

Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política

**Monografía final**

*“Democracia, partidos y políticas de larga  
duración. Uruguay y el caso ANCAP (2001)”*

Rodrigo Ortiz de Taranco  
Tutor de monografía: Carlos Pareja

Julio, 2011

## **Índice:**

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Marco metodológico.....</b>	<b>4</b>
<b>Marco teórico-conceptual.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I: Telón de fondo de un impulso reformador.....</b>	<b>8</b>
El negocio petrolero.....	8
Las empresas del Estado: un área sensible.....	9
Un actor más que de reparto.....	11
Gobierno y oposición en tiempos de crisis económica.....	13
<b>Capítulo II: Hacia el gran acuerdo nacional.....</b>	<b>15</b>
Combustibles: desmonopolización y asociación.....	15
Una mesa de negociación interpartidaria.....	24
<b>Capítulo III: Aprendizajes históricos y estrategias coyunturales.....</b>	<b>35</b>
Un modelo de análisis: cómo evitar el dilema del prisionero.....	37
Apuntes preliminares.....	40
<b>Bibliografía.....</b>	<b>41</b>
<b>Anexo documental.....</b>	<b>43</b>

## **Introducción**

Es recurrente a nivel de nuestra dirigencia política manifestar la importancia de que el país tenga “políticas de Estado” en determinadas áreas. Se alude, *grosso modo*, a la necesidad de que los actores políticos superen sus diferencias y generen consensos que ambienten políticas estables, no sujetas a los cambios en el color político del gobierno.

El problema de las políticas así definidas es que obligan a los partidos políticos a establecer un núcleo compartido de orientaciones convergentes en las que no hay lugar para discrepancias sustantivas y, por lo tanto, no expuesto a cambios en función de las variaciones de los respaldos ciudadanos. Su defensa radica en la necesidad de un rumbo en temas que, por su relevancia a largo plazo, no admiten permanentes modificaciones.

Este tipo de acuerdos es abordado por el analista político Óscar Bottinelli: “...*la necesidad de las políticas de Estado surge cuando se requieren amplios niveles de apoyo para la adopción de las decisiones, o exigen instrumentación a largo plazo y por tanto a través de varios gobiernos, o cuando las fuerzas de un gobierno no son suficientes por la capacidad de bloqueo de la oposición*”.<sup>1</sup>

El presente trabajo indaga un proceso de gobierno que tuvo lugar en el Uruguay en el año 2001, en el que se trató un proyecto de ley que preveía la caída del monopolio estatal de la importación y refinación de petróleo administrado por ANCAP, y establecía las condiciones para su asociación con capitales privados para producir y comercializar combustibles. Además del Partido Colorado y el Partido Nacional –que gobernaban en coalición-, la elaboración de la Ley N° 17.448 contó con el concurso de los partidos de oposición. La activa participación de tres senadores del Encuentro Progresista-Frente Amplio hace del episodio una *rara avis* en la política uruguaya.

La primera pregunta aquí planteada es por qué se busca el apoyo de la izquierda. Distaba de ser una circunstancia acuciante –como la crisis financiera que tendría lugar el año siguiente- que requiriese “unidad nacional”. La coalición de gobierno no necesitaba mayorías especiales y podía por sí misma aprobar la iniciativa.

La segunda pregunta es por qué se frustra el acuerdo. Un pronunciamiento interno del EP-FA contrario al proyecto determinó su voto negativo. La Ley N° 17.448 fue

---

<sup>1</sup> Bottinelli, Óscar; “Las políticas de Estado”, en diario “El Observador”, Montevideo, 2001.

aprobada, pero un proceso orientado hacia una política consensuada dejó el “sabor a poco” de un texto respaldado solitariamente por la coalición gobernante.

A fin de trabajar sobre ambas interrogantes se propone un sistema de cuatro hipótesis.

***Hipótesis 1:*** *al tratarse de una política de mediano a largo plazo en su implementación y sujeta al concurso de inversores extranjeros, requería un nivel de consenso que asegurara su estabilidad por encima de las instancias político-electorales.*

***Hipótesis 2:*** *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 3:*** *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 4:*** *el arrinconamiento del EP-FA por parte de los partidos tradicionales, 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 investigación demandó tres etapas: la reconstrucción general del proceso político que tuvo la Ley N° 17.448; el seguimiento en profundidad de su tratamiento parlamentario, particularmente en la Cámara de Senadores; y el acceso a la opinión de protagonistas políticos. Tras una exposición de los criterios metodológicos y de las referencias teóricas en que se basa el trabajo realizado, en el primer capítulo se reseñan ciertos conceptos y antecedentes para contextualizar el caso que se aborda. El segundo contiene el desarrollo pormenorizado del mismo, y el tercero se destina a su análisis.

### **Marco metodológico**

En materia de diseño, la presente investigación se desdobra en dos fases: una de reconstrucción histórica, de alcance descriptivo; en la siguiente fase se utilizan los insumos surgidos de la anterior para evaluar los rendimientos explicativos de las

hipótesis desarrolladas previamente. Las estrategias explicativas asumidas otorgan un lugar decisivo a los itinerarios recorridos y a los antecedentes.

Se trata de una investigación cualitativa, lo que se refleja en las técnicas investigativas. En primera instancia, la recolección y análisis de fuentes documentales y datos secundarios, basado en prensa escrita de la época y actas parlamentarias. En segundo término, entrevistas en profundidad a dirigentes políticos.

El presente estudio se concentra en el capítulo parlamentario de la Ley N° 17.448, sin abordar el posterior referéndum que determina su derogación. Se parte de la premisa de que la instancia plebiscitaria refleja posiciones políticas asumidas previamente, y que es en la etapa previa donde no prospera el intento de una política consensuada. A efectos de rastrear antecedentes inmediatos, se toma como punto de partida la asunción del gobierno de Jorge Batlle, para luego incursionar en el objeto de estudio propiamente dicho. El período comprendido va desde marzo de 2000 hasta Enero de 2002.

La investigación está centrada en los partidos en tanto sujetos gobernantes. El énfasis partidario la hace deudora de la tesis de la centralidad de los partidos en la política uruguaya<sup>2</sup>, aunque no supone desconocer la activa influencia de actores políticos no partidarios en el proceso estudiado, como el movimiento sindical.

Discurren paralelamente dos ejes de abordaje: uno explicativo, basado en la reconstrucción de un episodio parlamentario y de la racionalidad de sus actores protagónicos; y uno normativo, dejando abierto el debate en torno a la pertinencia de las políticas de Estado y su lugar en el marco de las instituciones y prácticas democráticas.

### **Marco teórico-conceptual**

En el Manual de Ciencia Política<sup>3</sup> del cual es co-autor, Maurizio Cotta dedica un capítulo al estudio de los gobiernos. Indica que los diseños constitucionales – parlamentario, presidencial o semipresidencial- no determinan por sí mismos la forma en que funcionan los gobiernos en la práctica, y destaca a los partidos políticos como una variable influyente, particularmente en la forma de construcción de mayorías.

Cotta señala que los procesos gubernativos se verán influidos por la forma que asuma la relación gobierno-parlamento, moviéndose entre un polo “mayoritario”, caracterizado por una mayoría parlamentaria estable favorable al gobierno que limita seriamente las

<sup>2</sup> Caetano, Gerardo; Pérez Antón, Romeo; Rilla, José. “La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, Cuadernos del CLAEH N° 44, Montevideo, 1988.

<sup>3</sup> Pasquino, Gianfranco y otros, “Manual de Ciencia Política”, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

perspectivas de la oposición de neutralizar sus iniciativas, y un polo “consensual”, en el cual las diferencias en el seno del gobierno dificultan las posturas monolíticas y la oposición puede influir en la aprobación de las políticas públicas. Próximos al segundo polo, los distintos escenarios legislativos aparecen “*como lugares de toma de decisiones efectivos de transformación y no únicamente como campos de amplificación de posiciones políticas contrapuestas*” (Cotta, 1988, p.356-357).

Cotta analiza los parlamentos en tanto centros de toma de decisiones. Su estructura plural, abierta y grande determina con frecuencia -a su juicio- la búsqueda de la cooperación entre distintos agrupamientos políticos: “... *la mayoría, incluso si posee los instrumentos para prevalecer, debe darse cuenta inmediatamente de que un prolongado obstruccionismo a grupos significativos de la oposición pondría en serio peligro la realización de su propio programa. La oposición tiene en sus manos el recurso del tiempo. Para quien gobierna puede resultar, por lo tanto, más beneficioso, e incluso necesario, acceder a una cierta cooperación de procedimiento e incluso sustancial con ésta*” (Cotta, 1988, p.301).

Desarrollando la noción de equilibrio en la teoría de juegos, Eric Rasmusen introduce el “dilema del prisionero”<sup>4</sup>: “...*dos prisioneros..., son interrogados por separado. Si ambos confiesan, a cada uno se le sentencia a ocho años de prisión; si ambos niegan su participación, a cada uno se le sentencia a un año. Si sólo uno confiesa, se le libera, pero al otro se le sentencia a 10 años*” (Rasmusen, 1996, p.32). El dilema del prisionero ilustra un tipo de anudamiento de las opciones de los actores involucrados en una situación, por el cual si cada uno se atiene a su estrategia dominante –la que le reporta mejores pagos independientemente de las acciones de los demás- el equilibrio resultante implica que ambas partes obtienen el peor de los resultados.

A. Dixit y B. Nalebuff ofrecen un ejemplo político: en 1984 había elecciones en los Estados Unidos. Todos sabían que el presupuesto federal era deficitario en extremo, y que la única alternativa era subir los impuestos, ya que no era viable una reducción del gasto en el nivel necesario. El problema radicaba en quién iba a asumir el costo político de promover un aumento de impuestos.<sup>5</sup>

Quien así lo dio a entender fue el candidato demócrata, Walter Mondale, y perdió estrepitosamente. El vencedor fue el republicano Ronald Reagan, quien en su campaña

---

<sup>4</sup> Rasmusen, Eric, “Juegos e información”, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

<sup>5</sup> Dixit, Avinash y Nalebuff, Barry, “Pensar estratégicamente”, Antoni Bosch editor, Barcelona, 1991.

había prometido no subir los impuestos. Al año siguiente, en la discusión presupuestal, nadie quería tomar la iniciativa en torno al tema. *“Para cada uno, el mejor resultado era aquel en el que el otro proponía un aumento de los impuestos y una reducción del gasto y pagaba el coste político de hacerlo. Por el contrario, ser uno mismo el que proponía estas decisiones mientras los demás permanecían quietos, constituía el peor resultado. Y sin embargo, todas las partes estaban de acuerdo en que llegar a un acuerdo para compartir la culpa y la gloria era mejor para el país, e incluso a largo plazo también para ellos”* (Dixit y Nalebuff, 1991, p.106).

En el ejemplo, la racionalidad cortoplacista y la desconfianza mutua lleva a los jugadores a adoptar su estrategia dominante. El resultado es conjuntamente peor, ya que no se ataca el déficit presupuestal.

El economista Mario Bergara propone una definición conceptual de las políticas de Estado, contraponiéndolas con las políticas de gobierno. Evalúa unas y otras en base a su capacidad como instrumentos al servicio de los objetivos del desarrollo económico.<sup>6</sup> Bergara indica que debe haber acuerdos políticos acerca de determinados “lineamientos estratégicos que son necesarios para toda gestión de gobierno”. Los mismos deberían quedar al margen de las discrepancias cotidianas, y se lograría la necesaria estabilidad en las políticas públicas.<sup>7</sup> La primacía de las políticas de gobierno, cambiantes según la alternancia de los partidos, es asociada con un marco de “polarización ideológica”.

El filósofo Carlos Pareja realiza un análisis crítico del artículo de Bergara, basado en reconocer una inspiración “jacobina” detrás del alegato a favor de las políticas de Estado, en la medida que *“no queda lugar para discrepancias genuinas, no dilucidables en términos meramente instrumentales, y en las que deban asumir un rol los partidos como tradiciones políticas y no meros elencos de expertos”* (Pareja, 2008).

8

---

<sup>6</sup> Bergara, Mario, “Políticas de Estado y de gobierno”, en suplemento Economía & Mercado, Diario “El País”, Montevideo, 15 de abril de 2004.

<sup>7</sup> Entre ellos menciona los equilibrios macroeconómicos, el control de la inflación, el combate a la pobreza y la marginalidad, la política educativa, la solvencia del sistema financiero, la política de endeudamiento externo, la apertura comercial y el respeto a los contratos y las reglas de juego.

<sup>8</sup> Pareja, Carlos, “Algunas incompatibilidades entre las ‘políticas de Estado’ y las exigencias y compromisos democráticos” (inédito), Montevideo, 2008.

Pareja pondera la estabilidad basada, no en consensos interpartidarios en torno a políticas de Estado, sino en el “despliegue de las discrepancias políticas” y en su “procesamiento maduro y disciplinado”.<sup>9</sup>

## **Capítulo I: Telón de fondo de un impulso reformador**

En el capítulo que aquí se inicia se pretende realizar un encuadramiento del objeto de investigación, dando cuenta de determinados antecedentes y elementos contextuales.

Se comienza con los rasgos históricos del mercado petrolero mundial, dada la imposibilidad de abstraer del mismo a un país pequeño y, hasta el momento, sin petróleo. El siguiente antecedente remite a la discusión sobre el Estado en el Uruguay, reseñando el itinerario político de la “Ley de Empresas Públicas”. En tercer lugar, se aborda al movimiento sindical uruguayo en tanto actor político, con hincapié en su vínculo con la izquierda. Finalmente, se ofrece un repaso muy general del contexto económico y los hechos políticos que marcan el relacionamiento del gobierno de Jorge Batlle con el EP-FA –como principal partido de oposición- en sus dos primeros años.

### **El negocio petrolero**

De acuerdo a la descripción de Emilio Figueroa, el proceso industrial del petróleo se compone de tres fases iniciales: exploración, desarrollo y producción, que conforman el “upstream” del sector; el transporte y almacenamiento de crudo, su refinación que lo traduce en productos petrolíferos y el almacenamiento, distribución y comercialización de los mismos, constituyen el “downstream” petrolero.<sup>10</sup>

Figueroa señala que si bien los precios resultan del juego de la oferta y la demanda, en el corto plazo son influidos por los acontecimientos políticos. En lo que refiere al precio mundial del crudo, estamos ante un “commodity perfectamente globalizado”, en el cual inciden aspectos geográficos y de calidad. La situación es diferente con los productos derivados, ya que sus mercados se enmarcan a nivel de regiones en las cuales inciden variables adicionales, como la “fiscalidad” de dichos productos.

---

<sup>9</sup> El autor sostiene que la exigencia constitucional de mayorías legislativas especiales posee una capacidad disciplinadora de la que carecen los acuerdos entre partidos. Cita el ejemplo de la Carta Orgánica del Banco Central, por proveer un marco normativo para dar estabilidad a las políticas de control de la inflación y estabilización de precios.

<sup>10</sup> Figueroa, Emilio, “El comportamiento económico del mercado del petróleo”, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 2006.



Según la reseña de Ariela Ruiz-Caro, en la segunda década del siglo XX comienza la producción de petróleo en países del Tercer Mundo.<sup>11</sup> La búsqueda de yacimientos más productivos condujo a las petroleras norteamericanas a Medio Oriente. Conformarán con las compañías inglesas allí establecidas un cártel internacional de petróleo, integrado por las denominadas “Siete Hermanas” que, desde su agrupamiento, ejercieron control, tanto en el upstream como en el downstream del negocio.

En la segunda posguerra, el petróleo fue medular en la recuperación de las economías europea y japonesa, y permitió a los países industrializados proteger sus reservas fósiles de combustible y percibir cuantiosas recaudaciones por los impuestos al consumidor. Los países del Golfo Pérsico afrontaron una creciente demanda y términos de intercambio en deterioro, por lo que sus gobiernos deciden asumir protagonismo en la explotación del recurso y en la determinación de los precios. El 14 de Septiembre de 1960 se funda la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En 1973 la OPEP anuncia un incremento en el precio de referencia del barril de petróleo.<sup>12</sup> Es la primera de las dos “crisis del petróleo” –reflejadas en suba de precios-, con el trasfondo de los conflictos políticos en Medio Oriente. Ruiz-Caro consigna cómo de allí en más las mayores transferencias de la renta petrolera se obtienen aumentando los precios y la participación de las compañías estatales en la producción.

Figueroa se refiere a lo que entiende como la decadencia de la industria petrolera. Los gobiernos de los países productores hacen acuerdos con compañías privadas, que operan en función de utilidades de corto plazo y son reacias a innovar. Las fusiones de multinacionales buscan el acotamiento de la competencia y la amortización de puestos de trabajo. Los países consumidores que no se destacan en el “upstream” procuran reducir su dependencia del recurso y captar por vía impositiva parte de la renta petrolera, frecuentemente destinada a la financiación de políticas públicas.

### **Las empresas del Estado: un área sensible**

En un contexto de reformas liberales en América del Sur, el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) impulsó un proyecto de ley que habilitaba privatizaciones en

---

<sup>11</sup> Ruiz-Caro, Ariela, “El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional”, CEPAL/Comisión Europea, Santiago de Chile, 2001.

<sup>12</sup> El barril de crudo suele asimilarse con la unidad de 42 galones, que equivale aproximadamente a 159 litros. En Europa y Asia la referencia es el petróleo Brent, en tanto la cotización en el mercado norteamericano se basa en la mezcla de crudo West Texas Intermediate (WTI).

cualquier área del Estado, y preveía la transformación de ANTEL en una sociedad de economía mixta. El mismo se traduciría en la “Ley de Empresas Públicas”.

Tras un trabajoso trámite parlamentario<sup>13</sup>, el proyecto recibió sanción el 24 de septiembre de 1991. El Frente Amplio –contrario a la ley- resolvió la convocatoria a un referéndum, y recibió el apoyo del PIT-CNT. El 10 de diciembre quedó conformada la “Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado”.<sup>14</sup>

Los sectores que la conformaban habían decidido que la impugnación fuera parcial. Los artículos a recurrir serían los tres primeros –que establecían el marco para habilitar concesiones para la prestación de servicios públicos-, el artículo 10, referente a la semiprivatización de ANTEL, y el artículo 32, que modificaba la carta orgánica de los entes autónomos para compatibilizarla con la norma. Entretanto, el sindicato de PLUNA –otra empresa expresamente implicada- hacía campaña por su derogación total. Ambos recursos alcanzaron las firmas requeridas, lo que abrió a paso a una consulta popular no obligatoria para que la ciudadanía decidiera si debía haber plebiscito.

El presidente Lacalle convocó a votar para ambientar un pronunciamiento popular sobre las privatizaciones. En el acto comicial del 5 de julio de 1992 las adhesiones no alcanzaron el 25% de los habilitados necesario para habilitar el referéndum. La papeleta blanca de la impugnación parcial tuvo un 18,9%, y la rosada de la derogación total apenas un 0,9%. La reglamentación vigente preveía, para tal caso, una segunda consulta. La misma se realizó el 1º de octubre, y el recurso de la derogación parcial logró el voto de un 29,6% del cuerpo electoral –con un 0,6% para la papeleta rosada- suficiente para plebiscitar la Ley de Empresas Públicas. La papeleta blanca había trepado de 439.619 votos en julio a 690.880 en octubre. ¿Cómo explicar el cambio?

La interpretación de Carlos Pareja controvierte dos explicaciones corrientes de analistas y actores políticos sobre el resultado del 1º de octubre: la que lo asocia con el “batllismo y estatismo” presentes en la sociedad uruguaya a modo de “rasgo estructural de cultura política”; y aquella basada en los “particularismos” que alejan a los individuos de sus

---

<sup>13</sup> El Herrerismo debió aceptar modificaciones en la norma para lograr el apoyo del Movimiento Nacional de Rocha. Una de las demandas del sector de Carlos Julio Pereyra era que la sociedad mixta prevista para ANTEL tuviese mayoría accionaria nacional. El Foro Batllista (Julio María Sanguinetti) y la Cruzada 94 (Pablo Millor) discrepaban con algunos capítulos. Se oponían grupos minoritarios colorados y blancos: el Frente Colorado Popular (Armando Da Silva Tavares), el Movimiento de Reafirmación Batllista (Víctor Vaillant) y el Polo Progresista (impulsado por Alberto Zumarán y disidentes rochanos). El proceso incluyó el desglose del tema portuario, que sería objeto de una ley específica.

<sup>14</sup> La integraban el PIT-CNT, el FA y los sectores discordantes colorados y blancos.

“competencias ciudadanas”, como el miedo de los empleados públicos a perder su trabajo o de los “caudillos minoristas” a perder sus fuentes de clientelismo político.<sup>15</sup>

Su argumento es que tanto la cultura batllista y estatista como las motivaciones particularistas existían el 5 de julio, y la ley a consideración era la misma, pero el pronunciamiento fue distinto. La diferencia estuvo en las connotaciones que tuvo la ley en una y otra convocatoria, factor por el cual responsabiliza al gobierno. Señala que, hasta el 5 de julio, la ley era el fruto de una negociación parlamentaria entre distintos grupos políticos, que había insumido un año y medio.

Tras ese primer examen electoral –a juicio de Pareja- la ley se “desparlamentarizó”, y fue objeto de apropiación monopólica por parte de un discurso “gerencial” y “tecnocrático”. Sus promotores, lejos de explicarle a la ciudadanía el proceso de acuerdos interpartidarios que había llevado a su aprobación, se llamaron a silencio y apostaron a la apatía de la gente. El autor reseña algunos “gestos de soberbia” en que incurrieron integrantes del gobierno, como el de asociar el resultado del 5 de julio con la aprobación de su gestión, o el de referirse a la destrucción del Estado batllista.<sup>16</sup>

Interpreta el “mensaje en dos tiempos” (julio-octubre) como el rechazo a las posturas extremas –la del gobierno y la de la derogación total-, la apertura a nuevas propuestas de gestión pública y el reconocimiento de “la negociación parlamentaria e interpartidaria” como una “garantía contra extravíos e improvisaciones”.

El plebiscito marcó una polarización entre blancos y frentistas. El Foro Batllista terminó sumándose al “Sí” (al recurso) el 5 de noviembre.<sup>17</sup> El 13 de diciembre de 1992, la Ley N° 16.211 fue parcialmente derogada por el 71,6% de los votos.

### **Un actor más que de reparto**

---

<sup>15</sup> Pareja, Carlos, “Explicaciones perezosas de un mensaje en dos tiempos”, en Notas del Claeh, Montevideo, 1992.

<sup>16</sup> La asimilación del resultado del 5 de julio con el apoyo ciudadano a la política económica fue parte de las declaraciones del director de la OPP, Carlos Cat, quien anunció la continuidad del proceso de privatizaciones, “reafirmados en que los ciudadanos de nuestro país nos han dado el espaldarazo que precisábamos” (Semanao “Búsqueda”, 09/07/1992, p. 13). Esto contravenía el llamado de Lacalle a votar por el recurso, que buscaba evitar un plebiscito sobre su gestión. La referencia a “terminar con el Estado Batllista” –que sería un insumo para el discurso opositor a la ley del Foro Batllista- fue del Ministro de Economía, Ignacio de Posadas. (Semanao “Brecha”, 13/11/1992, p. 6, nota de Marcelo Pereira).

<sup>17</sup> El sector del ex presidente Sanguinetti había respaldado el proyecto en el Consejo de Ministros, a través del ministro de Salud Pública, Alfredo Solari. En el parlamento, había votado en contra de los cinco artículos cuestionados. Durante el pre-referéndum, el Foro Batllista dejó en libertad de acción a sus adherentes en julio y octubre. De cara al plebiscito, tras infructuosas consultas políticas para negociar un nuevo texto legal, resolvió sumarse a la derogación parcial.

La hermandad histórica entre el movimiento sindical y la izquierda partidaria en nuestro país es analizada a partir de datos empíricos en el trabajo “La izquierda política y los sindicatos en Uruguay (1971-2003)”<sup>18</sup>, que estudia la relación en base a tres variables.

La primera es la “interconexión directriz”. Los autores constatan que la dirigencia de la central sindical ha tenido históricamente una filiación “totalmente de izquierda”. Asimismo, la “alta presencia” de dirigentes sindicales en los primeros lugares de las listas frenteamplistas al parlamento, es asumida como otro indicador del fenómeno.

La segunda variable que denota la hermandad es la “sintonía programática”. Se comparan los documentos fundacionales, y se concluye que las “Bases programáticas de la unidad” que marcan el surgimiento del FA en 1971 sintetizan los postulados del “Programa de soluciones a la crisis” que la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) había hecho suyo en 1966. Los investigadores señalan que la sintonía programática se mantiene hasta que el proceso de moderación iniciado por el FA en 1994 -al constituirse el Encuentro Progresista- marque cierto distanciamiento.

Finalmente, se describe la “coincidencia táctica”, que tiene entre sus formas de expresión las convocatorias a referéndum para derogar total o parcialmente leyes aprobadas por los gobiernos, o el impulso de reformas por el mecanismo de la iniciativa popular. Los investigadores hallan a los sindicatos en una posición más radical -situándose a la izquierda del FA- así como la circunstancia frecuente de iniciativas surgidas a nivel sindical a las que luego adhirió la izquierda.

La reseña histórica de los autores recoge múltiples signos de entrelazamiento, desde el cuño anarquista, socialista y comunista de las primeras estructuras sindicales -influidas por la inmigración europea-, pasando por la “adscripción corporativa” de la izquierda, referida al hecho de que, por mucho tiempo, su marginalidad electoral determinó que los sindicatos fueran su principal canal de integración al sistema político.<sup>19</sup>

Tras la “integración negativa” que, según Fernando Filgueira (1991, p.68), pautó la reincorporación del movimiento sindical al sistema político durante el gobierno de

---

<sup>18</sup> Doglio, Natalia; Senatore, Luis; Yaffé, Jaime. “La izquierda política y los sindicatos en Uruguay (1971-2003)”, en Jorge Lanzaro (coord.), “La izquierda entre la oposición y el gobierno”, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2004.

<sup>19</sup> Lanzaro, Jorge, “Sindicatos y sistema político: relaciones corporativas en el Uruguay (1940-1985), Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1986.

Sanguinetti (1985-1990)<sup>20</sup>, la administración Lacalle tuvo rasgos de política económica que, como anticipaba el autor, lo situaron en una oposición más frontal.<sup>21</sup>

En tal marco, la campaña pro-referéndum contra la Ley de Empresas Públicas ambientó la “coincidencia táctica” entre el FA y los sindicatos, una coalición de veto que se reeditaría desde entonces ante los impulsos liberalizadores de los sucesivos gobiernos.

### **Gobierno y oposición en tiempos de crisis económica**

El gobierno de Jorge Batlle estuvo marcado por la recesión iniciada en 1999 y reflejada en la sostenida caída del Producto Bruto Interno (PBI). Existían factores internacionales detonantes. La crisis financiera asiática de 1997 y la crisis rusa del año siguiente constituyeron shocks externos que generaron el marco para la devaluación brasileña en enero de 1999. Argentina había entrado en recesión en el bienio 1998-99, con deflación y caída del PBI. Se produjo un deterioro de los términos de intercambio, cayeron los precios de los productos primarios y subió el precio del petróleo. El escenario se completó con la reaparición de la fiebre aftosa en abril de 2001.

El gobierno se trazó dos metas encontradas: recuperar competitividad y mantener estabilidad de precios y financiera. La estabilidad requería mantener la política cambiaria, lo cual iba en contra de la competitividad. Se decidió aplicar una devaluación gradualista, manteniendo la banda de flotación. El ritmo devaluatorio se amplió en junio de 2001, con resultados dispares en términos de competitividad.

En materia fiscal, se intentó un ajuste sin éxito. La caída de la actividad económica determinó que, aún creándose impuestos, bajara la recaudación y, ya en septiembre de 2001, el déficit fiscal ascendiera a U\$S 809 millones, aumentando en proporción al decreciente PBI. El producto había caído en un 3,7% en el trimestre julio-septiembre con respecto al anterior, ratificando la agudización de la recesión durante ese año.<sup>22</sup>

Las líneas de continuidad con respecto a la administración Sanguinetti no obstaron innovaciones, entre las que se destacó la creación de la Comisión para la Paz, con el fin

---

<sup>20</sup> Implicaba conjugar una “retórica finalista de izquierda” con la aceptación tácita de determinadas pautas sistémicas que suponía límites en sus acciones. Filgueira, Fernando, “El movimiento sindical en la encrucijada: de la restauración a la transformación democrática”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 4, Instituto de Ciencia Política-Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.

<sup>21</sup> Dicho gobierno estuvo signado por la apertura comercial y el combate contra la inflación y el déficit fiscal. Los Consejos de Salarios –reimplantados durante el gobierno colorado- dejaron de ser convocados desde 1992, en una política de retiro gradual del Estado de la negociación colectiva.

<sup>22</sup> Semanario “Búsqueda”, 01/11/2001, p. 19 y 13/12/2001, p. 20.

de encontrar respuestas sobre los desaparecidos durante la dictadura cívico-militar.<sup>23</sup> Esto, más la fluida vinculación inicial del presidente con el líder del EP-FA, Tabaré Vázquez –con seis reuniones entre ambos en los primeros diez meses de mandato-, ambientaron una suerte de encantamiento en la izquierda con el gobierno de Batlle.

La contracara de estos gestos estuvo en las designaciones en la administración pública y en la integración de los organismos de contralor. Si bien el EP-FA representaba prácticamente al 40% del electorado<sup>24</sup>, la coalición de gobierno no le otorgó ningún lugar en los directorios de los entes autónomos. En cuanto a la renovación del Tribunal de Cuentas de la República y la Corte Electoral, las negociaciones interpartidarias que tuvieron lugar fracasaron, y ambos organismos mantuvieron la misma integración.<sup>25</sup>

El principal objetivo del gobierno fue la desmonopolización y desregulación en materia de servicios públicos. Si bien siempre exhibió un pensamiento económico liberal y una preferencia por las políticas de shock, como presidente Batlle optó por caminos más gradualistas para la reforma del Estado. En lugar de la privatización total, se promovía instrumentos que permitieran una mayor participación de empresas privadas en los servicios públicos, como ser su desmonopolización, la asociación de empresas públicas con privados para su prestación y las concesiones para obras públicas.<sup>26</sup>

El gobierno recurrió con frecuencia a proyectos de ley de urgente consideración. La primera ley de urgencia contenía capítulos dedicados a los servicios prestados por UTE, AFE y la ANP que preveían la participación de actores privados, y generó a nivel sindical la promoción de un referéndum. La actitud del EP-FA fue oscilante, ya que tras desmarcarse en un principio de la iniciativa, terminó adhiriendo a la campaña –con activo rol de Tabaré Vázquez- que fracasó en su primera prueba electoral.<sup>27</sup>

La ley de presupuesto incluía reformas en el sector telecomunicaciones. El artículo 613 modificaba la carta orgánica de ANTEL, acotando su monopolio a la telefonía básica y habilitando su asociación con capitales privados para la prestación de servicios. El artículo 612 permitía la venta del 40% del paquete accionario de ANCEL y la

<sup>23</sup> Fue uno de los temas planteados por Batlle –junto al contrabando y la corrupción administrativa- que presumiblemente eran objeto de consenso social. Su legitimidad plebiscitaria –derivada del *ballotage*- contrastaba con la minoría parlamentaria de su sector, inclusive dentro del Partido Colorado.

<sup>24</sup> Fuerza política en ascenso, el EP-FA había sido el partido más votado en las elecciones de 1999, con el 39,06% de los sufragios. En segunda vuelta, tras el acuerdo entre blancos y colorados, la fórmula Batlle-Hierro López obtuvo el 52,52% de las adhesiones, contra el 44,50% de la fórmula Vázquez-Nin Novoa.

<sup>25</sup> Según informó el Semanario “Brecha” (16/03/2001, p. 11), se alcanzaron entendimientos que aumentaban la representación del EP-FA, los cuales fueron rechazados por el Foro Batllista y el Herrerismo y no se llevaron a la práctica.

<sup>26</sup> Ibarra, Luis; Narbondo, Pedro; Traversa, Federico. “La reforma del Estado: un proceso paulatino”, en Informe de Coyuntura del Observatorio Político, N° 2, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2001.

<sup>27</sup> En la consulta del 18 de febrero de 2001, adhirió al recurso un 20,8% de los habilitados.

conformación de una sociedad anónima. En marzo de 2001 se constituyó una “Comisión de Defensa del Patrimonio” patrocinada por el EP-FA, SUTEL y el PIT-CNT, para convocar a un referéndum contra ambas normas. Finalmente, el gobierno derogaría los dos artículos cuestionados tras un acuerdo parlamentario.

El EP-FA alternó estas acciones con otras de carácter dialoguista, como la entrega de borradores propositivos al gobierno. Fueron frecuentes las expresiones de malestar desde la izquierda, por no ser sus iniciativas tomadas en cuenta por el oficialismo.<sup>28</sup>

## **Capítulo II: Hacia el gran acuerdo nacional**

En el presente capítulo se ofrece una reconstrucción del proceso político que tuvo la reforma en materia de combustibles en el Uruguay durante 2001. El capítulo está pautado en un estricto orden cronológico, dedicando un apartado a cada mes del año.<sup>29</sup>

### **Combustibles: desmonopolización y asociación**

El 2 de enero de 2001 se reunieron el presidente Jorge Batlle y el líder del EP-FA, Tabaré Vázquez. Uno de los temas centrales fue la reforma estatal proyectada por el gobierno. Batlle informó a Vázquez que no se proponía llevar adelante la privatización total de ningún servicio público, sino asociaciones con capitales privados; le señaló que informaría al EP-FA y consultaría su opinión antes de lanzarse cada iniciativa. Vázquez valoró positivamente la invitación presidencial al diálogo y dejó abierta la posibilidad de que la izquierda apoyara alguna de las iniciativas gubernamentales.<sup>30</sup>

Los contactos políticos del mandatario continuaron el día 9, recibiendo al presidente del Directorio del Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle, al líder del Foro Batllista, Julio María Sanguinetti y al conductor del Nuevo Espacio, Rafael Michelini. Batlle les transmitió su voluntad de que ANCAP fuese el primer paso en la reforma del Estado.<sup>31</sup> El 10 de enero, el directorio del ente resolvía iniciar negociaciones con petroleras

---

<sup>28</sup> Uno de ellos fue el documento “Agenda social de emergencia”, que Tabaré Vázquez le entregó al presidente Batlle el 3 de agosto de 2000. Batlle se comprometió a analizarlo y considerar algunas iniciativas para el siguiente proyecto de ley de urgencia. Posteriormente, declaró a la prensa que el borrador contenía propuestas inviables por su alto costo. Semanario “Brecha”, 18/08/2000, p. 7.

