Instituto de Ciencia Política

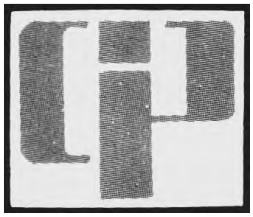
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Tendencias y resistencias. Las reformas de los servicios públicos en Uruguay durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005)*

Luis Ibarra**

Documento de Trabajo N° 49
2005



* Este trabajo reúne investigaciones realizadas en el Instituto de Ciencia Política y que recibieron una primera elaboración con destino a una tesis de maestría.

** Luis Ibarra es magíster en ciencia política, especializado en gobierno y políticas públicas, trabaja como docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y ha publicado investigaciones sobre procesos electorales, reformas del estado y ciudadanía.

TENDENCIAS Y RESISTENCIAS
LA REFORMA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN URUGUAY
DURANTE EL GOBIERNO DE JORGE BATLLE (2000-2005)

Resumen

El gobierno de Jorge Batlle emprendió reformas estructurales siguiendo las tendencias de mercado y encontró resistencias políticas y sociales fundadas en la defensa de los servicios públicos y las empresas del estado. Este trabajo analiza las reformas de los servicios públicos en Uruguay como un producto de los conflictos entre diferentes estrategias de reestructura y estudia su puesta en práctica en los casos de las telecomunicaciones, los combustibles y el agua potable. Argumenta que las luchas políticas no se agotaron en un simple avance o bloqueo de los cambios, sino que produjeron un singular recorrido a lo largo del período, que afectó el curso de las reformas, invirtió las relaciones de fuerzas y terminó abriendo una perspectiva nueva para los servicios públicos.

Introducción

Las reformas estructurales en Uruguay son destacadas por seguir un curso gradual y negociado, que contrasta con otras experiencias más radicales y ejecutivas de la región. Los organismos financieros internacionales no han dejado de insistir en las exigencias de acelerar y profundizar los cambios, mientras que los políticos locales defienden la mayor estabilidad y menores costos logrados por esa vía. La atención dirigida hacia los ritmos y las modalidades del proceso a menudo supone la existencia de un único proyecto de reformas y descuida las características de las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil configuradas a través de ese curso político.

Las reformas de los servicios públicos son presentadas, por lo general, como un asunto técnico, consisten en un conjunto de medidas ya probadas y comprobadas en otras partes, que sólo plantean problemas políticos en cuanto a una correcta implementación. Este enfoque expresa las tendencias predominantes pero no puede explicar las resistencias. Se limita a descalificarlas como obstáculos: son elementos irracionales nacidos del temor a los cambios cuando no esconden la defensa de privilegios particulares. Puede ser conveniente compensarlas, es decir, comprarlas, para facilitar las reformas, pero sus razones no merecen ser tomadas en cuenta. Cualquiera sea la modalidad adoptada, ejercicio de autoridad o negociación, los conflictos políticos son vistos siempre como una perturbación que amenaza el normal desarrollo y la eficacia de las reformas.

Este trabajo analiza las reformas de los servicios públicos desde una perspectiva política, no sólo en cuanto a la implementación sino también al contenido de los proyectos. Parte de la existencia de diversas estrategias de reestructura, cada una con sus propias racionalidades y técnicas particulares, y considera a las reformas como resultados, productos variables de las relaciones de fuerza establecidas entre esas estrategias. Este punto de vista confiere un papel principal a las resistencias y resalta la productividad del conflicto político. Los cambios en la forma de dominio corresponden y siguen a las resistencias, como el factor dinámico y capaz de poner en crisis la relación. Las luchas políticas no son entendidas como un fenómeno distorsionante sino, al contrario, como una máquina para la producción de instituciones, políticas públicas y formas de vida en común.

El gobierno de Jorge Batlle emprendió reformas estructurales siguiendo las tendencias de mercado y encontró resistencias políticas y sociales fundadas en la defensa de las empresas del estado y de la condición pública de los servicios como parte de estrategias diferentes. Los conflictos políticos no se agotaron en un simple avance, demora o bloqueo de los cambios, sino que produjeron una singular trayectoria a lo largo del período, que afectó el curso de las reformas, invirtió las relaciones de fuerza y terminó abriendo una perspectiva nueva para los servicios públicos.

Este trabajo estudia las reformas de los servicios públicos en Uruguay durante el gobierno de Jorge Batlle. Comienza con una discusión general de las estrategias políticas para los servicios públicos; en segundo lugar, analiza sus expresiones características en Uruguay; luego recorre los conflictos políticos desarrollados en los tres casos principales de reformas del período, las telecomunicaciones, los combustibles y el agua potable; por último, reúne los resultados y formula las conclusiones.

1. Las estrategias políticas para los servicios públicos

Los servicios públicos están en el centro de las luchas políticas contemporáneas y de las innovaciones conceptuales en torno a las reformas del estado.

No se trata de una discusión acerca de las técnicas más adecuadas para producir y distribuir ciertos bienes. El agua, la energía, las comunicaciones, atienden necesidades esenciales de la vida y sus formas de administración son un aspecto clave en el gobierno de las poblaciones, la definición de los derechos ciudadanos y la producción de subjetividades.

Los servicios del estado organizaron la reproducción social dentro de formas centralizadas y jerárquicas, fueron convertidos en medios de distribución de la riqueza social y desbordados por exigencias que pusieron en crisis sus funciones disciplinarias. La reacción fue una reestructura que asume, diluye y reintegra los elementos antagónicos dentro de nuevos proyectos de estabilización política.

Nuevos conceptos organizan la reflexión y las prácticas. La idea de gobernabilidad entró en circulación para referirse a los límites en la capacidad del estado de responder a las demandas y efectuar políticas públicas. Los diagnósticos atribuyeron la crisis a una sobrecarga de demandas, que vuelve imposible la gobernabilidad del sistema, y recomiendan conducir los servicios hacia opciones de mercado y aislar al sistema político de las presiones sociales.

El concepto de gobernanza recubre el tránsito desde la actividad exclusiva del estado hacia modos de gobierno donde también intervienen otros mecanismos y agentes, y plantea, de manera particular, la cuestión del papel del estado en la articulación de los distintos tipos de conducción (Pierre 2000).

Finalmente, la idea de gubernamentalidad (Foucault 2002) refiere a la articulación recíproca entre técnicas de gobierno y formas de racionalidad, en una extensión también amplia que va desde el estado hasta la producción de subjetividades. Las racionalidades políticas incluyen prescripciones normativas, elementos teóricos y referencias empíricas que son el fundamento de las técnicas, mientras que las técnicas de gobierno hacen operativas esas racionalidades por medio de instrumentos y procedimientos característicos (Rose y Miller 1992). El estado, en su continuidad o sus reformas, aparece como un resultado, es el efecto variable de las relaciones de fuerza entre diversas estrategias de gubernamentalización de las prácticas sociales, y los sujetos políticos como producciones de subjetividad.

Dos estrategias tienen un papel prominente en los debates internacionales. Los partidos de derecha se asociaron típicamente con la extensión del mercado, mientras que los socialdemócratas favorecen la articulación de redes entre organizaciones públicas y privadas.

Organismos internacionales, como el Banco Mundial o la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD), usan el término "buena gobernanza" para referirse a estrategias que combinan la

democracia representativa con la introducción de mecanismos de mercado en el sector público. Su racionalidad política tiene como referencia fenómenos globales y toma sus fundamentos teóricos y normativos del neoliberalismo (Bevir y Rhodes 2001). A su juicio, la globalización trajo una movilidad del capital, que sale de los países con grandes burocracias y pesadas regulaciones para dirigirse hacia aquellos que ofrecen un clima favorable a las inversiones, y la competencia internacional presiona para la convergencia de todos hacia modelos de gobernanza similares (Banco Mundial 2004). El neoliberalismo considera ineficientes a los servicios del estado y afirma la superioridad del mercado pero, a diferencia del liberalismo clásico, no concibe a los mercados como una esfera de la sociedad sino como una técnica de gobierno (Lemke 2001). Son dispositivos que guían la asignación de recursos escasos entre usos alternativos de manera de maximizar la eficiencia; sus criterios de elección racional pueden aplicarse en cualquier ámbito y, en particular, sirven para una reestructura del estado. La competencia, sin embargo, no existe espontáneamente ni nunca se logra por completo; es una construcción política, creada y mantenida por el estado. Concluye que el papel del estado en una buena gobernanza no consiste en producir servicios directamente, sino en regular una prestación adecuada por medio del mercado.

