vence a otra opuesta, que no veía los réditos en el desmarque sistemático, sino en la capacidad de proponer y negociar con el gobierno en alguno de los ítems trascendentes. El triunfo de la línea de oposición frontal determina el rechazo de un proyecto emergido de una instancia negociadora de las que tantas veces había reclamado la izquierda durante aquel período.

En el dilema táctico entre negociar para seducir al electorado centrista, o confrontar para preservar la unidad de la izquierda, Tabaré Vázquez antepone lo segundo con su acercamiento al histórico aliado sindical, cuando este marcha hacia la refinería de La Teja. Antes de expedirse el partido, el líder asume una posición interpretable a partir del olfato político y teñida de emotividad personal, al tratarse de un acto en su barrio natal.

Si las elecciones de 2004 condicionan el pronunciamiento, también lo hace el congreso del Partido Socialista. Sujetas a la evaluación de sus bases y disputándose la iz-

---

21 Entrevista de *Búsqueda*, 12.11.1992, p. 5.

quierda, las dos tendencias en pugna terminaron alineándose detrás de la postura radical de Reinaldo Gargano. Sin ignorar las razones ideológicas, los cálculos electorales inciden poderosamente —en dos niveles distintos contemplados por las hipótesis C y D— en la oposición del EP-FA a la reforma en materia de combustibles.

No obstante, el análisis en profundidad de este episodio requiere considerar su contexto político, signado por la polarización entre el EP-FA y los partidos fundacionales, introduciendo la hipótesis E. La izquierda está en un proceso de acumulación de fuerzas, lo que determina una clara tendencia a chocar con el gobierno. Colorados y blancos excluyen al EP-FA de los entes autónomos y no propician una integración de los organismos de contralor que guarde proporción con los votos de los partidos.

Si en términos normativos la presencia de la oposición en la administración es un indicio de salud de la institucionalidad democrática, en términos estratégicos colorados y blancos cometieron un error político al acorralar de esta manera el EP-FA, ya que multiplicaron sus incentivos para confrontar, retroalimentaron la acción política en clave plebiscitaria y abonaron los argumentos fundados en la desconfianza hacia el gobierno. No haber convocado siquiera a una instancia de diálogo tendiente a distribuir los recursos de autoridad, que para la izquierda hubiesen sido de control, pero también de corresponsabilidad, favoreció la estrategia basada en la oposición frontal.

Las actas parlamentarias que documentan la discusión sobre ANCAP muestran al EP-FA, en varios pasajes, desviando el tratamiento de los contenidos —en el que radicaba su mayor debilidad por la coparticipación de legisladores de sus propias filas— hacia un debate sobre formas, con la valedera razón de que un partido que representa al 40 % del electorado, siendo el más votado, no puede estar afuera de las instituciones estatales.

Retomando el dilema del prisionero, una lectura aferrada a los criterios de la *rational choice* detectaría un error estratégico de blancos y colorados, *cooperando* con un adversario que termina *traicionando*. Si al microescenario de la teoría de juegos se le añaden todos los factores consignados, se advierten buenas razones para ir por el acuerdo.<sup>22</sup> Hay, empero, cálculos políticos que fallan, ya que las señales de receptividad en sectores del EP-FA —claves para buscar la solución negociada— no representan, en definitiva, la posición predominante en la izquierda, ni la que acaba adoptando su líder.

---

22 Uno de los presupuestos de la *rational choice* es la información completa que manejan los actores. En el caso abordado, parece difícil que un evento político menor —aunque decisivo— como el congreso de los socialistas, ingresara en las ponderaciones de blancos y colorados al seguir la estrategia negociadora.

## Anotaciones de cierre

El episodio político reseñado y analizado en las páginas anteriores —desde el plano de la democracia como marco para la generación de acuerdos políticos de mediano y largo plazo— se interpone entre dos modelos polares de autoridad democrática.

En un extremo se halla aquel modelo que remite a las consideraciones estratégicas manejadas por los actores políticos que se mueven bajo las pautas de una «democracia competitiva» como la descrita por Joseph Schumpeter desde una perspectiva crítica de la teoría clásica de la democracia, concepción que sería retomada por autores como Adam Przeworski y Ian Shapiro. Schumpeter (1995) define el sistema democrático basado en el sencillo requerimiento de que exista un método competitivo para elegir gobernantes, limitándolo a una puja destinada a resolver el problema de decisión del ciudadano común. El pluralismo y la diversidad de intereses particulares que caracterizan a la sociedad constituyen un obstáculo infranqueable para la persuasión racional del adversario político, echando por tierra el ideal de una *democracia deliberativa*.