<sup>29</sup> Su columna vertebral es la información recogida de los semanarios “Brecha” y “Búsqueda”. La misma se complementa con versiones taquigráficas de las sesiones de la comisión senatorial que trató el tema, y con entrevistas a actores político-partidarios (cuyo resumen se transcribe en el anexo documental).

<sup>30</sup> En la reunión de acordó retomar el diálogo para definir la nueva integración de los organismos de contralor. Semanario “Brecha”, 05/01/2001, p. 11, nota de Marcelo Pereira. Semanario “Búsqueda”, 04/01/2001, pp. 4 y 5.

<sup>31</sup> Semanario “Brecha”, 12/01/2001, p. 12.

extranjeras, para conformar una sociedad que llevase adelante la remodelación de la refinería de La Teja<sup>32</sup>, idea impulsada por su nuevo presidente, Jorge Sanguinetti.<sup>33</sup>

El mismo día 10, Batlle visitó al líder histórico del Frente Amplio, Líber Seregni, en su casa en Costa Azul. Aceptó participar en un seminario sobre las empresas públicas a realizarse en mayo en el Centro de Estudios Estratégicos 1815, dirigido por Seregni.<sup>34</sup>

Durante la última semana de enero, el Directorio de ANCAP recibió un informe financiero acerca de la sociedad conformada con la empresa argentina Sol Petróleo para la distribución de combustibles, que señalaba la ausencia de utilidades del emprendimiento, así como pérdidas por 30 millones de dólares en el ejercicio 2000.<sup>35</sup>

El 21 de febrero, durante la primera reunión del Consejo de Ministros del año, el ministro de Economía y Finanzas, Alberto Bensiñ, anunció para 2001 la presentación de un proyecto de ley para derogar el monopolio de la importación y refinación de petróleo administrado por ANCAP, así como la elaboración de un nuevo marco legal que propiciara una mayor competencia interna en la distribución de combustibles.

El presidente Batlle fundamentó la medida en los altos costos que tenía el Uruguay en la refinación de combustibles; en que si ANCAP pretendía ingresar al mercado argentino debía, por reciprocidad, habilitar la entrada de la materia prima; y en la pequeñez del mercado uruguayo en la refinación de petróleo. Batlle señaló que la propuesta sería presentada al Foro Batllista, al Partido Nacional, al EP-FA y al Nuevo Espacio.<sup>36</sup>

En esos días, dos anuncios gubernamentales generarían controversia: la suspensión de las obras de remodelación de la refinería de La Teja, que estaban en curso desde septiembre de 2000, con la finalidad de buscar un socio para expandir los negocios de ANCAP; y un incremento del 8,1% en el precio de los combustibles.<sup>37</sup>

El 5 de marzo se produjo la reunión entre dirigentes del EP-FA, el directorio de ANCAP y los trabajadores de la empresa estatal, en el Hotel Riviera.

---

<sup>32</sup> Semanario “Búsqueda”, 11/01/2001, p. 4.

<sup>33</sup> De filiación quincista, Sanguinetti había asumido la titularidad del ente el 20 de diciembre de 2000.

<sup>34</sup> Semanario “Brecha”, 12/01/2001, p. 12.

<sup>35</sup> El negocio –con mayoría accionaria de ANCAP- se había iniciado en agosto de 1998, bajo la administración de Eduardo Ache. Las pérdidas serían corroboradas por el directorio en un viaje a Buenos Aires en febrero. Semanario “Búsqueda”, 01/02/2001, portada, y 15/02/2001, p. 18.

<sup>36</sup> Semanario “Búsqueda”, 22/02/2001, contratapa.

<sup>37</sup> Efectuado el 23 de febrero, el aumento de precios fue cuestionado por encontristas y blancos. Semanario “Brecha”, 02/03/2001, pp. 7 y 8, nota de Mario H. Peralta y Jorge Velázquez.



La senadora Marina Arismendi remarcó contradicciones en el gobierno, ya que a fines de 2000 el presidente Batlle había manifestado la conveniencia de cerrar la refinería de ANCAP e importar combustibles, y ahora Sanguinetti hablaba de mantener la refinación. El senador José Mujica se mostró contrario a la desmonopolización, que a su juicio provenía de exigencias de los organismos multilaterales de crédito, aunque reconoció que ANCAP sola no podía competir y era aceptable asociarse con una empresa como PDVSA. El senador Enrique Rubio opinó que era necesaria una alianza estratégica, cuidando que la desmonopolización se efectuara con una ANCAP fuerte.

La Federación de Trabajadores de ANCAP (FANCAP) concordó en la necesidad de una asociación, pero indicó que se debía proseguir con la remodelación de la planta. Un documento entregado al EP-FA, resumía dos alternativas: que el Estado mantuviera la refinería -así como los monopolios de refinación e importación- y asumiera la inversión para culminar las obras, divididas en dos etapas; o terminar la primera etapa y asociarse con capitales extranjeros para comercializar los productos en la región, manteniendo el monopolio de la importación y la gestión estatal, regida por el Derecho Público.<sup>38</sup>

En aquel mes trascendieron diferencias entre los directores colorados de ANCAP en torno a la suspensión de las obras.<sup>39</sup> Se llegó a un acuerdo que implicaba que ANCAP mantuviera el control sobre la refinación, interrumpir los trabajos por no más de seis meses, y retomar la distribución de los productos identificados con el sello ANCAP, luego de 25 años de prestación del servicio por concesionarios privados.<sup>40</sup>

El citado acuerdo se tradujo en la resolución unánime del 3 de abril, que constaba de tres puntos: suspender por 90 días las obras de ampliación de la refinería que venía llevando a cabo la empresa Techint; realizar una convocatoria internacional a empresas petroleras interesadas en asociarse con ANCAP para la producción y distribución de combustibles; y devolver al ente la distribución interna de los combustibles y lubricantes ANCAP, bajo un régimen de Derecho Privado y por medio de la empresa Distribuidora Uruguay de Combustibles S.A. (DUCSA), creada para tal fin.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Semanario "Brecha", 09/03/2001, p. 5, nota de Jorge Velázquez.

<sup>39</sup> A la postura de Jorge Sanguinetti –favorable a la suspensión de los trabajos para definir el destino de la refinería con el futuro socio- se oponía la de los representantes del Foro Batllista, Aduino Puñales y Emilio Martino, partidarios de continuar con las obras. Semanario "Búsqueda", 15/03/2001, p. 20.

<sup>40</sup> Semanario "Búsqueda", 22/03/2001, p. 3.

<sup>41</sup> La empresa Distribuidora de ANCAP S.A. (DASA) –entonces a cargo de la tarea, y que quedaba al margen del nuevo esquema de distribución de combustibles- interpuso un recurso de revocación. El mismo fue aceptado por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que en su fallo del 4 de mayo dispuso que ANCAP debía llamar a licitación pública para elegir al nuevo distribuidor, o asumir la función en forma directa. El directorio se definió por lo segundo. Semanario "Búsqueda", 05/04/2001, p.

Jorge Sanguinetti definió la asociación como un instrumento para hacer viable a ANCAP, con combustibles a precios similares a los de la región. FANCAP demandó que los términos de la sociedad fueran decididos en el parlamento, en base al artículo 188 de la Constitución. Ello implicaba una mayoría de tres quintos en ambas cámaras.<sup>42</sup>

El 15 de mayo tuvo lugar en el Hotel Sheraton de Montevideo el seminario “Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado”, organizado por el CEE 1815. Disertaron técnicos y líderes políticos. Las coincidencias entre los técnicos acerca de la reforma de las empresas públicas se tradujeron en un documento<sup>43</sup> (ver anexo documental).

El presidente Batlle se refirió al concepto de soberanía, asociándolo con un Estado más pequeño pero más fuerte, y desligándolo de su rol en actividades comerciales e industriales. Remarcó que las reformas no implicarían venta de empresas públicas ni despido de funcionarios. En entrevista posterior, incluyó a ANCAP entre las reformas previstas para el año en curso. Para el tema combustibles señaló la necesidad de un acuerdo político y manifestó su confianza en que la izquierda pudiera ser parte de él.

En un marco de consenso técnico, Tabaré Vázquez definió la reforma del Estado como un asunto “sustancialmente político”. Señaló que la asociación con privados debía suponer incorporación de capital y mayoría accionaria estatal. Criticó la “apropiación” de las empresas públicas por parte de los gobiernos, pero también se dirigió a los funcionarios públicos organizados, que *“a menudo confunden sus intereses, legítimos por cierto, con los no menos legítimos intereses de la sociedad”*.<sup>44</sup>

Al día siguiente, el Directorio de ANCAP aprobó una convocatoria a interesados en asociarse con el ente uruguayo, con los siguientes cometidos: operación de la refinería de La Teja; distribución de combustibles para las estaciones del sello ANCAP en Uruguay y Petrolera del Cono Sur en Buenos Aires; producción y distribución de lubricantes; utilización de la boya petrolera; y distribución de gas licuado de petróleo.

El adjudicatario debería efectuar las inversiones necesarias para la modernización y aumento de la escala de producción de la refinería, aportar capital propio a la sociedad y firmar un contrato de aprovisionamiento de petróleo con ANCAP.<sup>45</sup>

---

11, 26/04/2001, p. 16 y 10/05/2001, p. 16. Semanario “Brecha”, 11/05/2001, p. 12.

<sup>42</sup> Semanario “Brecha”, 06/04/2001, p. 11.

<sup>43</sup> Titulado “Hacia una política de Estado para los servicios públicos”, su redacción contó con el concurso de los economistas Mario Bergara, Ernesto Talvi, Walter Cancela, Fernando Lorenzo, Sergio Milnitsky y Rosario Patrón, del ingeniero Fernando Bracco, de la contadora Rosario Medero y del historiador Julio Rodríguez. Semanario “Búsqueda”, 17/05/2001, p. 7.

<sup>44</sup> Semanario “Brecha”, 18/05/2001, pp. 2 y 3, nota de Nelson Cesin.

<sup>45</sup> Semanario “Búsqueda”, 17/05/2001, portada y 31/05/2001, p. 14.

Además de los requerimientos económicos y técnicos, el pliego incluía objetivos generales: alineamiento del precio de los combustibles a comercializar en el mercado interno con los de la región, mantenimiento en actividad de la refinería de La Teja, cuidado del medio ambiente y absorción de los funcionarios de ANCAP que eligieran ingresar a la nueva sociedad. El 30 de mayo fue oficializada la convocatoria.

El 12 de junio ingresó al Senado un proyecto de ley presentado por la bancada colorada (ver anexo documental). Constaba de dos artículos: el primero derogaba “el monopolio de refinación de petróleo crudo”, y el segundo autorizaba a “las empresas que exploten refinerías en el país” a “importar petróleo crudo con tal destino”.<sup>46</sup> El senador Atchugarry recordó que *“nuestra primera presentación fue sobre la base de un proyecto de ley muy corto, que simplemente facultaba la asociación”*.<sup>47</sup>

El proyecto debía remitirse a la Comisión de Hacienda integrada con Constitución y Legislación. Sin embargo, surgió la idea de crear una comisión especial. El senador Francisco Gallinal<sup>48</sup> indicó: *“Yo pedí en el Senado de la República, no solamente que no se aprobara el proyecto del Partido Colorado, sino que además se conformara una comisión especial para estudiar este tema”*.<sup>49</sup>

En la sesión senatorial del 13 de junio, tras un acuerdo de jefes de bancada, se trató la creación de la Comisión Especial de Servicios Públicos (la denominaremos CESP), compuesta por cinco miembros del EP-FA, cuatro del Partido Colorado, tres del Partido Nacional y uno del Nuevo Espacio. El 21 de junio quedaría instalado el cuerpo.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> A la exposición de motivos se le había adjuntado la presentación del seminario “Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado”, a cargo del General Seregni, y el documento de consenso técnico.

<sup>47</sup> Entrevista del autor.

<sup>48</sup> Electo por el Herrerismo, Gallinal acababa de alejarse del sector –en mayo– en un marco de realineamientos en la interna del Partido Nacional, caracterizados por el cuestionamiento al liderazgo de Luis Alberto Lacalle y la configuración de un bloque opositor a su figura. Junto con otros dirigentes, Gallinal conformaría la Correntada Wilsonista.

<sup>49</sup> Entrevista del autor.

<sup>50</sup> Sus trece integrantes eran: por el EP-FA, Marina Arismendi (Partido Comunista), Danilo Astori (Asamblea Uruguay), Alberto Couriel (Vertiente Artiguista), Reinaldo Gargano (Partido Socialista) y Enrique Rubio (Vertiente Artiguista); por el Partido Colorado, Alejandro Atchugarry (Lista 15), Alberto Brause (Lista 15), Ruben Correa Freitas (Foro Batllista) y, como presidente, Wilson Sanabria (Foro Batllista); por el Partido Nacional, Francisco Gallinal (independiente), Luis Alberto Heber (Herrerismo) y Jorge Larrañaga (Alianza Nacional); y por el Nuevo Espacio, Rafael Michelini.

A comienzos de julio<sup>51</sup> surgieron críticas desde el EP-FA al pliego aprobado por ANCAP. Un informe de la Agrupación de Gobierno del EP señaló omisiones en cuanto a la gestión de la nueva sociedad y a las responsabilidades de cada parte.<sup>52</sup>

El día 3, próximo a vencer el plazo de suspensión de las obras en la refinería de La Teja, el directorio del ente resolvió prorrogarla por 75 días más, con el voto disorde del herrero Pablo Abdala. Desde el EP-FA se exigió la continuación de los trabajos.

El 11 de julio FANCAP resolvió declararse en conflicto y movilizarse en oposición a la prórroga de la suspensión de las obras, al llamado de ANCAP a petroleras interesadas en formar una sociedad y al proyecto de desmonopolización del Poder Ejecutivo.

Esa semana, el titular de ANCAP y gerentes de la empresa se reunieron con asesores del gobierno en temas energéticos.<sup>53</sup> Se trató la creación de una unidad logística que se hiciera cargo de los activos de ANCAP, operando en forma autónoma con respecto a la sociedad -lo que no entusiasmó a los gerentes- para garantizar el acceso a la infraestructura de todos los actores del mercado, evitando una posición dominante de los dueños de las instalaciones. En cuanto a la elección del adjudicatario, los asesores recomendaron aplicar en la licitación el sistema “pasa o no pasa”, haciendo primar la mejor oferta económica en lugar de ingresar en la comparación de planes técnicos.<sup>54</sup>

A comienzos de agosto<sup>55</sup> trascendió la intención del Poder Ejecutivo de enviar al Senado un proyecto de ley, elaborado por el senador blanco Francisco Gallinal, que regulaba el traspaso de empleados públicos entre diferentes dependencias estatales y consagraba, en los casos de asociaciones con empresas privadas, el derecho a la reserva sin plazo del cargo para aquellos funcionarios que se incorporaran a la nueva sociedad. Se establecía una “ficción jurídica” por la cual funcionarios públicos se jubilaban como tales, pese a haberse desempeñado durante un tiempo bajo el Derecho Privado.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> En los primeros días del mes formalizaron su interés en asociarse con ANCAP importantes petroleras: la española CEPSA, la argentina Pérez Companc, la venezolana PDVSA, la brasileña Petrobrás y la hispano-argentina Repsol/YPF. Un día antes de la fecha límite -12 de julio- se sumaron dos de mayor porte aún: la holandesa Shell y la norteamericana Texaco. Semanario “Búsqueda”, 12/07/2001, p. 12.

<sup>52</sup> Semanario “Búsqueda”, 05/07/2001, p. 9.

<sup>53</sup> Semanario “Búsqueda”, 19/07/2001, p. 16, nota de Edison Lanza.

<sup>54</sup> En el sistema “pass or fail” se comenzaba evaluando si los oferentes satisfacían los requerimientos técnicos y económicos del pliego licitatorio; los que sortearan la fase presentarían sus ofertas en un acto que podría adoptar la forma de puja pública o subasta, donde quien pagara el canon más alto sería el elegido para firmar el contrato de asociación; se abriría el sobre con el plan de negocios del ganador, el cual sería evaluado por ANCAP, que podría aceptarlo o rechazarlo. Los planes de negocios se hallaban en sobre cerrados que no debían abrirse hasta haber un ganador, para asegurar igualdad en la competencia.

<sup>55</sup> Este mes se inicia con los ecos de la subasta de la terminal de contenedores del puerto de Montevideo.

<sup>56</sup> Semanario “Búsqueda”, 09/08/2001, p. 5.

El día 15 se reunieron Tabaré Vázquez y el líder del Foro Batllista, Julio María Sanguinetti, en el domicilio del segundo. Acerca de las empresas públicas, coincidieron en la necesidad de asociaciones con capitales privados, preservando el control estatal.<sup>57</sup>

El 23 de agosto la CESP recibió al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ariel Davrieux, quien planteó la discrepancia del Poder Ejecutivo con la reserva del cargo de los funcionarios públicos por tiempo indefinido.<sup>58</sup>

Hacia mediados de septiembre, los gerentes de ANCAP analizaban un documento elaborado por asesores del Poder Ejecutivo, con un planteo de desmonopolización progresiva de la importación y refinación de petróleo, así como de gradual liberalización de la distribución y comercialización de combustibles. Ello suponía la caída de los monopolios administrados por ANCAP, simultáneamente a su asociación con una petrolera extranjera, previéndose la libre importación de productos refinados; y un marco regulatorio que habilitase el ingreso de nuevos distribuidores al mercado, bajo requisitos a establecer por una unidad reguladora autónoma a crearse.<sup>59</sup>

Se difundió en ese mes un borrador, atribuido a Jorge Sanguinetti, que llegó a todos los partidos por la vía parlamentaria. El mismo recogía la recomendación de aplicar el sistema “pasa o no pasa” para elegir a la empresa adjudicataria.<sup>60</sup>

También definía la participación accionaria: un 49% le correspondería al socio privado, con derecho a voto; un 48% sería de ANCAP, también con derecho a voto; y la empresa estatal se reservaba un 3% de acciones sin derecho a voto, pero válidas para resolver en determinadas circunstancias. Se señalaba que la administración y la definición de las políticas empresariales quedarían a cargo de la mayoría accionaria con derecho a voto.<sup>61</sup>

A fines de mes –resuelta ya la reanudación de los trabajos en la refinería–, el presidente de ANCAP se reunió con Julio María Sanguinetti, Rafael Michelini y Luis Alberto Lacalle, presentándoles su borrador. La última entrevista sería con Tabaré Vázquez.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Semanario “Búsqueda”, 16/08/2001, portada.

<sup>58</sup> Davrieux señaló que podían generarse situaciones complejas, como la del jefe de sección que pasa a trabajar en una nueva empresa pero mantiene reservado su cargo, quitándoles a los funcionarios por debajo de él sus expectativas de ascenso en la carrera administrativa. Sugirió la utilización de instrumentos particulares –en vez de una norma general– para evitar distorsiones en la Administración.

<sup>59</sup> Semanario “Búsqueda”, 13/09/2001, p. 17.

<sup>60</sup> Semanario “Búsqueda”, 20/09/2001, p. 11. Semanario “Brecha”, 28/09/2001, p. 18, nota de Samuel Blixen.

<sup>61</sup> ANCAP había pedido al Tribunal de Cuentas un pronunciamiento acerca de la posibilidad de entregar en usufructo sus plantas de cemento portland a la sociedad que conformaba con la empresa argentina Loma Negra. El fallo del TCR definió al usufructo como un instrumento del Derecho Privado, y estableció que solamente podían entregarse bienes industriales del Estado a una sociedad anónima bajo esa modalidad con la habilitación expresa de una ley. Semanario “Búsqueda”, 20/09/2001, p. 11.

<sup>62</sup> El día 23 se celebró el IV Congreso del Frente Amplio. En el mismo se aprobaron tres documentos de actualización ideológica. Tabaré Vázquez insistió en la necesidad de preparar a la izquierda para la

En la reunión del 2 de octubre, el líder del EP-FA objetó que el socio privado tuviese la gestión de la sociedad. Jorge Sanguinetti defendió el proyecto, en la medida que ANCAP tendría mayoría accionaria -incluidas las “acciones de oro” para las decisiones más importantes-, cuadros propios en los cargos gerenciales y contralor en el directorio. Vázquez se comprometió a someter el borrador al estudio de la Mesa Política del FA.<sup>63</sup>

El directorio del ente emitió una declaración aprobando lo actuado. Empero, surgieron críticas desde los gerentes hacia el sistema “pasa o no pasa” para la adjudicación.<sup>64</sup>

El 4 de octubre la CESP recibió, por la mañana, a una delegación de FANCAP. Por la tarde comparecieron el ministro de Industria, Energía y Minería, Sergio Abreu, y Jorge Sanguinetti, con otros jefes, asesores y gerentes de la empresa.

El secretario general del sindicato, Germán Riet, señaló que el nuevo marco regulatorio debía ser previo a la asociación de ANCAP con privados, para evitar una incidencia indebida de las multinacionales petroleras. Dado que la desmonopolización habilitaba la asociación, Riet opinó que la misma debía regirse por el artículo 188 de la Constitución, pese a que la Ley de Desmonopolización de Alcoholes y Bebidas<sup>65</sup> había habilitado a ANCAP a asociarse con otras empresas en áreas no monopólicas. Manifestó que la gestión y operativa debía quedar en manos de ANCAP y sus funcionarios -bajo el Derecho Público-, y calificó de inconveniente el proyecto desmonopolizador.

El ministro Abreu recordó que el Uruguay era importador –y tomador de precios- de gas y petróleo, sus principales insumos energéticos. Añadió la caída de los monopolios de comercialización en virtud del Tratado de Asunción, y los reclamos de reciprocidad con la Argentina, para que pudiera desarrollar sus actividades petroleras en el mercado uruguayo como lo hacía ANCAP en aquel país. Abreu sostuvo que la viabilidad del ente estaba cuestionada sin su inserción regional a través de una asociación. Concluyó que si la nueva sociedad se dedicaría a la importación y refinación de crudo, y a la exportación de derivados, se imponía la derogación de los monopolios en dichas áreas.

---

posibilidad de asumir el gobierno nacional tres años más tarde. Semanario “Búsqueda”, 27/09/2001, p. 6.

<sup>63</sup> Semanario “Búsqueda”, 04/10/2001, p. 5.

<sup>64</sup> Los gerentes entendían que el mecanismo no permitiría discriminar las estrategias de desarrollo de cada oferente, y no contribuiría con las finalidades de la asociación en términos de expansión industrial. Sostenían que los planes de negocios debían evaluarse antes de elegir al socio. Los promotores del sistema “pasa o no pasa” argumentaban que una oferta económica alta obligaría a una buena gestión para recuperar la inversión, y que se evitarían impugnaciones. Desde su óptica, comenzar con la presentación de los planes de negocios haría pasar a la siguiente etapa al que mintiera más.

<sup>65</sup> La Ley N° 16753 de 1996 preveía, en su artículo 14, que para sus “cometidos no monopólicos”, ANCAP “podrá asociarse, en forma temporal o permanente, con empresas públicas o privadas, así como celebrar con ellas cualquier tipo de contrato con fines industriales o comerciales”.

Jorge Sanguinetti informó que el borrador acercado a todos los partidos no constituía una resolución del directorio, sino que aún era objeto de estudio.<sup>66</sup>

Sobre las razones que lo llevaban a promover la asociación, señaló que una vez que se desmonopolizara la importación de refinados, ANCAP solamente retendría el 40% del mercado local, perdiendo la parte controlada por ESSO, SHELL y TEXACO. Recordó que en la Argentina había refinerías de ESSO y SHELL conectadas por oleoductos con la extracción de crudo, y una empresa como REPSOL/YPF, que tenía la mitad de aquel mercado e importantes reservas petrolíferas. Derogado el monopolio –razonó- intentarían vender sus combustibles en el Uruguay, teniendo ya ESSO y SHELL cadenas de distribución. La opción para ANCAP –ante la pérdida de mercado doméstico- era salir a competir, comercializando sus productos en el exterior. El inconveniente, ser pequeño y no tener petróleo. La solución, asociarse.<sup>67</sup>

Opinó que ANCAP debía mantener el 51% de las acciones, con un 3% a utilizar en los temas más gravitantes, y un 49% para el socio, a quien se le encomendaría la gestión, debiendo controlar ANCAP el cumplimiento del contrato de asociación. Distinguió la conducción productiva y comercial del gerenciamiento cotidiano –por ejemplo, de la refinería- que se mantendría en manos de los operadores locales.

Sanguinetti describió las fases de la licitación. La primera sería la calificación de los oferentes en función de sus actividades, capital y presencia mundial. Quienes la sortearan, pasarían a la subasta. Efectuada la misma, se abriría el sobre del ganador, ingresándose en una negociación al cabo de la cual su plan de negocios podría ser aprobado, rechazado o modificado. De no haber acuerdo, se pasaría al segundo oferente. El senador Couriel inquirió bajo qué base legal se haría la asociación, fundando su inquietud en que el EP-FA no tenía directores en ANCAP. Señaló que no podía votar la desmonopolización sin conocer los términos de la asociación, dado que temía que se utilizara el artículo 14 de la Ley N° 16.753, sin mediar consulta al parlamento. Opinó que distinto era si se elaboraba una ley, según el artículo 188 de la Constitución, y manifestó su deseo de que hubiese “un acuerdo político de todos los partidos”.

---

<sup>66</sup> Este dato fue corroborado por el director blanco Pablo Abdala, quien, sin perjuicio de manifestar su concordancia con el proyecto de ley, señaló que algunos aspectos del borrador le generaban dudas, como la participación del socio, el gerenciamiento y el momento adecuado para evaluar el plan de negocios.

<sup>67</sup> El proceso se dividiría –según Sanguinetti- en tres etapas: la licitación, con una duración aproximada de seis meses, hasta firmarse el contrato de asociación; un período de transición –estimado en 3 a 4 años- en el cual comenzaría a funcionar la sociedad y se llevarían a cabo las transformaciones industriales y operativas; cuando se estuviese en condiciones de competir, se efectuaría la apertura.

En aquel mes, FANCAP pidió la renuncia de Sanguinetti, por las pérdidas causadas por la paralización de las obras en la planta. También criticaban la información hecha pública acerca de los sobrecostos del ente<sup>68</sup>, y la asociación planteada, por entender que primaba el concepto de privatización sobre el de fortalecimiento de ANCAP.

El día 18, el directorio de ANCAP y los asesores del gobierno comparecieron nuevamente en la CESP, presentando un nuevo borrador. Su principal novedad era la conformación de una sociedad logística afiliada –además de la sociedad industrial y comercial- que tendría una regulación específica y se encargaría de administrar la boya, el oleoducto y las instalaciones de descarga, almacenamiento y transporte de petróleo crudo y combustibles refinados, permitiendo su uso por parte de la nueva sociedad.<sup>69</sup>

El tema de los funcionarios volvió a estar sobre la mesa, ya que los senadores blancos insistieron en que se contemplara su proyecto, referido a la reserva sin plazo del cargo.

Un documento remitido por los técnicos de la Comisión de Programa del EP-FA a la Mesa Política el 29 de octubre, aceptaba la participación del socio privado en la gestión de la nueva sociedad. Los expertos veían difícil que una gran empresa invirtiera para dejar la gestión en manos de ANCAP, y que lo mejor era negociar con el gobierno una asociación que armonizara el interés comercial de la sociedad con el interés social. No se oponían a la distribución accionaria planteada en el borrador de Sanguinetti, en tanto se estableciera claramente los casos en los cuales se haría valer las “acciones de oro”.<sup>70</sup>

### **Una mesa de negociación interpartidaria**

El 1º de noviembre, el senador Atchugarry comunicó en la CESP la intención gubernamental de comenzar a votar los temas a consideración la semana siguiente.

Ello generó reacciones desfavorables en la izquierda. Los senadores Gargano y Arismendi expresaron su negativa a votar la desmonopolización, por no estar claro el futuro de ANCAP. El senador Rubio dijo compartir los objetivos de la asociación, pero

---

<sup>68</sup> Según un estudio de la consultora norteamericana Salomon Brothers –difundido por Sanguinetti-, el costo de refinación del barril de petróleo en la planta de la Teja era de U\$S 11, contra U\$S 3,5 y U\$S 4 en el resto de América del Sur, y U\$S 1,5 y U\$S 2 en los países industrializados. Ello arrojaba un sobrecosto anual de U\$S 190 millones. Los datos fueron cuestionados por el vicepresidente de ANCAP, Emilio Martino, y por técnicos del ente. Semanario “Búsqueda”, 14/06/2001, p. 2, columna de Daniel Gianelli.

<sup>69</sup> Sanguinetti confirmó que el emprendimiento suponía el traspaso al socio del negocio en la Argentina.

<sup>70</sup> Para la Comisión de Programa, la asociación debía estar regida por una ley, y la asociación no podía ser posterior a la desmonopolización –como proponía el Poder Ejecutivo-, ya que eso permitiría al gobierno basarse en el artículo 14 de la Ley N° 16753. Semanario “Búsqueda”, 01/11/2001, pp. 10 y 11.



consideró prematuro votar la semana siguiente. El senador Astori opinó que el tema requería un acuerdo político extenso, y que apurar la votación no iba en esa línea.

Atchugarry señaló que no era necesario votar la semana siguiente, pero sí comenzar a considerar en profundidad el proyecto. En esta sesión se conoció la existencia de un proyecto alternativo en el que estaba trabajando la bancada del Partido Nacional.

Buscando zanjar diferencias, el 7 de noviembre Tabaré Vázquez logró un acuerdo con los principales senadores del EP-FA: Marina Arismendi (Partido Comunista), Danilo Astori (Asamblea Uruguay), Alberto Couriel (Vertiente Artiguista), Reinaldo Gargano (Partido Socialista) y José Mujica (MPP). Se recogían las sugerencias de los técnicos encuenteristas, estableciendo condiciones para apoyar una asociación.<sup>71</sup>

El día 8, ingresó a la CESP un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que creaba la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).<sup>72</sup> El senador Gallinal señaló que la asociación de ANCAP necesitaba un marco legal, y anunció la presentación de un proyecto. El senador Gargano opinó que los proyectos a consideración eran potenciales leyes privatizadoras, y que la CESP merecía llamarse “Comisión de Privatización”.

El lunes 12 se reunió la Mesa Política del FA, y hubo una contramarcha en el acuerdo anterior. Varios sectores –excepto Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista– denunciaron una “privatización encubierta” y reclamaron para ANCAP la totalidad de la gestión. Tabaré Vázquez sostuvo que el EP-FA debía dar por concluida la etapa del diálogo sobre borradores del gobierno, y comenzar a presentar alternativas propias.<sup>73</sup>

El 15 de noviembre se conoció en la CESP el proyecto nacionalista que regulaba la asociación de ANCAP (ver anexo documental). La propuesta, de diez artículos, había sido redactada por el senador Gallinal.

El artículo 1º recogía la derogación de los monopolios de importación y refinación de petróleo del proyecto colorado. El artículo 2º obligaba a llamar a licitación pública internacional para aplicar la autorización de la Ley N° 16.753. Preveía la mayoría accionaria de ANCAP en la sociedad, “sin perjuicio que podrá encomendar la gestión al socio en base a los términos y condiciones que se establezcan en el pliego (...)”.

---

<sup>71</sup> Entre las mismas se establecía que la conciliación del interés comercial de la nueva empresa con el interés de la sociedad requería “asegurar una verdadera cogestión entre el ente y su socio”; que debía aprobarse previamente un marco regulatorio del sector combustibles; que los términos del negocio debían fijarse a través de una ley aprobada por tres quintos de los integrantes de cada cámara legislativa, con base en el artículo 188 de la Constitución; y mantener los derechos de los trabajadores. Semanario “Búsqueda”, 15/11/2001, p. 9, nota de Ernesto Tulbovitz, y Semanario “Brecha”, 09/11/2001, p. 12.

<sup>72</sup> Se trataba de un organismo destinado al control y regulación de los mercados competitivos de agua potable, saneamiento, energía eléctrica, gas y combustibles. Se pretendía “transformar y ampliar” las competencias de la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE).

<sup>73</sup> Semanario “Búsqueda”, 15/11/2001, p. 9, nota de Ernesto Tulbovitz.

Las condiciones básicas de la asociación estaban en el artículo 3°. La nueva sociedad podría “desarrollar por un plazo máximo de 30 años, actividades de importación y refinación de petróleo y distribución y comercialización de productos refinados”.

Se establecía que “el precio máximo de venta al público de los combustibles en puerta de refinación sin considerar impuestos, deberá ser igual al precio de paridad de importación, a partir del 31 de julio de 2004”. De lo contrario, “ANCAP procederá por su cuenta y orden, a la importación de refinados”. Se requería mantener “la actividad de refinación en la refinación de La Teja”, y que las marcas comerciales de la nueva sociedad usaran “el nombre y el logo de ANCAP”, así incluyeran el nombre del socio.

El artículo 4° facultaba a ANCAP a “celebrar contrato de arrendamiento de los bienes de su propiedad, por el término de hasta 30 años, en los acuerdos societarios que celebre (...)”. Dicha facultad se aplicaba a todos sus sectores de actividad.<sup>74</sup>

El tema de los funcionarios abarcaba del artículo 5° al 9°. El 5° facultaba a ANCAP “a incorporar a los funcionarios de sus dependencias como empleados de las sociedades que conforme”. En el 6° se indicaba que quienes así lo hicieran “tendrán derecho a la reserva, sin plazo, de su cargo público”.<sup>75</sup> El 7° establecía que “a partir del momento de su incorporación, los funcionarios públicos involucrados se regirán por el derecho privado”. Para el caso de cese de funcionarios con reserva de cargo, el artículo 8° consagraba su “derecho a reincorporarse al cargo correspondiente”. El artículo 9° preveía que los funcionarios que hiciesen uso de la reserva sin plazo del cargo, “a todos los efectos jubilatorios continuarán siendo considerados funcionarios públicos...”.