Una segunda estrategia, parcialmente superpuesta con la anterior y difundida en la Unión Europea, apela a las redes como un sistema de gobernanza con mayor eficiencia y legitimidad que las jerarquías y los mercados, y un complemento para superar las deficiencias de las instituciones representativas. Su racionalidad política se funda en el neoinstitucionalismo y el comunitarismo (Bevir y Rhodes 2001). Admite las presiones de la globalización, pero desplaza la atención hacia los diversos contextos nacionales, institucionales y culturales que generan respuestas distintas a esas presiones. Recoge las críticas a la burocracia y a la administración de los servicios del estado, pero entiende que las reformas neoliberales debilitaron a los estados y fragmentaron la provisión de servicios sin crear propiamente mercados, sino redes de organizaciones públicas y privadas dependientes entre sí. El estado es una organización más; no puede comandar sino tratar de conducir el conjunto por medio de la negociación y el diálogo; la intervención de los interesados, a su vez, es un modo de mejorar la calidad y la aceptación de las políticas públicas. Las técnicas de gobierno incluyen una mayor interpenetración entre el estado y la sociedad civil; el cambio en el papel del estado desde la intervención y el comando hacia la conducción y coordinación; la incorporación de actores no estatales en el proceso político y una confianza en modos más reflexivos y negociados de actividad política. En suma, es un sistema de gobernanza que favorece la articulación de redes entre organizaciones públicas y privadas como una tercera vía entre estado y mercado.

Las reformas de mercado asumen las necesidades como un impulso dinamizador de la acumulación de capital. Disuelven las exigencias políticas dirigidas hacia los servicios públicos en una variedad de demandas particulares, que acceden a servicios diferenciados en precio y calidad según su poder adquisitivo. Reintegran los antagonismos sociales en una producción de nuevas subjetividades, donde la figura del ciudadano dotado de derechos y obligaciones es reemplazada por la figura del consumidor con libertad y responsabilidad de asegurar su propia reproducción. La intervención directa queda reservada exclusivamente para los pobres, considerados como objeto de una atención focalizada y vigilancia especial.

El sistema de gobernanza europeo, en cambio, parece comprometido con ideales de diálogo, participación e inclusión social. Para sus críticos, sin embargo, no pasa de ser una tentativa de aumentar la eficiencia y la legitimidad de las políticas públicas, cubriendo las deficiencias de las instituciones representativas por medio de una integración oficialmente promovida y gestionada

(Bevir 2004). Observan que no promueve una participación plural y abierta, sino una incorporación de tipo neocorporativo, donde las organizaciones participantes son seleccionadas por el gobierno y, aún en esos casos, se reducen a oficiar como agencias de consulta o suministro de servicios, sin disponer de poderes de decisión efectivos.

La puesta en práctica de las reformas encontró resistencias que, por un lado, afirman el acceso a los servicios como derechos frente a la mercantilización y, por otro lado, construyen organizaciones para cubrir los vacíos dejados por el estado y el mercado en la reproducción social (De Angelis 2003). La insurgencia zapatista formuló un desafío político novedoso y las protestas contra los organismos internacionales pusieron en marcha un ciclo de luchas que adquirió una expresión positiva en el Foro Social Mundial. Esta convergencia de movimientos diversos y múltiples campañas políticas va acompañada de una elaboración de nociones comunes que orientan una estrategia nueva para los servicios públicos. Su racionalidad política tiene una referencia global en una mundialización distinta, no convergente, poblada por una multiplicidad de alternativas (*otro mundo es posible*). Sus fundamentos oponen un reclamo de espacios públicos y bienes comunes a la privatización y transformación de toda actividad y aspecto de la vida en mercancías (Klein 2001). Un concepto nuevo de lo público, como lo que es producido y utilizado en común, rompe la identificación con el estado y requiere una reapropiación de la administración, desplazando las formas centralizadas y jerárquicas por medio de la participación social (Negri 1996). Propiedad común y administración participativa no constituyen una defensa del estado frente al mercado, sino la puesta en marcha de movimientos que conducen más allá de ambos.

Las diversas estrategias políticas para los servicios públicos tuvieron sus propias expresiones y recorrieron un curso particular en Uruguay durante los últimos años.

2. Tendencias y resistencias en Uruguay

La producción y distribución de agua, energía y telecomunicaciones fueron organizadas en Uruguay bajo la forma de servicios públicos, administrados directa y exclusivamente por el estado.

Los servicios públicos son definidos por la doctrina jurídica uruguaya como un tipo determinado de actividad estatal, que se diferencia de los cometidos esenciales del estado por los fines perseguidos, la forma de realizar las actividades y la situación de las personas frente a la administración. Para Sayaguez Lasso son "el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones administradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de derecho público (1998, I, pp. 56-57). Los servicios públicos establecen un vínculo entre la entidad prestataria y los individuos que no es de naturaleza contractual, pues no existe acuerdo de voluntades. La organización unilateral del servicio por la entidad encargada y el derecho del particular a utilizarlo lo colocan en una situación estatutaria de la que derivan derechos y obligaciones.

La prestación de los servicios ha sido organizada en Uruguay bajo la forma de entes autónomos y servicios descentralizados. "Los entes autónomos son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto contralor de las autoridades nacionales (*Ibíd.*, II, p. 138). Se rigen por las normas de la Sección XI de la Constitución y sus respectivas leyes orgánicas.

Las empresas públicas fueron creadas a partir de las primeras décadas del siglo XX y se convirtieron en piezas relevantes de la economía y la política uruguaya. Proporcionan insumos a la producción y servicios a las personas que superan el diez por ciento del Producto Bruto Interno, son las mayores empresas del país y aportan una parte considerable de los ingresos fiscales. Su organización y funcionamiento no ha permanecido invariable, atravesó por diversos cambios de acuerdo con los objetivos y las funciones asignados a las empresas dentro de las sucesivas estrategias de gobierno (Cfr. Solari y Franco 1983).

El gobierno de Jorge Batlle emprendió una reestructura de los servicios públicos siguiendo las tendencias de mercado y encontró resistencias políticas y sociales fundadas en la defensa de las empresas del estado y de la condición pública de los servicios como parte de estrategias diferentes. A continuación, analizamos estas diversas estrategias de reforma en función de sus racionalidades políticas y técnicas de gobierno, y en las secciones siguientes veremos los conflictos políticos planteados por el desarrollo de las reformas en los casos de las telecomunicaciones, los combustibles y el agua potable.

2.1 Las reformas gubernamentales

Las reformas estructurales del gobierno de Jorge Batlle se plantearon los objetivos de aumentar la inversión privada y mejorar la competitividad de la economía. "El principio orientador - afirman los responsables de la política económica- es colocar a las empresas públicas y privadas en un mismo plano, dentro de un mercado desmonopolizado, apropiadamente regulado y transparente" (Uruguay 2001).

Su racionalidad política problematiza los servicios públicos a partir del modelo de mercado y de los cambios en el mundo. El enunciado característico es que el monopolio hace ineficientes e irresponsables a los servicios del estado y limita su expansión a la disponibilidad de los recursos públicos; la competencia, en cambio, reduce los precios, da libertad de elección y hace posible la inversión privada. A su juicio, las innovaciones tecnológicas hicieron desaparecer los monopolios naturales y la competencia internacional desborda los monopolios legales, en tanto que las experiencias de liberalización muestran un crecimiento acelerado de las inversiones. Concluye que el beneficiario directo de las reformas es el consumidor y que tienen efectos favorables para la competitividad y el nivel de actividad de la economía.

Amplia difusión recibieron las afirmaciones del economista Ernesto Talvi (2001) acerca de que "la eliminación de la renta monopólica y las ineficiencias en el proceso de producción que podrían lograrse en las áreas de combustibles, energía eléctrica y telecomunicaciones como resultado de una apertura de esos servicios públicos a la competencia resultaría en una reducción sustancial en el precio de estos servicios, lo que permitiría ahorros masivos de costos de las actividades productivas, sean estas familiares o empresariales, que estimamos en el cuatro por ciento del PBI (unos 782 millones de dólares) por año".