Bajo la premisa de que el objetivo de todo partido político es el triunfo sobre los demás para alcanzar o retener el poder, Schumpeter (1995) establece una analogía militar en su enfoque de la actividad parlamentaria. Según esta, un proyecto de ley presentado por la oposición equivaldría a «presentar batalla»; una propuesta surgida desde un sector del gobierno que modifica las pautas oficialistas supondría «una revuelta»; finalmente, una política aprobada mediante un acuerdo interpartidario sería interpretable como «una batalla empatada o evitada por razones estratégicas».

El modelo contrapuesto se basa en los intentos de superar las restricciones de la democracia competitiva a través de planteos para la configuración de *políticas de Estado*, que aislen ciertos ítems de la agenda gubernativa de las oscilaciones propias de la competencia política. Los documentos de consenso multipartidario suscritos acerca de algunas áreas de política pública —recurrentes en el Uruguay en los albores de los mandatos de gobierno— ejemplifican esta modalidad que, al ubicar una serie de objetivos al margen de la controversia, solo deja espacio para discrepancias de carácter instrumental, confinando a los actores políticos en disputas por cuestiones menores.

En aras de la estabilidad de las políticas públicas, este enfoque no contempla la eventualidad de que la sociedad se trace nuevos rumbos por medio de la alternancia de los partidos, exhibiendo una concepción jacobina del interés público. Los acuerdos sobre políticas de Estado fluctúan entre la vaguedad y el detallismo. En el primer caso, su falta de mecanismos para detectar incumplimientos e imponer sanciones los hace estériles, meros marcos de entendimiento de carácter gestual, cuya aplicación queda sujeta a la interpretación subjetiva de cada actor político. En el segundo caso, chocan con la tendencia natural de los partidos a diferenciarse entre sí y quedan condenados a una vida corta ante las ulteriores denuncias de quebrantamiento del adversario.

La democracia competitiva schumpeteriana deriva en cálculos de corto plazo, actitudes irresponsables y vaivenes erráticos en las políticas públicas. Las políticas de Estado limitan la diferenciación entre las plataformas partidarias a matices, improntas personales, eficiencia en la gestión y honestidad de los elencos de gobierno, lo cual trae consigo el germen de fenómenos de apatía y desencanto ciudadano con la política.<sup>23</sup>

Considerados ambos modelos polares con sus respectivas falencias, el episodio parlamentario rescatado en este artículo muestra una práctica de colaboración y negociación interpartidaria cuyos protagonistas, sin abandonar su rol de competidores en el juego democrático, van más allá de dicha lógica, circunstancia en la cual inciden fuertemente las relaciones personales. La confianza mutua entre algunos legisladores, derivada del tiempo de trabajo conjunto en el Parlamento, generó un clima propicio para la búsqueda de acuerdos. Cabe ejemplificar en la relación entre Couriel y Atchugarry —colegas de la Comisión de Hacienda del Senado desde 1999—, por aludir a dos dirigentes políticos distantes en lo ideológico pero unidos por una especial relación de respeto.

Pese a no alcanzarse un acuerdo político en términos orgánicos, la ley n.º 17448 bien puede ser descrita como el producto de una negociación interpartidaria, como lo atestiguan las actas de la CESP y el texto legal definitivo, que recoge aportes de todos los partidos con representación parlamentaria. Mientras la norma estuvo vigente, el acuerdo no estaba totalmente muerto. La defección del EP-FA denota la necesidad de los partidos de perfilarse con nitidez frente al gobierno de turno, y las dificultades para construir un modelo alternativo a la democracia competitiva.

En circunstancias económicas de excepción —en agosto de 2002 durante el feriado bancario—, el sistema político uruguayo protagonizó un caso parangonable. Con la ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario —ley n.º 17523—, el Parlamento volvió a ser el escenario para la cooperación interpartidaria, con senadores frenteamplistas miembros de la Comisión de Hacienda introduciendo enmiendas al proyecto del Poder Ejecutivo y corredactando el texto con sus pares colorados y blancos. El EP-FA votó en contra en comisión y en sala. Sin embargo, la coparticipación legislativa y el hecho de haber propiciado un trámite parlamentario ágil —votándose primero para luego fundamentar— en un contexto angustiante que demandaba respuestas rápidas son elementos indicativos de una actitud cooperativa interpretable más allá de los votos.