El artículo 10 del proyecto fijaba para “a partir del 1° de enero de 2006” la derogación del “monopolio de importación de productos refinados derivados del petróleo”.

La iniciativa fue valorada positivamente por los senadores Couriel y Atchugarry. Según el senador Heber, *“el que llevaba la voz cantante en el Partido Colorado y tenía gran influencia sobre su bancada y sobre el presidente era Alejandro Atchugarry. Él fue el que, de alguna manera, hizo variar al Partido Colorado en el sentido de abandonar el proyecto original para ir hacia una negociación, por un tema aritmético. No tenía los*

---

<sup>74</sup> Bajo la anterior administración, ANCAP había conformado una sociedad con la empresa argentina Loma Negra para comercializar su cemento portland en ambos países. Para afrontar lo que se consideraba una crisis de competitividad del sector, se analizaba la posibilidad de hacer extensiva esa alianza a la producción, a fin de aumentar su escala. Semanario “Búsqueda”, 30/08/2001, p. 13, nota de Edison Lanza.

<sup>75</sup> La polémica herramienta era definida como facultad específica de ANCAP, y no de la totalidad de los entes autónomos y servicios descentralizados.

votos”<sup>76</sup>. Couriel destacó que los términos de la asociación pudieran definirse en el parlamento, y aportó algunas ideas en nombre de su sector.

Destacó la trascendencia de evitar el pasaje de un monopolio público a uno privado, y propuso tres herramientas: la fijación del precio, que debía estar a cargo del Poder Ejecutivo, asesorado por el organismo regulador; que la ley explicitara la distribución del paquete accionario, incluyendo las “acciones de oro” y los temas en los cuales pesarían; y que el texto previera qué activos de ANCAP estarían en la asociación. Couriel se manifestó partidario de dejar la infraestructura a cargo de una sociedad cuya propiedad y gestión correspondieran a ANCAP, para fortalecer su posición.

El ítem con posiciones más encontradas fue el del plan de negocios y su lugar en el proceso licitatorio.<sup>77</sup> De todas maneras, hubo coincidencia en la posibilidad de presentar un plan mínimo de negocios de ANCAP en el pliego de condiciones.

El lunes 26, prevaleció en la Mesa Política del FA la idea de presentar un proyecto propio sobre ANCAP –rechazando el planteado- o lineamientos para negociar con la coalición de gobierno. Tabaré Vázquez y los socialistas apoyaron esta tesitura.

El día 29, en la CESP, la intención de la coalición de gobierno de aprobar el proyecto de creación de la URSEA acabó cediendo ante la solicitud de una prórroga por parte del senador Astori, dado que el EP-FA se expediría la semana siguiente acerca de los dos proyectos y no quería quedar al margen de la discusión. Ese día, una subcomisión del cuerpo recibió a delegados de la Unión de Vendedores de Nafta del Uruguay.

Los estacioneros expresaron su temor a desaparecer con la liberalización, si el sector mayorista (las distribuidoras que le compraban a la refinería y les vendían a ellos) fijaba sus márgenes de ganancia. Demandaban que fuese el ente regulador quien estableciese las utilidades de cada eslabón. Recordaron que no eran libres de elegir a qué sello comprar, y que si se fijaban topes arriba (precio en puerta de refinería) y abajo (precio de venta al público en las estaciones) también debían fijarse en el sector del medio.

Los minoristas rechazaban la integración vertical del negocio, es decir, que los distribuidores tuviesen a su vez estaciones de servicio. Se dijeron partidarios de habilitar

---

<sup>76</sup> Entrevista del autor.

<sup>77</sup> Couriel llamó la atención en cuanto a que la mejor oferta económica podía estar asociada al peor plan de negocios. Atchugarry consideró que la heterogeneidad de los planes de negocios de los oferentes –de carácter regional o mundial- tornaba casi imposible que su evaluación no diera lugar a impugnaciones.

las estaciones blancas<sup>78</sup>, ya que podían en determinado momento unirse y formar una nueva distribuidora, con lo cual se fomentaba la competencia.

Ese mismo día -29 de noviembre- el sindicato de ANCAP tuvo sus elecciones, en las que resultó reelecto su presidente, Hugo De Mello, de extracción socialista.<sup>79</sup>

El 3 de diciembre la Mesa Política del FA sesionó durante 6 horas, hasta alcanzar la mayoría estatutaria de dos tercios. Se rechazaron los proyectos de asociación de ANCAP planteados –así como el de creación de la URSEA-, aprobándose lineamientos para un proyecto alternativo (ver resolución en el anexo documental).

La decisión contó con los votos de Tabaré Vázquez, Asamblea Uruguay, la Vertiente Artiguista, el Partido Socialista, el MPP, Izquierda Abierta, Fidel y dos delegados de las bases, con la abstención del Partido Comunista y la oposición del Movimiento 26 de Marzo, la Corriente de Izquierda y seis delegados de las bases.<sup>80</sup> Se establecían dos puntos para cualquier asociación de ANCAP: la definición previa de un marco regulatorio del sector, y una serie de requerimientos para la asociación en sí.

La resolución fue leída por el senador Couriel en la sesión de la CESP del día siguiente. Tras la lectura, solicitó dejar en suspenso el tema URSEA para tratar lo relativo a la asociación de ANCAP. El senador Astori consideró que existía una base para discutir en el proyecto del Partido Nacional. Los senadores de la coalición de gobierno aceptaron. Se aprobó una moción para proseguir el trabajo los tres días siguientes.

Couriel ingresó en consideraciones sobre lo que debía contener el proyecto. Planteó la inclusión de un artículo programático con los objetivos de la asociación. Sugirió que para la licitación se dispusiera la presentación de un plan mínimo de negocios por parte de ANCAP, y abogó por la fijación de precios a cargo del Poder Ejecutivo –asesorado por la unidad reguladora- durante la transición hasta la desmonopolización total.

El senador frentista remarcó la diferencia con el plazo de 30 años para el negocio (contra 20 sugeridos por el FA), indicó que la infraestructura y la logística debían quedar en manos de una empresa de ANCAP, y cuestionó las fechas concretas para la

---

<sup>78</sup> Estaciones de servicio “de bandera blanca” son aquellas que pueden comprarle productos a cualquier distribuidor, al no estar ligadas contractualmente con uno en particular. Estas estaciones sin sello estaban excluidas del esquema de comercialización previsto en los borradores de Jorge Sanguinetti.

<sup>79</sup> La oposición a la conducción de FANCAP tenía predominio de adherentes al Partido Comunista, y se oponía firmemente al emprendimiento de asociar a ANCAP con una petrolera extranjera. Semanario “Búsqueda”, 06/12/2001, portada, y Semanario “Brecha”, 16/11/2001, p. 5, nota de Marcelo Pereira.

<sup>80</sup> Tabaré Vázquez apoyó el concepto de que el EP-FA debía incidir en la discusión presentando un proyecto propio. El secretario general del Partido Socialista, Manuel Laguarda, lo respaldó en la defensa de la moción vencedora. Semanario “Búsqueda”, 06/12/2001, pp. 6, 7 y 45, nota de Ernesto Tulbovitz.

alineación de precios y para la desmonopolización de la importación de refinados, por la incertidumbre de cuánto se tardaría en encontrar un socio para ANCAP. Couriel entendía conveniente fijar plazos, desde la conformación de la sociedad.

El senador Gargano señaló que la resolución del FA no mandataba a trabajar en base al proyecto blanco, sino a partir de la propuesta alternativa basada en los lineamientos expresados. Por otra parte, la resolución exigía una ley votada por mayorías especiales. Gargano asoció esa condición con el inciso primero del artículo 188 de la Constitución. Astori indicó que él mismo había sugerido –y la Mesa Política había aprobado– suprimir aquella referencia, ya que no se quería admitir capitales privados en ANCAP.<sup>81</sup>

Gallinal consideró de recibo varias de las propuestas formuladas, y solicitó que se presentara una redacción para el día siguiente.

El 5 de diciembre se presentó un borrador desde filas del EP-FA. Su redactor principal había sido el senador Couriel, con la colaboración de los senadores Astori y Rubio.

El texto se iniciaba con el artículo programático sugerido en la sesión previa. Los objetivos generales que debía perseguir cualquier asociación de ANCAP eran “alinear los precios de los combustibles nacionales con los niveles internacionales, mantener la refinería en el Uruguay a niveles superiores de calidad, preservar los derechos laborales de los trabajadores de la empresa y asegurar su capacidad de generación de recursos fiscales”. Se añadía esta última finalidad a las tres ya reflejadas en iniciativas anteriores. La desmonopolización de la importación y refinación de crudo se hacía efectiva “a partir de la concreción de la nueva sociedad con participación de ANCAP”. Se añadía, a la licitación, la definición de un “plan de negocios mínimo” por parte de ANCAP.

A la mayoría accionaria de ANCAP se agregaba un largo listado con las decisiones estratégicas, para las cuales se establecía que “ANCAP gozará de mayoría automática con el fin de asegurar que ninguna de ellas pueda ser adoptada sin su consentimiento y que en caso de discrepancia con el socio o socios, primará la opinión de ANCAP”.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> El artículo 188 establece que “para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponder a los respectivos accionistas en los Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de los componentes de cada Cámara”. El siguiente inciso habilita al Estado a “participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados”, indicando que “la ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, autorizará en cada caso esa participación, asegurando la intervención del Estado en la dirección de la empresa”.

<sup>82</sup> Se definían como tales, entre otras, las referidas a inversiones, planes de negocios y endeudamiento; las que habilitaban el ingreso de nuevos socios o la venta de acciones; las que establecían distribución de utilidades o pago de dividendos; las que implicaban aumento o disminución de capital; y la enajenación o gravamen de los derechos concedidos a la nueva sociedad.

Se preveía la creación de la empresa de infraestructura y logística, “cuyo capital accionario y gestión corresponderán en un cien por ciento a ANCAP”, a la que se asignaba la importación de refinados mientras se mantuviese el monopolio. Para dicho período, el texto disponía la fijación de precios a cargo del Poder Ejecutivo asesorado por el organismo regulador, indicando que se debía “garantizar igualdad de condiciones entre distribuidores mayoristas, fleteros y estaciones de servicio”.

El artículo final del borrador proyectaba la derogación del monopolio de importación de refinados “a partir del quinto año de funcionamiento de la nueva sociedad”. Se mantenían –del proyecto de Gallinal- todas las disposiciones acerca de los funcionarios. La iniciativa mereció el elogio del senador Atchugarry. Opinó que había cercanía en muchas cosas y se mostró optimista para la consecución de un acuerdo.

En contraste, las desavenencias dentro del EP-FA se agravaron con la presentación de este articulado. Se cuestionaba su carácter inconsulto a nivel orgánico, y se entendía que no era consecuente con la resolución de la Mesa Política del 3 de diciembre.

Ese día se reunió la bancada del EP-FA, convocada por su coordinador, José Mujica, sin zanjar las diferencias. Por la noche, a instancias de su secretario general, Manuel Laguarda, el Comité Ejecutivo del Partido Socialista emitió una declaración respaldando la tesis de Gargano sobre el sentido del pronunciamiento del FA.<sup>83</sup>

Durante esa semana, el presidente de FANCAP, Hugo De Mello, señaló que el gremio evaluaba impulsar un referéndum ante una asociación de ANCAP con privados que aprobase el parlamento, o una reforma constitucional que requiriese mayorías calificadas o consultas populares para reformar las empresas públicas.<sup>84</sup>

El entonces vicepresidente de la República, Luis Hierro, se refirió a los entretelones de la negociación: “... a los efectos de incluir al Frente Amplio en la operación y comprometerlo, fuimos admitiendo muchas ideas que desde él se proponían. Quedaban redactadas de puño y letra de Astori. Así iban después a la comisión (...)”.<sup>85</sup>

El jueves 6, el senador Gallinal presentó en la CESP una nueva redacción, elaborada, en primera instancia, por los legisladores nacionalistas y sus asesores, y posteriormente con los senadores colorados y parte del directorio de ANCAP, incluido Jorge Sanguinetti.

Se recogía, del borrador encuentrista, el artículo programático y el plan mínimo de negocios. Se indicaba que la participación de ANCAP en la gestión “asegurará que las decisiones estratégicas de la sociedad a constituirse deberán contar con su

<sup>83</sup> Semanario “Brecha”, 07/12/2001, p. 6, nota de Mario H. Peralta.

<sup>84</sup> Semanario “Búsqueda”, 06/12/2001, portada.

<sup>85</sup> Entrevista del autor.

consentimiento”, manteniéndose el listado de decisiones estratégicas. Se quitaba el concepto de “primacía”, considerado inconveniente en el marco de una sociedad.

A la desmonopolización de la importación y refinación de crudo se añadía la de su exportación, en el entendido de que sería parte de los cometidos de la sociedad, y se fijaba la caída del monopolio “a partir del acto administrativo de adjudicación”.<sup>86</sup> Se aceptó la observación del senador Michelini de incluir la desmonopolización de la exportación de refinados –no solamente crudo-, dado que a eso apuntaba la expansión de la planta. El texto fijaba un máximo de 25 años para las actividades de la sociedad, un término medio entre el proyecto nacionalista y el del los senadores del EP-FA.

Se insistía con las fechas precisas, adelantándose el momento en que debía alcanzarse la paridad de importación al 31 de marzo de 2004, y fijándose el 1º de enero de 2006 para la caída del monopolio de importación de refinados. Hubo concordancia en lo sustancial con la fijación de precios por parte del Poder Ejecutivo en el período de transición.

Acerca de quién importaría cuando la nueva empresa no estuviese en condiciones de refinar –dado que ANCAP habría cedido sus bienes de infraestructura-, Gallinal reconoció que se requería una solución, que estaba a estudio del directorio del ente.

Las disposiciones relativas a los funcionarios volvieron a suscitar polémica. El senador Correa Freitas criticó por inconveniente la reserva sin plazo del cargo, por prolongar indefinidamente un sistema en el cual el individuo era funcionario público y privado simultáneamente. El Foro Batllista era partidario de una reserva con plazo.

Gallinal realizó una cerrada defensa del instrumento, por entender que era la única manera de motivar a los funcionarios a ingresar a las nuevas sociedades, y así lograr una reducción significativa en el presupuesto de la empresa. Advirtió que peligraba la aprobación del proyecto, ya que el Partido Nacional no lo votaría sin ese elemento.

El senador Atchugarry manifestó que el proyecto blanco tenía su apoyo, pero el del EP-FA más los aportes de Gallinal también podía tenerlo si eso ampliaba la base de respaldo, incluso aceptando normas que no le gustaban, como la reserva del cargo.

El viernes 7 se trabajó en base al texto de la sesión anterior. El senador Gallinal informó de su diálogo con los diputados del Nuevo Espacio Independiente<sup>87</sup>, quienes habían

---

<sup>86</sup> La argumentación se basó en que ofrecía mayor certeza un acto jurídico con fecha concreta como la adjudicación, que una cuestión “material” como la entrada en operativa de la nueva empresa.

<sup>87</sup> El EP-FA y el Nuevo Espacio estaban en un proceso de acercamiento, rechazado por nuevoespacistas que defendían la autonomía del sector. El congreso partidario del 6 de octubre autorizó a Michelini a dialogar con Vázquez, lo que se traduciría en la alianza electoral denominada “Nueva Mayoría”. Los disidentes comenzaron a autodenominarse Nuevo Espacio Independiente. En 2002 fundarían el Partido Independiente. Semanario “Búsqueda”, 02/03/2000, p. 11, 11/10/2001, pp. 4 y 5, 15/11/2001, p. 9.

propuesto un artículo por el cual los representantes de ANCAP en el directorio de la nueva sociedad no podían ser candidatos hasta transcurrido un período de gobierno.

Colorados y blancos habían dado una respuesta al EP-FA –el día anterior- acerca de la propuesta presentada por sus senadores en la comisión. Según el relato de Couriel, *“el Partido Colorado y el Partido Nacional se dieron 24, 48 horas para estudiarlo, y aceptaron prácticamente todas las modificaciones que nosotros habíamos hecho”*.<sup>88</sup>

Aún no había respuesta del directorio acerca de la potestad de importar refinados. El senador Atchugarry interpretó que la misma sería de ANCAP, ente autónomo –mientras hubiese monopolio-, valiéndose del servicio material de la sociedad logística afiliada. Había una nueva redacción relativa a los precios en el período de transición. Su fijación sería preceptiva hasta la caída del monopolio, y luego constituiría una posibilidad ante abusos de un sector de la comercialización sobre otro, o hacia el público.

Con respecto a los funcionarios, Gallinal informó que de la discusión con el senador Correa Freitas había surgido la idea de facultar a ANCAP a otorgarles incentivos, de manera que debieran elegir entre el incentivo y la reserva del cargo sin plazo. El senador Michelini sugirió que pudiesen hacer su opción durante el primer año desde su incorporación a la sociedad. Con estas modificaciones se alcanzó un entendimiento.

Esta sesión culminó teniendo sobre la mesa lo que algunos definirían como el “proyecto consensuado del 7 de diciembre”. Otros hablaron de “preacuerdo” o “propuesta tentativa”. Se acordó continuar el martes 11 –al día siguiente de sesionar la Mesa Política del FA- a fin de que la CESP culminara su trabajo y se pronunciara.

Ese día tuvo lugar en la Teja la marcha “Por el trabajo, en defensa de ANCAP y el patrimonio nacional”, convocada por el PIT-CNT y organizaciones vecinales. Tabaré Vázquez envió una nota de adhesión: *“Quiero hacerles llegar mi solidaridad y apoyo personal ante vuestros justos planteos en defensa del trabajo, los trabajadores y nuestras empresas públicas. Cuéntenme a su lado. Hasta la victoria siempre”*.<sup>89</sup>

El lunes 10 de diciembre, la Mesa Política del FA volvió a sesionar casi seis horas. Las negociaciones de Couriel, Astori y Rubio con la coalición de gobierno fueron desautorizadas, y se mandató a votar en contra del proyecto de asociación de ANCAP.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Entrevista del autor.

<sup>89</sup> Semanario “Búsqueda”, 13/12/2001, p. 6, nota de Ernesto Tulbovitz.

<sup>90</sup> Se pronunciaron en tal sentido el Partido Socialista, el Partido Comunista, el MPP, el Movimiento 26 de Marzo, la Corriente de Izquierda, Fidel, Izquierda Abierta y la mayoría de las bases. Votaron en contra Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista. Semanario “Búsqueda”, 13/12/2001, pp. 6 y 7, nota de Ernesto Tulbovitz. Semanario “Brecha”, 14/12/2001, p. 7, nota de Mario H. Peralta.



La mayoría entendió que la resolución previa suponía rechazar las iniciativas sobre la mesa y plantear puntos excluyentes para un proyecto alternativo.<sup>91</sup> Se insistió en que el borrador presentado no había sido elevado a ninguna instancia partidaria.

El Partido Socialista se había opuesto a desautorizar a los senadores, llegando a sugerir agregados para legitimar su propuesta. Una moción de Gargano –que rechazaba el proyecto- lo cambió todo.<sup>92</sup> Según Manuel Laguarda, *“nosotros hubiéramos aceptado el 3 de diciembre determinadas condiciones, y el 10 valoramos que no se daban. Quiere decir que el vuelco fue, en todo caso, en la valoración. Podría haberse llegado a un acuerdo, realmente”*.<sup>93</sup> Gargano negó la tesis del viraje: *“Lo que se hizo fue un esfuerzo para encontrar una fórmula propia del Frente Amplio (...) Pero luego eso se descartó para decir, lisa y llanamente, que no queríamos acuerdo con los privados”*.<sup>94</sup>

Vázquez se abstuvo en las sucesivas mociones, actitud que justificó en aras de la unidad frenteamplista. Una hora antes de la resolución, se retiró de la reunión alegando compromisos personales, por lo que no estuvo presente al momento de la votación final. El martes 11, los senadores de la coalición de gobierno presentaron en la CESP un nuevo proyecto sobre ANCAP. Se retornaba a la propuesta blanca, incorporando, empero, disposiciones del proyecto de Couriel, Astori y Rubio (ver anexo documental). Sobrevivían las condiciones básicas: alineación del precio de los combustibles con la paridad de importación, mantenimiento de la actividad de refinación en la planta de ANCAP, y utilización de su sello para identificar los productos de la sociedad. Se mantenían las fechas para la alineación de precios y para la desmonopolización de la importación de refinados, punto no zanjado. Permanecían las disposiciones referidas a los funcionarios, con los cambios sugeridos desde el Foro Batllista y el Nuevo Espacio. De la negociación con los senadores del EP-FA, se recogía: la aprobación del plan básico de negocios; el requerimiento de que las decisiones estratégicas contasen con el consentimiento de ANCAP, así como el listado que las definía; la fijación de precios por parte del Poder Ejecutivo –asesorado por el ente regulador- durante la transición hasta la derogación del monopolio de importación de refinados; y la creación de la

---

<sup>91</sup> Se hizo hincapié en el punto que establecía la aprobación previa del marco regulatorio. Couriel justificó la inversión de los términos del debate en el hecho de que el EP-FA rechazaba el proyecto de creación de la URSEA, pero no tenía uno alternativo, lo que impedía hacer valer el punto en la negociación.

<sup>92</sup> El PS era el sector con más votos del EP-FA. Bajo la secretaría general de Manuel Laguarda –delegado socialista ante la Mesa Política-, coincidía frecuentemente en las instancias orgánicas con Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista, lo que había originado en la interna frentista la denominación “Triple Alianza”. Promotor de la actualización ideológica del PS, Laguarda había asumido el cargo tras la renuncia de Reinaldo Gargano –secretario general durante 16 años- en junio de 2000.

<sup>93</sup> Entrevista del autor.

<sup>94</sup> Entrevista del autor.

empresa de infraestructura y logística, con capital accionario y gestión 100% de ANCAP. Se agregaban las inhibiciones electorales de los representantes de ANCAP en el directorio de la sociedad, propuestas por el Nuevo Espacio Independiente.

Con respecto al 7 de diciembre, en el nuevo proyecto se suprimía el artículo programático; se desligaba la desmonopolización de la conformación de la sociedad; se reintroducía el artículo 14 de la Ley N° 16.753 como marco para las asociaciones a efectuarse; se volvía a fijar en treinta años el plazo máximo para el emprendimiento; se preveía la retención, por parte de ANCAP, del derecho de nuda propiedad sobre los bienes que aportara a la sociedad;<sup>95</sup> y se añadía el mantenimiento de los contratos de distribución vigentes que regían el mercado de combustibles, hasta ser los mismos reemplazados por la regulación dictada por la autoridad competente.

El senador Michelini anunció que su partido haría suyo el texto del 7 de diciembre y lo presentaría en el Senado, con algunos cambios (ver anexo documental).<sup>96</sup> El nuevo proyecto fue aprobado con los votos de colorados y blancos. El 13 de diciembre, la cámara alta le dio media sanción (ver anexo documental), con modificaciones.<sup>97</sup>

Entre el viernes 14 y el domingo 16 se desarrolló el 44º Congreso del Partido Socialista, con la finalidad de elegir a los integrantes de su máximo órgano de dirección, el Comité Central (CC), que a su vez debería designar al secretario general y al presidente de la colectividad. La corriente de adeptos de Reinaldo Gargano obtuvo una representación equivalente al 70% del CC, contra un 30% de los seguidores de Manuel Laguarda.<sup>98</sup>

El lunes 17 sesionó la Mesa Política del FA, aprobándose el proyecto de una unidad reguladora del sector hidrocarburos, que constituía una alternativa a la URSEA. El Partido Socialista volvió a coincidir con Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> La nuda propiedad suponía que ANCAP mantenía el dominio sobre los bienes que aportaba a la sociedad –en tanto propietario de los mismos–, cediendo temporalmente el derecho de usufructo.

<sup>96</sup> El artículo programático mencionaba la protección del medio ambiente en la refinación. Se disponía que el pliego y el contrato de asociación exigieran “la más amplia información de gestión”, incluyendo la presencia de veedores de ANCAP. Se fijaba la alineación con la paridad de importación “a partir del primer año de creada la nueva sociedad”, plazo acorde con un reiterado planteo de Michelini de priorizar la rápida baja de precios sobre la obtención de un canon importante para atender problemas fiscales.

<sup>97</sup> Tras señalamientos de Rubio y Couriel, se volvió a vincular la derogación del monopolio con la conformación de la sociedad, tomando como punto de partida el acto administrativo de adjudicación. Otra modificación fue imperiosa para aprobar la reserva sin plazo del cargo. Al tratarse de una regulación de la situación jurídica de los funcionarios, el artículo 64 de la Constitución exigía dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara. Al votar todo el EP-FA en contra (el Nuevo Espacio sí acompañaba la disposición), no se alcanzaba la mayoría especial. Se estableció que la reserva sin plazo del cargo sería, en lugar de un derecho de los funcionarios que obligaba a ANCAP, una facultad de la administración.

<sup>98</sup> El 22 de diciembre, el nuevo CC confirmó a Gargano en la presidencia, al tiempo que fue elegido como secretario general el diputado Roberto Conde. Las nuevas autoridades conducirían al PS en el trayecto hacia las elecciones nacionales de 2004. Semanario “Brecha”, 21/12/2001, p. 7, nota de Marcelo Pereira. Semanario “Búsqueda”, 20/12/2001, p. 5 y 27/12/2001, p. 4.

<sup>99</sup> Semanario “Brecha”, 21/12/2001, p. 9, nota de Mario H. Peralta.

El 18 de diciembre –en el acto de instalación de la Dirección Departamental del EP en Mercedes - Tabaré Vázquez manifestó: “*Si el gobierno persiste en llevar adelante una privatización de ANCAP, un poco –digamos- desdibujada con un planteo de asociación, el EP-FA podrá recurrir a distintas instancias legales o constitucionales*”.<sup>100</sup>

El 27 de diciembre, el proyecto de asociación de ANCAP fue sancionado en la Cámara de Representantes con los votos de colorados, blancos y nuevoespacistas independientes (ver anexo documental). La Ley N° 17.448 fue promulgada el 4 de enero de 2002.

### **Capítulo III: Aprendizajes históricos y estrategias coyunturales**

El presidente Batlle procesa con prudencia la reforma del Estado. Así lo analizaba Pedro Narbondo (2001, p.56), señalando que el gradualismo en los medios no obstaba el intento de transformación radical de la sociedad, en consonancia con sus ideas.<sup>101</sup>

Existió la voluntad de evitar propuestas de ángulos ríspidos que derivaran en un escenario análogo al de la Ley de Empresas Públicas. La crisis económica –a modo de variable contextual- podía transformar cualquier plebiscito en un juicio sobre la gestión de gobierno. Sabedor del poder de veto de la alianza EP-FA-sindicatos, Batlle aceptó una solución moderada en materia de combustibles –manteniendo la refinación- que no reflejaba cabalmente su opinión personal.

El modo de inclusión del EP-FA en la reforma se inscribe en una pauta general de relacionamiento. Hay una legitimación del adversario desde lo gestual que, empero, no se traduce en resultados concretos.<sup>102</sup> En diferentes instancias de diálogo, el gobierno informa a la izquierda sobre los pasos previstos y exhibe voluntad de persuadir con razones. Sin embargo, al discutirse la desmonopolización, la renuencia del EP-FA se sustenta en la incertidumbre que rodea a un proceso de asociación que parece destinado a discurrir por la vía administrativa, donde la oposición no tiene representantes.

En tal marco surge el proyecto legislativo para regular la asociación que presenta el Partido Nacional. Existía conciencia entre los blancos de que su magra performance electoral de 1999 se explicaba, en parte, por una fuerte mimetización con los colorados durante la anterior experiencia de coalición (1995-2000). Adolfo Garcé (2001, p.41)

---

<sup>100</sup> Semanario “Búsqueda”, 20/12/2001, pp. 3 y 53, nota de Ernesto Tulbovitz.

<sup>101</sup> Narbondo, Pedro, “Reforma del Estado: del *shock* a la moderación”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político, N° 1, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2001.

<sup>102</sup> Jorge Lanzaro definió esta modalidad de vinculación como un “tratamiento de correspondencia personalizada” con “un carácter simbólico y de distensión”, pero que “no se hace extensivo a la negociación política”. Semanario “Brecha”, 08/12/2000, p.5, nota de Mario H. Peralta.

consigna este “aprendizaje estratégico” del nacionalismo.<sup>103</sup> La nueva alianza exhibe a un socio más proclive a marcar distancia con el presidente y su partido.<sup>104</sup>

Debe añadirse otro aprendizaje, que también remite a una derrota en las urnas: la derogación parcial por referéndum de la Ley de Empresas Públicas. El antecedente determina un cambio de estrategia en materia de iniciativas para reformar las empresas del Estado, pasando de la “ley ómnibus” a numerosas normas puntuales para desgastar el instrumento referendista, así como a la búsqueda, en el caso de ANCAP, de una solución negociada con la izquierda. La Ley N° 17.448 tendrá, en la “negociación parlamentaria e interpartidaria” que la gesta, su argumento más poderoso. Las señales de receptividad emitidas desde el EP-FA le dan buenos auspicios a dicha negociación.

El potencial explicativo de la Hipótesis 2 para la primera interrogante no invalida la Hipótesis 1. Empero, la información recabada y las referencias de apoyo de la presente indagación privilegian las estrategias políticas con proyección de corto plazo.

¿Por qué el entendimiento parlamentario no se tradujo en acuerdo político?

Ningún intento explicativo puede ignorar el momento histórico del EP-FA, claro favorito para alcanzar el gobierno nacional en 2004, por primera vez.<sup>105</sup>

En el caso ANCAP, confrontaban dos líneas de estrategia política. Una de ellas entendía inconveniente la oposición y desmarque sistemáticos, ya que la izquierda se perdía la posibilidad de, negociando, aparecer como un actor competente para gobernar ante el decisivo electorado centrista (dada la factibilidad de un triunfo en primera vuelta).

La otra línea estratégica advertía sobre la confusión y desmovilización de la militancia, al confrontar por la semiprivatización de ANCEL y, paralelamente, “transar” en la asociación de ANCAP. Este enfoque priorizaba la diferenciación con respecto al gobierno, para erigirse ante la ciudadanía en portadores de un modelo alternativo.

El Partido Socialista definió la puja a favor de la segunda línea, con incidencia clave de su congreso. Sometidos al veredicto de las bases días después, los dos líderes de opinión procuraban no “cederse la izquierda”.<sup>106</sup> Ello explica el apoyo del Comité Ejecutivo del

<sup>103</sup> Garcé, Adolfo, “Breve crónica de los aprendizajes estratégicos del Partido Nacional”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político, N° 2, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2001.

<sup>104</sup> Múltiples hechos lo certifican: denuncias sobre la indiferencia del presidente Batlle ante las propuestas nacionalistas, y sobre sus iniciativas inconsultas; críticas a la ley de presupuesto y a otras medidas del gobierno (como la suba en el precio de los combustibles de febrero de 2001); reuniones políticas y alineamientos puntuales con el EP-FA en cuestionamientos y demandas al Poder Ejecutivo, como el reclamo de un incremento en los recursos destinados a la educación pública, y la promoción del debate sobre una agenda social. El final es conocido: el retiro de los ministros blancos del gabinete en 2002.

<sup>105</sup> Una encuesta de Factum, difundida en julio de 2001, situaba al EP-FA con la adhesión del 44% del electorado, seguido por el Partido Colorado con un 23% y el Partido Nacional con un 15%. Semanario “Búsqueda”, 12/07/2001, p. 3.

<sup>106</sup> Así lo definió el periodista Marcelo Pereira. Semanario “Brecha”, 16/11/2001, p. 5.

PS a la posición de Gargano durante la crisis interna frentista, así como el alineamiento socialista detrás de la moción de aquel en la sesión crucial de la Mesa Política.

Los cálculos electorales operan en dos niveles: las elecciones nacionales de 2004, y el acto de renovación de autoridades del PS, decisivo en la correlación interna de fuerzas. La postura final de Tabaré Vázquez –incluido el abstencionismo en la sesión orgánica decisiva - privilegia el control de la interna partidaria sobre la disputa del centro.

Acaso considerara más redituable, en última instancia, distanciarse de blancos y colorados -en un marco económico que permitía capitalizar el descontento de la población- que mostrar aptitudes gubernativas. Es también plausible la tesis de que el exigente listado de condiciones establecido el 3 de diciembre por el FA para apoyar una asociación de ANCAP, tenía implícita la presunción de su rechazo por parte de la coalición de gobierno, lo cual otorgaba la “coartada” perfecta para abandonar la negociación: un nuevo ninguneo del gobierno de Batlle a las propuestas del EP-FA.<sup>107</sup>

El encadenamiento de los hechos resalta el rol desempeñado por la presión sindical. Preservar la unidad en la izquierda suponía no deteriorar la relación con organizaciones sociales históricamente afines.<sup>108</sup>

Aún privilegiando la Hipótesis 3 para responder la segunda interrogante, la polarización política que encuadra al caso investigado hace de la Hipótesis 4 un complemento para su interpretación.<sup>109</sup> La denuncia, por parte del FA, de su marginación de los ámbitos administrativos y su subrepresentación en los de contralor, denota un error político de la coalición de gobierno. Retacearle a la izquierda recursos de autoridad anuló la posibilidad de fomentar en ella un sentido de “corresponsabilidad”, y reforzó la lógica de la acumulación de fuerzas. Si el EP-FA no deseaba puestos que implicaran responsabilidad, su arrinconamiento fue funcional a su estrategia.