Esta estrategia problematiza, en segundo lugar, la privatización y la desregulación como técnicas de reforma. Un segundo enunciado es que la privatización, por sí sola, no resuelve los problemas de los servicios; lo decisivo no es el tipo de propiedad de las empresas sino la introducción de la competencia, la que, a su vez, requiere una nueva y adecuada regulación para evitar el abuso de posiciones de mercado dominantes. El procedimiento fundamental es separar la provisión de servicios y la regulación del mercado. Se trata de colocar a las empresas públicas en igualdad de condiciones con las privadas y transferir sus competencias administrativas hacia un nuevo tipo de agencias reguladoras, separadas del proceso político, que dispongan de la confianza del capital privado.

La reestructura no consiste en un traspaso completo de las administraciones del estado a manos privadas, lo que habitualmente se denomina privatización, sino en "facilitar la inversión del sector privado en áreas previamente reservadas para el sector público" (Uruguay 2002). Elimina las restricciones legales para permitir la acumulación de capital en las actividades dinámicas y rentables, mientras que el estado mantiene la responsabilidad de proveer infraestructura y atender las necesidades sociales. No se limita tampoco a suprimir los monopolios del estado; comprende la desregulación como un aspecto de la reforma regulatoria dirigida a transformar las instituciones públicas con el propósito de establecer y mantener la competencia. La preocupación principal, en este sentido, no proviene de la presencia de oligopolios privados sino del poder de mercado que conservan las empresas públicas aún después de eliminado el monopolio. "En cualquier sector se entiende que

tener al estado como competidor hace difícil tener una competencia real y significativa", advertía William Lash, Subsecretario de Comercio de Estados Unidos, a las autoridades uruguayas (*Búsqueda*, Montevideo, 6 de marzo del 2003). El control de las redes de infraestructura, los subsidios cruzados entre las actividades de las empresas y su propia condición de instrumentos políticos son señalados como factores que dificultan la competencia y desalientan la inversión privada.

Por último, la reestructura no excluye sino que incluye la enajenación de servicios del estado Despojadas de sus competencias políticas para actuar exclusivamente en función de la rentabilidad a semejanza de las empresas privadas, las empresas públicas sólo conservan la función de proporcionar ingresos fiscales. Su venta, parcial o total, puede considerarse entonces con pragmatismo según la conveniencia y la oportunidad del negocio en comparación con otros modos de obtener recursos, como el aumento de los impuestos o el endeudamiento. La propia reestructura se convirtió incluso en un modo de acceder a los créditos dispuestos por los organismos financieros internacionales para financiar las reformas estructurales.

2.2 Las resistencias políticas y sociales

Las reformas gubernamentales encontraron resistencias políticas y sociales fundadas en la defensa de las empresas del estado y los servicios públicos.

La oposición política rechazó las reformas a partir de una estrategia que se superpone parcialmente con la del gobierno, pero se organiza de acuerdo con lógicas y técnicas distintas. La racionalidad política del Frente Amplio se fundó en la conducción del estado. La apertura de los servicios públicos al capital no va acompañada en este caso de un entusiasmo con las virtualidades de la competencia, sino que es vista con preocupación por la imposición de monopolios privados y la sustracción de sectores estratégicos de la economía al control de la soberanía nacional. Estas inquietudes se tradujeron en mayores exigencias reguladoras, pero no tuvieron a la regulación del mercado como instrumento principal. La técnica de gobierno fundamental, para la izquierda, fueron las empresas públicas de los sectores estratégicos, con una influencia que va más allá de los límites de la empresa para afectar al conjunto de la sociedad. "No propongo estatizar la economía, dijo el senador Danilo Astori, sino conducirla y una economía no se conduce con un mínimo y sólido patrimonio público" (sesión del Senado 8 de agosto del 2001).

El Frente Amplio coincidió con el proyecto de transformar a las empresas públicas para actuar en competencia pero sus diagnósticos y recomendaciones van en sentido opuesto a los formulados por el gobierno. Astori (2001) consideró que las dificultades de las empresas del estado provienen del clientelismo político, un desequilibrio entre las capacidades políticas y técnicas de los directorios, la falta de estatutos objetivos y planes de capacitación sistemática del personal, una excesiva centralización de la gestión y el uso desmesurado con fines fiscales, que las convierte en "empresas recaudadoras de impuestos". El común denominador es la utilización de los servicios públicos con propósitos partidarios y las soluciones pasan por una racionalización que corrija los defectos y potencie sus virtudes dentro de un sistema de responsabilidad pública. La izquierda admitió incluso la posibilidad de asociaciones con capitales privados para efectuar nuevos emprendimientos, pero encontró inaceptable tanto la enajenación del patrimonio público como una pérdida del control sobre las empresas, que prive al estado de esos instrumentos de conducción política.

Por último, la oposición del Frente Amplio tampoco estuvo ajena a consideraciones fiscales. Si bien critica los excesos en la utilización de los servicios públicos como instrumento recaudatorio, afirma al mismo tiempo que no se puede prescindir del aporte presupuestal de las empresas del estado. Sin embargo, y a diferencia del gobierno, consideró que "la conducción del país necesita un flujo mínimo permanente de recursos y no transformar todo en un valor actual del que después nunca más podamos disponer" (Astori 2001).

También los sindicatos y otras organizaciones sociales rechazaron las reformas gubernamentales y defendieron a las empresas del estado, aunque siguiendo estrategias que sólo coinciden parcialmente con la oposición política. Los sindicatos no quedaron encerrados en una actitud puramente corporativa de defensa de sus intereses como grupo y mecanismos de presión sobre el sistema político. Tuvieron un papel principal en la articulación con los partidos políticos y otras organizaciones sociales, inscribiendo la defensa de sus intereses dentro de proyectos de construcción institucional y acción ciudadana.

Su racionalidad política parte de los servicios públicos como un patrimonio común destinado a la atención de las necesidades colectivas. El movimiento sindical criticó la apertura al capital como una imposición de los organismos internacionales que busca abrir mercados para los grupos trasnacionales. A su juicio, la mercantilización es incompatible con un acceso a los servicios concebido como derecho y tiene efectos opuestos a los esperados por el gobierno: no trae la competencia sino un reemplazo del monopolio estatal por monopolios privados y conduce a aumentos de precios que dificultan el acceso a los servicios para los sectores de menores recursos.

Las organizaciones sociales defendieron el patrimonio público y se opusieron a la asimilación de las empresas del estado al funcionamiento privado, visto como un mecanismo que priva de transparencia y sustrae la gestión a los controles públicos. Coincidieron con la izquierda en las críticas a la utilización partidaria de los servicios y la necesidad de depurar el funcionamiento del clientelismo político. Pero sus técnicas de gobierno no se limitan a una racionalización gerencial, sino que plantean también exigencias de reapropiación de la administración mediante la participación de los trabajadores y los usuarios en el diseño, la gestión y el control de los servicios.

En resumen, la administración directa y exclusiva de los servicios públicos por el estado fue el punto de partida para el despliegue de distintas estrategias de reestructura. Las reformas estructurales, fundadas en la racionalidad del mercado y en la regulación como técnica de gobierno, encontraron dos tipos de resistencias: por un lado, la defensa de la prestación directa de servicios a través de empresas estatales como un instrumento imprescindible de conducción política y, por otro lado, un rechazo a la mercantilización de los servicios, que afirma el patrimonio público pero también requiere una reapropiación de la administración mediante formas participativas. Estas estrategias contienen, sin duda, diferencias entre los partidos de la coalición de gobierno y sus sectores políticos, así como dentro de la oposición y las organizaciones sociales, que se manifestaron en las alternativas del proceso político. No obstante, es preciso partir de sus elementos comunes, para comprender luego la entidad de sus diferencias y sus márgenes de variación.

Los conflictos políticos no se agotaron en un simple avance o bloqueo de los cambios, sino que recorrieron una singular trayectoria a lo largo del período, que tuvo sus principales momentos en los casos de las telecomunicaciones, los combustibles y el agua potable.

3. Las reformas en las telecomunicaciones

La reestructura de las telecomunicaciones fue una primera instancia donde los conflictos políticos entre las distintas estrategias de reestructura afectaron el curso de las reformas y produjeron resultados distintos a los esperados.

Las telecomunicaciones fueron organizadas en Uruguay como un servicio público, administrado directa y exclusivamente por el estado. El monopolio en este ámbito se remonta a la ley de Correos, Telégrafos y Teléfonos del año 1915, la prestación directa se completó en 1931 con la expropiación de las compañías telefónicas privadas, y la creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones en 1974 reunió las actividades del sector en una institución específica.