Vistos de esta manera, los casos de ANCAP y de la ley de Fortalecimiento del Sistema Bancario ponen de manifiesto prácticas legislativas que *compatibilizan* la construcción de políticas en común con la preservación de los perfiles partidarios, a través de entendimientos parlamentarios que no se traducen en votos. La cooperación interpartidaria se concentra en las instancias de comisión, menos difundidas y a salvo de la *mediatización*

---

23 Sobre este punto, véase Chasqueti (2009).

de la política, mientras que en las sesiones de plenario se escenifican las discrepancias de fondo —no por ello menos genuinas— entre los actores.

Ahora bien, ¿es que no son posibles acuerdos interpartidarios que cuenten con el voto como forma de asunción de responsabilidad política? Veamos el ejemplo de la ley Forestal (ley n.º 15939, de 1987). Sin la urgencia de 2002, y sin la carga política de un área de gobierno como la de las empresas del Estado, todos los partidos uruguayos respaldaron expresamente un texto legislativo que pondría en marcha una política pública que el tiempo ha revelado como estable, más allá de la rotación partidaria en el gobierno. Se destacó, además del voto general afirmativo del Frente Amplio, el hecho de que el proyecto de ley tuviese dos miembros informantes de distintos partidos (los senadores Batlle y Zumarán). Los acentos diferenciales se expresaron en la discusión particular, en la que algunos sectores hicieron salvedades a su apoyo a la norma.

Sin embargo, el camino recorrido por la forestación luce excepcional entre las orientaciones de gobierno iniciadas tras la redemocratización de 1985 y que perviven en la actualidad. La gran variación en términos de alternancia que supuso el triunfo de la izquierda abrió paso a una etapa que ha combinado innovaciones con continuidades, como resulta razonable que acontezca en un sistema democrático basado en buenas instituciones, en contraste con los intentos y relatos refundacionales. Ciertas políticas controvertidas por el FA desde la oposición han sido tácitamente mantenidas, al menos en sus grandes líneas.<sup>24</sup> Y es de esperar que una nueva rotación partidaria arroje nuevas continuidades tácitas. ¿Políticas de Estado por la vía de los hechos?

Prosiguiendo el hilo de los juicios previos, es posible extraer algunas lecturas que quedarán abiertas a la discusión y la contrastación empírica:

- Existe una incongruencia entre las *políticas de Estado* y la democracia, si se asume a esta última como ligada —como condición necesaria entre otras— a la actuación de partidos políticos que representan las diferencias de la sociedad misma y que compiten por acceder al gobierno. Estos dos rasgos distintivos determinan una tendencia natural de los partidos a discrepar y buscar la diferenciación, lo que dificulta la elaboración de políticas en común. En particular, los documentos de acuerdo multipartidario se reducen a textos declarativos que pueden cumplir una función de distensión política entre las distintas fuerzas, pero fracasan en la pretensión de comprometer a sus signatarios en lineamientos de política pública consistentes y duraderos.

---

24 El cuidado de los equilibrios fiscales, la meta de mantener una inflación menor a dos dígitos, la política portuaria con la ley n.º 16246, de 1992, y el sistema de la subasta para la terminal de contenedores, el sistema previsional mixto y la renegociación de la deuda externa de 2003, por mencionar algunas.

- La ruptura del acuerdo educativo suscrito por todos los partidos uruguayos en febrero de 2012 sugiere que las tendencias partidarias a la diferenciación operan más allá de las circunstancias económicas. Es cierto que los tiempos críticos no favorecen, precisamente, las grandes concertaciones para configurar políticas de Estado. Empero, si el contexto económico adverso acentúa los incentivos para el perfilamiento, no parece ser su raíz primaria. Más bien, aquellos obedecen a una racionalidad estratégica particularmente observable en regímenes de gobierno con mandatos fijos, cuando el calendario electoral predeterminado provoca que los *votos* comiencen a primar sobre los *cargos* y las *políticas* en las motivaciones partidarias.
- El comportamiento de los partidos al evaluar escenarios y oportunidades, aunque está cargado con la urgencia del corto plazo y la coyuntura, también halla explicación en antecedentes históricos e itinerarios recorridos. Estos generan narrativas y perfiles que distinguen y comprometen a los actores, pero también les brindan la oportunidad de extraer aprendizajes y reformular contenidos, propiciando instancias de rediseño de sus esquemas de disensos y acuerdos.
- Los contextos de polarización política obstruyen los impulsos tendientes a sellar acuerdos de envergadura. El caso específico abordado expone la incidencia de ciertos momentos históricos, como aquel en que un prolongado trayecto de acumulación de fuerzas se halla próximo a su punto culminante; también ilustra el escollo que supone para consensuar contenidos el hecho de que las formas, tan importantes en política, marquen un desencuentro básico entre gobierno y oposición en lo que refiere al lugar institucional reservado a las minorías.
- Aun con las complejidades apuntadas, la experiencia uruguaya posdictadura evidencia la capacidad de los partidos para complementar la faceta competitiva de la democracia con prácticas *acuerdistas*, que pueden llegar a trazar recorridos estables en materia de políticas públicas. Al respecto cabe subrayar: la relevancia del Parlamento como ámbito representativo por antonomasia, en el que los partidos pueden procesar y conducir a buen puerto los debates públicos; las mayores perspectivas de éxito en áreas de gobierno no investidas de una alta sensibilidad política (como las empresas públicas en el Uruguay); finalmente, el papel que juegan las relaciones personales signadas por la sintonía y la confianza recíproca a la hora de construir transversalidades políticas.