---

<sup>107</sup> El impulso de Vázquez a la resolución del 3 de diciembre –rechazar el proyecto gubernamental proponiendo otro- grafica la búsqueda del equilibrio entre diferenciación y propuesta del presidenciable natural del EP-FA. La cultura de gobierno adquirida en la Intendencia de Montevideo –recurriendo con frecuencia a la empresa privada- y su proyección presidencial le llevaban a matizar la retórica opositora a las privatizaciones, con la aceptación del instrumento de la asociación con privados. En aquella sesión Vázquez manifestó: “No podemos tener ninguna duda. Sabemos que el gobierno no nos va a votar nuestro proyecto. La única forma de que podamos implementar un proyecto progresista es con nuestro propio gobierno”. Semanario “Búsqueda”, 06/12/2001, p. 45, nota de Ernesto Tulbovitz.

<sup>108</sup> El PIT-CNT encabeza la movilización del 7 de diciembre, el mismo día que en la CESP se arriba a un entendimiento, y con un pronunciamiento del FA pendiente. El guiño de Vázquez a los manifestantes –asumiendo una postura antes de expedirse el órgano partidario- es indicativo de la incidencia sindical.

<sup>109</sup> Advertía Gerardo Caetano que “de instalarse en el país una confrontación sin puentes entre leyes de urgencia (...) y plebiscitos cotidianos no mejorará la suerte de miles de compatriotas que no pueden esperar”. El historiador aludía a la necesidad de hallar soluciones negociadas para reformar las empresas públicas, lo cual requería la incorporación del EP-FA al gobierno por parte de los partidos tradicionales, y el aprendizaje del EP-FA “a pactar desde la oposición”. Semanario “Búsqueda”, 12/07/2001, p. 8.

**Un modelo de análisis: cómo evitar el dilema del prisionero**

**Acciones a elegir por la coalición de gobierno:**

**1) Aprobar reforma con mayoría parlamentaria propia (M)**

**2) Negociar acuerdo con la izquierda (N)**

**Factor de desconfianza: la izquierda, aún convocada a negociar, puede terminar oponiéndose e impulsando un referéndum.**

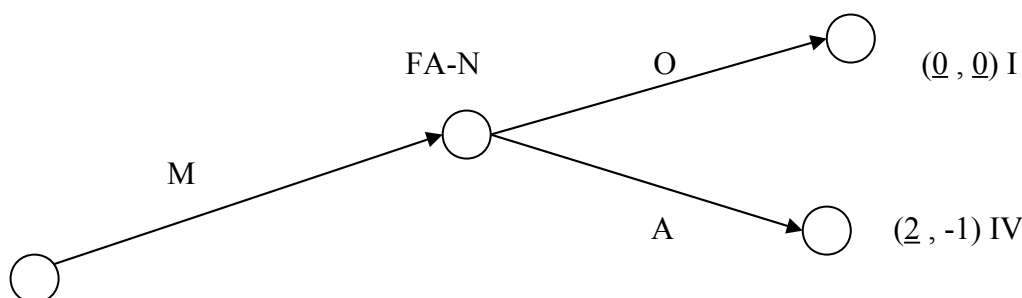
**Acciones a elegir por el EP-FA:**

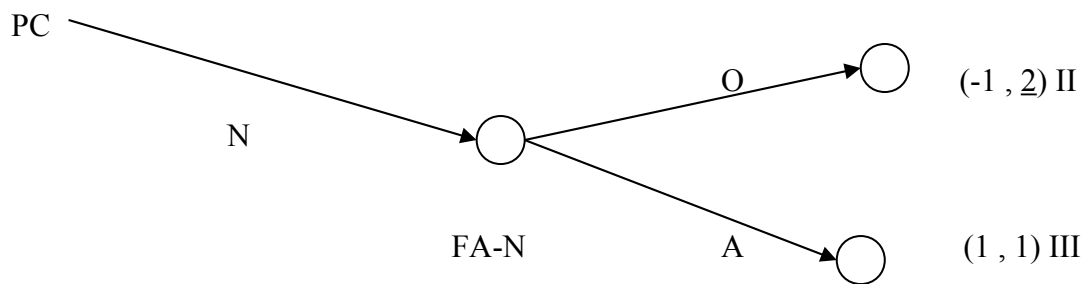
**1) Oponerse a la reforma (O)**

**2) Acompañar la reforma (A)**

**Factor de desconfianza: con la desmonopolización, la coalición de gobierno puede asociar a ANCAP con el marco legal vigente, sin incidencia de la oposición.**

Jugadores	Partido Colorado (PC)	Partido Nacional (PN)	FA negociador (FA-N) Asamblea Uruguay y Vertiente Artiguista.	FA perfilista (FA-P) Partido Socialista, MPP y Tabaré Vázquez.	FA intransigente (FA-I) CI, M. 26 de Marzo y Partido Comunista.
Finalidades	1) Evitar plebiscito 2) Implementar reforma del Poder Ejecutivo	1) Evitar plebiscito 2) Diferenciarse del PC	1) Mostrar capacidad de gobierno 2) Diferenciarse de la coalición de gobierno	1) Diferenciarse de la coalición de gobierno 2) Mostrar capacidad de gobierno	Diferenciarse de la coalición de gobierno
Escala de preferencias	IV	III	II	II	I
	III	IV	III	I	II
	I	II	I	III	III
	II	I	IV	IV	IV





El esquema anterior representa en forma extensiva el subjuego entre el PC, promotor de la desmonopolización, y el FA-N, mayoría de la bancada frentista en la CESP.

**Perfil de estrategia I (Polarización)**\_ Desmonopolización habilita asociación de ANCAP en base a la Ley N° 16.753. PC se expone a un referéndum que reclute el “voto castigo” contra el gobierno. PN se expone a mimetizarse en la polarización EP-FA vs. partidos tradicionales. EP-FA marca perfil, con el riesgo de ahuyentar electores de centro y embarcarse en un emprendimiento plebiscitario incierto.

**Perfil de estrategia II (Defección)**\_ EP-FA ingresa en la negociación, pero luego se desmarca porque sus condiciones no son aceptadas. PC acepta adelgazar su plan reformista en pos de un acuerdo político y no obtiene los votos de la izquierda. EP-FA exhibe propuestas de gobierno, y resguarda su perfil con su oposición final.

**Perfil de estrategia III (Consenso)**\_ Negociación exitosa. PC se evita el referéndum aceptando elementos que no son de su agrado. PN ejerce su poder de “chantaje” y se diferencia del PC. EP-FA seduce al electorado no cautivo, con el riesgo de desdibujarse, sufrir fracturas internas y enemistarse con el movimiento sindical.

**Perfil de estrategia IV (Aceptación)**\_ Desmonopolización y asociación de ANCAP en base a los lineamientos del Poder Ejecutivo y Jorge Sanguinetti. EP-FA no hace valer su poder de veto para incidir en el rumbo de la reforma o bloquearla. PC impone su política sin concesiones.

La iniciativa del PN procura huir del dilema del prisionero orientando el proceso hacia el perfil de estrategia III, al ver voluntad de acuerdo en el FA-N.

La resolución de la Mesa Política del 3 de diciembre se adopta con el respaldo del FA-N y el FA-P. El FA-N apuesta al perfil de estrategia III, en virtud de una nueva situación política que lima las desconfianzas. El FA-P, por su parte, se proyecta al perfil de estrategia II, por ser el que mejor concilia la capacidad propositiva y la diferenciación.

La aceptación general por parte de la coalición de gobierno de los lineamientos frentistas rompe el esquema del FA-P, y revela las preferencias predominantes en la izquierda, que anteponen la polarización al consenso. En la sesión orgánica definitiva, el FA-P se alinea con el FA-I para formar la mayoría ganadora.

El resultado del juego no es de equilibrio, lo que refleja el error estratégico de la coalición de gobierno. Ante la perspectiva de un acuerdo, el EP-FA se desmarca.

### **Apuntes preliminares**

La presente investigación se trazó como objetivo arrojar luz sobre los acuerdos políticos de mediano y largo plazo, ligados a la noción profana de “políticas de Estado”.

¿Cómo se alcanzan esos grandes acuerdos? ¿Qué mecanismos permiten el control de su cumplimiento? ¿Son compatibles con una democracia vigorosa en la que puedan desplegarse las discrepancias sobre temas sustantivos, y no meramente instrumentales?

Los acuerdos expresos sobre políticas de Estado se traducen con frecuencia: en documentos de consenso de definiciones abstractas, carentes de fuerza disciplinadora sobre los firmantes;<sup>110</sup> o en iniciativas en las cuales la puntualización y el detallismo acotan los márgenes para la discrepancia y la diferenciación entre los partidos.

El proceso que desemboca en la Ley N° 17.448 exhibe, inicialmente, un documento de consenso técnico con alto grado de generalidad. La legislación resultante es fruto de una negociación exitosa, en parte por la confianza recíproca entre ciertos actores parlamentarios que logran trascender la dimensión competitiva de la democracia. A la postre resultó incompatible con la necesidad estratégica de los partidos de perfilarse, y con posiciones reacias a la participación privada en ciertos sectores de la economía.<sup>111</sup>

La experiencia democrática suele situarnos ante orientaciones de gobierno tácitamente mantenidas por administraciones de diferentes partidos, habiendo sido controversiales en sus comienzos.<sup>112</sup> Las continuidades no explicitadas generan un problema de

<sup>110</sup> Tómense como ejemplo los documentos suscritos el 16 de febrero de 2005 –sobre economía, política exterior y educación–, entre representantes del gobierno electo y de todos los partidos con representación parlamentaria. Los hechos posteriores verificaron discrepancias sustantivas en los ítems del acuerdo, que incluyeron denuncias de incumplimiento desde sectores de la oposición.

<sup>111</sup> No debe derivarse de ello la imposibilidad de generar políticas de mediano y largo plazo a raíz de acuerdos interpartidarios. El marco legal originario de la forestación (Ley N° 15.939, de 1987) fue votado en el parlamento por todos los partidos, e inauguró una política estable, y que el actual auge de la industria de procesamiento de pasta de celulosa parece ratificar. El caso ANCAP no puede disociarse de la especial sensibilidad que caracteriza en el Uruguay al área “empresas del Estado”.

<sup>112</sup> A modo de ejemplos, cabría citar la política en materia de puertos –iniciada con la Ley N° 16.246 de 1992– y la reforma de la seguridad social de 1995, en la que se instauro el sistema previsional mixto. Estas políticas públicas generaron, en su inicio, anuncios o tentativas de referéndum desde el FA. Bajo su



interpretación: ¿cambios de postura no fundamentados? ¿Meros arrastres de inercia, ante la carencia de alternativas? La explicitación remite a la idea de gobiernos que conjugan la innovación con la continuidad, en un itinerario de aprendizajes derivados del cotejo de las discrepancias y de la rotación en el ejercicio gubernativo.

### **BIBLIOGRAFÍA:**

Actas de la Comisión Especial de Servicios Públicos, 2001, Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay.

Actas del Plenario de la Cámara de Senadores, 2001, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Números 144, 145 y 146.

Actas del Plenario de la Cámara de Representantes, 2001, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, Número 3006.

Alonso Eloy, R. y Demasi, C. (1986): “Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento”, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

Bergara, M. (2004): “Políticas de Estado y de gobierno”, Diario El País, Montevideo.

Bottinelli, O. (2001): “Las políticas de Estado”, Diario El Observador, Montevideo.

Caetano, G.; Pérez, R.; Rilla, J. (1988): “La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, Montevideo, Cuadernos del CLAEH N° 44.

Cardarello, A. y Piñeiro, R. (2003): “Más allá de la derogación. El referéndum sobre la ‘Ley de ANCAP’”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 4, Montevideo, ICP-Trilce.

Castellano, E. (2003): “Balance de las reformas en el sistema nacional de empresas públicas”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 4, Montevideo, ICP-Trilce.

Dixit, A. y Nalebuff, B. (1991): “Pensar estratégicamente”, Barcelona, Antoni Bosch.

Doglio, N.; Senatore, L.; Yaffé, J. (2004): “Izquierda y sindicatos en Uruguay (1971-2003)”, en Jorge Lanzaro (coord.), “La izquierda entre la oposición y el gobierno”, Montevideo, ICP.

Filgueira, F. (1991): “El movimiento sindical en la encrucijada: de la restauración a la transformación democrática”, en Revista Uruguay de Ciencia Política N° 4, Montevideo, ICP-FCU.

gobierno fueron objeto de continuidad, como lo atestiguan el intento de una segunda terminal de contenedores por el mecanismo de la subasta, y el mantenimiento, en los hechos, de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), pese a que el programa frenteamplista aprobado en el V Congreso Extraordinario (13-14/12/2008) apuntaba a “la extinción del lucro en la seguridad social a través de una reforma estructural del sistema” (p. 72).

- Garcé, A. (2001): “Breve crónica de los aprendizajes estratégicos del Partido Nacional”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 2, Montevideo, ICP-Trilce.
- Ibarra, L. y Narbono, P. (2003): “La reforma de los servicios públicos: crisis económica y referéndum de ANCAP”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 4, Montevideo, ICP-Trilce.
- Ibarra, L.; Narbono, P.; Traversa, F. (2001): “La reforma del Estado: un proceso paulatino”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 2, Montevideo, ICP-Trilce.
- Lanzaro, J. (1986): “Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay (1940-1985)”, Montevideo, FCU.
- Moreira, C. (2001): “Gobierno y oposición. Polarización y exclusión política”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 1, Montevideo, ICP-Trilce.
- Moreira, C. (2001): “Gobierno y oposición en la crisis. Balance de las relaciones interpartidarias en el año 2001”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 2, Montevideo, ICP-Trilce.
- Narbono, P. (2001): “Reforma del Estado. Del *shock* a la moderación”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 1, Montevideo, ICP-Trilce.
- Pareja, C. (1992): “Explicaciones perezosas de un mensaje en dos tiempos”, Montevideo, Notas del CLAEH.
- Pareja, C. (2008): “Algunas incompatibilidades entre las ‘políticas de Estado’ y las exigencias y compromisos democráticos”, Montevideo (inédito).
- Pasquino, G. y otros (1988): “Manual de Ciencia Política”, Madrid, Alianza Editorial.
- Pasquino, G. (1997): “La oposición en las democracias contemporáneas”, Buenos Aires, EUDEBA.
- Rasmusen, E. (1996): “Juegos e información”, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rilla, J. (2001): “Partidos y coalición. Una asociación obligada a recrearse”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 1, Montevideo, ICP-Trilce.
- Rilla, J. (2001): “Coalición y partidos: hacia la transición de lógicas”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 2, Montevideo, ICP-Trilce.
- Rodríguez, J.M. coord. (1998): “¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales? De la apertura política a la apertura económica. Uruguay 1985-1998”, Montevideo, Trilce.
- Scagliola, A. (2001): “La necesidad de una nueva coalición política”, en Informe de coyuntura del Observatorio Político N° 2, Montevideo, ICP-Trilce.

Zurbriggen, C. y Senatore, L. (2003): “Los actores sociales durante la primera mitad del gobierno de Jorge Batlle”. Documento de Trabajo N° 38, Montevideo, Departamento de Ciencia Política, FCS, UDELAR.

**Prensa:** Semanario “Brecha” (2000-2001), Semanario “Búsqueda” (2000-2001), Diario “El Observador” (2001) y Diario “El País” (2004).

## Anexo documental

**Documento “Hacia una política de Estado para los servicios públicos”:**

Documento presentado al Seminario sobre “Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado”, organizado por el Centro de Estudios Estratégicos 1815, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad para la Paz (Naciones Unidas).

1. El objetivo básico de los servicios públicos es contribuir al bienestar de los uruguayos. El buen funcionamiento de estos servicios resulta fundamental si nuestro país pretende mejorar la calidad de vida de los uruguayos, sus habitantes obtener un desarrollo económico sostenido, mejorar las condiciones de competitividad externa e ingresar plenamente a la sociedad del conocimiento. Desde el punto de vista económico, las transformaciones necesarias deben: i) asegurar mejoras permanentes en la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos, ii) provocar reducciones significativas en sus tarifas, iii) fijar objetivos distributivos explícitos sobre las condiciones de acceso universal a cada uno de los servicios (dejando en claro quiénes se benefician y quiénes pagan) y iv) promover la inversión en los sectores involucrados y en el resto de la economía. Para encarar una efectiva política de reforma, es necesario partir de una Política de Estado que cuente con el más amplio respaldo posible, definiendo secuencialmente los fines primordiales, la mejor organización posible para la provisión de los servicios y la participación concreta del Estado en la misma

2. El diseño institucional de la intervención pública deberá estar acorde con el objetivo planteado. A tales efectos, se entiende conveniente desarrollar nuevo marcos competitivos, los que requieren una nueva y más adecuada regulación. Los marcos regulatorios deberán establecer: i) una clara separación del Estado proveedor de servicios y el Estado como regulador y promotor de las actividades económicas, ii) la igualdad de condiciones para la operativa de empresas públicas y privadas en los segmentos en que la competencia es posible (incluyendo tratamiento tributario, mecanismos de compra, manejo de recursos humanos, etc.) y iii) promover la competencia, evitando abusos ejercidos desde posiciones dominantes detentadas tanto por agentes públicos como privados y asegurando la libertad de elección por parte de los usuarios.

3. El sistema político deberá diseñar garantizar un conjunto de reglas claras y estables tendientes a dotar de la credibilidad necesaria al nuevo proceso regulatorio. En tal sentido, la definición clara y transparente de que se recorre el camino hacia mercados competitivos, con reglas bien delimitadas y respeto sistemático a las mismas, constituye un aspecto fundamental del proceso de reformas. Una vez fijadas las normas generales, la labor crucial deberá estar en manos de los órganos re-

guladores y el funcionamiento de los mercados, siendo poco recomendable la sistemática intervención del sistema político modificando las reglas del juego vigentes, deberá reducir al máximo su interferencia en el funcionamiento de estos mercados y en la labor de los órganos regulatorios.

4. Las reformas de los marcos regulatorios deben apuntar al desarrollo de la competencia en los segmentos potencialmente competitivos y al mismo tiempo deben generar un conjunto coherente de normas que aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados. Esta visión hace compatible pensar en mercados competitivos con una regulación adecuada y con la presencia de empresas públicas fuertes y eficientes, guiadas por criterios empresariales y principios de buena administración. En la medida en que el entorno institucional colabore con la credibilidad del proceso y se mantengan los objetivos distributivos que favorezcan la cohesión social, este nuevo esquema adquirirá mayor viabilidad y alentará nuevas inversiones y mejoras en los servicios prestados.

5. Los órganos regulatorios reguladores deberán estar claramente definidos y operar con plena autonomía funcional y con responsabilidad política directa. Algunos factores claves como la idoneidad técnica de sus integrantes, el respeto a principios éticos fundamentales y la total transparencia de su accionar resultarán fundamentales para evitar la “captura” del proceso regulatorio por parte de las empresas dominantes y los grupos de presión que actúan en estos mercados.

6. El éxito de las reformas dependerá de la superación de planteamientos y debates que podrían derivar en una innecesaria polarización ideológica: i) la falsa oposición entre la propiedad pública y la privada, ii) la discusión abstracta sobre el papel del Estado y el de los mercados, iii) la errónea oposición entre competencia y regulación, y iv) la utilización de argumentos basados exclusivamente en la rentabilidad (presente y futura) de actividades monopólicas (públicas o privadas) como indicadores de la conveniencia de mantener dicha estructura de mercado.

7. Todo proceso de reforma regulatoria implica la existencia de sectores perjudicados. El cambio sustancial de reglas de juego puede hacer que inversiones preexistentes tanto de capital físico como de capital humano pierdan esencialmente su valor económico. El hacer explícitas estas situaciones, así como la cuantificación del alcance de esas pérdidas y de los criterios sociales que se utilizarán para compensarlas en los casos en que corresponda, puede ayudar a viabilizar el proceso.

8. Una reforma de las Empresas Públicas que permita ponerlas en condiciones de competencia requiere como

condición inicial que éstas dejen de ser un instrumento del proceso político-partidario y de las políticas macroeconómicas. La designación de los directores, las normas de contratación y desvinculación de funcionarios, las reglas de contratación a proveedores, el régimen jurídico, etc. deberán adaptarse a empresas en competencia, implicando una profunda modificación de sus organizaciones, sus formas de relacionamiento con el poder político y su gestión en sentido amplio.

9. Los criterios generales acerca del diseño institucional de los servicios públicos definidos precedentemente permitirán delinear estrategias para cada uno de los sectores en particular. Las características propias de cada servicio público pasan a ser determinantes a la hora de implementar una política global, de forma de encontrar los mejores instrumentos que habiliten el logro de los objetivos planteados.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 144, Tomo 409.**

**Proyecto presentado por el Partido Colorado en el Senado (12/06/2001):**

PROYECTO DE LEY

**Artículo 1º.** - Derógase el monopolio de refinación de petróleo crudo establecido por la Ley N° 8.764 de 15 de octubre de 1931.

La reglamentación establecerá las condiciones objetivas requeridas para autorizar la instalación y operación de refinerías en el territorio nacional.

**Art. 2º.** - Las empresas que exploten refinerías en el país podrán importar petróleo crudo con tal destino, y exportar carburantes líquidos, semilíquidos y gaseosos, cualesquiera sea su estado y composición, provenientes de sus actividades de refinación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

**I - Los servicios públicos**

Siendo un objetivo principal lograr un desarrollo humano sustentable, las condiciones de mayor competencia a que se encuentra sometida la sociedad uruguaya, llevan a una constante revisión de la calidad y costo de los servicios públicos.

En efecto, el diseño de los mismos responde usualmente a otras circunstancias tecnológicas y de mercado, aunado al natural desgaste de las organizaciones, especialmente cuando la ausencia de competencia no las motiva a un proceso constante de superación.

Con carácter general es necesario resaltar el papel del usuario, destino natural del servicio, que demanda menores costos y calidades acordes con las nuevas técnicas. Particularmente en aquellos servicios que conforman el llamado "costo país", la repercusión de la ausencia de reformas afecta las exportaciones, la producción y el empleo.

En consecuencia resulta imprescindible un proceso de mejora de la gestión de tales servicios, buscando la libertad de opción del usuario, una mayor competencia, regulaciones racionales y el fomento de la inversión.

A juicio de los proponentes resulta relevante los puntos de vista relevados en ocasión del reciente seminario organizado por Naciones Unidas y CCE 1815, especialmente el documento de entendimiento de los expertos, que acompaña a la presente como anexo I.

## **II - Combustibles**

La estrategia de inclusión del país en su entorno regional e internacional supone la adaptación, también, de la organización de su sector público productivo. Los fenómenos de integración regional y las condiciones internacionales actúan sobre las estructuras generadas en el pasado para enfrentar problemas diferentes a los actuales. Así, realidad y política estratégica, interactúan haciendo necesarios y también posibles los cambios en la forma de prestación de los servicios públicos.

Por la Ley N° 17.292, de 25 de enero de 2001, liberalizó las importaciones de gas natural al por mayor, aunado a las diversas concesiones y asociaciones que van introduciendo a bajo costo esta otra alternativa de la nueva matriz energética del país.

La creación de un Ente regulador de la energía en general, incluyendo los combustibles, de acuerdo con el propósito anunciado por el Poder Ejecutivo, crearía el ámbito necesario para la regulación de un mercado donde predominan habitualmente las formas de organización oligopólicas.

En el área de los combustibles líquidos y gaseosos, por la Ley N° 8.764 de 15 de octubre de 1931, se reservó como exclusividad (monopolio) estatal la importación de petróleo crudo y sus derivados y la actividad de refinación del mismo.

Sin perjuicio que estos monopolios tarde o temprano se verán afectados por la liberalización del comercio



en el MERCOSUR, en los hechos ya lo están en tanto que la producción y transporte, que utiliza el combustible como insumo, ya se encuentra en plena competencia, por lo que demanda precios y calidad comparables a la región.

ANCAP, que administra el monopolio, está efectuando una inversión importante, en la ampliación de su capacidad de refinación y en la eliminación de uno de los componentes que afectan al medio ambiente, el agregado de plomo en las naftas, aunque no incluye mejoras en la calidad del gasoil. Pero esta inversión resultaría insuficiente para ubicar los costos de ANCAP en condiciones competitivas, de acuerdo a los precios ex-fábrica, antes de impuestos, vigentes en la región.

En consecuencia, a efectos de mejorar la competitividad de la producción nacional, y al mismo tiempo viabilizar a largo plazo la empresa estatal, se considera necesario propiciar una asociación estratégica con un productor extranjero que disponga de materia prima y capitales, a efectos de aumentar y mejorar la capacidad de refinación, modificar el mix de productos y reducir los costos a un nivel competitivo. Se obtendría así el combustible a un precio comparable al comercializado en otros países, mejorando la competitividad de toda nuestra economía.

En tal sentido el Directorio de ANCAP por resolución 177/4/2001 de 3 de abril de 2001 adoptó como objetivos de política de la empresa:

“a) Que los precios de los combustibles ex refinería, antes de impuestos, así como los precios al consumo deben estar alineados con los de la región.

b) Mantener la actividad de refinación en Uruguay sin perjuicio de adaptar la producción a los requerimientos comerciales”.

Los mismos fueron incorporados a la invitación a expresión de interés a asociarse con ANCAP cuyo primer artículo se acompaña como anexo II.

### **III - El proyecto**

Para esta estrategia, no es viable jurídicamente que el monopolio de refinación de petróleo sea conservado por el Estado. Por tanto el proyecto de ley se propone derogar el monopolio de refinación de petróleo crudo, y consecuentemente autorizar la importación de petróleo crudo a las refinerías que lo adquieran para su procesamiento.

Se autoriza asimismo, a las refinerías que se instalen a exportar los carburantes líquidos, semilíquidos y gaseosos cualesquiera sea su estado y composición, provenientes de sus actividades de refinación.

Corresponderá al Poder Ejecutivo por vía reglamentaria el establecimiento de las condiciones requeridas para autorizar la instalación y operación de refinerías en el territorio nacional.

**Luis Hierro López** PRESIDENTE DEL SENADO, **Alejandro Atchugarry**, **José Jorge de Boismenu**, **Alberto Brause**, **Ruben Correa Freitas**, **Yamandú Fau**, **Pablo Millor**, **Walter Riesgo**, **Wilson Sanabria**, **Juan A. Singer**, **Orlando Virgili**. Senadores.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 144, Tomo 409.**

**Proyecto presentado por el Partido Nacional en el Senado (13/11/ 2001):**

PROYECTO DE LEY

**Artículo 1°.** - Derógase el monopolio de la importación y refinación de petróleo crudo establecido en beneficio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), por Ley N° 8.764, de 15 de octubre de 1931.

**Art. 2°.** - La autorización a la que refiere el artículo 14 de la Ley N° 16.753, de 13 de junio de 1996, respecto de las actividades del artículo primero sólo podrá ejercerse mediante llamado a licitación pública internacional. La asociación podrá realizarse con empresas nacionales, nacionales y extranjeras o extranjeras.

La mayoría accionaria de la sociedad así creada, corresponderá a ANCAP, sin perjuicio que podrá encomendar la gestión al socio en los términos y condiciones que se establezcan en el pliego del llamado a licitación.

**Art. 3°.** - La sociedad que se conforme de acuerdo a lo dispuesto por el artículo anterior, podrá desarrollar por un plazo máximo de 30 años, actividades de importación y refinación de petróleo y distribución y comercialización de productos refinados y, sin perjuicio de lo que las partes acuerden en el contrato de sociedad, deberá implementarse bajo las siguientes condiciones:

- a) El precio máximo de venta al público de los combustibles en puerta de refinería sin considerar im-

puestos, deberá ser igual al precio paridad de importación, a partir del 31 de julio de 2004. A tales efectos se compararán productos de similar clase y calidad y, de no cumplirse ésta condición, ANCAP procederá por su cuenta y orden, a la importación de refinados. Lo dispuesto sin perjuicio de la opinión que al respecto deberá emitir el organismo o autoridad reguladora.

- b) Durante el plazo en que se desarrolle la actividad de la nueva sociedad se mantendrá la actividad de refinación en la refinería de La Teja propiedad de ANCAP.
- c) Las marcas de comercio (“sello”) que utilice la nueva sociedad para distinguir, presentar, publicitar, distribuir y comercializar sus productos, utilizarán el nombre y el logo de ANCAP, sin perjuicio de incluir en la marca el nombre de él o los socios.

**Art. 4º.** - Facúltase a ANCAP a celebrar contrato de arrendamiento de los bienes de su propiedad, por el término de hasta 30 años, en los acuerdos societarios que celebre con el propósito de cumplir sus cometidos.

**Art. 5º.** - Facúltase a ANCAP a incorporar a los funcionarios de sus dependencias como empleados de las sociedades que conforme.

La licitación pública internacional que se convoque conforme a lo dispuesto en el artículo segundo de la presente ley, contendrá en su pliego de condiciones una disposición en virtud de la cual la nueva sociedad se obligará a incorporar funcionarios de ANCAP.

**Art. 6º.** - Los funcionarios públicos que opten por incorporarse a las sociedades que conforme ANCAP, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán derecho a la reserva, sin plazo, de su cargo público.

Dicha reserva quedará sin efecto en el caso que el empleado de la nueva sociedad sea cesado por notoria mala conducta, o haya configurado causal jubilatoria..

**Art. 7º.** - A partir del momento de su incorporación, los funcionarios públicos involucrados se regirán por el derecho privado, con la única excepción de lo dispuesto por el artículo noveno de la presente ley.

**Art. 8º.** - Cuando se produzca el cese de los funcionarios con reserva de cargo, los mismos tendrán derecho a reincorporarse al cargo correspondiente.

A dichos efectos, el funcionario deberá notificar en forma fehaciente a su Organismo de origen el hecho del cese laboral, generando en forma inmediata el derecho a la percepción de sus ingresos sin perjuicio del destino funcional correspondiente.

**Art. 9º.** - Los funcionarios públicos que hagan uso de la opción dispuesta en el artículo 6º de la presente ley, a todos los efectos jubilatorios continuarán siendo considerados funcionarios públicos, conforme a la reglamentación a implementar por el Poder Ejecutivo a dichos efectos.

**Art. 10.** - Derógase, a partir del primero de enero de 2006, el monopolio de importación de productos refinados derivados del petróleo.

Montevideo, 12 de noviembre de 2001.

**Francisco Gallinal, Luis A. Heber, Jorge Larrañaga, Carlos J. Pereyra, María Julia Pou.** Senadores.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

ANCAP ha iniciado en los últimos meses un proceso de asociación de la empresa en la explotación del rubro combustibles, a través de un llamado a interesados que culminará con una licitación pública internacional.

En ese marco, los firmantes consideran necesario definir por ley las condiciones y el marco dentro del cual el proceso de asociación ha de llevarse a cabo, de manera que la sociedad uruguaya en su conjunto, los funcionarios del Organismo en cuestión y los potenciales socios de ANCAP, tengan las certezas jurídicas fundamentales para enfrentar el importante cambio que se avecina.

La sociedad uruguaya, la certeza que el proceso de asociación está pensado con el propósito principal de disminuir el costo de los combustibles en el país, antes de julio del 2004, llevándolo a precios similares a los de la región.

Los funcionarios de ANCAP, para que sepan que no serán ellos quienes cargarán con el costo económico de la reforma sino que, por el contrario, sus derechos se respetan y defienden con normas claras que a la par que los protegen, ayudan a generar para la empresa estatal rebajas importantes en sus costos.

Los potenciales socios de ANCAP, quienes participan en la licitación a convocarse, deben tener claro de antemano los propósitos que se persiguen y las condiciones que regirán la vida de la sociedad; entre ellas cuenta, como condición muy especial, la de alcanzar precios de venta al público de los combustibles a valores similares a los de la región antes de julio de 2004, bajo pena de autorizar a ANCAP a importar por sí, prescindiendo de la sociedad a conformarse. Y deben tener claro también, tanto ellos como los demás actores públicos y privados del sector combustibles, la fecha en

que, definitivamente, caerán los monopolios en el Uruguay.

El proyecto prevé también la autorización a ANCAP para arrendar sus bienes, hasta por treinta años, a la sociedad que conforme, a través de una norma genérica que la torna aplicable a hipótesis similares; asegura la utilización del sello ANCAP como activo cuyo valor vuelve al patrimonio del organismo al cese del contrato, y define la necesidad de mantener la actividad de refinación en la planta de La Teja.

Integraban el articulado del presente proyecto de ley, un conjunto de normas en virtud de las cuales se conformaba el organismo regulador en materia de energía, las que han sido desglosadas en atención a que el Poder Ejecutivo, recogiendo una iniciativa del Partido Nacional, ha enviado el proyecto correspondiente y el mismo seguramente se convertirá en ley, en forma simultánea al tratamiento del presente proyecto, como así también lo ha requerido el Partido Nacional.

A través de la presente iniciativa el Partido Nacional cumple con su deber de aportar a un gran desafío que enfrenta el país, una alternativa válida y clara de solución.

Montevideo, 12 de noviembre de 2001.

**Francisco Gallinal, Luis A. Heber, Jorge Larrañaga, Carlos J. Pereyra, María Julia Pou.** Senadores.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 144, Tomo 409.**

### **Resolución de la Mesa Política del Frente Amplio (03/12/2001):**

"La Mesa Política del Frente Amplio en su sesión del día de la fecha con respecto al tema ANCAP, RESUELVE:

1. Reitera su rechazo a la política económica del Gobierno y a las sucesivas propuestas y proyectos de ley referentes a ANCAP y al proyecto de creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua.
2. Presenta ante la ciudadanía su proyecto alternativo concebido en el marco de la visión progresista de la transformación de la Sociedad y el Estado que propone nuestra fuerza política y que fuera aprobado por su IV Congreso.
3. Es intención del Frente Amplio mejorar el funcionamiento y la gestión de ANCAP, en base a los siguientes objetivos: alinear los precios de nuestros combustibles ex refinería con los precios de paridad de importación, manteniendo la refinación dentro del país con la calidad adecuada, conservando los derechos laborales de sus trabajadores y asegurando su capacidad de generación de recursos fiscales.