Las telecomunicaciones fueron el sector de la economía que tuvo el mayor crecimiento de la década del noventa, proporcionando de manera directa un 3,59 por ciento del Producto Bruto Interno para el año 1999. Una voluminosa inversión pública digitalizó completamente la red telefónica, mientras que, simultáneamente, se autorizó por vías laterales una intervención privada en las actividades de telefonía móvil y transmisión de datos. ANTEL se convirtió en la segunda empresa del país, con ventas anuales por 742 millones de dólares (*Búsqueda*, Montevideo, 10 de octubre del 2002), y los servicios tienen los índices más altos de América Latina en cuanto a teléfonos por habitante, hogares con teléfono y accesos a Internet, y altas tasas de penetración de la telefonía móvil (UIT 2000).

3.1 Mercado y regulación

El gobierno de Jorge Batlle emprendió una reestructura de las telecomunicaciones siguiendo las tendencias de mercado. "El gobierno entiende que el camino es el del mercado competitivo y la adecuada regulación", dijo el pro secretario de la presidencia, Leonardo Costa (2001).

Su racionalidad política problematiza los servicios públicos a partir del modelo de la competencia y de los cambios en el mundo (Costa 2001; Medero 2001). Sin embargo, la reforma no invoca en este caso una ineficiencia de los servicios del estado ni la existencia de necesidades de inversión. Sus impulsores señalaron las altas tarifas de algunos servicios por la existencia de subsidios cruzados entre las actividades de la empresa y un uso fiscal que tomó proporciones depredadoras en el período. Sin embargo, por lo general reconocen los niveles de eficiencia de la empresa pública y la inexistencia de demandas insatisfechas.

La reestructura de las telecomunicaciones no tomó sus razones de la situación de los servicios en el país, sino de expectativas de inversión formadas a partir del escenario internacional. Entiende que las innovaciones tecnológicas hicieron perder a la red telefónica la condición de monopolio natural y que el monopolio legal ya se encuentra afectado por la competencia, volviendo innecesaria e ineficaz la exclusividad del estado; por el contrario, las experiencias de liberalizaron muestran un aumento

extraordinario de la inversión. "La apertura a la competencia puede significar un *boom* en materia de inversiones", dijo con entusiasmo Rosario Medero (2001). La reestructura de las telecomunicaciones siguió la lógica de eliminar el monopolio del estado con la expectativa de fomentar la acumulación de capital.

En segundo lugar, la estrategia gubernamental destacó la importancia de la regulación como técnica de gobierno (Costa 2001; Medero 2001). El control de la red de infraestructura por la empresa del estado vuelve imprescindible asegurar condiciones de interconexión equivalentes a todos los operadores para permitir la competencia. El procedimiento consiste en separar la producción de servicios y la regulación del mercado, asignar la regulación a una institución especial y transformar a la empresa pública para colocarla en igualdad de condiciones con las empresas privadas. "El rol del estado en el eje estado-particulares pasa a ser manejado por el regulador, mientras que la empresa pública en competencia es un actor más", afirmó Fernando Bracco (2001), presidente del directorio de ANTEL.

Según Bracco, las empresas del estado funcionan según un paradigma de servicios públicos monopólicos y deben transformarse para actuar en competencia. La propiedad estatal no es incompatible ni determinante en el nuevo escenario; en cambio, considera que es imposible competir con los sistemas de compras del estado, el estatuto del personal público y los retiros de utilidades arbitrarios por parte del gobierno central. La reforma apuntó a convertir a la empresa pública en un grupo empresarial, donde ANTEL actúe como accionista y orientador estratégico del conjunto pero transfiera las áreas operativas hacia subsidiarias que actúen en la órbita privada con una política de asociaciones.

Por último, la reforma de las telecomunicaciones incluyó también una enajenación de servicios y bienes públicos. El Partido Nacional insistió en incluir la venta de la telefonía móvil del estado para obtener recursos con destino a cancelar deuda y reducir la carga tributaria de los sectores empresariales (Luis Alberto Heber, Comisión de Servicios Públicos del Senado, 28 de junio de 2001). El Partido Colorado, en cambio, procuró disociarse de toda idea de una privatización de la empresa, afirmando enfáticamente que "el gobierno no pretende vender nada, pretende dar herramientas para la competencia", y siguió el procedimiento de una subasta de frecuencias para incorporar nuevas empresas de telefonía móvil. "Dado que el espectro radioeléctrico es un bien escaso y por ende costoso, esta administración ha decidido subastarlo al mejor postor", sostuvo Costa (2001), con lógica implacable.

La reestructura de las telecomunicaciones fue acordada entre los partidos Colorado y Nacional como parte del presupuesto general de gastos e inversiones. La ley restringe el monopolio del estado a la telefonía básica, definida por los caracteres de fija, conmutada y nacional. "La apertura es implícita, declara Bracco, porque en la práctica, la exclusividad de la telefonía básica así definida implica la desmonopolización del resto" (Comisión de Servicios Públicos del Senado, 28 de junio del 2001). Autoriza a ANTEL a prestar el resto de las actividades por medio de subsidiarias de derecho privado, emitir y vender acciones, y en particular, la venta de un cuarenta por ciento de la telefonía móvil del estado. Por último, la ley creó la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicaciones como un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo con los objetivos de promover la competencia, fomentar la inversión y proteger al consumidor.

3.2 La defensa de ANTEL

La reestructura de las telecomunicaciones encontró resistencias por parte del movimiento sindical y la oposición política.

El Sindicato Único de Telecomunicaciones, que agrupa a los trabajadores de la empresa estatal, criticó la reforma por su finalidad de abrir los sectores más rentables y con mayores perspectivas de desarrollo al capital privado, restringiendo el alcance de los servicios públicos a la telefonía fija y omitiendo el carácter también básico de la telefonía móvil, utilizada por los sectores sociales de menores recursos. En segundo lugar, el sindicato destaca las deficiencias de la regulación: la creación tardía del órgano regulador en un mercado ya configurado por la competencia, con enormes atribuciones y sin un marco normativo que oriente su acción. Los objetivos de fomentar la competencia y favorecer la inversión privada conducen a la agencia reguladora a actuar directamente en perjuicio de la expansión de la empresa pública, "que representa los intereses del país". SUTEL defendió el patrimonio público de la enajenación de la telefonía móvil del estado y la subasta de frecuencias radioeléctricas. Denunció, además, la transferencia de los servicios hacia el ámbito privado como un mecanismo para eludir los controles públicos sobre las compras, la gestión de personal y las relaciones con los usuarios, hasta el extremo de hacer posible el vaciamiento completo de la empresa.

También el Frente Amplio rechazó la reforma gubernamental como una operación absolutamente inconveniente para el país. Sus sectores políticos mantuvieron diferencias de actitud en cuanto al monopolio del estado y la apertura de los servicios al capital privado, pero coincidieron en la necesidad de preparar a la empresa pública para actuar en competencia. La izquierda enfatizó la importancia estratégica del área de las telecomunicaciones, y concentró su oposición en la defensa del patrimonio público. Rechazó la venta de la telefonía móvil del estado y exigió controles públicos para que la transferencia de operaciones hacia el ámbito privado y las asociaciones no condujeran a la enajenación de los servicios. Finalmente, la oposición de la izquierda a la enajenación de la empresa pública no estuvo ajena tampoco a consideraciones fiscales: "quiero defenderla, además, porque da mucha ganancia", dijo, por ejemplo, el senador Gargano (sesión del Senado del 8 de agosto de 2001).

La izquierda y los sindicatos apelaron a la iniciativa popular para someter a referéndum la reforma de las telecomunicaciones. Siguieron el procedimiento de reunir las firmas de un 25 por ciento del registro electoral en el plazo de un año para poner la ley a consideración de la ciudadanía en un plebiscito donde debe pronunciarse por ratificarla o anularla.

La perspectiva del referéndum indujo a una negociación entre el gobierno y la oposición que tomó la forma de una elaboración de políticas de estado para la reforma de los servicios públicos. La iniciativa procuró lograr acuerdos basados en criterios técnicos y sustraídos a la competencia partidaria, que aislaran al sistema político de las presiones sociales. Como resultado, especialistas de todos los partidos suscribieron un documento de principios que se pronunció por abrir los servicios públicos a la competencia, separar la regulación de la producción y colocar a las empresas públicas en condiciones de competencia (CEE1815 2001a). Un documento particular relativo a las telecomunicaciones ratificó la existencia de "una definición clara de que se recorre el camino hacia mercados liberalizados, en el marco del proceso de reforma regulatoria. Esta visión hace compatible

pensar en mercados competitivos, con una regulación adecuada y con empresas públicas fuertes y eficientes, guiadas por criterios estrictamente empresariales" (CEE1815 2001b).