## Bibliografía

- ALBORNOZ, Alfredo (1989). *Elecciones*. Montevideo: Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- ANTÍA, Fernando (2005). «Uruguay: la situación económica y el empleo en el período 1999-2004», en *Algunos factores a tener en cuenta para la participación de las micro y*

- pequeñas empresas en el desarrollo económico local y la generación de empleo decente en Uruguay*, Documento de Trabajo. Montevideo: Programa REDEL Uruguay.
- BUQUET, Daniel, Daniel CHASQUETTI y Juan A. MORAES (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay. ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: ICP.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES, URUGUAY (2001). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay*, n.º 3006. Montevideo: Cámara de Representantes.
- CÁMARA DE SENADORES, URUGUAY (2001). *Actas de la Comisión Especial de Servicios Públicos*. Montevideo: Cámara de Senadores.
- (2001). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay*, n.º 144, 145 y 146. Montevideo: Cámara de Senadores.
- (2002). *Actas de la Comisión de Hacienda*. Montevideo: Cámara de Senadores.
- (1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay*, n.º 200, tomo 307. Montevideo: Cámara de Senadores.
- CHASQUETTI, Daniel (2009). «Convergencia programática y personalización de la política». Montevideo Portal, <www.montevideo.com.uy>.
- DOGLIO, Natalia, Luis SENATORE y Jaime YAFFÉ (2004). «Izquierda y sindicatos en Uruguay (1971-2003)», en Jorge LANZARO (coord.): *La izquierda entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: ICP.
- GARCÉ, Adolfo (2001). «Breve crónica de los aprendizajes estratégicos del Partido Nacional», *Informe de coyuntura del Observatorio Político*, n.º 2. Montevideo: ICP-Trilce.
- MOREIRA, Constanza (2001): «Gobierno y oposición en la crisis. Balance de las relaciones interpartidarias en el año 2001», *Informe de coyuntura del Observatorio Político*, n.º 2. Montevideo: ICP-Trilce.
- MÜLLER, Wolfgang C. y Kaare STROM (1999). *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard choices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NARBONDO, Pedro (2001). «Reforma del Estado: del shock a la moderación», *Informe de coyuntura del Observatorio Político*, n.º 1. Montevideo: ICP-Trilce.
- ORTIZ DE TARANCO, Rodrigo (2011): *Democracia, partidos y políticas de larga duración. Uruguay y el caso ANCAP (2001)*, tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: ICP.
- PAREJA, Carlos (1992). «Explicaciones perezosas de un mensaje en dos tiempos», en *Notas del CLAEH*. Montevideo: CLAEH.
- PAREJA, Carlos y Nicolás PORTELA MONTOLI (2012). «Las políticas de Estado: entre lo sustantivo y lo instrumental», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 100. Montevideo: CLAEH.
- PRZEWORSKI, Adam (1999). «Minimalist conception of democracy: a defense», en Ian SHAPIRO y Casiano HACKER-CORDÓN, *Democracy's value*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RILLA, José (2001). «Partidos y coalición. Una asociación obligada a recrearse», *Informe de coyuntura del Observatorio Político*, n.º 1, Montevideo, ICP-Trilce.
- SCHUMPETER, Joseph (1995). *Capitalismo, socialismo y democracia*, (1.ª ed. 1942), Montevideo, FCU.

## **Prensa escrita**

*Brecha* (2001)

*Búsqueda* (1992 y 2001)