4. En esta dirección, cualquier eventual asociación de ANCAP deberá:

- a. Ser precedida por un marco regulatorio del sector combustible, que vele por los eslabones más débiles de la cadena productiva; que defienda los intereses de los usuarios y el conjunto de la sociedad y que preserve para la actividad estatal segmentos estratégicos de la operativa y la logística. El organismo encargado de dictar las normas regulatorias debe estar bajo el control parlamentario y en el mismo deben estar representados, en el máximo nivel de dirección, los usuarios y los trabajadores.
- b. Cumplir las siguientes condiciones:

Todo el proceso tiene que darse por ley, votada por mayorías especiales.

La asociación es para crecer, lo que implica la no transferencia del dominio de activos del Ente a la nueva sociedad. Por tanto, implica no enajenar patrimonio público, que debe quedar expresamente preservado y bajo el control de ANCAP.

Plan de negocios cuantificado y detallado, aprobado por ANCAP, con estimaciones de plazos a ser concretados, así como nuevas inversiones en plantas industriales y bocas de expendio.

Independiente de la forma que adopte la asociación, se debe asegurar una verdadera cogestión entre el Ente y su socio. Se trata de lograr un equilibrio en el que ANCAP (y a través de él, nuestro país) tenga las garantías necesarias de que la gestión será la adecuada y compatibilizará el interés comercial de la nueva empresa con el interés general de la sociedad. Al respecto nuestra fuerza política está analizando aquellos aspectos vinculados a las decisiones de carácter estratégico en las que ANCAP debe tener participación decisiva.

Condiciones en las que permanecerán los trabajadores de la actual División Combustibles de ANCAP y que opten por pasar a la nueva empresa.

Plazo del negocio máximo de 20 años. Mantenimiento de la marca ANCAP en el país y la región.

Seguridad de que se procederá a la cesión del monopolio de importación y refinación de crudo, que hoy posee ANCAP a la nueva sociedad que ésta integre por un plazo no menor de cinco años.

Seguridad de que no se procederá a la desmonopolización de importación de productos derivados y GLP hasta cinco años después de que la refinería en ampliación a 50.000 barriles diarios se encuentre operativa (aproximadamente marzo de 2008).

La logística del Muelle de La Teja e instalaciones conexas quedarán en manos de ANCAP.

5. El Frente Amplio seguirá atentamente el tratamiento del tema ANCAP, reservándose emprender las acciones políticas que considere adecuadas para que cumplan los criterios expuestos.

APROBADA POR MAYORIA

Montevideo, 3 de diciembre de 2001."

**Fuente: versión taquigráfica de la sesión de la CESP del 4 de diciembre de 2001.**

**Proyecto del 07/12/2001 (con modificaciones introducidas por el Nuevo Espacio):**

**Artículo 1º.**- La presente ley tiene por objeto establecer las características generales sobre cuya base ha-

brá de constituirse y operar cualquier eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a los efectos de producir y comercializar combustibles y otros derivados del petróleo.

En cualquier caso, dicha asociación procurará mejorar el funcionamiento, la gestión y los resultados de las actividades de ANCAP, de modo de alinear los precios de los combustibles nacionales con los niveles internacionales, mantener la refinación en el Uruguay a niveles superiores de calidad y protección del medio ambiente, procurar la expansión de la empresa, intentar acceso fluido a la materia prima y garantizar el suministro del mismo refinado, preservar los derechos laborales de los trabajadores de la empresa y asegurar su capacidad de generación de recursos fiscales.

**Artículo 2º.**- Derógase el monopolio de la importación y la refinación de petróleo crudo, así como la exportación del mismo y sus derivados establecido en beneficio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) por la Ley N° 8.764, de 15 de octubre de 1931.

Esta disposición se hará efectiva a partir del acto administrativo de adjudicación del proceso referido en el artículo 3º de la presente ley.

**Artículo 3º.**- La formación de la asociación mencionada en los artículos precedentes requerirá la realización de un llamado a licitación pública internacional para operar efectivamente. El procedimiento licitatorio podrá incluir etapas de puja pública en la determinación de las ofertas.

**Artículo 4º.**- A los efectos de la constitución de la asociación, ANCAP deberá aprobar un plan básico de negocios y tendrá la mayoría accionaria de la sociedad a través de la cual se formalice dicha asociación.

**Artículo 5º.**- La participación de ANCAP en la gestión asegurará que las decisiones estratégicas de la sociedad a constituirse deberán contar con su consentimiento. Para las otras decisiones, Ancap contará con la más amplia información de gestión y cuando lo crea conveniente con veedores de la misma, estipulándolas en el pliego de condiciones y contrato de asociación.

**Artículo 6º.**- A los efectos de lo establecido en el artículo precedente y sin perjuicio de otras que se pueden estipular por ANCAP en el contrato de asociación correspondiente, se consideran decisiones estratégicas:

- a) las que refieren a planes de negocios, incluyendo sus inversiones y endeudamiento;
- b) las que autorizan el ingreso de nuevos socios o implican la venta total o parcial de acciones de propiedad de cualquiera de los accionistas;
- c) las que disponen la distribución de utilidades o el pago de dividendos;
- d) el aumento o la disminución de capital;
- e) la enajenación o gravamen total o parcial de los derechos concedidos a la nueva sociedad;
- f) la aprobación de actos en que uno o más directores tengan interés personal o ejerzan la representación de intereses de terceros, personas físicas o jurídicas;
- g) la reforma de estatutos de la sociedad que tuviere por objeto la modificación de las exigencias de mayorías especiales para la aprobación de resoluciones por parte de la asamblea de accionistas o la modificación de las disposiciones referentes a inhabilidades e incompatibilidades de los directores;
- h) toda otra decisión, cualquiera fuere el órgano competente para adoptarla, cuyo resultado u objetivo vulnere el equilibrio originalmente establecido entre ANCAP y su socio o altere las condiciones fijadas en el pliego de condiciones y en los contratos respectivos.

**Artículo 7º.-** Las disposiciones contenidas en los artículos 5º y 6º de la presente ley deberán constar impresas al dorso de todas y cada una de las acciones o títulos representativos del capital de la sociedad que se constituya.

**Artículo 8º.-** La sociedad a la que refieren los artículos precedentes podrá desarrollar actividades de importación y refinación de petróleo crudo, así como de distribución y comercialización interna y exportación de productos refinados y otros derivados, por un plazo máximo de 25 (veinticinco) años.

Sin perjuicio de lo que las partes acuerden en el contrato respectivo, la sociedad operará en base a las siguientes condiciones:

- a) precio máximo de venta de los combustibles en puerta de refinería sin considerar impuestos, deberá ser igual al precio paridad de importación, a partir del primer año de creada la nueva sociedad. A tales efectos se comparan productos de similar clase y calidad y, de no cumplirse esta condición, ANCAP procederá por su



cuenta y orden a la importación de refinados. Lo dispuesto sin perjuicio de la opinión que al respecto deberá emitir el organismo o autoridad reguladora;

- b) durante el plazo en que se desarrolle la actividad de la nueva sociedad se mantendrá la actividad de refinación en la refinería de propiedad de ANCAP;
- c) las marcas de comercio ("sello") que utilice la nueva sociedad para distinguir, presentar, publicar, distribuir y comercializar sus productos, utilizarán el nombre y el logotipo e isotipo de ANCAP, sin perjuicio de incluir en la marca el nombre del socio;
- d) hasta la fecha efectiva en que deje de ser monopolio la importación de combustibles derivados del petróleo, compete al Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del organismo regulador, la fijación de los precios máximos de venta en toda la cadena de comercialización de dichos productos. A partir de la fecha efectiva en que deje de ser monopolio la importación de combustibles derivados del petróleo, el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del organismo regulador, fijará los precios máximos de venta en toda la cadena de comercialización cuando los mismos se encuentren desalineados respecto de la región o la paridad de importación referida en el literal anterior, o se sospeche de existencia de conductas abusivas o colusivas entre los operadores del mercado.

El organismo regulador atenderá la competencia para garantizar igualdad de condiciones entre distribuidores mayoristas, fleteros y estaciones de servicio.

**Artículo 9°.-** La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland retendrá el derecho de propiedad de aquellos bienes que ponga a disposición, por todo el plazo, de las sociedades en que participe.

**Artículo 10.-** Simultáneamente con la constitución de la nueva sociedad, se creará otra, también bajo la forma de sociedad anónima, cuyo capital accionario y gestión corresponderán en un 100% (cien por ciento) a ANCAP. Esta sociedad mantendrá la administración del muelle de La Teja y de las plantas de almacenaje del Interior, situadas en Juan Lacaze, Durazno, Treinta y Tres y Paysandú y, en forma parcial, del parque de tanques de La Teja y de la planta de almacenamiento de La Tablada.

ANCAP prestará servicios de logística a aquellas empresas que el organismo regulador habilite.

A solicitud de ANCAP, corresponderá a dicha sociedad prestar los servicios de la importación de combustible refinado mientras se mantenga el monopolio en la materia.

**Artículo 11.-** Los integrantes del Directorio de la sociedad a conformarse que representen a ANCAP, no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese.

**Artículo 12.-** Facúltase a ANCAP a incorporar a los funcionarios de sus dependencias que así lo soliciten, como empleados de las sociedades que conforme.

La licitación pública internacional que se convoque conforme a lo dispuesto en el artículo 3º de la presente ley, contendrá en su pliego de condiciones una disposición en virtud de la cual la nueva sociedad se obligará a incorporar funcionarios de ANCAP.

**Artículo 13.-** Los funcionarios públicos que opten por incorporarse a las sociedades que conforme ANCAP, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán derecho a la reserva, sin plazo, de su cargo público.

Dicha reserva quedará sin efecto en el caso que el empleado de la nueva sociedad sea cesado por notoria mala conducta o haya configurado causal jubilatoria.

Facúltase a ANCAP a otorgar incentivos al retiro de los funcionarios que se incorporen a la nueva sociedad. Este incentivo podrá ser otorgado durante el primer año de incorporación de los funcionarios de ANCAP a la nueva sociedad, quedando sin efecto la reserva del cargo prevista en el inciso primero de este artículo.

**Artículo 14.-** A partir del momento de su incorporación, los funcionarios públicos involucrados se regirán por el derecho privado, con la única excepción de lo dispuesto por el artículo 12 de la presente ley.

**Artículo 15.-** Cuando se produzca el cese de los funcionarios con reserva del cargo, los mismos tendrán derecho a reincorporarse al cargo correspondiente.

A dichos efectos, el funcionario deberá notificar en forma fehaciente a su organismo de origen el hecho del cese laboral, generando en forma inmediata el derecho a la percepción de sus ingresos, sin perjuicio del destino funcional correspondiente.

**Artículo 16.-** Los funcionarios públicos que hagan uso de la opción dispuesta en el artículo 12 de la pre-

sente ley, a todos los efectos jubilatorios, continuarán siendo considerados funcionarios públicos, conforme a la reglamentación a implementar por el Poder Ejecutivo a dichos efectos.

**Artículo 17.-** Derógase, a partir del 1º de enero de 2006, el monopolio de importación de productos refinados derivados del petróleo.

**Artículo 18.-** Los funcionarios de ANCAP que no se incorporen a las sociedades que esta conforme, mantendrán su calidad de tales y todos los derechos inherentes a la misma, quedando excluidos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996".

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Número 3006.**

**Proyecto aprobado en la Comisión Especial de Servicios Públicos del Senado:**

PROYECTO DE LEY SUSTITUTIVO

**Artículo 1º.** - Derógase el monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de derivados de petróleo, administrados por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) de acuerdo con la Ley N° 8.764 de 15 de octubre de 1931.

**Art. 2º.** - La autorización a la que refiere el artículo 14 de la Ley N° 16.753 de 13 de junio de 1996, respecto de las actividades del artículo primero, requerirá el llamado a licitación pública internacional para operar efectivamente. El procedimiento licitatorio podrá incluir etapas de puja pública entre los oferentes precalificados.

**Art. 3º.** - A los efectos de la constitución de la asociación, ANCAP deberá aprobar un plan básico de

negocios y tendrá la mayoría accionaria de la sociedad así creada, sin perjuicio que podrá encomendar la gestión al socio en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, pliego del llamado y contrato respectivo.

**Art. 4º.** - La participación de ANCAP en la gestión asegurará que las decisiones estratégicas de la sociedad a constituirse deberán contar con su consentimiento.

**Art. 5º.** - A los efectos de lo establecido en el artículo precedente y sin perjuicio de otras que se puedan estipular por ANCAP en el contrato de asociación correspondiente, se consideran decisiones estratégicas:

- a) las que refieren al plan de negocios, referido en el artículo tercero, incluyendo sus inversiones y endeudamiento;
- b) las que autorizan el ingreso de nuevos socios o implican la venta total o parcial de acciones de propiedad de cualquiera de los accionistas;
- c) las que disponen la distribución de utilidades o el pago de dividendos;
- d) el aumento o la disminución de capital;
- e) la enajenación o gravamen total o parcial de los derechos concedidos a la nueva sociedad;
- f) la aprobación de actos en que uno o más directores tengan interés personal o ejerzan la representación de intereses de terceros, personas físicas o jurídicas;
- g) la reforma de estatutos de la sociedad que tuviere por objeto la modificación de las exigencias de mayorías especiales para la aprobación de resoluciones por parte de la asamblea de accionistas o la modificación de las disposiciones referentes a inhabilidades e incompatibilidades de los directores;
- h) cuando se altere las condiciones fijadas en el pliego de condiciones y en los contratos respectivos.

**Art. 6º.** - La sociedad que se conforme de acuerdo a lo dispuesto por el artículo anterior, incluirá en su objeto desarrollar por un plazo máximo de 30 años, actividades de importación, exportación, y refinación de petróleo, distribución, y exportación comercialización de productos refinados, y la importación de estos últimos a partir del 1º de enero de 2006; y sin perjuicio de lo que las partes acuerden en el contrato de sociedad, la misma deberá implementarse bajo las siguientes condiciones:

- a) el precio máximo de venta de los combustibles en puerta de refinería sin considerar impuestos, deberá ser igual al precio de paridad de importación a partir del 31 de marzo de 2004. A tales efectos se compa-

rarán productos de similar clase y calidad y, de no cumplirse esta condición, ANCAP procederá a reclamar el cumplimiento del contrato y podrá por su cuenta y orden importar refinados. Lo dispuesto sin perjuicio de la opinión que al respecto deberá emitir el organismo o autoridad reguladora;

- b) durante el plazo en que se desarrolle la actividad de la nueva sociedad se mantendrá la actividad de refinación en la Refinería propiedad de ANCAP;
- c) las marcas de comercio ("sello") que utilice la nueva sociedad para distinguir, presentar, publicitar, distribuir y comercializar sus productos, utilizarán el nombre y el logotipo e isotipo de ANCAP, sin perjuicio de incluir en la marca el nombre de él o los socios.

**Art. 7º.** - Hasta la fecha efectiva en que deje de ser monopolio la importación de combustibles derivados del petróleo, compete al Poder Ejecutivo con el asesoramiento del organismo regulador la fijación de los precios máximos de venta en toda la cadena de comercialización de dichos productos.

A partir de la fecha efectiva en que deje de ser monopolio la importación de combustibles derivados del petróleo, el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del organismo regulador, fijará los precios máximos de venta en toda la cadena de comercialización cuando los mismos se encuentren desalineados respecto de la región o la paridad de importación referida en el literal anterior, o se sospeche de existencia de conductas abusivas o colusivas entre los operadores del mercado.

Establecerá las normas que aseguren el suministro en calidad y cantidad suficiente, incluyendo las existencias mínimas de seguridad.

El organismo regulador regulará la competencia para garantizar igualdad de condiciones entre distribuidores mayoristas, fleteros y estaciones de servicio.

**Art. 8º.** - Todos los bienes que ANCAP aporte a la sociedad, podrá hacerlo por el plazo de la misma y le serán restituidos al finalizar la misma.

La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland retendrá, al menos, el derecho de nuda propiedad de aquellos bienes que ponga a disposición de las sociedades en que participe.

**Art. 9º.** - Los integrantes de los Directorios de las sociedades de que ANCAP forme parte, no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese.

**Art. 10.** - Simultáneamente con la constitución de la nueva sociedad, ANCAP podrá crear otra también bajo

la forma de sociedad anónima, cuyo capital accionario y gestión corresponderán en un 100% (cien por ciento) a ANCAP. Esta sociedad mantendrá la administración del muelle de La Teja y de las plantas de almacenaje del interior, situadas en Juan Lacaze, Durazno, Treinta y Tres y Paysandú y, en forma que establezca la reglamentación tendrá acceso a facilidades en el parque de tanques de La Teja y la planta de almacenamiento de La Tablada.

ANCAP prestará servicios de logística a aquellas empresas que el organismo regulador habilite.

A solicitud de ANCAP, dicha sociedad le realizará los servicios de la importación de combustible refinado mientras se mantenga el monopolio en la materia.

**Art. 11.** - La regulación del mercado de los combustibles contenida en los actuales contratos de distribución, regirá hasta que fuere sustituida por la que dicte el organismo regulador.

**Art. 12.** - Facúltase a ANCAP a incorporar a los funcionarios de sus dependencias, que así lo soliciten, como empleados de las sociedades que conforme.

La licitación pública internacional que se convoque conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley, contendrá en su pliego de condiciones una disposición en virtud de la cual la nueva sociedad se obligará a incorporar funcionarios de ANCAP.

**Art. 13.** - Los funcionarios públicos que opten por incorporarse a las sociedades que conforme ANCAP, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, tendrán derecho a la reserva, sin plazo, de su cargo público.

Dicha reserva quedará sin efecto en el caso que el empleado de la nueva sociedad sea cesado por notoria mala conducta o haya configurado causal jubilatoria.

Facúltase a ANCAP a otorgar incentivos al retiro de los funcionarios que se incorporen a la nueva sociedad. Este incentivo podrá ser otorgado durante el primer año de incorporación de los funcionarios de ANCAP a la nueva sociedad, quedando sin efecto la reserva del cargo prevista en el inciso primero de este artículo.

**Art. 14.** - A partir del momento de su incorporación, los funcionarios públicos involucrados se regirán por el derecho privado, con la única excepción de lo dispuesto por el artículo 13 de la presente ley.

**Art. 15.** - Cuando se produzca el cese laboral de los funcionarios con reserva de cargo, los mismos tendrán derecho a reincorporarse al cargo correspondiente sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 13.

A dichos efectos, el funcionario deberá notificar en forma fehaciente a su organismo de origen el hecho del cese laboral, generando en forma inmediata el derecho a la percepción de sus ingresos, sin perjuicio del destino funcional correspondiente.

**Art. 16.** - Los funcionarios públicos que hagan uso de la opción dispuesta en el artículo 13 de la presente ley, a todos los efectos jubilatorios, continuarán siendo considerados funcionarios públicos, conforme a la reglamentación a implementar por el Poder Ejecutivo a dichos efectos.

**Art. 17.** - Los funcionarios de ANCAP que no se incorporen a las sociedades que ésta conforma, mantendrán su calidad de tales y todos los derechos inherentes a la misma, quedando excluidos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996.

**Art. 18.** - Derógase, a partir del 1° de enero de 2006, el monopolio de importación de productos refinados derivados del petróleo.

Sala de la Comisión, 11 de diciembre de 2001.

**Francisco Gallinal** (Miembro Informante), **Marina Arismendi** (Discorde), **Danilo Astori** (Discorde), **Alejandro Atchugarry**, **Alberto Brause**, **Ruben Correa Freitas**, **Alberto Couriel** (Discorde), **Reinaldo Gargano** (Discorde), **Luis A. Heber**, **Jorge Larrañaga**, **Enrique Rubio** (Discorde), **Wilson Sanabria**. Senadores.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 144, Tomo 409.**

### Discusión en la Cámara de Senadores

#### **Sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2001**

##### **Senador Francisco Gallinal (miembro informante):**

“Nosotros consideramos que el proyecto que presentó la bancada de senadores del Partido Colorado –que desde luego resolvía el problema al derogar los monopolios de la importación de petróleos y de refinados- no era suficiente para encarar un tema de esta envergadura. Entendimos que había que parlamentarizarlo y no recorrer el camino, legítimo, de eliminar los monopolios en esta materia, lo que con la aplicación del artículo 14 de la ley relativa a la desmonopolización de los alcoholes, habilitaba a que el

Poder Ejecutivo y la ANCAP en forma conjunta y a nivel administrativo definieran todos y cada uno de los pasos futuros en lo que a asociación se refiere”.

“Como señalamos en alguna oportunidad, para el Partido Nacional es muy importante recorrer un camino como éste para evitar repetir sucesos ocurridos en ocasión de otras reformas, como la Ley de Empresas Públicas del año 1992, que propiciaba la conformación de sociedades de economía mixta para distintas áreas de la vida del país, pero que quizás entonces no se brindó la explicación suficiente acerca del beneficio correspondiente”.

“Bajar el precio de los combustibles es una obsesión de este proyecto y de esta colectividad política, pero no es una obsesión de hoy, sino que tiene muchos años; su manifestación más importante se registró durante el gobierno del Partido Nacional. Basta examinar las gráficas del valor de los combustibles, antes, durante y después del gobierno del Partido Nacional, y se podrán observar diferencias notorias. Fue también una obsesión durante esta administración y no pocos problemas nos generó aquel aumento de los combustibles de comienzos de año, como los compañeros del Senado lo recordarán, cuando el Partido Nacional tenía una posición absolutamente contraria a la decisión del Poder Ejecutivo de aquella instancia”.

“El proceso de negociación comenzó cuando nosotros presentamos nuestro proyecto; después, se solicitaron distintas prórrogas por parte de senadores del Frente Amplio, a efectos de tomar una opinión definitiva sobre el tema, en la eventualidad de presentar proyectos alternativos, lo cual se produjo por parte de los senadores que mencioné. Con los textos a la vista, iniciamos una suerte de negociación que culminó en un proyecto que no se aprobó, porque no se llegó a votar en ninguna de sus instancias, pero que quedó allí, arriba de la mesa, consensuado, en la sesión que la comisión celebró el 7 de diciembre. Buena parte de las consideraciones que surgen de los aportes realizados por los señores senadores Couriel, Astori y Rubio han sido recogidas en el proyecto de ley que hoy está a consideración del Senado, por una razón muy sencilla: porque lo que para nosotros era bueno el viernes, lo sigue siendo hoy y, también, porque bajo ningún concepto el proyecto a que habíamos arribado –y con respecto al cual nos habíamos preparado para su aprobación en la jornada del viernes 7 de diciembre- era un híbrido que metía en una bolsa los aportes, las ideas, del Partido Nacional, más las del Poder



Ejecutivo, más las del Partido Colorado, más las de los senadores a que hemos hecho referencia. No; era el producto del convencimiento de que allí estaban plasmados los objetivos que buscábamos todos y cada uno de los que participamos en la elaboración de este proyecto”.

**Senador Reinaldo Gargano:**

“...discutimos durante mucho tiempo en torno a los borradores y me parecía que era una cuestión central de mi fuerza política y de mi partido –y así lo manifesté en un planteo que trasladé a mis compañeros del Encuentro Progresista-Frente Amplio- tratar de que este tema se discutiera también a raíz de una propuesta nuestra, es decir, de una visión acerca del futuro que nosotros queríamos para ANCAP”.

**Senador Rafael Michelini:**

“Hay una razón que no está escrita y es que reconozco que hasta el viernes pasado o hasta el día de ayer, la coalición de gobierno estaba embarcada en que este proyecto estuviera respaldado por un consenso social importante. Aquí hubo propuestas de varios senadores, se trabajó en comisión, se llegó a un texto tentativo y finalmente es éste el que se terminó aprobando. Entonces, como una fuerza importante de 12 senadores decide no acompañar esta iniciativa, la coalición tiene todo el derecho de decir que hay que ir a una propuesta diferente. Pero también el Nuevo Espacio tiene derecho, por más que sólo tenga un senador, de decir que va a apoyar tal o cual propuesta. Lo cierto es que, independientemente de los votos en el Senado, la propuesta del viernes pasado tiene más consenso que la que hoy va a impulsar la coalición de gobierno”.

**Polémica Gallinal-Michelini**

**Gallinal:** “Con respecto a los consensos, pienso que son importantes, pero más lo es que se traduzcan en votos”. [...] “...quizás un diario no recoja con exactitud sus palabras, pero me parece que está fuera del contexto de los proyectos presentados que se exprese que según el señor senador Michelini –al respecto, estaremos a lo que él nos diga- el proyecto del Partido Nacional, que hace suyo el gobierno, es muy malo y el propuesto por los señores senadores Couriel, Astori y Rubio es muy bueno. En realidad, tal como me decía recién la señora senadora Pou, si observamos los tres proyectos –el de Michelini, el consensuado del 7 de diciembre y el del Partido Nacional que está

convenido con el Partido Colorado y el Poder Ejecutivo- nos recuerda aquellos juegos de las revistas que consisten en encontrar las siete diferencias, para lo cual hay que pasar más de media hora buscándolas. Siempre ocurre que una de ellas se encuentra enseguida, como es el caso del artículo 1º, pero las otras seis son muy difíciles de encontrar, porque no hay diferencias de fondo como para expresar que una iniciativa es muy buena y la otra muy mala”.

**Michelini:** “...si el señor senador Gallinal no encuentra diferencias entre los proyectos, lo invito a que vote la propuesta que he presentado en solitario. Si él no tiene diferencias conmigo, le pido que me acompañe; yo sí tengo diferencias con él, que no quiere entender, y no hay palabras para que lo entienda”. [...] “Entre un proyecto malo y uno bueno, no se trata de encontrar las siete diferencias, porque la diferencia es mayor. ¿Cuál es la diferencia mayor? Que en la propuesta inicial no se hace hincapié en el tema del socio, para qué se asocia y cuál es el objetivo estratégico. Llegado el caso, prefiero no asociarme”.

**Gallinal:** “...si el artículo 1º hace a la cuestión, lo incorporamos y contamos con el voto del señor senador Michelini y del Nuevo Espacio. Personalmente, desde ya le digo que sí lo podemos agregar, aunque debemos consultar a los demás miembros de la comisión”.

**Michelini:** “En el día de hoy tomé contacto con integrantes de la comisión y les planteé basarnos en la propuesta tentativa del 7 de diciembre, a lo que se me contestó negativamente. En este momento, hago el mismo planteo y me gustaría que se me diga en qué artículos de la propuesta del 7 de diciembre hay dificultades. Si es aceptable para mí, estaríamos votando todos los que creemos que la propuesta del 7 de diciembre es buena, más allá de aquellos que, por razones partidarias, no pueden acompañarla, porque los partidos han anulado esa posibilidad. Pero vamos a eso. No se trata de incorporar o agregar tal o cual artículo, sino del mismo planteo realizado hoy a las 14 horas, es decir, tener en cuenta la propuesta tentativa del 7 de diciembre. Reitero que me respondieron que la posibilidad estaba cerrada, pero es la que discutimos y conversamos entre todos y la que el señor senador Gallinal estaba dispuesto a votar el día viernes”.

**Senador Luis Alberto Heber:**

“Estas reflexiones que hago sobre lo que se ha venido discutiendo también descansan en la creencia de un llamado que me preocupó en la instancia del presupuesto, cuando todos mencionan lo que fue la votación de aquella hoja de ruta donde se incluyeron algunos artículos que tienen que ver con las empresas públicas. En aquel momento escuchamos una reflexión del señor senador Astori que realmente me preocupó, porque dijo que así no se hacían estas cosas, y que se debía tener en cuenta al 40% de la opinión pública de este país, que está representada en el Encuentro Progresista. La verdad es que si bien necesitábamos votar y sancionar una serie de normas, la reflexión del señor senador Astori me preocupó y, como fuerza política, me llevó a abrir instancias de diálogo, dentro de mi partido, porque es muy válido que una fuerza política del país que representa el 40% de su electorado, quiera hablar, discutir y participar de estos procesos. Sin embargo, cuando uno los hace participar, discutir, opinar, dialogar y acordar, dicen que no”.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 144, Tomo 409.**

**Sesión extraordinaria del 12 de diciembre de 2001**

**Senador Alberto Couriel:**

“¿Por qué digo que perdí y gané? Perdí si pensamos en que mi organización política no me acompaña en mi posición. Pero también gané porque, como voy a demostrar después, hay tres temas centrales que propuso el Frente Amplio, que no estaban en el proyecto de ley del Partido Colorado ni en el del Partido Nacional, que se mantienen. Pienso que esas medidas que se mantienen son buenas para el país y me siento muy contento por ello. Esta discusión comenzó, como dijo el señor senador Atchugarry, con un proyecto del Partido Colorado que tenía un solo artículo relativo a la desmonopolización de la importación de crudo y de la refinería. Pero luego llegó un proyecto del Partido Nacional, y lo que dice éste es que hay que discutir la asociación en el ámbito parlamentario. De eso es de lo que nos agarramos nosotros, porque el Frente Amplio –y es un error político, como lo demostraré después- con el 40% de los votos, no puede estar fuera de las instituciones estatales básicas. No tenemos directores en ANCAP, cuando deberíamos tenerlos”.

“...teníamos que enfrentar la posibilidad de que en el país siguiera predominando una posición relativamente fuerte en el campo de los medios de comunicación y en el de la ideología imperante, de liberalización del combustible refinado que hiciera desaparecer ANCAP. Esto era lo que estaba en el contexto y lo que nos obligaba mucho más a tratar de participar en un proyecto de ley que nos asegurara nítida y claramente que no se desmonopolizaran durante un tiempo determinado los combustibles refinados y derivados del petróleo y así no desapareciera ANCAP”.

“En consecuencia, frente a esta situación, la dirección del Frente Amplio, su Mesa Política, nos dijo ‘Sí a la asociación en determinadas condiciones’. A partir de allí tratamos de elaborar, conjuntamente con otros compañeros, un proyecto de ley, una articulación, ya que es el único proyecto articulado que hay. Francamente, nadie me mandó articular, pero hice el esfuerzo y otros compañeros, como es el caso de los señores senadores Astori y Rubio, ayudaron, corrigieron, mejoraron y limpiaron la iniciativa; claro que lo hicieron, y lo hicieron muy bien. ¿Qué buscábamos allí? En primer lugar partíamos de esa resolución de asociación en determinadas condiciones y tomamos en cuenta todas y cada una de las que solicitaba el Frente Amplio y que pudiesen ser practicables. Una de esas condiciones disponía que el primer elemento era la unidad reguladora, el marco regulatorio. Es verdad, pero el Frente Amplio tiene una posición negativa respecto del marco regulatorio del Poder Ejecutivo o de la coalición y, a la vez, no tiene una propuesta afirmativa para presentar. Por lo tanto, era imposible poder utilizar ese elemento”.

“...no es fácil pensar en acuerdos o alianzas cuando, después de nombrar a los integrantes de los entes autónomos, seguimos teniendo dificultades para designar a los miembros del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral. ¿Qué le puedo expresar a un compañero del Frente Amplio cuando me dice que voy a acordar y me pregunta por qué no lo hago sobre el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral? ¿Qué le contesto a ese movimiento político que, de pronto, está en contra del acuerdo, cuando me dice que los cargos del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral no se pueden llenar porque nos ponen dificultades, aunque ellos nos corresponden en función de la representación proporcional de la elección?”

**Senador Enrique Rubio:**

“La otra experiencia que viví simultánea a esta, fue la del puerto. La conclusión a la que llegué, fue la siguiente: si con respecto a todos los temas siempre se juega al todo o nada y, en determinado momento, cuando están maduras las condiciones para encontrar una solución de acuerdo –que no es el punto de partida de ninguna de las partes, pero que reflejan intereses muy importantes de distintos actores políticos y sociales- no se sigue ese camino, se corre el riesgo de quedar sin nada. Creo que hay terrenos en los que tenemos diferencias profundas e irreversibles; gobierno y oposición estamos bastante enfrentados en ciertas situaciones. En estos casos, será la gente la que decidirá. Me refiero, por ejemplo, al plebiscito sobre las telecomunicaciones. No creo que en todos los temas, cuando hay diferencias, se deba seguir la misma estrategia, porque esto siempre conduce a una confrontación: todo o nada, y el que corre el riesgo de verse profundamente perjudicado es, en primer lugar, el país y, en segundo término, la fuerza política que integro”.

**Senador José Korzeniak:**

“Cuando la coalición de gobierno de los partidos Nacional y Colorado insiste mucho en buscar la actuación, la colaboración o el consenso de nuestra fuerza política, yo desconfío. ¿Por qué desconfío? En absoluto por prejuicio ideológico; desconfío porque una de las fuentes que tiene el conocimiento para adoptar actitudes es repasar lo sucedido históricamente. Los partidos Nacional y Colorado nunca consultaron al Frente Amplio para integrar los entes autónomos cuando tuvieron dudas -¡y vaya si las tuvieron!- y problemas internos, ni para aprobar las leyes de presupuesto, que vaya si son importantes porque son el programa quinquenal de la economía, ni para sancionar las leyes de rendiciones de cuentas, que hace unos cuantos años están reducidas a un solo artículo donde se dice que todo lo que se había programado estaba muy bien y no hay necesidad de modificar ni siquiera lo indispensable. En estos casos, jamás fue consultada nuestra fuerza política y tampoco lo fue para los dos ajustes fiscales que se hicieron, ni se buscó que se acompañara o que se encontrara una política de consenso o, como está de moda decir –con una enciclopédica impropiedad gramatical- políticas de Estado. Digo esto porque todas las políticas son de Estado, cualquiera sea el órgano que se pronuncie; si se pronuncia, la decisión es imputable al Estado. Creo que lo que se quiere decir en este caso es política de gobierno y no partidaria...”

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 145, Tomo 409.**

**Sesión extraordinaria del 13 de diciembre de 2001**

**Senador José Mujica:**

“Acá hubo un discurso oficial cuando se inició el gobierno, en el que se sostuvo que si se iba a ir a las transformaciones del Estado, se tenía que tener de suyo que este era un brutal problema nacional, y como tal, cuando se discutió la integración de los directorios, se cometió un error de carácter partidario ante un problema que era nacional. Siempre hemos tenido que andar robando información y desconfiando de ella porque no se nos dio parte en el asunto. Quedamos como ‘de segunda’, ignorados, y desde ese momento se comenzó a establecer, de hecho, la política de desconfianza. Se tuvo un discurso contradictorio, aparentemente amplio pero, sin embargo, en los hechos, segregador”.