Sin embargo, este consenso general no logró traducirse en acuerdos concretos y el proceso político transcurrió por otras vías paralelas. Por un lado, el Poder Ejecutivo avanzó en la implementación de la reestructura del sector: abrió los servicios de larga distancia internacional al capital privado; creó sociedades por acciones para los servicios de telefonía móvil y transmisión de datos del estado; integró la URSEC con directores de los tres partidos; aprobó un reglamento de interconexión de servicios y anunció la subasta de frecuencias radioeléctricas. Por otro lado, se desarrolló simultáneamente la campaña en "defensa de ANTEL", sostenida por el movimiento sindical y la oposición política para plebiscitar la ley. La reunión de las 700 mil firmas requeridas para realizar el referéndum coincidió con una coyuntura dominada por la crisis financiera, la devaluación de la moneda y la inestabilidad política. En esas condiciones, el gobierno optó por eludir la consulta popular y derogó las disposiciones cuestionadas.

Las luchas políticas por las telecomunicaciones terminaron produciendo resultados diferentes a los esperados. Por un lado, el gobierno afirmó y extendió la intervención privada en las actividades del sector. ANTEL conserva solamente la exclusividad sobre la telefonía fija nacional, mientras que las actividades de transmisión de datos, larga distancia internacional y telefonía móvil fueron abiertas al capital privado. Por otro lado, las resistencias sociales y políticas mantuvieron la presencia pública en la producción directa de servicios, impidieron la enajenación de la telefonía móvil del estado, hicieron retroceder la fragmentación de la empresa pública en sociedades anónimas y mantuvieron la totalidad de sus actividades dentro de un sistema de responsabilidad pública. En suma, las distintas estrategias de reestructura chocaron y se combinaron estableciendo un mercado de telecomunicaciones abierto a la acumulación de capital pero con el contrapeso de una participación decisiva de la empresa pública en la prestación directa de los servicios.

Los conflictos políticos produjeron una configuración de los servicios que se aleja de la administración del estado pero no corresponde estrictamente a las tendencias de mercado. Las relaciones de fuerzas establecidas en el caso de las telecomunicaciones experimentarán nuevos desplazamientos en la reforma del área de los combustibles.

4. La reforma en el área de los combustibles

La reforma del área de los combustibles marca una inflexión en el contenido de los debates y las relaciones entre los sujetos políticos. El eje de discusión se trasladó desde la apertura del mercado hacia el papel de la empresa pública y fue objeto de una negociación entre el gobierno y la oposición. No obstante, los conflictos entre las diversas estrategias desbordaron las instituciones representativas para resolverse en un referéndum con la intervención directa de la ciudadanía.

La producción de combustibles en Uruguay es efectuada exclusiva y directamente por el estado. La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland fue creada en el año 1931 con derechos exclusivos sobre la importación y refinación de petróleo, y la importación y exportación de combustibles. Regula también la comercialización y participa en la distribución de combustibles en el mercado interno junto a empresas trasnacionales. ANCAP es la principal empresa del país, con ventas anuales por 1.173 millones de dólares, mientras que su distribuidora, DUCSA, ocupó el cuarto lugar en el año 2001 con 321 millones de dólares (*Búsqueda,* Montevideo, 10 de octubre del 2002).

4.1 La asociación con capitales privados

El gobierno de Jorge Batlle emprendió una reestructura del área de los combustibles siguiendo las tendencias de mercado. "The government intends to introduce a bill in Congress for the removal of the monopoly on imports and sales of petroleum and its derivatives and of the refining of petroleum", anunció al Fondo Monetario Internacional (Uruguay 2001).

La racionalidad política de la reforma problematiza los servicios del estado a partir del modelo de mercado y de los cambios en el mundo. El presidente del directorio de ANCAP, Jorge Sanguinetti, criticó el monopolio que permite un funcionamiento ineficiente de la empresa a costa de trasladar sus mayores costos a los precios, perjudicando a los consumidores y afectando la competitividad de la producción local (*El Observador,* Montevideo, 19 de abril del 2001). Al mismo tiempo, sostiene que este monopolio legal ya se encuentra afectado pues la producción y el transporte, que utilizan los combustibles como insumo, se encuentran en competencia dentro del Mercosur y reclaman precios y calidades similares a sus competidores de la región. Concluye que la introducción de la competencia reduce los precios de los combustibles, beneficia directamente al consumidor y aumenta la competitividad de la economía.

Para Ernesto Talvi (2001). "la eliminación de la renta monopólica y las ineficiencias en el proceso de producción de los combustibles podrían resultar en reducciones potenciales de precios de los combustibles del orden del 30%. Dado que el gasto total en combustibles es de unos 900 millones de dólares, el ahorro de costos para los usuarios, empresas o familias, sería de 270 millones de dólares por año, un 1,3% del PBI."

Sin embargo, en este caso, una apertura del mercado llevaría al reemplazo de la producción local por combustibles importados y al cierre de la empresa estatal. El gobierno sostuvo que carece de los recursos necesarios para colocar a ANCAP en condiciones de competitividad y planteó la alternativa de la asociación con una empresa internacional, que permita simultáneamente bajar los precios y mantener la producción en el país, financiando la remodelación de la empresa con inversión privada (Directorio de ANCAP, resolución N° 177/4/2001). Esta asociación, destaca Pedro Antmann (2001), asesor de la presidencia, se presenta como especialmente favorable con la competencia de las empresas petroleras por posicionarse en la región, la ubicación de Uruguay en el Mercosur y la calificación del riesgo país como grado inversor, pero introduce al mismo tiempo un factor especulativo de urgencia por efectuar el negocio.

La amenaza se convierte en oportunidad, como enseñan las lecturas empresariales, pero para aprovecharla es preciso mantener el monopolio del estado. En efecto, una apertura que permita la libre importacion de combustibles quita todo interés a una asociación con ANCAP para producirlos en el país. La reestructura combinó apertura y monopolio en un dispositivo más complejo volcado hacia la finalidad de obtener inversión. Por un lado, suprime la exclusividad sobre la importación y refinación de petróleo crudo y la exportación de combustibles, de manera que esas actividades puedan ser efectuadas por un agente privado. Por otro lado, mantiene el monopolio del estado sobre la importación de combustibles refinados, reservando el mercado interno para la producción local. Una asociación con ANCAP permite entonces explotar el monopolio del abastecimiento de combustibles en condiciones de precios y por un plazo determinado, luego del cual se autoriza también la importación.

La reestructura del área de los combustibles adquiere de esta manera una forma semejante a una concesión de servicios públicos. La apertura del mercado y la remodelación de la empresa pública quedan subsumidos dentro de un mecanismo dirigido a la búsqueda de inversión privada y recursos fiscales. Como en las telecomunicaciones, se complementó con la creación de una Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua, dependiente del Poder Ejecutivo, con competencia sobre los combustibles. Finalmente, la reforma gubernamental se completó ofreciendo todo tipo de garantías de estabilidad laboral, niveles de ingresos y beneficios jubilatorios para los trabajadores de ANCAP, con el propósito explícito de desarticular las resistencias (Cfr. Francisco Gallinal, Comisión de Servicios Públicos del Senado).

4.2 La defensa de ANCAP

La reestructura gubernamental encontró sólidas resistencias en el sindicato de la empresa pública y una actitud ambigua por parte de la oposición política.

La Federación ANCAP polemizó con las afirmaciones gubernamentales acerca del precio de los combustibles y la eficiencia de la empresa, poniendo de manifiesto la pesada incidencia de las cargas fiscales. Según el sindicato, los costos de producción son solamente un 7,4 por ciento del precio final al consumidor mientras que el 34,9 por ciento correspondía a impuestos (FANCAP 2001). Por otra parte, advierte que las experiencias de liberalización en la región no muestran una rebaja, sino aumentos en ocasiones muy considerables de los precios. El carácter oligopólico del mercado petrolero hace que la eliminación del monopolio del estado no vaya seguida por la competencia, sino

por una imposición de monopolios privados; en esas condiciones, las mejoras de la eficiencia son apropiadas como ganancia de las empresas y no llegan al consumidor (Stolovich 2001).