**Senador Danilo Astori:**

“Empezamos este procedimiento con el presidente de ANCAP informándonos acerca de su concepción sobre los cambios y un proyecto de ley en donde había una propuesta de desmonopolización y nada más”. [...] “Después se fueron sucediendo los borradores [...] pero todo el proceso estaba concebido como para hacerse fuera del parlamento. Luego hubo un punto de inflexión: la presentación del proyecto del Partido Nacional, que aportó, inauguró toda una nueva etapa positiva de esta discusión al brindarnos una estructura para discutir aquí, en el parlamento, que es, también en mi modesta opinión, el mérito fundamental, además de aportes específicos sobre algunos temas, particularmente en defensa de los derechos laborales de los trabajadores. Pero nos daba una estructura general para empezar allí a volcar el contenido que los distintos integrantes de la Comisión Especial de Servicios Públicos entendíamos conveniente. Y así sucedió. Luego, ingresamos en una tercera etapa de trabajo, a nuestro criterio, muy fructífera, porque allí se demostró que es posible lograr acuerdos entre diferentes fuerzas político partidarias, aunque en el momento de la definición existan dificultades para concretarlas. Pero estuvimos tan cerca de ello, que quedó demostrado que hay que persistir en este esfuerzo. Me adelanto a sugerir que esta frustración no nos inhiba de seguir, una y otra vez, intentando cristalizar, hasta el final, acuerdos de este tipo”.

## **Polémica Gallinal-Michelini**

**Gallinal:** “...me parece digno de elogio el esfuerzo argumental que hace el señor senador Michelini por sacar la pata del lazo para no votar el proyecto de ley”. [...] “Si la Mesa Política del Frente Amplio hubiera decidido dejar en libertad de acción a sus senadores o hubiera aceptado el proyecto de ley, estarían votando los señores senadores Couriel, Astori y Rubio, así como también el señor senador Michelini”. [...] “Pongamos las cosas en su lugar, porque el señor senador Michelini ha encontrado tantas diferencias entre los proyectos que, confieso, me asombra. Parecería que estuviera asimilando los proyectos de ley a las obras de arte, porque el autor las hace y luego la interpretación y las conclusiones quedan libradas a la imaginación de la persona que las ve”. [...] “Recuerdo, asimismo, que cuando el señor senador Michelini hizo una larga exposición en función del artículo 1º que hemos eliminado, y dijo que ahí estaba la filosofía del proyecto de ley elaborado por los señores senadores referidos, la base de todo lo que estábamos armando, le contestamos: ‘Muy bien; para lograr su voto, ya que no está sometido a la disciplina partidaria, incluimos el artículo 1º. Sin embargo, nos respondió que no, pues también quería la inclusión del 1º, del 2º, del 3º, del 5º y del 8º. Comprendo el esfuerzo que hace el señor senador Michelini para explicarnos por qué no vota, pero ya sabemos cuál es el motivo”.

**Michelini:** “Llegamos a un preacuerdo el viernes 7 de diciembre. Si el Frente Amplio votaba ese proyecto de ley, lo acompañaba en el día de hoy, pero como decidió otra cosa, el señor senador Gallinal fue a un proyecto anterior sin consultar al resto de los integrantes de la comisión que, por más que tengamos una ponderación política menor, trabajamos de buena fe en su seno. Cabe expresar que expresamente le dije a dicho señor senador que estaba dispuesto a votar ese preacuerdo y a poner la cara por él, porque era un buen proyecto. Pero el señor senador Gallinal me dijo: ‘Ya estamos en otra cosa; fuimos a un proyecto anterior, aunque vamos a incorporar varios artículos’. Lo mismo ocurrió con señores senadores del Partido Colorado. Me refiero a que tomaron una decisión política: ‘No está el Frente Amplio y, por tanto, no nos interesa el Nuevo Espacio’”. [...] “En sala, el señor senador Gallinal oferta a este humilde senador, casi con una actitud de caridad, incluir el artículo 1º, cuando hay varios artículos en los que insistí y respecto a los cuales hay una propuesta presentada, que toma como base sustancial el proyecto de ley de los señores senadores Couriel y Astori...” [...] “No

tengo ningún inconveniente en volver al texto del 7 de diciembre, ya que estoy dispuesto a votarlo”.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N°146, Tomo 409.**

### **Discusión en la Cámara de Representantes**

#### **Sesión extraordinaria del 27 de diciembre de 2001**

##### **Diputado Martín Ponce de León:**

“...¿cómo no vamos a entender que dentro de nuestra propia fuerza prime una mayoría que tiene como uno de sus sustentos la desconfianza en la coalición de gobierno, a la que, desde el punto de vista político, sentimos en una vereda distinta a la que nos toca estar, que, sin duda, es la de la oposición? ¿Cómo no vamos a sentir que, sin perjuicio de buscar acuerdos, exista una desconfianza que a veces provoca reacciones automáticas, que podemos no compartir, pero que debemos entender, cuando esta fuerza política que, como se expresaba hace algunos días, tiene el 40% de los votos –alguien decía ‘de las acciones’-, no tiene por ejemplo ni un solo integrante entre los cinco directores de ANCAP? Naturalmente, es muy distinto participar de los acontecimientos desde adentro que tener que enterarse después. Pero no solo eso: ¿cómo no se va a entender la desconfianza, cuando hasta el día de hoy no se ha cambiado la integración del Tribunal de Cuentas ni de la Corte Electoral? Yo pregunto y quiero que me digan por qué no se ha cambiado”.

##### **Diputado Sebastián Da Silva:**

“Si el Frente Amplio no vota este proyecto no es culpa de los blancos ni de los colorados; eso está más que claro. Siguiendo el razonamiento del señor diputado Pintado, uno no puede admitir que por hacer esa especie de catarsis pública en este parlamento, tengamos algo que ver partidos que en el Senado propusimos todos los ámbitos de negociación que a la postre fueron confluyendo en este proyecto”.



**Diputada Silvana Charlone:**

“Nos hubiera gustado construir una política de Estado a partir del hecho de habernos puesto de acuerdo en cuanto al destino de ANCAP, pero cada uno piensa como piensa y busca las garantías que necesita. No se puede construir políticas de Estado sobre la base de la confianza. Yo no estoy acá para confiar en lo que me diga alguien que tiene un cargo o una investidura, y yo después lo puedo llamar a responsabilidad política; pero también sé lo que pasa con las responsabilidades políticas, pues estamos cansados de presenciar llamados a sala y a comisión que terminan, como se dice, sin consecuencias políticas. Entonces, antes de construir acuerdos busco garantías. Además, en definitiva, tenemos visiones de país distintas”.

**Diputado Doreen Ibarra:**

“Sin duda, la modificación o la reestructura de las empresas públicas requiere los mayores consensos y acuerdos posibles, y me da la sensación de que los últimos gobiernos en nuestro país han tenido una actitud como de apropiación privada de las empresas públicas. Me da la sensación de que los dos partidos políticos –en este caso, la coalición de gobierno- entienden que, de acuerdo con las votaciones, con la historia y con la trayectoria de ambos, tienen la propiedad privada de las empresas públicas en lo que tiene que ver con su administración, su gestión y con la participación del resto de la sociedad”. [...] “Esta actitud de apropiación corporativa de los partidos tradicionales, de alguna forma, nos elimina o nos retacea la posibilidad de tener una información detallada, al día, de lo que pasa en esas empresas, y muchas veces tenemos que estar supeditados a la información que nos proporcione el directorio –no dudamos de los datos que nos brinda-, los sindicatos o algún jerarca o funcionario de confianza”.

**Diputado Juan José Bentancor:**

“Con respecto a lo que nos está pasando para no poder concretar una política de Estado, aquí se ha dicho –no quiero abrumarlos- que del otro lado están los que deberían mover las piezas, y hay algunas que no se han movido por distintas razones. No se han movido las de organismos de control –que son importantes- y no se acaban de definir sus integraciones. Hay algo que es increíble: desde 1989 no participamos en los directorios de las empresas públicas”.

**Diputado Julio Silveira:**

“Por suerte, para este proyecto que tuvo un proceso curioso –porque para su desarrollo, para su estructuración contó con la colaboración de todo el intelecto que compone el sistema político-, la llegada tarde de los elementos más reaccionarios que nuestra sociedad tiene –en el sentido de reaccionar frente a cosas- ha sido en beneficio, precisamente, de toda la sociedad, pues nos ha permitido contar con el intelecto de esos ciudadanos, de esos senadores que, cuando esos elementos que reaccionan frente a todo lo que aquí se quiere modificar cayeron en la cuenta, advirtieron lo que estaba pasando, la barbaridad que se estaba haciendo –desde el punto de vista de esa posición tan estrecha y pequeña-, ya habían hecho su aporte, el cual, por suerte, quedó plasmado en este proyecto de ley”.

**Diputado Alejo Fernández Cháves:**

“El señor diputado Bentancor se quejaba de la falta de participación que existe en varios ámbitos gubernativos. Diría que esta ley es, precisamente, un ejemplo de coparticipación de todos los partidos. ¡Si habrá habido coparticipación, que parte de los artículos 1º, 3º, 6º y 12 y la totalidad de los artículos 4º, 5º y 10 fueron realizados por la pluma de su compañero de partido, el señor senador Astori, e inclusive por los compañeros de grupo del señor diputado Bentancor, los señores senadores Couriel y Rubio! Consecuentemente, este es un ejemplo de proyecto de ley en el que se coparticipó”.

**Diputado José María Mieres:**

“...hemos oído críticas acérrimas en cuanto a que se dejan muchas cosas para resolver al directorio de ANCAP. ¡Pero fíjense qué curioso! Aquí hay varios artículos que se refieren a los funcionarios de ANCAP y, entonces, por no dar la mayoría de dos tercios que precisarían tanto el Senado como esta cámara para asegurar a los funcionarios la reserva de sus cargos, tiene que establecerse en el proyecto ‘facúltase’. Fíjense en la contradicción. Se critica que se dan muchas libertades al directorio de ANCAP, lo que podría ser perjudicial, pero sin embargo, cuando se pueden controlar resoluciones de ese directorio a través del parlamento, no se votan”.

**Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Número 3006.**

## Ley Nº 17.448

### ANCAP

#### DERÓGASE EL MONOPOLIO DE LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y REFINACIÓN DE PETRÓLEO CRUDO Y EL DE EXPORTACIÓN DE DERIVADOS DE PETRÓLEO.

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

#### DECRETAN:

Artículo 1º.- Derógase el monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de derivados de petróleo, establecidos a favor del Estado y administrados por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) de acuerdo con la Ley Nº 8.764, de 15 de octubre de 1931.

Esta disposición se hará efectiva a partir del acto administrativo de adjudicación del proceso referido en el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 2º.- La autorización a la que refiere el artículo 14 de la Ley Nº 16.753, de 13 de junio de 1996, respecto de las actividades del artículo 1º de la presente ley, requerirá el llamado a licitación pública internacional para operar efectivamente. El procedimiento licitatorio podrá incluir etapas de puja pública entre los oferentes precalificados.

Artículo 3º.- A los efectos de la constitución de la asociación, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) deberá aprobar un plan básico de negocios y tendrá la mayoría accionaria de la sociedad así creada, sin perjuicio que podrá encomendar la gestión al socio en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, pliego del llamado y contrato respectivo.

Artículo 4º.- La participación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) en la gestión asegurará que las decisiones estratégicas de la sociedad a constituirse deberán contar con su consentimiento.

Artículo 5º.- A los efectos de lo establecido en el artículo precedente y sin perjuicio de otras que se pueden estipular por la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) en el contrato de asociación correspondiente, se consideran decisiones estratégicas:

- A) Las que refieren al plan de negocios, referido en el artículo 3º de la presente ley, incluyendo sus inversiones y endeudamiento.
- B) Las que autorizan el ingreso de nuevos socios o implican la venta total o parcial de acciones de propiedad de cualquiera de los accionistas, con excepción de las acciones de ANCAP cuya participación en la sociedad se definen en el artículo 3º de la presente ley.
- C) Las que disponen la distribución de utilidades o el pago de dividendos.
- D) El aumento o la disminución de capital.
- E) El gravamen total o parcial de los derechos concedidos a la nueva sociedad.
- F) La aprobación de actos en que uno o más directores tengan interés personal o ejerzan la representación de intereses de terceros, personas físicas o jurídicas.
- G) La reforma de estatutos de la sociedad que tuviere por objeto la modificación de las exigencias de mayorías especiales para la aprobación de resoluciones por parte de la asamblea de accionistas o la modificación de las disposiciones referentes a inhabilidades e incompatibilidades de los directores.

H) Cuando se alteren las condiciones fijadas en el pliego de condiciones y en los contratos respectivos.

**Artículo 6º.-** La sociedad que se conforme de acuerdo a lo dispuesto por el artículo anterior, incluirá en su objeto **desarrollar** por un plazo máximo de 30 (treinta) años, actividades de importación, exportación, y refinación de petróleo, **distribución**, y exportación, comercialización de productos refinados, y la importación de estos últimos a partir del 1º de **enero** de 2006; y sin perjuicio de lo que las partes acuerden en el contrato de sociedad, la misma deberá **implementarse** bajo las siguientes condiciones:

- A) El precio máximo de venta de los combustibles en puerta de refinería sin considerar impuestos, deberá ser igual al precio de paridad de importación a partir del 31 de marzo de 2004. A tales efectos se compararán productos de similar clase y calidad y, de no cumplirse esta condición, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) procederá a reclamar el cumplimiento del contrato y podrá por su cuenta y orden importar refinados. Lo dispuesto es sin perjuicio de la opinión que al respecto deberá emitir el organismo o autoridad reguladora.
- B) Durante el plazo en que se desarrolle la actividad de la nueva sociedad se mantendrá la actividad de refinación en la Refinería propiedad de ANCAP.
- C) Las marcas de comercio ("sello") que utilice la nueva sociedad para distinguir, presentar, publicitar, distribuir y comercializar sus productos, utilizarán el nombre y el logotipo e isotipo de ANCAP, sin perjuicio de incluir en la marca el nombre del o los socios.

**Artículo 7º.-** Hasta la fecha efectiva en que deje de ser monopolio la importación de combustibles derivados del petróleo, compete al Poder Ejecutivo con el asesoramiento del organismo regulador la fijación de los precios máximos de venta en toda la cadena de comercialización de dichos productos.

A partir de la fecha efectiva en que deje de ser monopolio la importación de combustibles derivados del petróleo, el Poder Ejecutivo con el asesoramiento del organismo regulador, fijará los precios máximos de venta en toda la cadena de comercialización cuando los mismos se encuentren desalineados respecto de la región o la paridad de importación o cuando se presuma la existencia de conductas abusivas o colusivas entre los operadores del mercado.

Establecerá asimismo las normas que aseguren el suministro en calidad y cantidad suficiente, incluyendo las existencias mínimas de seguridad.

El organismo regulador reglamentará la competencia para garantizar igualdad de condiciones entre distribuidores mayoristas, fleteros y estaciones de servicio.

**Artículo 8º.-** Todos los bienes que la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) aporte a la sociedad, podrá hacerlo por el plazo de la misma y le serán restituidos al finalizar la misma.

La ANCAP retendrá, al menos, el derecho de nuda propiedad de aquellos bienes que ponga a disposición de las sociedades en que participe.

**Artículo 9º.-** Los integrantes del Directorio de la sociedad a conformarse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2º de la presente ley, que representen a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese.

**Artículo 10.-** Simultáneamente con la constitución de la nueva sociedad, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) por sí misma o por la vía de una sociedad anónima a crearse, cuyo capital accionario y gestión le pertenecerán en un 100% (cien por ciento), mantendrá la administración del muelle de La Teja y de las plantas de almacenaje del interior, situadas en Juan Lacaze, Durazno, Treinta y Tres y Paysandú y, en la forma que establezca la reglamentación tendrá acceso a facilidades en el parque de tanques de La Teja y la planta de almacenamiento de La Tablada.

En caso de crearse la sociedad referida en el primer inciso, la misma realizará a solicitud de ANCAP los servicios de la importación de combustible refinado mientras se mantenga el monopolio en la materia.

**Artículo 11.-** La regulación del mercado de los combustibles contenida en los actuales contratos de distribución, **regirá hasta que fuere sustituida** por la que dicte el organismo regulador.

**Artículo 12.-** Derógase a partir del 1º de enero de 2006 el monopolio de importación de productos refinados derivados del petróleo. Dicha derogación solamente se hará efectiva en el caso de dictarse el acto administrativo de adjudicación referido en el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley.

**Artículo 13.-** Facúltase a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) a incorporar a los

funcionarios de sus dependencias, que así lo soliciten, como empleados de las sociedades que conforme.

La licitación pública internacional que se convoque conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley, contendrá en su pliego de condiciones una disposición en virtud de la cual la nueva sociedad se obligará a incorporar funcionarios de ANCAP.

**Artículo 14.-** Facúltase a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) a reservar sin plazo el cargo público de aquellos de sus funcionarios que opten por incorporarse a las sociedades que conforme.

Dicha reserva quedará sin efecto en el caso que el empleado de la nueva sociedad sea cesado por notoria mala conducta o haya configurado causal jubilatoria.

ANCAP queda facultada, asimismo, a otorgar incentivos al retiro de los funcionarios que se incorporen a la nueva sociedad. Este incentivo podrá ser otorgado durante el primer año de incorporación de los funcionarios de ANCAP a la sociedad, quedando sin efecto la reserva del cargo prevista en el inciso primero de este artículo.

**Artículo 15.-** A partir del momento de su incorporación, los funcionarios públicos involucrados se regirán por el derecho privado, con la única excepción de lo dispuesto por los artículos 14 y 17 de la presente ley.

**Artículo 16.-** En caso que la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) haga uso de la facultad que se le otorga por el artículo 14 de la presente ley y se produzca el cese laboral de los funcionarios con reserva de cargo, estos tendrán derecho a reincorporarse al mismo.

A dichos efectos, el funcionario deberá notificar en forma fehaciente a su organismo de origen el hecho del cese laboral, generando en forma inmediata el derecho a la percepción de sus ingresos, sin perjuicio del destino funcional correspondiente.

**Artículo 17.-** Los funcionarios públicos que hagan uso de la opción dispuesta en el artículo 14 de la presente ley, a todos los efectos jubilatorios, continuarán siendo considerados funcionarios públicos, conforme a la reglamentación a implementar por el Poder Ejecutivo a dichos efectos.

**Artículo 18.-** Los funcionarios de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) que no se incorporen a las sociedades que ésta conforme, mantendrán su calidad de tales y todos los derechos inherentes a la misma, quedando excluidos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Nº 16.736, de 5 de enero de 1996.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 27 de diciembre de 2001.

GUSTAVO PENADÉS,  
Presidente.  
Horacio D. Catalurda,  
Secretario.

MINISTERIO DEL INTERIOR  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA  
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS  
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA  
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA  
MINISTERIO DE TURISMO  
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
MINISTERIO DE DEPORTE Y JUVENTUD

Montevideo, 4 de enero de 2002.

Cúmplase, acútese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos.

BATLLE.  
DANIEL BORRELLI.  
GUILLERMO VALLES.  
ALBERTO BENSIÓN.  
LUIS BREZZO.  
ANTONIO MERCADER.  
LUCIO CACERES.

SERGIO ABREU.  
ÁLVARO ALONSO.  
LUIS FRASCHINI.  
GONZÁLO GONZÁLEZ.  
ALFONSO VARELA.  
CARLOS CAT.  
JAIME TROBO.

Fuente: Poder Legislativo, [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).

### **Entrevista a Francisco Gallinal (14/05/2009)**

**¿Qué motivos existían a su juicio en el contexto del año 2001 para asociar a ANCAP con capitales privados?**

Los mismos motivos que existen hoy y que son un problema para el país desde hace muchísimos años. El Uruguay es un país que, al menos por ahora, no es productor de petróleo. Esa es una carencia muy importante que nos obliga a comprar petróleo en el exterior, y a tomarlo a los precios que nos ofrece el mercado. Como consecuencia de ello, el valor de los combustibles es muy alto en el país. Eso significa un obstáculo para todo el aparato productivo nacional, un costo elevado en la vida de los hogares, y hay que buscar una solución. Además, el ente autónomo ANCAP le genera costos muy importantes al país por el mantenimiento de todas sus plantas, de su personal. Todos esos son elementos que obligan –no solamente obligaban- a tomar una decisión, porque el Uruguay en esa situación no puede seguir.

**En aquel momento, incluso en el seno del gobierno, existía la postura tal vez un poco más ortodoxa que apuntaba a la libre importación de petróleo en forma directa, algo así como exponerse a la competencia sin el paso de la asociación, que fue el que finalmente se buscó adoptar. Usted era un partidario del camino de la asociación más que de la libre importación directa. ¿Cuál sería la razón y la diferencia fundamentalmente entre un camino y otro?**

La iniciativa del Poder Ejecutivo consistía en un proyecto de ley de un único artículo que decía “derógase el monopolio que tiene ANCAP referido a la importación de petróleo”. Y a partir de allí venían todas las demás consecuencias. Nosotros entendimos que si bien era necesario derogar el monopolio y permitir la libre importación de petróleo –y como consecuencia de ello la libre importación de los derivados del petróleo que también cae dentro del monopolio- era mejor para los intereses del país atravesar por un proceso de transición que nos permitiera contemplar, por un lado, la posibilidad cierta de bajar el precio de los combustibles, pero por otro lado no darle un golpe definitivo a ANCAP. Teníamos la experiencia de lo que había sido la Ley de Empresas Públicas en el año 1992, en donde se intentó acusar al gobierno de vender el patrimonio nacional, cuando en realidad lo que se hacía era buscar huir de los monopolios estatales que nos complicaban enormemente el desarrollo. Entonces dijimos, para evitar una postura de aquellas características, para evitar la radicalización de las posiciones, para buscar una política consensuada en materia de combustibles, vamos a tratar de elaborar una ley que establezca la derogación del monopolio a partir del momento en que esté constituida una nueva sociedad que tenga como principal accionista a ANCAP, y de esa

manera démosle los instrumentos en función de los cuales pueda competir en el mercado. De ahí surge la iniciativa, que consiste básicamente en establecer una licitación pública internacional desde la propia ley para la asociación de ANCAP, las condiciones de la asociación, la participación necesaria del Estado, y mantener el monopolio para la nueva asociación por un determinado lapso, de manera que su gestión se fortalece. Y luego sí, posibilitar el ingreso de otros competidores, pero que sea en igualdad de condiciones. Se dijo muchas veces que hay que defender al ente petrolero. Nosotros señalábamos que ANCAP es ente, sí, pero no petrolero. Si hubiera sido un ente petrolero capaz que no había necesidad de legislar. Pero el gran problema es que no tenemos petróleo en el Uruguay. Entonces, había que buscar la asociación, y que esa asociación fuera con uno que sí fuera productor de petróleo, porque eso nos iba a facilitar enormemente el objetivo final, que era la baja de los precios.

**Este proceso de legislación tuvo la particularidad de la participación activa del Frente Amplio. En aquel momento el gobierno de coalición podía de por sí con la mayoría parlamentaria –como de hecho terminó sucediendo- aprobar la ley. ¿Por qué se busca la participación y el apoyo del Frente Amplio a la iniciativa, cuando no había una exigencia numérica para la aprobación de la ley?**

Wilson siempre decía que un legislador debe preocuparse, a lo largo de una legislatura, por lograr que por lo menos una ley lleve su sello, su marca. Yo tengo el honor de haber logrado una ley muy importante, que estaba referida a uno de los problemas más grandes que tiene el país. Y también tengo el honor de que esa ley fue derogada por un veredicto popular. Yo hubiera preferido que siguiera vigente, por supuesto. Pero el hecho de que para derogarla haya existido un pronunciamiento popular –que yo respeto porque para eso existen los pronunciamientos directos de la ciudadanía- a mí me da una sensación muy fuerte. Fui protagonista de un hecho político muy importante en la vida del país. Lo que sí me parecía un disparate era una ley de un único artículo, en la cual se le daba un cheque en blanco al gobierno para hacer lo que quisiera. Caían los monopolios y a partir de ahí el gobierno hacía y deshacía sin consultar absolutamente a nadie. Si nosotros logramos una ley con el apoyo, no de todos los partidos pero por lo menos con el apoyo de integrantes de todos los partidos, estaremos logrando una ley que tiene otra transparencia, otra fuerza, otra credibilidad, y que además es una muy buena señal para el inversor. Porque la ley tenía como propósito convocar a la inversión. Por eso yo pedí en el Senado de la República, no solamente que no se aprobara el proyecto del Partido Colorado, sino que además se conformara una comisión especial para estudiar este tema, que la ley tuviera el contenido que finalmente tuvo y que se buscara como se buscó la participación de todos los partidos.

Desde un principio nos encontramos con que la mayoría del Frente estaba en contra. Iban a la comisión a cuestionar todos los aspectos de la ley, aún aquellos en los que verdaderamente se iba avanzando en darle el marco de una política de Estado. Pero felizmente tuvimos durante un buen tiempo el apoyo y la buena disposición los senadores Astori, Rubio y Couriel, que no votaron la ley por motivos de disciplina partidaria. De otra manera la hubieran votado porque incluso ellos redactaron algunos de los artículos importantes que contenía. Cuando llegamos a un texto final -a mí me tocó ser el miembro informante ante el Senado-, en un momento yo pensé: esto es demasiado gravoso, demasiado pesado para el inversor. Pero en definitiva, pensaba, bienvenido sea, porque eso nos asegura el éxito de que si la licitación se adjudica y se otorga vamos a obtener resultados beneficiosos para el país. Lamentablemente nos encontramos con un Frente que entre el rédito político-electoral que le significaba oponerse o el beneficio que le significaba al país apoyar la ley, optó por el rédito político-electoral.

**Con respecto al proceso de la Comisión de Servicios Públicos, ¿se llegó realmente a un proyecto consensuado?**

Yo creo que el trabajo de esa comisión fue un ejemplo de cómo tiene que trabajar una comisión parlamentaria. Se tomó su tiempo, recibió a todos los agentes, directa o indirectamente vinculados al tema de los combustibles: a las autoridades de ANCAP, por supuesto, a los representantes del sector industrial, se escuchó la voz de todos los partidos políticos. Pocos proyectos de ley tuvieron el trabajo minucioso, detenido, sereno y responsable que tuvo este. Se llegó a un consenso, sí, en el que no estaban todos los partidos pero sí representantes de todos los partidos: el Partido Nacional, el Partido Colorado, representantes del Frente Amplio, y el Partido Independiente, que si bien no tenía senadores tuvo su participación en la comisión y fue objeto de consulta en múltiples oportunidades. Vaya si se logró consenso y vaya si se trabajó en la comisión.

**Con respecto al contenido del proyecto en sí, ¿hubo algún aspecto que generara particulares diferencias en el trabajo de la comisión para que el Frente Amplio no apoyara el proyecto? ¿Las demandas del Frente Amplio fueron todas contempladas?**

Sí, prácticamente todas. Estamos hablando de dos Frente Amplio. Había un Frente Amplio que estaba totalmente en contra de la ley, representado básicamente por el senador Gargano y la senadora Arismendi, que se oponían a todo lo que se hablaba, y había un Frente Amplio representado por Couriel, Astori y Rubio que tenía voluntad de negociación y de tratar de encontrar lo mejor para el tema combustibles. Yo me animo a decir que se llegó a un acuerdo en todos los puntos en los cuales el Frente Amplio pudo en algún momento haber planteado discrepancias. Básicamente en el tema de los plazos, donde tampoco fue fácil lograr que el Partido Colorado aceptara que la caída del monopolio fuera posterior a la constitución de la sociedad. El Partido Colorado pretendía que la derogación del monopolio fuera producto de la propia ley, sin perjuicio de lo que pudiera pasar con la licitación pública internacional. Nosotros buscamos ese punto intermedio para incorporar al Frente Amplio al respaldo al proyecto, y lo logramos. En todo momento buscamos la mayor participación y consenso posibles.

**Algunos dirigentes del Frente Amplio indicaban que no se había cumplido con el establecimiento previo de un marco regulatorio, una de las demandas frentistas...**

Yo creo que el marco regulatorio venía a posteriori. Nosotros ya habíamos incorporado al ente testigo, el organismo regulador, creado en el presupuesto. La URSEC en el tema de las comunicaciones y la URSEA en el tema de la energía y el agua. Y el marco regulatorio surgiría a posteriori de la creación del organismo regulador, conjuntamente o a posteriori de la aprobación de la ley. Tan es así que el Frente Amplio habló insistentemente de aprobar un marco regulatorio y hasta hoy estamos esperando. No hay un marco regulatorio de las características que ellos querían. ¿Por qué? Porque qué marco regulatorio se va a establecer si estamos en un régimen teórico de monopolio. Digo régimen teórico de monopolio *ex profeso*, porque hay quienes sostienen con fundamento que a partir de la aprobación del Tratado de Asunción cayeron los monopolios en la región. No existiría más el monopolio de ANCAP para la importación de petróleo. Existiría libre importación de petróleo y de derivados del petróleo. Porque el Tratado de Asunción establece en su artículo 1ero. que hay libre circulación de personas, de bienes y de servicios. Y la libre circulación de bienes y servicios puede perfectamente ser interpretada como la caída de los monopolios en los países que conforman el MERCOSUR.

**En el comienzo de este proceso, el doctor Vázquez parecía tener una postura afín, dialoguista. ¿A qué atribuye su cambio de postura?**



Todo lo que yo le atribuyo al Frente se lo atribuyo a Vázquez. Fue él quien se comprometió personalmente a un proyecto alternativo sobre ANCAP. Nunca lo ha hecho. En aquel momento decía que prácticamente lo tenían redactado. ¿Por qué no lo han presentado? Yo creo que el fantasma de la ley muerta se pasea por los ministerios, por el gabinete del presidente. Porque sabe que está en falta con el país. Los uruguayos no podemos seguir pagando el precio de los combustibles que estamos pagando, porque es un freno terrible al desarrollo. Y lo estamos pagando por el sólo hecho de mantener un monopolio que carece de razón de ser.

**Usted en algún momento de la entrevista deslizó la noción de política de Estado. ¿Qué entiende por política de Estado? ¿Cómo la definiría?**

Es, frente a los grandes temas nacionales, tratar de establecer un conjunto de principios que van a ser respetados, mantenidos, fortalecidos e incluso mejorados, cualquiera sea el gobierno que tenga la responsabilidad de la conducción del país. Hay un ejemplo. Cuando el Partido Nacional asume el gobierno en 1990 se encuentra con una inflación anual del 125%. Y el gobierno del Partido Nacional decide iniciar una política económica que tiene como objetivo fundamental derrotar al flagelo de la inflación, de manera que el Uruguay logre un equilibrio en su economía que le permita convivir con una inflación menor a dos dígitos. Y eso que hace el gobierno del Partido Nacional, lo continúan luego todos los gobiernos. Los colorados, y este gobierno del Frente Amplio. Quizás sin hacerlo en forma expresa, en forma tácita reconocen todos los sucesivos gobiernos que era necesario tener una política de Estado con respecto al tema de la inflación. Estamos todos de acuerdo en que la inflación es un flagelo que pega más duramente en los sectores más carenciados, en los que viven de su salario o su jubilación, y que en consecuencia hay que derrotarlo. Eso es lo que yo entiendo como una política de Estado. Creo que en materia de energía el país está en condiciones y debe tener una política de Estado. Por eso creo que el fantasma de la ley de ANCAP anda por los ministerios. Le cabe también el concepto de que en algún momento alguien va a tener que volver a esa fuente para tratar de definir una política de Estado en materia de energía y, particularmente, en materia de combustibles.

**¿Usted no considera que en algunos temas la política de Estado, al establecer lineamientos que se mantienen con el curso del tiempo, puede acotar el margen para la discrepancia, para que en el día de mañana la ciudadanía pueda con su voto cambiar la orientación de las políticas?**

No. Por eso yo decía que la política de Estado es un conjunto de principios que iría enriqueciéndose con el tiempo, y obviamente modificándose. No es lo mismo combatir una inflación del 125% que combatir una inflación del 15%. No se utilizan los mismos instrumentos, ni se aprieta el cinturón en la misma forma. Son conceptos dinámicos que están reservados a algunas pocas áreas importantes. Uno es el tema de la inflación, para países emergentes como los nuestros que tienen que convivir con ella. Y algunos otros temas, no muchos más: energía creo que es uno, educación puede ser otro. Inversión, y como consecuencia de inversión, empleo. Siempre se ha dicho, y con razón, que en materia de inversión lo más importante es tener reglas claras y permanentes.

**Con las políticas de Estado establecemos determinadas finalidades, objetivos en los que estaríamos todos de acuerdo. A dónde queremos llegar. La pregunta pasa a ser cómo hacemos para llegar. ¿No corremos el riesgo de caer en discusiones más tecnocráticas, donde tal vez pesen menos las tradiciones políticas que representan los partidos?**

Yo creo que siempre tiene que haber debate, discusión, confrontación de ideas. Para eso existe el parlamento, sin perjuicio de otros ámbitos. Pero eso no quita que puedan existir políticas de Estado. Que son grandes temas en los que uno tiene que dar determinadas

garantías. Yo creo que en materia de inversión tiene que haber una política de Estado. ¿Qué quiere decir? Que si se establecen un conjunto de reglas para generar inversión en el país, esas reglas no pueden ser modificadas en perjuicio de los beneficios que se otorgan. O por lo menos hacerlo con una determinada antelación, también como producto de determinados consensos. El país desarrolló una política de Estado en materia de forestación, que fue mantenida por los sucesivos gobiernos, inclusive por este. En un momento se dijo, vamos a eliminar el subsidio, porque ya cumplió su función, su rol. Y se eliminó en un acuerdo entre distintos partidos, con determinadas señales previas que se les dio a los inversores, a los que ya habían invertido y a los que van a invertir. Entonces, eso no provocó un colapso, ni generó una incertidumbre que un inversor dijera: bueno, me voy. A mi me parece que se pueden establecer y que eso no atenta contra la democracia ni contra el intercambio de ideas. Ni contra ir mejorando, porque la política de Estado significa también que hay que ir adaptándose a los desafíos de los nuevos tiempos. No son reglas permanentes que quedarán congeladas en el tiempo. Mucho más en estos tiempos tan cambiantes.