FANCAP señaló la ausencia de un marco regulador que defina las reglas de juego para el conjunto del sector antes de proceder a la asociación. Afirma que los procedimientos de selección del socio tienen como único criterio la oferta de la licitación y no aseguran la rebaja de precios al consumidor ni la continuidad de la producción en el país. Finalmente, la reforma no toma en cuenta un desarrollo del sector de combustibles, que incluya un aporte de materias primas, capitales o mercados en el exterior. A su juicio, la reestructura del área debe revestir formas que conduzcan al fortalecimiento de la empresa estatal, mejoren su competitividad, mantengan el control de las actividades en el país y realicen alianzas que permitan el abastecimiento de materias primas, un crecimiento de la producción y su colocación en el exterior (FANCAP, *Nuestras razones para oponernos a la ley aprobada*).

El Frente Amplio, por su parte, concentró su oposición a la reforma en las características de la asociación propuesta. La izquierda declaró que procura mejorar el funcionamiento de ANCAP con los objetivos de alinear los precios con la región, mantener la refinación en el país, conservar los derechos de los trabajadores y asegurar la capacidad de generar rentas fiscales (*La República*. Montevideo, 19 de noviembre de 2001). No cuestionó la eliminación del monopolio del estado ni la asociación con capitales privados, sino que se orientó a formular condiciones que permitieran discriminar entre el fortalecimiento de la empresa pública y una privatización encubierta. ¿Qué tipo de asociación propició la izquierda? El Frente Amplio reclamó que la selección del socio se realice según el plan de negocios y no a la oferta económica; rechaza la entrega de la gestión al socio privado y requiere una cogestión de la sociedad por parte del estado; planteó establecer plazos que aseguren la consolidación de la empresa antes de rebajar los precios y autorizar la importación de combustibles; y, por último, afirmó la necesidad de conservar segmentos de infraestructura en manos del estado, que preserven la capacidad de abastecimiento de combustibles del país con independencia del socio privado.

Las condiciones de la asociación de la empresa pública con capitales privados se convirtieron en el nudo de la reestructura del área de los combustibles. La coalición de gobierno aceptó explicitar un conjunto de decisiones estratégicas sobre las que ANCAP mantiene un poder de veto y retener la infraestructura necesaria para la importación de combustibles. En cambio rechazó las demandas de elegir el socio según el plan de negocios, la cogestión de la asociación y los plazos para la rebaja de precios y la apertura del mercado. La mayoría del Frente Amplio resolvió rechazar la asociación como un procedimiento destinado a obtener recursos fiscales y que conduce al vaciamiento de ANCAP como ente operativo. "Sólo quedan las oficinas", dijo el senador Gargano.

La reestructura del área de los combustibles fue aprobada con las mayorías legislativas de los partidos Colorado y Nacional, en tanto que el movimiento sindical y la izquierda recurrieron a la iniciativa popular para someter la ley a referéndum. La impugnación de la ley paralizó, en este caso, la implementación de la reforma. El directorio de ANCAP y los grupos trasnacionales resolvieron suspender los procedimientos hasta que se efectuara la consulta popular.

El referéndum fue asumido por los partidos políticos como un ensayo de la próxima elección nacional. Una extraña campaña, donde todos postulaban "la defensa de ANCAP", era indicativa de los esfuerzos de los partidos por reposicionarse frente a un electorado contrario a las privatizaciones. El Frente Amplio, el movimiento sindical y otras organizaciones sociales concurrieron asociados en

una Comisión de Defensa de ANCAP, que situó la reestructura del área de los combustibles dentro de la crítica a la política del gobierno y la elaboración de alternativas de cambio para el país, donde las empresas públicas juegan un rol fundamental (*¿Por qué votamos la derogación de la ley de asociación de ANCAP?*, folleto). El Partido Colorado puso en primer plano la reforma como un elemento imprescindible para asegurar la supervivencia de la empresa pública y sólo en segundo término destacó los beneficios esperados de la competencia para los consumidores (*Para defender y modernizar ANCAP, para que los consumidores podamos elegir*, folleto). Finalmente, el Partido Nacional, que había abandonado la coalición y se encontraba embarcado en una acelerada carrera por distanciarse del gobierno, no asumió un papel relevante en la defensa de la ley. Las cámaras empresariales se pronunciaron a favor de la reforma. "Estamos en contra del peso del estado y los monopolios y estamos a favor de la asociación porque queremos abaratar las tarifas", dijo por ejemplo, el presidente de la Cámara de Industrias, Diego Balestra (*Búsqueda*, Montevideo, 18 de setiembre del 2003). Al mismo tiempo, las organizaciones patronales manifestaron su desazón por una solución que postergaba la liberalización del mercado de combustibles.

El referéndum del 7 de diciembre del 2003 resolvió anular la ley "de ANCAP" por 1.198.772 votos, que representaron un 62 por ciento de los sufragios válidos.

En síntesis, la reforma del área de los combustibles no opuso frontalmente las alternativas de monopolio y competencia. La discusión se desplazó hacia la asociación de la empresa pública con capitales privados como el eje en torno al cual giraron estrategias políticas con objetivos diferentes. Los propósitos de radicar inversión extranjera, reducir el precio de los combustibles y obtener ingresos fiscales, promovidos por la coalición de gobierno, le imprimieron características opuestas a las formuladas desde la oposición y los sindicatos, concentrados en defender el control de la empresa estatal como instrumento de conducción política en un sector estratégico de la economía.

Los conflictos políticos pusieron en evidencia una inversión de las relaciones de fuerza, que anuló las reformas gubernamentales y mantuvo la producción de combustibles directa y exclusivamente en manos del estado. Este vuelco, que tuvo una expresión crítica y negativa en el caso de los combustibles, adquirió una forma positiva y constructiva con la reforma del agua.

5. La reforma del agua

La reforma del agua fue una inversión completa, tanto desde el punto de vista de los sujetos políticos como del contenido de los cambios, en las reformas del período.

El suministro de agua potable y saneamiento fue organizado en Uruguay como un servicio público, administrado directa y exclusivamente por el estado. La Administración de las Obras Sanitarias del Estado fue creada en el año 1952 y está entre las principales empresas del país, con ventas superiores a los 203 millones de dólares anuales (*Búsqueda,* Montevideo, 10 de octubre del 2002). Los servicios de agua potable cubren un 98 por ciento de la población urbana, en tanto que existen carencias significativas en la extensión y la calidad del saneamiento. Con excepción de Montevideo, de competencia municipal, y Maldonado entregado en concesión, sólo un 35 por ciento de las localidades mayores de mil habitantes cuenta con servicios de alcantarillado (OSE 2004).

En la década del noventa, esta organización sufrió modificaciones con las concesiones de servicios a capitales privados.

5.1 Servicios públicos y concesiones privadas

Las concesiones de servicios públicos son una técnica que se justifica a partir de una incapacidad del estado para atender las necesidades de la población y recurre al capital privado para "acortar los plazos en la satisfacción de las necesidades", según dijo Alberto Bianchi, presidente del directorio de OSE en el período (*El espectador,* Montevideo, 20 de setiembre del 2004). Su racionalidad política invoca una insuficiencia de los recursos públicos para dejar las áreas rentables por cuenta del sector privado y concentrar los servicios del estado en las áreas de prioridad social.

La primera concesión recayó sobre una zona de interés turístico y elevado poder adquisitivo: las localidades de La Barra, Manantiales y José Ignacio en el departamento de Maldonado. El concesionario recibió la explotación por un plazo de 25 años a cambio de la instalación de los servicios. Una segunda concesión abarcó las principales ciudades del departamento. En este caso, el concesionario recibió la explotación de la red de agua potable existente a cambio de una ampliación del saneamiento; un singular mecanismo donde la recaudación de los servicios de agua no sólo cubre los costos operativos y las ganancias de la empresa, sino que también garantiza y financia las eventuales obras de saneamiento. "El país no estaba en condiciones de realizar el saneamiento en el departamento de Maldonado y Uragua se hizo cargo de la distribución del agua a cambio de encarar el saneamiento", explicó el nuevo presidente de OSE, Juan Justo Amaro; en cambio, para el diputado de Maldonado por el Frente Amplio, Darío Pérez, "no vinieron a invertir sino a administrar el dinero que pudieran recaudar" (Comisión de Vivienda de la Cámara de Representantes, 30 de diciembre del 2002). En esta operación, la empresa pública perdió una recaudación de 18 millones de dólares anuales, pero accedió a un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por 70 millones de dólares

para acondicionar la red de agua potable antes de entregarla al concesionario. Este dispositivo quebró con la crisis financiera. La devaluación redujo drásticamente la recaudación medida en dólares y el concesionario reclamó una renegociación del contrato que restableciera la rentabilidad bajo la amenaza de abandonar los servicios.

Las concesiones de servicios fueron resistidas por el sindicato de la empresa pública. Según Adriana Marquisio, vicepresidenta de la Federación de Funcionarios de OSE, "el agua se privatiza con el pretexto de extender el saneamiento, pero si OSE cobrara las tarifas de Aguas de la Costa podría hacer todo lo que se propusiera" (*El espectador*, Montevideo, 20 de setiembre del 2004). Para el sindicato, las obras siempre son pagadas por los usuarios a través de las tarifas. La diferencia es que el servicio público distribuye los costos entre el conjunto de la población usuaria mientras que los privados los hacen recaer exclusivamente sobre los beneficiarios directos y sólo son factibles, por lo tanto, en zonas de gran concentración o alto poder adquisitivo. La entrega de las áreas rentables al capital privado deja a los servicios públicos exclusivamente con las áreas deficitarias y los priva al mismo tiempo de los recursos necesarios para atenderlos.

La gestión privada de los servicios añadió nuevos elementos de crítica y oposición por parte de organizaciones ecologistas y comisiones de vecinos con relación a impactos ambientales negativos, altas tarifas, deficiencias en la continuidad y la calidad de los servicios, y ausencia de obras comprometidas.

Finalmente, la renegociación del contrato se convirtió en un elemento de diferenciación también entre los partidos políticos. El gobierno y el Partido Colorado resolvieron acceder a las demandas de la empresa porque "constituiría una señal negativa el alejamiento de una inversión extranjera, no sólo por lo que significa en sí misma, sino por la imagen externa que proyectaría del país y las consecuencias que tendría en los actuales capitales externos que pretenden afincarse en el país" (resolución del directorio de OSE). En cambio, el Partido Nacional rechazó la renegociación porque, al no incluir el cumplimiento de las obras, "no genera beneficios directos a los usuarios y al organismo y sí sólo al concesionario", según el fundamento de voto del director nacionalista de OSE, Alberto Casas. El Frente Amplio añadió la exigencia de revisar el mecanismo de la concesión y, "en cuanto al argumento de la necesidad de mantener la imagen del país para las inversiones extranjeras, si las que van a venir lo hacen de la forma en que se desarrolló la inversión de Uragua, sería preferible que no vinieran", sostuvo el diputado Riverós (Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, 30 de diciembre del 2002)

Las diversas formas de resistencia a las concesiones de servicios convergieron cuando el gobierno de Jorge Batlle anunció el propósito de extender el sistema de concesiones de servicios al resto del país (Uruguay 2002).

5.2 De la resistencia al poder constituyente

La reforma del agua tiene como antecedente las resistencias a las concesiones privadas en el departamento de Maldonado y surgió en oposición directa al proyecto gubernamental de generalizar el mecanismo a todo el país. Una variedad de organizaciones sociales y políticas convergieron en torno a la promoción de una reforma de la Constitución, por la vía de la iniciativa popular, para

impedir la privatización, recuperar las concesiones y establecer los fundamentos de una política diferente.

Tuvieron un papel destacado el sindicato de los trabajadores del sector y las organizaciones sociales que combatieron las privatizaciones: el movimiento sindical, la federación de estudiantes y las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Junto a ellas adquirieron también protagonismo organizaciones ecologistas, comisiones de vecinos, docentes universitarios y gremiales de productores rurales. La reforma no planteó un antagonismo entre sociedad civil y el sistema político, sino que integró de manera decisiva a los partidos políticos, con la adhesión del Frente Amplio y sectores del Partido Nacional. La Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida, creada para coordinar su acción, configuró un sujeto político amplio y plural, reuniendo entidades que no se confunden en una identidad única ni se diluyen en un grupo indiferenciado, sino que mantiene su propia singularidad y actúan en conjunto con las características de la multitud (Hardt y Negri 2004).

Las diversas formas de resistencia a las privatizaciones concurrieron a elaborar nuevas instituciones públicas a partir de sus formas de producción, usos y conocimientos en común. Su racionalidad política comprende las experiencias locales a partir de un marco de referencia global y expresa un conjunto de preocupaciones relativas a derechos humanos, protección del ambiente, igualdad y democracia. La reforma "nace a partir de la defensa de un recurso vital y escaso en el mundo", dijo Adriana Marquisio (*El espectador,* Montevideo, 8 de julio del 2002). Comienza por problematizar la situación del agua en el planeta como un recurso esencial, pero limitado y amenazado por procesos de contaminación Esto la convierte en un bien susceptible de proporcionar altas ganancias y codiciado por las empresas trasnacionales, que procuran apoderarse de su explotación. Los organismos financieros internacionales apoyan sus pretensiones a través de créditos para los países periféricos condicionados a la privatización de los recursos. La transformación del agua en una mercancía, integrada al ciclo del capital y distribuida en función de la ganancia, acentúa las diferencias sociales, amenaza la existencia de las poblaciones pobres y se despreocupa de una gestión sustentable.

La reforma, por el contrario, considera el agua como un recurso esencia para la vida y un patrimonio común, que debe ser asegurado a todos como derecho y administrado de manera sustentable. Sus técnicas de gobierno incluyen la propiedad pública de los recursos, la provisión de los servicios por el estado y una reapropiación de la administración mediante la participación social. Un rasgo singular que distingue a la reforma del agua es que no postuló una defensa de OSE, sino que concibe a la empresa pública "como parte de uno de los usos del agua" y expresa una defensa "del agua y de la vida". La Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida puso en primer plano el carácter común de los recursos, con el lema *el agua es de todos,* y convocó a reformar la Constitución para evitar la privatización, asegurar el acceso de toda la población a los servicios y establecer una administración pública participativa, guiada por criterios sociales y ambientales (CNDAV 2004).

El primer efecto fue privar de apoyo político y aislar la tentativa del gobierno de extender las concesiones de servicios a todo el país. Un extenso y detallado proyecto, elaborado por el Poder Ejecutivo con el objetivo de promover la inversión privada en los servicios de agua y saneamiento no fue considerado por el Legislativo. La imposibilidad de reunir en esta oportunidad las mayorías parlamentarias que habían acompañado todas las privatizaciones del período era reveladora de los cambios en las relaciones de fuerza y su percepción por los partidos.

La reforma del agua encontró una opinión fuertemente favorable entre la ciudadanía y contó con el apoyo de los dos candidatos principales que se disputaban la presidencia. Sólo el Partido Colorado cuestionó la reforma como una expropiación de los agentes privados y una amenaza para la recepción de inversiones externas. La oposición principal corrió por cuenta de las organizaciones empresariales, que difundieron afirmaciones temerarias acerca de los alcances de la reforma. La Cámara de Industrias criticó que impidiera la acción del sector privado cuando el estado carecía de los recursos para prestar los servicios; la Cámara Mercantil de Productos del País caracterizó la reforma como una iniciativa dirigida a estatizar el agua que "ahuyentará las inversiones" (http://www.camaramercantil.com.uy), mientras que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios "entiende que la forma de lograr una gestión publica exitosa y eficiente de estos servicios es dando adecuada participación al sector privado (Plebiscito sobre el agua y saneamiento, http://www.cncs. com.uy).

El 31 de octubre del 2004, la reforma plebiscitada superó holgadamente la mayoría absoluta requerida para su aprobación con una votación cercana a los dos tercios del electorado. Apoyaron la enmienda 1.440.006 ciudadanos que representaron un 65 por ciento de los votos válidos.

La reforma introdujo en la Constitución de Uruguay aspectos relativos a la definición, la propiedad y las políticas públicas. En primer lugar, declara el agua como un recurso esencial para la vida y el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento como derechos humanos fundamentales.

En segundo lugar, estableció como principios de las políticas públicas: 1) el ordenamiento del territorio con objetivos de protección del ambiente; 2) la gestión sustentable; 3) la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control; 4) una administración descentralizada basada en las cuencas hidrográficas; y 5) la prioridad de las razones de orden social sobre las económicas.

Por último, constitucionalizó el dominio público sobre el agua, cerrando la posibilidad de una privatización por la vía de la legislación ordinaria, y dispone que los servicios de agua potable y saneamiento sean prestados directa y exclusivamente por entidades estatales.