**En la búsqueda del apoyo del Frente Amplio, ¿estuvo presente el fantasma del '92, de la Ley de Empresas Públicas derogada parcialmente por un plebiscito?**

Para nosotros estuvo presente. Más que el fantasma es aprender de la experiencia. Aquella, que era una buena ley, no se presentó en la forma que debió presentarse, no se explicó como se debió explicar, contuvo algún error. No repetamos ese error. No tropecemos nuevamente con esa piedra enorme con la que habíamos tropezado. Por eso, cuando llega a la Comisión de Constitución el proyecto de un artículo derogando el monopolio, nosotros reaccionamos y dijimos, no. Vamos a darle participación a todos, vamos a crear una comisión especial, vamos a aprobar una ley que dé todas las garantías, aunque sea minucioso y exagerado el contenido. Sí, yo creo que fue el fantasma o la experiencia, que pesó mucho más sobre quienes éramos partidarios de la ley que sobre los opositores. Los opositores dijeron: nos fue muy bien con aquello del '92, vamos a repetir la experiencia. No importa que la ley sea mejor, que tenga un contenido, que dé garantías. No importa que hayan aprendido de sus errores. A nosotros nos sirve electoralmente derogarla, y vamos a derogarla. Y vamos a decir que venden el patrimonio del Estado. Que no vendíamos nada.

**El Frente Amplio termina tomando distancia en el tema ANCAP del gobierno, de los partidos tradicionales y marcando un perfil propio. ¿No cree que en buena medida forma parte de la racionalidad de los partidos políticos marcar perfiles? El Partido Nacional en aquel período termina abandonando la coalición de gobierno.**

Yo creo que todos tenemos derecho a buscar nuestro propio perfil. En la vida política, en la vida profesional y en la vida personal. La vida es una búsqueda permanente de perfiles propios para llegar al éxito, para mejorar nuestra calidad de vida. A lo que no tenemos derecho es a tener una posición si estamos de un lado del alambrado y una posición diferente si estamos del otro. A reivindicar determinados valores si estamos en la oposición y después no implementarlos en el gobierno. Cuando nosotros impulsamos, para darle transparencia al proceso, para lograr los mejores beneficios para el desarrollo portuario, el sistema de la subasta de las fracciones de la terminal de contenedores, el Frente Amplio nos dijo de todo. Que estábamos vendiendo el patrimonio nacional, que era un proceso ilegítimo, que no estábamos defendiendo los intereses portuarios. Seguimos adelante y se hizo la subasta. Ellos decían que iba a rendir por valor de 2 millones de dólares y rindió 17. Pero más allá de esos 17 millones, el puerto logró otro desarrollo, otro avance, otro impulso. Se abarataron algunos precios. Hoy el Frente propone que haya una segunda terminal de contenedores, cosa con la que estamos de acuerdo, y que el proceso de otorgamiento de la concesión sea a través de la subasta,

cosa con la que también estamos de acuerdo. Pero es una flagrante incoherencia. Esas contradicciones son las que no se aceptan. Ahora, que cada uno marque su perfil está bien. No me parece mal en tanto eso no conspire contra los intereses del país.

**Está estudiado que en los regímenes de rasgos presidencialistas la cercanía de las elecciones incentiva la diferenciación. Por eso comparaba la racionalidad del Frente Amplio al tomar distancia del proceso de ANCAP y la del Partido Nacional abandonando la coalición, en el contexto de un gobierno bastante desprestigiado.**

Nosotros no cambiamos en nuestro posicionamiento. Seguimos apoyando y votando muchas leyes que el Frente no votó aún estando desmarcado. La posición, en definitiva, la mantuvimos. Yo creo que el desmarque es razonable, es lógico. Tiene su límite.

**¿Se puede tener políticas de Estado sin desdibujar los perfiles?**

Sí, claro que se puede. Se puede y se debe. La mejor demostración es lo que decía de la inflación. ¿El Frente Amplio se desdibujó por seguir los lineamientos de la política económica de los gobiernos anteriores?

**Tal vez pueda haber electores del Frente Amplio un poco desencantados...**

Pero no por eso. Por otras cosas. Estarán desencantados por el IRPF, estarán desencantados por la actitud del gobierno con respecto al tema de la inseguridad, otro de los grandes temas que pueden estar vinculados a una política de Estado.

### **Entrevista a Alberto Couriel (18/06/2009)**

**En el año 2001, a su juicio, ¿qué razones había que ameritaran la posibilidad de asociar a ANCAP con capitales privados?**

Bueno, primero había un proyecto de ley que traía el Partido Colorado y que, en buena medida, apoyaba el Partido Nacional. De manera que quienes intentaban la asociación de ANCAP con instituciones privadas eran el Partido Colorado y el Partido Nacional. Nosotros en el Frente lo que intentamos fue generar modificaciones a la ley que le dieran cierto grado de seguridad a la participación de la empresa estatal. Elaboramos un proyecto distinto al que venía por parte del Partido Colorado. Es un proyecto que primero fue aceptado por el Frente, por lo tanto lo votamos en la comisión correspondiente. El Partido Colorado y el Partido Nacional se dieron 24, 48 horas para estudiarlo, y aceptaron prácticamente todas las modificaciones que nosotros habíamos hecho. Entre otras, buscábamos la seguridad del control de los precios. Una semana después la Mesa Política del Frente no acompañó el proyecto, y nosotros votamos en contra por disciplina partidaria y fundamentamos a favor de la ley. Tú puedes buscar en las actas, la versión taquigráfica en la cual vas a ver un discurso mío donde voto en contra y fundamento a favor.

**En la comisión trabajaron legisladores de todos los partidos. ¿Cómo se llegó a ese proceso de “parlamentarizar” la iniciativa?**

Era un ambiente natural. Estábamos acostumbrados a trabajar así. En mi caso personal, yo estaba muy acostumbrado a trabajar así con Atchugarry en muchos proyectos de ley. Había cierto grado de confianza entre algunos legisladores. Nos teníamos mutua confianza que facilitaba la posibilidad de encontrar acuerdos.

**La coalición de gobierno de colorados y blancos podía por sí misma alcanzar los votos para aprobar la ley sin consultar al Frente Amplio. ¿Por qué razón cree que se busca el apoyo del Frente Amplio a la iniciativa?**

Cualquier ley -y más una de esta trascendencia- que salga por unanimidad y por consenso tiene una implementación mucho más sencilla. Si sale con fuertes críticas de

alguno de los partidos, que además tiene una representación importante en las organizaciones sociales, la implementación va a tener dificultades. Es muy posible que alguna de las cosas que yo mismo elaboré, al Partido Colorado y al Partido Nacional no les gustaran mucho. Pero con tal de conseguir el voto del Frente aceptaron el acuerdo. Era absolutamente natural.

**¿Usted cree que pesó en alguna medida la experiencia de la Ley de Empresas Públicas de 1992?**

No, no creo. Cuando se estaba trabajando en la ley, no. Cuando después viene la posibilidad de un plebiscito, en los fundamentos para el plebiscito aparece la ley del '92. **Tal vez pueda haber pesado en los partidos tradicionales el pensamiento de no repetir la experiencia con otra derogación...**

No creo que tanto, pero podría ser. No lo descarto. Pero no creo que se imaginasen que se podía llegar a ese nivel.

**¿A qué atribuye la posición mayoritaria en contra del proyecto en la interna del Frente Amplio?**

Básicamente a razones ideológicas. Se le llegó a llamar privatización de ANCAP. Era una sociedad, en la cual se resguardaban muchas cosas de ANCAP. Lo digo porque lo elaboré yo con mi grado de conciencia de que estaba respaldando a la empresa estatal en una situación de esa naturaleza. Pero allí aparecieron elementos ideológicos de privatización que llevaron a que el Frente no lo votara y a que llevara adelante después, junto con las organizaciones sindicales, un movimiento de referéndum.

**¿Había resistencia a mostrarse muy alineados con el gobierno?**

No, eso no. No había resistencia a alinearse con el gobierno. Había resistencia al tema de la privatización de empresas públicas. Pero a votar conjuntamente con el gobierno no, porque lo hacíamos muchas veces. Como ahora el Partido Nacional y el Partido Colorado muchas veces votan con el gobierno. Es normal.

**Usted fue co-redactor de la ley y votó en contra acatando la resolución de su partido. De no haber mediado la disciplina partidaria la ley podría haber contado con un apoyo extendido que hubiera incluido a senadores de todos los partidos...**

La pregunta no corresponde. En la democracia los partidos tienen que ser fuertes. Y para que los partidos sean fuertes tiene que haber disciplina partidaria, tiene que haber lealtades partidarias. Si no los partidos se hacen débiles. Por eso aceptamos claramente la decisión política del Frente.

**¿Se puede decir que el proyecto que se votó era un proyecto de consenso con todas las demandas suyas, de Astori y de Rubio contempladas?**

Sí.

**¿Usted cómo definiría lo que se denomina cotidianamente como “políticas de Estado”?**

Es la posibilidad de tener posiciones similares de los principales partidos políticos. Y de tener una conducta similar en lineamientos políticos de acción. Lo más natural en la democracia uruguaya es la política internacional. En la política internacional hubo muchas veces políticas de Estado. No hubo diferencias entre los partidos, y por lo tanto se siguió una conducta de apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, porque sus lineamientos eran acordes con el pensamiento de cada uno de los principales partidos. En este momento no hay política de Estado en materia internacional. No es porque el Frente haya ganado, sino porque América Latina cambió. En América del Sur hay ocho gobiernos progresistas que generan un cambio importante en las relaciones internacionales. Entonces, la derecha le tiene mucho miedo a los Chávez, a los Correa, a los Evo Morales. Allí se hace más difícil tener una política de Estado en el plano internacional. El Partido Nacional y el Partido Colorado no votaron UNASUR. Y

cuando se hace la primer reunión de cumbres con Obama, Obama pide una reunión con UNASUR. ¿Por qué no le dijeron a Obama: no, con UNASUR no, mire que nosotros no la votamos, UNASUR no debiera existir? De alguna manera, Obama convalidó la existencia de UNASUR. Pero eso deriva de la nueva situación de gobiernos progresistas en América del Sur.

**¿Usted considera que un país necesita políticas de Estado?**

Más que políticas de Estado, yo soy partidario de acuerdos políticos y de acuerdos sociales. El Frente ganó con mayoría absoluta este gobierno. La democracia es gobierno de mayorías y control de minorías. Yo tengo control de minorías en el parlamento, pero no lo tengo en las empresas públicas, en el Banco Central, en el Banco República. Y es imprescindible que haya control de las minorías. Ahí no hubo los acuerdos políticos necesarios. Como tampoco los hubo para que el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral tuvieran modificaciones sustantivas que tendrían que tener de acuerdo a la nueva realidad política nacional. Si el Frente gana y vuelve a tener mayoría absoluta en el parlamento, yo soy partidario –lo digo públicamente- de tener acuerdos políticos con las minorías.

**Uno escucha decir por parte de dirigentes de todos los partidos que hay que tener políticas de Estado. ¿La política de Estado no nos genera el riesgo de acotar el debate?**

No necesariamente, porque la política de Estado no afecta ni los principios básicos ni la ideología de los partidos. Es para determinados temas. Estados Unidos está en crisis. Entonces Obama dice: yo preciso acuerdos políticos para salir todos juntos de esta situación. Se junta con el Partido Republicano. ¿Hasta cuándo? Hasta que el Partido Republicano dice: yo intervención del Estado no quiero. Que sea el mercado el que lo resuelva. Hasta ahí llegué, dice Obama. Ya no tengo política de Estado para enfrentar la crisis. Yo creo que la ideología económica de los partidos es totalmente distinta. Y ahí las políticas de Estado son mucho más difíciles. Ahí va a haber debate.

**Si hay acuerdo en los objetivos la discusión pasa a referirse a los medios...**

No necesariamente, porque también están las prioridades en los objetivos. Yo me fijo como objetivos: estabilidad, crecimiento y empleo. ¿A qué le doy prioridad? Capaz que en un momento a la estabilidad, en otro momento al crecimiento. Y otro te va a decir, no, si no hay estabilidad, jamás. Entonces, depende también de los objetivos. Y de cómo se priorizan.

**¿Podemos tener políticas de Estado sin desdibujar los perfiles ideológicos de los partidos?**

No es fácil. En política económica es difícil. Pero puede haber grados de acercamiento. Yo hoy me puedo sentar con Javier de Haedo, que trabaja para Larrañaga, con más facilidad de acuerdo –aunque no estoy de acuerdo con todo lo que dice- que con Alfie o con De Posadas.

**En el caso de ANCAP se buscó una política de Estado...**

Y el Frente no acompañó.

**Los partidos tienden a buscar la diferenciación. Es parte de la democracia que tengamos discrepancias nítidas y que el ciudadano elija. Parece difícil pensar en acuerdo tan amplio y tan expreso como el de ANCAP...**

Tiene mucho que ver con las características de los legisladores que estaban sentados alrededor de la mesa. Si el legislador del Partido Colorado hubiera sido Alfie y no Atchugarry no había acuerdo.

**¿Es una cuestión de apertura al diálogo?**

Es una cuestión de formas de actuar y de pensar.

**¿Y de cercanía ideológica?**

No tanto. Sí de cercanía en los procedimientos, en los deseos, en la necesidad de acuerdos. Pero no necesariamente ideológica.

**Voluntad de buscar puntos de acercamiento.**

Exactamente. Y eso lo había ahí.

**¿Qué conclusión le dejó el proceso de ANCAP en cuanto a los acuerdos para el futuro? ¿Se puede lograr acuerdos de esa naturaleza?**

Sí, totalmente. No tengo dudas. Yo incluso busqué acuerdos con el Partido Nacional para la Ley de Empresas Públicas. No me llevaron el apunte, pero yo busqué acuerdos antes de que se aprobara la ley. No lo conseguí.

### **Entrevista a Alejandro Atchugarry (08/09/2009)**

**Con respecto a la ley de ANCAP, a su juicio, ¿qué motivos había en aquel momento -año 2001- para una iniciativa de asociación del ente con capitales privados?**

En primer lugar, hubo un estudio con un equipo de gente muy capacitada que congregó Jorge Sanguinetti en la ANCAP. Lo primero que surgió fue que en el Uruguay tenemos -teníamos en especial en esa época- una larga política de favorecer al gasoil gravándolo con menos impuestos, partiendo de la base que el gasoil es el tractor, el camión, taxi, el ómnibus. Eso se tradujo en que al final en el Uruguay consumíamos más de los dos tercios de los litros de gasoil y sólo un tercio de nafta. El problema es que el barril de petróleo sale más o menos mitad y mitad. Entonces lo primero que aparece es que es un país muy chico, que a su vez tiene un consumo totalmente desbalanceado, y un ente que tiene una refinería. Una refinería bastante obsoleta, a pesar de que ANCAP cada tanto le ponía varias decenas de millones de dólares. Plantas muy chicas, que además de por sí tenían problemas que los siguen teniendo hasta el día de hoy, porque no se hizo la inversión -que en aquel momento eran 40 millones de dólares adicionales- para que el gasoil a su vez salga sin azufre. O sea que ni siquiera tiene un buen producto. Este es un negocio vertical. Está la extracción del petróleo, su refinación y su comercialización. Muchas de las compañías dominan los tres elementos: extraen, refinan y venden. Si yo tengo un negocio vertical, puedo asignarle más ganancia a la extracción, y eventualmente a la comercialización, y asignarle muy poca ganancia a la refinación. Cosa que pasaba en aquel momento. El negocio de refinar era el menos rentable de la cadena. La segunda conclusión era que si nos vamos a quedar con la refinería, está totalmente fuera de escala. La única manera para tener una refinería de mayor escala, moderna, que saque un gasoil sin impurezas, es una inversión grande, que no se justifica sólo para el tamaño del Uruguay. De ahí que la única solución es asociarse. Ese es el origen, con un profundo trabajo técnico con precios comparativos que mostraba claramente que el público consumidor uruguayo estaba pagando esa ineficiencia estructural. Había un extremo que era: beneficiemos al consumidor, cerremos la refinería. Otro extremo era: miremos para el costado, el consumidor no se entera mucho, dejemos todo como está. Nosotros decidimos con el impulso central de Jorge Sanguinetti, muy empujador, y muy racional, acá lo que hay que hacer es asociarse. Él visita a todos los líderes políticos, a toda la gente habida y por haber, y les entrega unos mamotretos de unas 500 hojas con todo un estudio técnico. Era cerrarla o asociarse, porque seguir como estaba era un gran perjuicio para el país. Se invitó a los integrantes del sistema político a mesas redondas. Se hizo un llamado público a empresas que pudieran estar interesadas, simplemente para que pudieran aportar puntos de vista. Se

invitó a REPSOL, PETROBRAS, a la propia de Venezuela, para que participaran. A partir que era económicamente posible, se planteó darle un respaldo normativo al proceso. En ese momento, además, ANCAP estaba saneando su inversión en la Argentina que había sido muy mala. Tenía una cadena de estaciones en un sistema distinto, mucho más abierto y competitivo. El mal negocio en Argentina podía revertirse, por lo menos parcialmente, no tanto porque las estaciones de por sí valieran sino porque una empresa –sobre todo REPSOL, PETROBRAS O PDVSA-, al asociarse con ANCAP encontraba una pata para meterse en el mercado argentino. A la ANCAP no le servía tener inversiones allá a pérdida. Distinto es para una gran compañía que tiene otro panorama. En aquel momento había superabundancia de producción. Cuando tú tienes superabundancia del producto y eres productor de la materia prima, lo que te interesa es la pata de la distribución. Esa era otra pata más para fortalecer el concepto de asociación. Lo neoliberal sería, vendamos lo de Argentina a precio de remate, cerremos esto y dediquémonos a importar. Y a su vez el movimiento sindical y el Frente Amplio, básicamente, en algún momento estaban en la tesis de no toquen nada, el miedo al cambio, la desconfianza y demás.

### **¿Cómo es el proceso político para que esto llegue al parlamento y a un ámbito de negociación interpartidaria?**

A partir de toda esa información, nuestra primera presentación fue sobre la base de un proyecto de ley muy corto, que simplemente facultaba la asociación. Eran uno o dos artículos, con el concepto. Yo fui docente de Derecho Civil diez años. Veo el Derecho un poco así, no escribir hasta las comas sino los conceptos centrales. Sin embargo, en las conversaciones que se dan en aquel momento había un ambiente receptivo en parte del Frente, aunque sabíamos que tenían toda la presión sindical que se los dificultaba, y el Partido Nacional fue muy receptivo. Son senadores del propio Partido Nacional que dicen: vamos a escribir todo el proceso bien detallado para que quede claro cómo vamos a hacer las cosas. Había un trabajo como pocas veces se da, muy de comisión. Trabajo real, porque normalmente los proyectos de ley vienen del Poder Ejecutivo y a lo sumo les cambiás tres comas. Acá fue de gestación en el propio parlamento. Hubo consultas, recibieron a la ANCAP, expertos de acá, expertos de allá, y se fue gestando el texto en reuniones políticas, y en la discusión misma dentro de la comisión, con aportes de Danilo Astori, Gallinal, de todos. Pero además, paralelamente, se empezó a imaginar el escenario. Dentro de ese esquema se decía: naturalmente, si se va a asociar no parece razonable que se mantenga el monopolio. La situación de ANCAP es muy particular. ¿Por qué tú no podés poner una estación en la esquina? ¿Por qué yo, estacionero, le tengo que comprar a un sello determinado? ¿Por qué tengo que invertir tanto en la estación? Todo eso está regulado sobre la base de un solo concepto legal que es: yo acá tengo el monopolio de la importación. A partir de que lo ejerzo tengo un poder masivo sobre el mercado. Y a partir de ahí –estamos hablando de los últimos 60 años- diseñé todo un sistema en base a contratos privados con los sellos y las estaciones, a través del cual están todas las reglas. No hay una actividad reguladora del mercado salvo la ANCAP, que es juez y parte y lo hizo todo en base a contratos. A partir de que iba a cambiar esa realidad tenía que empezar a diseñarse, no sólo la transición, sino el régimen posterior. Que podía ser absolutamente libre: el que quiera que ponga una estación, que le cambie el sello cuando quiera como las estaciones blancas, compro a cualquiera, le vendo a cualquiera. Nosotros, siguiendo esa cosa batllista social-demócrata, libertad pero reguladita, diseñamos, parte en la ley, parte en decretos, las reglas de juego. ¿Cómo la ANCAP no va a defender su sello? ¿Y por qué los privados que no le aportan nada se van a quedar con esto? Razonamiento muy de Luis Batlle, que yo acompañé totalmente. En función de eso se establecen las reglas de juego para los

distribuidores, y se diseñó buena parte de la ley. Se estudió mucho y se hizo una ley muy trabajada en el parlamento, no sólo desde el punto de vista técnico. El objetivo explícito era buscar una ley como política de Estado, absolutamente apoyada por los cuatro partidos. No buscar los votos que uno podía conseguir con relativa facilidad sin tanta explicación, sino que hubo un enorme esfuerzo para explicar y para tratar de obtener la aprobación multipartidaria. Y además, se logró.

**En ese momento había un gobierno de coalición con el Partido Nacional. Numéricamente los votos estaban. ¿Cuál fue la razón principal para buscar un acuerdo con la izquierda?**

Primero, por la manera de ser que tenemos tanto Jorge Sanguinetti como yo, de, en la medida de lo posible, persuadir con razones, y además, para este tipo de emprendimientos, buscar una política de Estado. Cuando se está hablando de reformas estructurales, lo razonable es buscar una política estable, una política de Estado. Aunque fuera a costa de adelgazar el modelo de lo que uno quería hacer. Si son políticas de Estado uno tiene que estar dispuesto a ver la razón del otro. Y estar en la posición de negociar con el otro hasta llegar al mejor punto de equilibrio posible. No son muchos los ejemplos donde uno puede trabajar tan abierto. Fue una experiencia sumamente interesante. Muchas son negociaciones fuera de acta, pero muchas están en las actas. Eso se hizo, por ejemplo, con la gente con la que trabajábamos en Hacienda hacía mucho tiempo. Además había mucho respeto recíproco, mucha confianza recíproca que también colabora en ese buen clima de ir buscando los acuerdos. Sobretudo cuando la gente ve que es una propuesta de buena fe. Que podrá tener sus equivocaciones, o no. Pero que realmente hay un trabajo serio atrás, que hay una cosa transparente, que se quiere hacer algo de verdad.

**¿Podemos decir que en la comisión parlamentaria se llega a un proyecto de consenso?**

Manifiestamente. Algunos senadores, por razones políticas, no lo pudieron hacer tan explícito. Otros como Astori dijeron que impugnarla era equivocado y que la ley era correcta. Una expresión política valiente porque nunca es fácil estar en contra de su propio partido, creo que fue una experiencia enriquecedora.

**Se dijo desde el Frente –Víctor Rossi lo dijo varias veces- que había una demanda no contemplada que refería al marco regulatorio.**

No lo veo así. Se había creado la URSEA, ya estaba la regulación.

**¿En la actitud de buscar un acuerdo con la izquierda pesó el antecedente de la Ley de Empresas Públicas de 1992?**

No en buscar un acuerdo con la izquierda. Sí seguramente pesó en el requerimiento del Partido Nacional de ser claros con la redacción. No dejar redacciones que puedan dar lugar a malas interpretaciones. Hubo un antecedente más cercano, que fue el fracaso de la minirreforma de la Constitución (1994). Ahí perdimos todos, incluyendo a los líderes, porque hasta Tabaré Vázquez estaba de acuerdo.

Se hace un acuerdo sin ninguna reserva, sin manifestación alguna en contra. Pero lamentablemente hubo dos elementos que la hundieron. Uno fue el sinceramiento de lo que cobran los ediles, (que lo cobran igual como viáticos, nafta, gastos de secretaría etc.). La minirreforma lo que hacía era bajar más o menos a la mitad la cantidad de ediles, y les fijaba un salario. Y lo otro: los constitucionalistas de fuste, dijeron: “no vamos a seguir con disposiciones transitorias que son de antes del golpe”. Como buenos juristas no repitieron disposiciones transitorias de 1967 que ya no tenían sentido (entre otras la que refería a las Cajas de Jubilaciones, que desaparecieron siendo sustituidas por el BPS) ... ¡para qué! Se dijo: ¡Ahí está el cangrejo abajo de la piedra! Yo no podía



creerlo. Me acuerdo de un connotado diputado colorado, presidente de la Cámara, que tres días antes de la elección dijo “hay que votar en contra”. Y la reforma no salió.

En resumen, nosotros buscamos consensos porque los hemos buscado siempre. Como los buscamos por ANTEL. Estamos hablando de los artículos 608 y 609 del presupuesto del año 2000. Tú recordarás que se juntaron firmas, y hubo un acuerdo parlamentario para derogar la ley.

**Hay un pronunciamiento interno del Frente Amplio en contra de la ley de ANCAP después de haber acompañado todo el proceso. ¿A qué razón lo atribuye?**

El dr. Tabaré Vázquez. ¿Por qué Vázquez fue a la Teja y dijo “voy a estar en contra”? Olfato político...no sé.

**¿Vázquez y no otros sectores?**

A mí manera de ver, claramente fue Vázquez.

**¿Pero no cree usted que dentro del Frente Amplio pudiera haber razones ideológicas en algunos sectores?**

Sí, por supuesto. En el Partido Comunista seguramente siempre estuvieron en contra. Los comunistas ortodoxos no creen en la sociedad mixta ni en las cooperativas. Parte del Partido Socialista también.

**En la comisión, el senador Gargano y la senadora Arismendi estaban en una postura opositora...**

Gargano y Marina estaban totalmente en contra.

**Usted se refirió al concepto de políticas de Estado. Se habla mucho de políticas de Estado. ¿Cómo definiría usted lo que es una política de Estado?**

Yo he tratado de construir las más que de definir las. Te diría que es una política que tiene una visión de mediano y largo plazo, que refiere a alguno de los aspectos estructurales de la sociedad, y que necesita, para dar frutos, una permanencia en ese mediano y largo plazo. Y que además genere la credibilidad en los actores de la sociedad, de que va a ser sostenida en el largo plazo. Por ejemplo, un proceso de forestación como lo fue el de la ley del 87, que de por sí es largo –tanto en lo ideológico, como el proceso de inversiones y demás- necesitás que sea creíble. Si tú vas a hacer una política de zonas francas también tenés que ganarte un lugar en el mundo. Todos los países tienen zonas francas, o cosas parecidas. Necesitás que tu política no sólo sea sostenida en el largo plazo, sino que además visiblemente la sociedad la perciba como propia de una nación, de una sociedad, más que de un grupo político. Porque parte del éxito, sobre todo cuando se trata de procesos de larga maduración, requiere que la sociedad perciba que va a ser una política estable a lo largo del tiempo. No digo inmodificable, pero sí estable. Por lo tanto, lo ideal es generar, no en todas las cosas porque yo no creo que una sociedad se maneje en base a unanimidades....

**Eso mismo le iba a preguntar. ¿No hay riesgo de acotar la discusión?**

No, al contrario. Es aumentar la discusión muchísimo. Pero volverla seria. Si tú necesitás conformar una política de Estado tenés una fuerte discusión para la identificación y la regulación de esa política de Estado. Y, por supuesto, no quiere decir que no la vayas a tocar más. Pero es un tema de credibilidad. Insisto, pensá en la forestación. El país no tenía forestación en el año 87, cuando sale la ley. No quiere decir que no haya habido cambios, se han ido modificando los incentivos fiscales y demás, pero ha habido una clara voluntad nacional de fomentar la forestación. Segundo, una política de no a las detracciones. En el año 2004, y ahí sí por unanimidad, los partidos votaron una ley diciendo: acá no va a haber detracciones al agro.

Este país tiene muchas más políticas de Estado de lo que suele mencionarse. De las que hoy refieren a la mayor parte de la exportación no tradicional, todas provienen de políticas de Estado posteriores a la dictadura. Si consideras que en el año 85 no había

forestación, no había realmente desarrollo de zonas francas. Lo que pasa es que los políticos en campaña hacen gárgaras con las políticas de Estado porque les parece que la gente quiere eso. Y yo creo que, efectivamente, la gente quiere que se peleen un poco menos y que arreglen un poco más. *Res non verba*. Hay que hablar menos de lo buenas que serían las políticas de Estado, y hay que hacerlas.

**¿La ley de puertos sería otro ejemplo?**

Sí, que hoy es una política de Estado, y no lo fue. Participamos en todas las instancias, desde el primer estudio que se hizo allá en el año 87 en el Ministerio de Obras Públicas, donde recogimos un diagnóstico de la CEPAL –si estaremos hablando de años- sobre el puerto que era espantoso. Nosotros no tuvimos el respaldo político para hacer la reforma, la hace Lacalle con el voto del Partido Colorado y una fortísima oposición del Frente. Empieza a avanzar, el puerto mejora ostensiblemente, y después aparece la tesis de la terminal de contenedores. Inauguramos el mecanismo de la subasta. Qué más transparente que la subasta. Se convirtió en una política de Estado después. La fuerza de los hechos muchas veces transforma en políticas de Estado...

**Lo que eran políticas de gobierno...**

Políticas de gobierno muy resistidas. No es poca cosa. La renegociación de la deuda arrancó con Astori y Couriel –viejos y queridos amigos- totalmente a favor, y Vázquez en contra. Pero hoy es una política de Estado.

**Queda la impresión de que las políticas de Estado terminan construyéndose en forma tácita cuando gobiernos sucesivos mantienen cosas de los anteriores. Aunque no se reconozca expresamente que está bien.**

Es así, pero a veces expresamente. En el caso de los puertos, el Ing. Puntigliano lo reconoció en forma expresa. Agreguemos las AFAPS con un reconocimiento explícito del mantenimiento del sistema. No son pocas cosas.

**Pero ANCAP fue un camino distinto. Se buscó un acuerdo expreso de los partidos en un momento dado, todos detrás de una ley.**

Exactamente.

**Y no funcionó.**

No funcionó. Se politizó.

**¿Será que el camino son los acuerdos tácitos, y no tan expesos?**

Depende de las áreas. Esta es un área que los partidos habían politizado mucho

Ese fracaso en la construcción de una política en común no ha llevado a buen puerto a la empresa. Como sí la ha llevado a la ANP, que tuvo una resistencia inicial.

El ser humano es como es. En el fondo, a los propios capitalistas tampoco les gusta mucho competir. No tienen más remedio. Y están las estructuras burocráticas. Hay un librito muy interesante de Wagner que visualiza a la burocracia como un poder autónomo. Apartidario. Y con una tendencia al crecimiento, siempre. Hay muchas cosas que no pasan por los partidos políticos, sino por la burocracia.

Los dirigentes políticos pasamos por los organismos, y los gerentes son siempre los mismos. Es para otro ensayo: el poder real reside en la burocracia.

**¿Por qué no hubo representación del Frente Amplio en los entes autónomos, habida cuenta que eran un 40% del electorado? ¿Hubo negociaciones en ese sentido?**

Si las hubo no participé de ellas.

**¿Cree que se debió revisar también la composición de los organismos de contralor, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, habida cuenta que la realidad política se había modificado?**

Sí, claro. Se llevaron adelante varias negociaciones. Pero lamentablemente fracasaron.

**No hubo acuerdo...**

No había voluntad política real.

**¿Qué conclusiones o aprendizajes puede extraer el sistema político del caso ANCAP, en lo que refiere a la búsqueda de acuerdos?**

Que valió la pena. A veces sale bien y a veces sale mal. Hicimos un acuerdo mucho menos trabajoso, mucho más elegante, más rápido y sin discusión para la situación de ANTEL. Sin hablar mucho. Y salió bien. Hicimos la cuestión del puerto, que fue el camino inverso: con oposición inicial y actualmente todo el espectro político lo apoya.

ANCAP salió mal, sobretodo porque fue una pre-campaña electoral de ambas partes. Probablemente con razonamientos políticos, bastante ajenos a cuánto vale el combustible y si hay que refinarlo acá o no. Los que lo encarábamos en los términos referidos, nos sentimos un poco descolocados, pero percibiendo claramente que el tema hacía rato que no era la ANCAP. ¿Quiere decir que la reforma no valía la pena? Sigo creyendo que era y es importante llevarla adelante.

Ahora, que se te pueda politizar...eso es parte de la política. A veces pasa y a veces no.

### **Entrevista a Reinaldo Gargano (09/07/2010)**

**¿En el año 2001 había razones para asociar a ANCAP con privados, o era inconveniente?**

Absolutamente inconveniente. Yo pienso que el área de los combustibles es estratégica para un país tan pequeño como Uruguay. Las leyes del mercado han sido tan vapuleadas en estos últimos dos años en que se ha liquidado el Consenso de Washington, y la teoría de que el mercado lo puede todo. En aquel momento no se veía tan claro y había gente – incluso dentro de nuestras propias filas- que entendía que podían participar los privados. Los privados participan en la distribución de los combustibles. Yo no estoy en contra de eso. Incluso me parece bien, porque si no el control que tendría que ejercer ANCAP sería tremendo y la cantidad de gente que tendría que tener sería enorme, y eso incrementaría los costos y causaría perjuicios en el plano de los activos económicos de la propia empresa. Pero la refinación del combustible, la fijación del precio de compra del petróleo, eso debe estar en manos del Estado, es un área estratégica clave para el desarrollo.

**La iniciativa de asociar a ANCAP con privados surgió en el seno del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el tema terminó tratándose en una comisión especial en el parlamento. ¿Cómo fue el trabajo en la misma?**

El trabajo fue bastante complejo, porque en definitiva yo tuve que apelar a los fundamentos que tenía el Frente Amplio para oponerse a esa iniciativa. Y en última instancia, como no teníamos acuerdo los miembros de la comisión que formábamos parte de la bancada del Frente Amplio, tuvimos que llevar el tema a la Mesa Política. Y la Mesa Política definió la cuestión, mandando a la bancada para que se opusiera a ese proceso, que iba a terminar, en definitiva, en la privatización de una parte fundamental del ente.