En suma, las luchas políticas produjeron una inversión completa en la trayectoria del período. En primer lugar, la reforma nació de abajo, desde los movimientos sociales. Como en las telecomunicaciones y los combustibles, apeló a la iniciativa popular para resistir una privatización promovida desde el gobierno, pero a diferencia de los casos anteriores, no convocó a la ciudadanía como último recurso, luego de agotada la negociación política y el trámite parlamentario. Se anticipó a la decisión gubernamental, tomó la iniciativa política y colocó al Poder Ejecutivo a la defensiva; siguió desde el comienzo la vía plebiscitaria que saltea las instancias legislativas y vuelve inoperantes las mayorías parlamentarias adversas. En segundo lugar, no tuvo un carácter exclusivamente reactivo y defensivo; no se agotó en una coalición negativa, reunida en torno al veto de la legislación, sino que adquirió un carácter positivo y constructivo. Las multitudes del agua convirtieron las múltiples formas de resistencia a la privatización en un poder constituyente que elaboró nuevas instituciones públicas y principios políticos, a partir de sus formas de producción, usos y conocimientos en común.

La reforma del agua estableció un punto de partida diferente y una alternativa nueva para los servicios públicos fundada en la propiedad común y los derechos ciudadanos. Cierra el camino a la mercantilización y abre simultáneamente la administración de los servicios a la participación social. No es una vuelta desde el mercado hacia el estado, sino un movimiento más allá de ambos.

6. Más allá del mercado y el estado

Los servicios públicos estuvieron en el centro de las luchas políticas en Uruguay durante la presidencia de Jorge Batlle. Los conflictos no se refirieron a la implementación de un proyecto de reformas determinado, sino que involucraron diversas estrategias de reestructura que trataron de llevarse a la práctica en forma combinada o alternativa.

El agua, la energía y las telecomunicaciones fueron organizadas en Uruguay como servicios públicos, administrados directa y exclusivamente por el estado. El gobierno de Jorge Batlle emprendió reformas estructurales siguiendo las tendencias de mercado. El desarrollo de una estrategia con una racionalidad política fundada en la competencia y la regulación como técnica de gobierno principal, encontró resistencias de dos tipos. Por un lado, la oposición política admitió en mayor o menor medida una apertura hacia el capital privado y se concentró en la defensa de la presencia del estado en la prestación directa de servicios como un instrumento imprescindible para la conducción política del país. Por otro lado, las organizaciones sociales rechazaron la mercantilización de los servicios, coincidieron con la defensa del patrimonio público efectuada por la oposición y exigieron, además, una recuperación de la administración por medio de formas participativas.

Los conflictos no se agotaron en un simple avance o bloqueo de los cambios. Las diversas estrategias políticas chocaron y se combinaron produciendo una singular trayectoria, que fue modificando las relaciones de fuerzas y los resultados de las reformas en el transcurso del período. En el caso de las telecomunicaciones, las luchas condujeron a una apertura de las actividades al mercado, pero mantuvieron el contrapeso de una presencia determinante del estado en la prestación directa de los servicios. En el área de los combustibles, tanto la apertura al mercado como una asociación de la empresa pública con capitales privados fueron rechazadas por la ciudadanía, y se mantuvo una administración directa y exclusiva de los servicios por el estado. Finalmente, en el caso del agua potable, se invirtió el curso de las reformas incorporando a la Constitución disposiciones que cierran el paso a la mercantilización, recuperan las concesiones privadas y abren la administración de los servicios a la participación social.

Las resistencias fueron el factor dinámico y creativo que modificó el curso de las reformas, invirtió las relaciones de fuerzas y terminó abriendo una perspectiva nueva para los servicios públicos. Las diversas formas de resistencia convergieron en un poder constituyente que elaboró nuevas instituciones y políticas públicas a partir de las formas de producción, usos y conocimientos en común. Entró en escena un rechazo a la transformación de los servicios públicos en mercancías que no se funda en una defensa de la administración centralizada y jerárquica del estado, sino que puso en marcha un movimiento, fundado en la propiedad común y la participación social, que conduce más allá del mercado y el estado.

De ejemplo de lentitud y atraso en las reformas estructurales, a ojos de los organismos financieros internacionales, Uruguay se convirtió en una referencia de nuevas alternativas para los movimientos globales.

Referencias

Antmann, Pedro (2001), *Situación presente y desafíos del sector energía en Uruguay y en la Región Cono Sur*, ponencia presentada al seminario "Energía: aportes hacia una política de estado", Montevideo.

Astori, Danilo (2001), Exposición realizada en el seminario "Telecomunicaciones: aportes hacia una política de estado", Montevideo.

Banco Mundial (2004), *Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos. Informe sobre el desarrollo mundial 2005*, Washington, Banco Mundial.

- (2003), *Making services work for poor people. World Development Report 2004*, Washington, Banco Mundial.

Bevir, Mark (2004), *Democratic Governance*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, Working Paper.

Bevir, Mark y R. A. W. Rhodes (2001), *A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, Working Paper.

Bracco, Fernando (2001), *Las nuevas empresas públicas y el eje estado-particulares*, ponencia presentada al seminario "Servicios públicos: aportes hacia una política de estado", Montevideo.

CEE1815 (2001a). *Hacia una política de estado para los servicios públicos*, documento del seminario "Servicios públicos: aportes hacia una política de estado", Montevideo, organizado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815 y el PNUD.

- (2001b), *Hacia una política de estado para las telecomunicaciones*, documento del seminario "Telecomunicaciones: aportes hacia una política de estado", Montevideo, organizado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815 y el PNUD.

Costa, Leonardo (2001), *Las políticas de telecomunicaciones del gobierno*, ponencia presentada al Seminario "Telecomunicaciones: aportes hacia una política de estado", Montevideo.

De Angelis, Massimo (2003), "Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation", *The Commoner* 7, Spring/Summer.

Foucault, Michel (2002), A governamentalidade, Curso del Collège de France, 1 de febrero de 1978, en *Microfísica do poder*, Sao Paulo, Grial.

Hardt, Michael y Antonio Negri (2004), *Multitud*, Buenos Aires, Debate

Ibarra, Luis (2005a), *Las reformas de los servicios públicos en el gobierno de Jorge Batlle*, Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

- (2005b), El plebiscito del agua, en Daniel Buquet (coord.), *Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política - Banda Oriental.

Klein, Naomi (2001), "Reclaiming the Commons", *New Left Review* 9, May–June.

Lemke, Thomas (2001). "The Birth of Bio-Politics. Michel Foucault's Lecture at the Collège de France on Neo-Liberal Governmentality", *Economy & Society* 30, 2.

Medero, Rosario (2001), *Competencia en telecomunicaciones: ¿un boom económico?* , ponencia presentada al seminario "Telecomunicaciones: aportes hacia una política de estado", Montevideo.

Narbondo, Pedro (2004), Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del estado?, en C. Ramos ed., *La reconstrucción gerencial del estado.* Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales - Banda Oriental.
Negri, Antonio (1996), "Réappropiations de l'espace publique", *Futur Antérieur* 33/34, París.
OSE (2004), Agua y saneamiento, Administración de Obras Sanitarias del Estado, http://ose.com.uy.
Pierre, Jon (2000), Understanding Governance, en *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
Ramos, Conrado (2004), La trayectoria del estado uruguayo, en *La reconstrucción gerencial del estado,* Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales - Banda Oriental.
Rose, Nikolas y Peter Miller (1992), "Political power beyond the state: problematics of government", *British Journal of Sociology* 43, 2, pp. 172-205.
Sayaguez Lasso, Enrique (1998), *Tratado de derecho administrativo,* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
Solari, Aldo y Rolando Franco (1983), *Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
Stolovich, Luis (2001), *Empresas públicas energéticas: protagonismo estratégico o marginalización*, ponencia presentada al Seminario "Energía: aportes hacia una política de estado", Montevideo.
- (s/f), *Impactos sobre ANTEL de los cambios proyectados en el sector telecomunicaciones*, Montevideo, SUTEL-PIT-CNT.
Talvi, Ernesto (2001), *El monopolio de los servicios públicos: ¿cuánto le cuesta a los uruguayos?* ponencia presentada al seminario "Servicios públicos: aportes hacia una política de estado", Montevideo.
UIT (2000), *Indicadores de telecomunicaciones de las Américas*, Unión Internacional de Telecomunicaciones, http://www.itu.org
Uruguay (2001), Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding, Montevideo, January 30.
- (2002), Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, and Technical Memorandum of Understanding. Montevideo, June 18.