**¿Por qué razón considera usted que el gobierno de coalición buscó apoyo en filas del Frente Amplio, cuando numéricamente podía por sí solo alcanzar las mayorías para aprobar la ley de ANCAP?**

Yo creo que tanto el Partido Colorado como el Partido Nacional tienen muy claro que, dentro del imaginario colectivo uruguayo, el tema de que ANCAP sea una empresa estatal está hondamente arraigado, y saben que ANCAP cumple una función fundamental desde que se creó. Desde que el ingeniero Fabini, que yo creo que fue el

primer presidente de ANCAP, materializó la idea de José Batlle y Ordóñez y esa idea se desarrolló, la cosa se metió profundamente, no sólo en la conciencia política de los uruguayos, sino en la práctica. Sabían que si había problemas, en última instancia el Estado iba a intervenir y ANCAP iba a hacer aquello que definiera el Estado como mejor para la sociedad, y no para los intereses privados.

**¿Usted cree que en filas de los partidos tradicionales –particularmente del Partido Nacional- pesó en esa búsqueda de un apoyo más amplio pesó el antecedente de la Ley de Empresas Públicas de 1992?**

Puede ser, pero lo que yo tengo claro es que lo hicieron porque tenían claro que involucrar al Frente Amplio era, en parte, lesionar esa conciencia colectiva que estaba hondamente arraigada en el país. Y eso se hacía si el Frente Amplio se comprometía con un esquema de privatización –aunque fuere parcial- de ANCAP. En realidad, era una estrategia ideológica. Hay gente que tiene miedo de decir que muchas definiciones políticas pasan por la ideología. O usted pregúntele a los dueños del capital si ellos no tienen ideología. Tienen ideología, la impusieron, la llevaron adelante, la han metido por todos los medios de comunicación durante décadas. Y desde el reinado de Ronald Reagan y Margaret Thatcher se convirtió prácticamente en una doctrina santa, diría yo. Yo a veces me reía en el Senado cuando alguien decía “esto es dogma de fe”.

**Según versiones de prensa de época, el 7 de noviembre de 2001, cuando el Frente Amplio trataba de dirimir internamente cómo posicionarse frente al tema de ANCAP, se registró un acuerdo un acuerdo entre Tabaré Vázquez y los principales senadores del EP-FA –usted incluido- sobre determinadas condiciones bajo las cuales se podía aceptar una asociación de ANCAP con privados. Sin embargo, en la siguiente sesión de la Mesa Política del Frente Amplio los únicos sectores que defendieron ese acuerdo fueron Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista.**

**¿Cuál fue la razón?**

Yo no recuerdo exactamente si fue tal como usted lo describe. Sé que en mi partido se discutió la única posibilidad de que ANCAP se asociara con un privado, y se creó una fórmula que luego fue desechada porque primó la teoría de que no había que asociar a ANCAP con ningún privado. Que ya los privados tenían una parte importante en la distribución, que es una cosa muy importante, en generar mayor valor, dejar ganancia, como ocurre también en la energía eléctrica.

**Hubo una sesión clave de la Mesa Política que fue el 3 de diciembre de ese año donde se decide rechazar los proyectos del gobierno y se aprueba una serie de lineamientos para un proyecto alternativo de asociación. En los días siguientes en la Comisión de Servicios Públicos los senadores Astori, Couriel y Rubio mostraron disposición a negociar con blancos y colorados e inclusive presentaron un proyecto propio, lo cual fue criticado dentro del Frente Amplio. Usted fue crítico de esa actitud. ¿No eran los lineamientos que aprobó la Mesa Política una base para negociar con el gobierno e introducir las demandas frentistas en el proyecto?**

Las cosas no ocurrieron tal como usted las describe. Hubo una propuesta que fue hecha por el senador Gallinal, y que fue asumida por algunos senadores del Frente Amplio –no por mí- y esa tesitura fue rechazada por la Mesa Política. Es lo que yo sé.

**¿Se resolvió hacer un proyecto propio y rechazar todo tipo de negociación con base en el proyecto blanco?**

Exactamente.

**Pero no negociar a partir de lineamientos establecidos por el Frente...**

No, no negociar. Terminar con el tema votando en contra del esquema que se encaminaba a vincular a ANCAP con privados. Eso fue lo que se resolvió. Tan sencillo

como eso. Si entramos a explicar los detalles de cada una de las cosas, me parece que confunde. Vayamos directamente a lo medular.

**Le preguntaba esto porque el senador Couriel en su momento reconoció que blancos y colorados habían aceptado el proyecto que ellos habían elaborado prácticamente en un 90%. Parecía encaminado un consenso interpartidario en la comisión.**

Eso lo sabe Couriel, yo no lo sabía. Desde mi punto de vista era inoperante porque yo era partidario de no hacer un acuerdo con los privados.

**Algún medio de prensa –“Brecha” en particular- habló de un viraje dentro del Partido Socialista, que pasó de una postura más afín a Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista, en el sentido de negociar, a una oposición frontal al proyecto del gobierno.**

No fue así. Lo que se hizo fue un esfuerzo para encontrar una fórmula propia del Frente Amplio, bajo cuyas reglas se pudiera establecer una participación de los privados. Pero luego eso se descartó para decir, lisa y llanamente, que no queríamos acuerdo con los privados. Por las razones que ya he explicado en el curso de este reportaje.

**A comienzos de diciembre se registra una marcha hacia La Teja organizada por el PIT-CNT en rechazo a la posible asociación de ANCAP con privados. ¿Hasta qué punto incidieron los sindicatos en la postura final del Frente Amplio?**

Mire, en este tiempo, leyendo las versiones de lo que pasó, realmente me quedo confundido. Yo no reivindico nada personal ni me pongo medallas ajenas, pero la Federación ANCAP estuvo en contra desde un principio. Nos citó a todos los legisladores frenteamplistas y nos comunicó su posición. Escuchó la nuestra, y cuando nos pusimos de acuerdo en una línea la llevamos adelante en conjunto, y militamos juntos los sindicalistas y los dirigentes políticos. Claro, los que no estaban de acuerdo no militaron junto con nosotros.

**A comienzos del gobierno de Jorge Batlle, el Frente Amplio era la mayor fuerza política del Uruguay, representaba al 40% del electorado. Sin embargo la coalición de gobierno no le otorgó ningún lugar en los directorios de los entes autónomos. ¿Llegó a haber algún tipo de negociación o diálogo al respecto, o directamente se denegó la posibilidad de que el Frente participara?**

No hubo ningún diálogo al respecto, pero recuerde: hubo una actitud clara y terminante del doctor Jorge Batlle y del doctor Lacalle de que no participara el Frente Amplio. El doctor Batlle es un hombre que toma decisiones que son de carácter histórico, que permanecen en la historia. En la década del sesenta era partidario de vender todo el oro. Bajo su gobierno lo vendió todo, a 101 dólares la onza. Hoy la onza vale 1200 dólares. Creo que quedaron 9000 onzas en el Banco Central. Y los otros 2 millones de onzas se vendieron a 101 dólares. Marchó para adelante y cumplió con su idea. También tenía la idea, en materia de salud, de tirar abajo el Hospital de Clínicas y construir otro al lado. La realidad no lo dejó hacerlo, hubiera sido trágico para el país. Pero tiene ese tipo de confusiones. Como otras, que lo llevaron a dar la iniciativa de que se construyera el aeropuerto nuevo a Eurnekian, que era un hombre que estaba, no sé si perseguido, pero por lo menos imputado por la justicia argentina por el manejo que ha hecho de los aeropuertos argentinos que están en sus manos. Yo me opuse a eso, otros compañeros del Frente Amplio no se opusieron. Creo que los aeropuertos son también un área estratégica, como los puertos, y debe tener primacía el Estado. Debe manejarlos el Estado. Estoy en contra de que se haya privatizado el Aeropuerto de Carrasco. Todos sus sectores son altamente rentables, lo que pasa es que fueron mal manejados durante décadas por la Dirección de Infraestructura y Aeronáutica que dependía del Ministerio de Defensa y de la Fuerza Aérea, como lo demostramos nosotros una y mil veces.

**Sí hubo negociaciones para modificar la composición de los organismos de contralor, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. Usted estuvo al frente de esas negociaciones por el Frente Amplio. Se llegó a fórmulas de acuerdo. ¿Qué pasó después? ¿Por qué no se cumplió con ese acuerdo?**

El Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral se negociaron en todas las oportunidades. Se pidió por parte del Frente que se renegociara, que se reflejara en su integración la voluntad popular expresada en las urnas. Es decir, que fuera una integración proporcional a la cantidad de votos de cada una de las fuerzas. Esto se rechazó por parte de ellos, porque querían un arreglo siempre y cuando pudieran tener 6 votos para poder, incluso, anular las elecciones. Y nunca pasaron de considerar viable la propuesta del Frente Amplio, de que se distribuyeran los puestos como lo indica el sentido común. Lo que pasa es que el sentido común es el menos común de los sentidos, como decía José Pedro Cardozo.

**Si el Frente Amplio hubiese tenido representación en los entes autónomos, en las empresas públicas, habría sido más viable un apoyo orgánico a la asociación de ANCAP?**

No creo. Creo que hubiera primado la postura que sostuvo la Mesa Política, que sostuvo la Federación ANCAP, que sostuve en lo personal y que sostuvo el Partido Socialista.

**En la interna socialista, ¿tuvo muchas diferencias con Laguarda en torno al tema de ANCAP?**

Yo no me acuerdo de eso. No sé, habría que preguntárselo a Laguarda porque yo no me acuerdo.

### **Entrevista a Manuel Laguarda (23/09/2010)**

**Nos situamos en el año 2001. A su entender, ¿existían motivos para asociar a ANCAP con capitales privados, más allá de la forma en qué se hiciera?**

Sí, podía haber motivos, en la medida que había un planteo de ampliación de la refinería que requería, posiblemente, capitales de que el Estado no disponía y, además, una asociación podía implicar siempre apertura de mercados. Así que, en principio, la idea de la asociación podía ser aceptada.

**¿Por qué razón cree que la coalición de gobierno busca en determinado momento el apoyo del EP-FA, habida cuenta que numéricamente podían por sí mismos aprobar en el parlamento una ley como esa? ¿Por qué se busca un acuerdo más amplio?**

Bueno, me parece que la búsqueda de consensos más amplios le da más solidez a cualquier iniciativa política. Y además podía haber un cálculo político-electoral, en el sentido de que podía preverse que dentro del Frente no todos iban a estar de acuerdo. Entonces, a un año de las elecciones, es comprensible que los partidos de la coalición de gobierno –en esa época– buscaran dividir al Frente Amplio, que era la fuerza que tenía chance de ganar las elecciones. Yo pienso que son los dos motivos. La búsqueda de consensos, y también podía haber interés en buscar divisiones en el Frente que facilitarían el mantenimiento de la coalición de gobierno.

**El Partido Nacional presenta un proyecto que es el que le da un tratamiento más amplio a nivel del parlamento a esta iniciativa. ¿Cree que puede haber incidido en las motivaciones de los blancos y del gobierno en general el antecedente de la Ley de Empresas Públicas para buscar un acuerdo con la izquierda?**

Sí. Con toda seguridad el recuadro del 92 –fue el 13 de diciembre de 1992 aquel plebiscito que pierde el gobierno de Lacalle en la mitad de su período- fuera un precedente muy claro que los llevara a tener más cuidado, a buscar acuerdos más amplios.

**Según información de prensa, el 7 de noviembre de 2001, habiendo en el Frente Amplio diferencias en torno a este tema, se produce un acuerdo entre Tabaré Vázquez y los principales senadores frentistas –Gargano por el Partido Socialista- en el cual se acepta la participación de privados en la gestión de una sociedad con ANCAP bajo determinadas condiciones. Se hablaba de la cogestión entre el socio y ANCAP, del marco regulatorio como paso previo, de una ley votada por tres quintos del total de componentes de cada cámara, garantías para elegir al socio y no tocar los derechos de los trabajadores. En la siguiente sesión de la Mesa Política, la postura de apoyar una asociación bajo esos lineamientos la defienden Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista. Los otros sectores –incluido el socialismo- plantean reparos y en cierto modo se congela el acuerdo anterior. ¿Qué pasó?**

Nosotros, los socialistas, hubiéramos aceptado la asociación en base a todas esas condiciones que tú acabas de mencionar. No puedo recordar con precisión, pero nosotros valoramos que la propuesta concreta que finalmente llega no cumple a cabalidad con esas condiciones, con algunas de ellas por lo menos. Con la idea en principio estábamos de acuerdo, pero nos pareció que la propuesta no la concretaba.

**En la sesión de la Mesa Política del 3 de diciembre se rechazan los proyectos del gobierno y se aprueba una serie de lineamientos bajo los cuales aceptar una asociación. Se promueve la idea de oponerse pero generar una alternativa propia. En los días siguientes, en la Comisión Especial de Servicios Públicos del Senado, los senadores Couriel, Astori y Rubio ponen claramente de manifiesto la voluntad de negociar con la coalición, proponen enmiendas, presentan un proyecto propio. Eso es cuestionado en la interna del Frente Amplio, y en particular por el Partido Socialista. ¿Cuál fue la razón de tal cuestionamiento?**

Tendríamos que repasar las condiciones. Entendíamos que algunas de ellas no se cumplían. No estoy muy seguro, hace 9 años. Creo que se entendía que el acuerdo concreto que se estaba negociando no establecía la cogestión que allí se menciona, sino que le daba un dominio del negocio a los privados con los cuales se asociase ANCAP. Y tampoco se establecía el marco regulatorio en forma previa. Reitero: nosotros no estábamos en contra de la idea, por la necesidad de un socio que aportara capital y mercado. Después la propuesta concreta no nos satisfizo, sobre todo en esos dos puntos. A los trabajadores lo que se les daba era, en realidad, libertad de elegir. Si se quedaban en la nueva empresa tenían sus derechos asegurados, y si se iban se les daba beneficios, que no recuerdo. Eso se logró. No se lograron los dos puntos anteriores.

**El proyecto que presentan en la comisión Couriel, Astori y Rubio, ¿fue realmente inconsulto dentro del Frente? Couriel llegó a decir que su redacción había sido en compañía de Tabaré Vázquez y los socialistas. ¿Se cortaron solos realmente?**

Yo creo que en un principio no se cortaron solos. Fueron a negociar con bases dadas por el Frente. Después, en el correr de cualquier negociación, uno termina considerando propuestas que no son las que lleva. Es lógico. En esa instancia negociadora fue que aparecieron estos puntos que, cuando luego volvieron a dar cuenta al Frente, el Frente no los aceptó. No es que se hayan cortado solos. Lo que sucede es que ellos particularmente aceptaban la oferta que trajeron al Frente. El Frente en su conjunto no la aceptó.

**Couriel señaló que un 90% del texto frentista había sido aceptado por blancos y colorados.**

No sé si decirte un 90, pero de repente un 70% sí. El problema eran aquellos dos puntos. **Cuando uno reconstruye el proceso, hay en el Partido Socialista una línea de discurso coherente en el sentido de rechazar privatizaciones o capitales privados en sectores estratégicos de la economía. Sin embargo, había cierta apertura a emprendimientos nuevos. Hasta cierto punto el socialismo parece dispuesto a tratar una asociación de ANCAP bajo ciertas condiciones. Da la sensación que entre la sesión del 3 y la del 10 de diciembre el Partido Socialista cambia, y por su peso dentro del Frente termina torciendo la votación para que se rechace todo proyecto asociativo de ANCAP. Se habló de un vuelco, un viraje del socialismo.**

Yo creo que ni tanto ni tan poco. Nosotros el 3 de diciembre estábamos con el ánimo de aceptar, eventualmente, una asociación si se daban esas condiciones antes referidas. Nos fuimos de la Mesa Política –yo era secretario general del partido y estaba como delegado- con el deber de discutir en el partido a ver qué hacíamos, porque no quedaba claro en base a lo que venía de la negociación si había que aceptar o no. Nosotros hubiéramos aceptado el 3 de diciembre determinadas condiciones, y el 10 valoramos que no se daban. Quiere decir que el vuelco fue, en todo caso, en la valoración. Podría haberse llegado a un acuerdo, realmente. No hubiera sido imposible, se estuvo a poco.

**Usted era entonces secretario general del Partido Socialista. Gargano era una figura importante dentro del socialismo, también había sido secretario general. ¿Tuvo discrepancias con él en cuanto a la posición a asumir? Queda la impresión de usted tenía una actitud más proclive a negociar, buscando una asociación con garantías, y Gargano estaba más radicalmente en contra.**

De nuevo, ni tanto ni tan poco. Puede ser que en el punto de partida sea como tú dices. Mi actitud era más abierta a negociar, y Gargano tal vez tuviese menos expectativa con respecto a esa negociación. Admito que podía haber una diferencia de temperamento entre uno y otro. Pero luego, en cuanto a qué hacer con la oferta concreta, estuvimos de acuerdo los dos. Ahí no hubo diferencias, hubo acuerdo. Yo no recuerdo la votación concreta en el Comité Ejecutivo, si fue por unanimidad o si hubo votos en discordia, pero Gargano y yo estuvimos de acuerdo. Si bien reconozco que en el inicio había algún matiz en cuanto a la expectativa de un acuerdo, en la resolución final no lo hubo.

**El 7 de diciembre –el viernes anterior a ese pronunciamiento definitivo de la Mesa Política- cuando la comisión alcanza un proyecto que fue definido como de consenso por legisladores de distintos partidos, se produce también la movilización sindical, la marcha en La Teja. ¿Hasta qué punto incidió el sindicato en la postura final del EP-FA?**

No creo que haya sido la pieza decisiva. Recuerdo esa movilización. En lo que respecta a nosotros fueron razonamientos políticos.

**A esa movilización organizada por el PIT-CNT llegó una nota de adhesión de Tabaré Vázquez. Él ya se mostraba asumiendo una postura personal. ¿Qué papel le atribuye a Vázquez en la postura final del Frente?**

No recuerdo este detalle de la nota de Tabaré Vázquez. Tampoco recuerdo que haya jugado un papel importante.

**En la decisión del Frente, ¿pesa más el liderazgo de Vázquez o la correlación interna de fuerzas?**

Pienso que lo segundo. Yo no recuerdo que en todo este proceso haya sido importante que Vázquez haya estado de un lado o del otro.



**El Frente Amplio representaba al 40% del electorado, era la fuerza mayor. Sin embargo la coalición de gobierno no le otorgó ningún lugar en los entes autónomos. ¿Hubo algún diálogo o negociación al respecto?**

No.

**¿Le parece que si hubiese habido una composición acorde de los organismos de contralor, representación en los directorios de los entes autónomos –algún director en ANCAP- hubiese sido más factible un apoyo orgánico del Frente a una reforma como la que se proponía para ANCAP?**

Si el gobierno de Batlle hubiera arrancado con esa actitud hacia la oposición –que éramos nosotros- el escenario político hubiera sido distinto, y tal vez en el correr de esos cinco años se hubiera llegado a acuerdos. Puede ser.

**Lo ve como factible.**

Lo veo como factible. De todas maneras vamos a recordar también que en ese contexto político –sin que al Frente se le haya dado oportunidad de integrar los organismos-, cuando se produce la crisis del 2002, el Frente tiene la capacidad suficiente para continentalizar la situación política y social, de forma tal que no se llegara a una situación peor que la que se vivió. En tal sentido, hubo de parte del Frente una actitud de interés nacional. Con respecto a tu pregunta, yo pienso que sí, que no era improbable.

**Se habla en el discurso cotidiano de políticas de Estado. ¿Qué es una política de Estado?**

Tienen que darse algunas condiciones. Tiene que ser un tema de interés nacional, trascender un período de gobierno en su aplicación, y trascender, por lo tanto, la propuesta de una fuerza política, para ser entendida como algo que involucra a todo el país. Claro, en una democracia, las políticas se establecen a través del juego de mayorías y minorías, el debate democrático y las instituciones. De manera que una política de Estado, para ser tal, tiene que ser consensuada por los partidos políticos.

**¿No se cae en el riesgo de acotar la discusión democrática?**

Es lo que quise contestar recién.

**¿Es un crítico de la noción de políticas de Estado?**

En todo caso las acoto mucho. Me parece que en una democracia se llega a los acuerdos después del debate, no antes. Si los partidos políticos han logrado ponerse de acuerdo serán políticas de Estado. Si no, será la política que marque la mayoría.

**Tomando como referencia el período desde la restauración democrática, ¿usted cree que la llegada al gobierno del Frente transformó algunas orientaciones de gobiernos anteriores en políticas de Estado? La política de forestación, el sistema previsional con las afaps, a modo de ejemplos. Cosas que por la vía de los hechos se han mantenido hasta el momento. ¿Son políticas de Estado?**

No. Son políticas que se mantienen por el juego de los partidos políticos, ya que no hay mayorías para cambiar. No son políticas de Estado. Volviendo a la pregunta anterior, yo pienso que en una democracia las políticas se forjan a través del debate democrático y del juego de mayorías y minorías, el juego de las instituciones. En todo caso, aquella fuerza política que logra cierto grado de consenso, de hegemonía en la sociedad, o de adhesión del cuerpo electoral, traducirá sus políticas en hechos. Y la oposición esperará a que se reviertan las preferencias de la ciudadanía. Prefiero ese encare del debate democrático a las políticas de Estado. Pero si se logra cuajar consensos amplios en algunos temas centrales, sería mejor.

**En el caso de ANCAP da la impresión de que se buscó una política de Estado a través de un acuerdo entre los partidos políticos, algo así como una política de Estado por acuerdo expreso. Otras veces un gobierno mantiene políticas del**

**anterior –que puede haber incluso criticado- porque se da cuenta que es buena o que no tiene margen para otra cosa. Es una vía más tácita.**

El pasaje de oposición a gobierno puede implicar eso. Se aceptan políticas que antes no se aceptaron, porque desde el gobierno las cosas se ven distintas. O puede haber otras prioridades en juego.

**¿Qué conclusiones le dejó el caso ANCAP?**

Son temas muy sensibles para el país, muy delicados para cambiar. Requieren extremo cuidado, extrema búsqueda de acuerdos. El caso muestra lo difícil que es cambiar determinados temas en este país, todo lo referente al Estado, las empresas públicas. En el 2001 estábamos todavía bajo el influjo del pensamiento neoliberal, que tenía mucha fuerza. Era natural que la izquierda tuviese especial prevención. Nosotros habíamos salido bien parados del plebiscito del 92. Eso implicaba una actitud de especial cuidado. La idea de la asociación bajo determinadas condiciones podía ser aceptada, pero siempre existía el riesgo de que se contrabandeara la perspectiva neoliberal. Estábamos entre esos dos polos.

**El proyecto acordado en la comisión, sobre el cual el Frente se pronuncia el 10 diciembre, ¿es catalogable como neoliberal? ¿O es un proyecto de centro con un tinte social-demócrata en todas esas garantías para los funcionarios?**

De social-demócrata no se lo puede calificar. Más que neoliberal, era privatizador, desmantelador del Estado. Desmantelaba la empresa pública en aras del capital privado. Cuando hablamos de neoliberalismo estamos hablando en el plano de la teoría o de las abstracciones. Ahí uno hace juicios ideológicos en un sentido absoluto, de blanco o negro. El debate filosófico permite ese tipo de polarizaciones. Cuando vemos una política concreta, la bajada a tierra de esas orientaciones, las cosas no son blanco o negro. El neoliberalismo puro y duro no aparece en forma descarnada, y el estatismo tampoco. Aparecen matices, puede haber un poco de cada cosa. No hay que evaluarlo estrictamente con la filosofía, sino analizando el texto concreto que tenés delante. Yo lo encaré así en su momento. Las primeras formulaciones podían ser aceptadas, las segundas no lo fueron. No podés extraer todo de la filosofía, porque entonces no hay política, hay filosofía. Política quiere decir ver las situaciones concretas.

**¿Recuerda una interna socialista con visiones muy encontradas en cuanto a cómo posicionarse?**

Hubo que evaluar si se cumplían las condiciones que nosotros planteábamos. No fue fácil evaluar si ese texto en concreto era aceptado o no, era una negociación compleja. Cada uno de nosotros tuvo que evaluar eso. Sobre todo los que no teníamos de entrada una postura cerrada a la asociación.

**La resolución es fuerte porque en cierto modo desautoriza a los correligionarios que habían estado negociando. Debe haber sido difícil.**

Muy difícil. En el caso nuestro –de los socialistas- hay otro detalle que hay que tener en cuenta para contextualizar este debate. La resolución fue el 10. Nosotros tuvimos un congreso entre el viernes 14 y el domingo 16.

**Podemos decir que había dos grandes vertientes. Una que lo seguía a usted y otra que adhería al senador Gargano.**

Claro. Entonces el debate nuestro también...

**Estaba teñido por eso.**

Estaba teñido por eso. Había cierto cuidado por parte de todos los actores en no provocar cismas mayores en el partido que complicaran el congreso. Pesaba eso también. Los representantes del partido nos sentíamos más observados por nuestras bases, que nos iban a evaluar una semana después. Así como el plebiscito del 2003 tiñe la elección del 2004, nosotros también teníamos una elección interna –por así decirlo-

que era nuestro congreso. Ese factor también pesaba a la hora de tener más cuidado en lo que estábamos haciendo.

**¿Considera que esa instancia electoral determina los posicionamientos internos del socialismo?**

En cierta forma todos nosotros íbamos a estar una semana después bajo la confirmación o la desautorización de nuestras bases políticas. Ese factor incide mucho.

**Es un momento histórico muy especial del Frente, que se encaminaba a ser gobierno por primera vez. ¿Cree que en algunos sectores primó lo estratégico sobre lo ideológico, en el sentido de cómo llegar mejor al 2004?**

Una postura electoralista –por ejemplo- hubiera sido pensar que un plebiscito en que el gobierno fuera acorralado nos iba a favorecer a nosotros. También podía pensarse que el Frente Amplio se favorecía consensuando políticas de Estado, demostrando capacidad de gobierno. Y había otro razonamiento: si vas ir a un ciclo electoral tan complejo –son 4 elecciones-, donde vas a tener que jugarte todos los boletos para ganar la elección, gastarte tu esfuerzo militante y tus recursos en diciembre del 2003 por un tema que puede arreglarse negociando mano a mano... así que desde el punto de vista electoralista cabían todos los razonamientos posibles. Yo jerarquizaría en nuestra cabeza el tema político-ideológico. El contexto de ofensiva neoliberal, el hecho de que habíamos derrotado al neoliberalismo en el 92, y la prevención de que no se nos contrabandeara aquello otra vez en el 2001. Entonces, había una contradicción en nosotros mismos. La asociación podía estar bien –por las razones ya mencionadas- pero el riesgo era ceder al desmantelamiento del Estado. Yo lo ubicaría en lo ideológico. Pero insisto: cuando uno está en política no alcanza la referencia a la filosofía o a la ideología. Eso es un marco. Después hay que ver en lo concreto, si se puede aflojar un poco o hay que ser más duro.

### **Entrevista a Luis Alberto Heber (29/09/2010)**

**¿Qué motivos existían en el 2001 para asociar a ANCAP con capitales privados?**

En primera instancia, recuerdo varias entrevistas que tuvimos con la gente del Partido Colorado y del gobierno –sobre todo con Alejandro Atchugarry- sobre el planteo original acerca de una ley de desmonopolización, que a la postre no sé si no hubiera sido lo mejor. Lo que nosotros veíamos –y creo que se mantiene hoy- es la necesidad de una inversión muy grande en ANCAP, para eliminar el azufre. Seguimos produciendo hasta el día de hoy combustibles de baja calidad. Algunas empresas que representan marcas muy conocidas en el mundo, dicen que tienen que hacer líneas especiales para el Uruguay. ¿Por qué? Porque no estamos aggiornados ni hemos hecho las inversiones necesarias en la refinería. En el período anterior se tomó una decisión política basada en la idea de la expansión de ANCAP. ANCAP necesitaba hacer una inversión muy grande en su planta, y no tenía bocas de salida en el país que justificaran su nivel. Era necesario abrir nuevas bocas de salida en la región. El único punto interesante era la Argentina. Allí estaba presente la discusión de si es necesario que el Uruguay tenga una refinería. ¿No sería más importante cerrarla y comprar combustible refinado?

**Battle lo dijo en su momento.**

Pero nadie lo dijo en el gobierno de (Julio María) Sanguinetti. Ahí se toma la decisión de expansión a la Argentina. Terminó siendo un mal negocio. Porque en el paquete no solamente estaban las bocas de salida, sino que además había una petroquímica –que era parte de las sociedades de la empresa- y otras empresas colaterales, todas ellas con grandes pérdidas. Y una marca que venía en baja y que había tenido estafas. Fuimos

informados de todo esto, pero la corporación ANCAP –Ache y sus principales gerentes-defendía a capa y espada la inversión. Lo cierto es que nosotros, políticamente, no estábamos en condiciones de dar batallas ideológicas, cuando todos los días aparecía una acusación nueva contra un integrante del gobierno de Lacalle. Estábamos metidos en un rincón, peleando contra la voluntad de exterminio que yo creo que hubo, con casos de corrupción que fueron ciertos, y otros que no lo fueron. La opinión pública se vio en su momento más sacudida por esas acusaciones que por estos negocios, que pasaron casi lateralmente. Nadie se animó a tomar la decisión que había que tomar: no tenemos que tener una refinería. El planteo de la asociación era lógico. Seguíamos en una situación explosiva del negocio argentino. Podíamos encontrar un socio que hiciera la inversión necesaria en la Argentina como para cambiar el nombre, despegarnos nosotros como empresa. Manteniendo la mayoría en poder del Estado, que era uno de los caballitos de batalla que utilizó la izquierda contra la asociación de ANTEL. Visto con el diario del lunes, te diría que era mejor el planteo original del Partido Colorado, la desmonopolización con un marco general.

**El proyecto de Gallinal, presentado en la comisión correspondiente, ambienta un tratamiento político amplio del tema, y la búsqueda de un acuerdo con el FA. ¿Por qué se busca ese acuerdo, ya que no había una exigencia numérica para hacerlo?**

Para evitar el plebiscito. Esa era la única razón. Si no tendríamos que coincidir en que hay una especie de complejo de legisladores del Partido Nacional que quieren meter al Frente Amplio gratuitamente. La única razón que hubo fue tratar de evitar el plebiscito. Es más, tuvimos negociaciones muy avanzadas, e incorporamos ideas del Frente al proyecto de ley.

**¿Pesó en la coalición de gobierno –y en los blancos en particular- el fantasma de la Ley de Empresas Públicas para buscar un acuerdo amplio y evitar una confrontación así?**

Evitar el plebiscito, en el cual se terminó y que nos ganaron nuevamente.

**Entonces aquel antecedente fue una razón para decir: hagámoslo de otra manera y evitemos aquello.**

Sí. Metamos al Frente adentro. El Frente tenía interés en meterse, porque como aspiraba al gobierno quería tirar mensajes hacia la población sensata en el sentido de que era una izquierda aggiornada, y que estaba dispuesta a votar algún proyecto de asociación con las debidas garantías. Había un interés nuestro en evitar el plebiscito, y de ellos en tratar de poner puentes hacia la gente que no los votaría porque los veía muy dogmáticos, muy contrarios a la empresa privada.

**¿Como se formó la Comisión Especial de Servicios Públicos del Senado?**

El planteo era abandonar lo que a algunos sectores les iba a costar votar. Nosotros votábamos el proyecto original del Partido Colorado. No alcanzaban los votos, necesitábamos al resto del Partido Nacional. Y ahí surge la solución Gallinal, que está enmarcada en algo que nosotros habíamos aprendido de anteriores confrontaciones. ¿Cuál fue nuestro error en el gobierno del Partido Nacional? Nosotros mandamos una ley ómnibus, que después se fue separando. ANTEL, puertos, Banco de Seguros, PLUNA. Conociendo la ansiedad de Luis Alberto Lacalle, quería hacer todo de un saque. Aprendimos sobre la marcha, no teníamos antecedentes de ver cómo se comportaría el sistema político, los sindicatos y el pueblo en general. Entonces, cuando viene el Partido Colorado con un artículo sencillo y simple para que nosotros hubiéramos votado, podía englobar varias situaciones que se podían conjuntar a la hora de generar un plebiscito. Íbamos a unir a un frente sindical de varias empresas del Estado, aparte del otro 40% de la gente –representada por el Frente Amplio-, teóricamente en contra. Teníamos que evitar el plebiscito, y teníamos que puntualizar,

concretar. Había mensajes del Frente Amplio en el sentido de que estaban dispuestos a trabajar en un proyecto de ley y acompañarlo. Es decir, el panorama era bueno como para hacer una Comisión Especial y un proyecto de ley. Yo en aquellos momentos me reuní con el presidente Batlle y con Alejandro Atchugarry, y era de la tesis que las asociaciones en el país las teníamos que hacer muy puntuales, muy chicas, y no presentar una ley, presentar cincuenta leyes. Porque no teníamos cincuenta plebiscitos. Plantear sí una confrontación, pero más inteligentemente. Y las leyes que más nos interesaran, al final, para que se generaran los plebiscitos en las primeras dos. Pero cuando le decís a la población que tiene que firmar porque hay una ley sobre el correo, y después en la generación de UTE, y después...

#### **Se desgasta el instrumento.**

Claro. Esa era la forma. Y Batlle estaba en aquel momento en una luna de miel con la opinión pública, con la Comisión para la Paz, la reconciliación. La popularidad en la actividad política a veces es buena y necesaria, y a veces es veneno. Se enamoró de la popularidad. Los frentistas estaban contentos con Batlle. No quería plantear una confrontación de proyectos. Y la confrontación de proyectos venía desde el año 90.

**El proyecto blanco modifica en buena medida lo que venía del Partido Colorado porque antepone la asociación a la desmonopolización. Gallinal comentaba en una conversación como esta que tampoco había sido fácil convencer al Partido Colorado. ¿Requirió mucha negociación fuera de acta, mucho diálogo?**

Sí, yo recuerdo varias reuniones. El que llevaba la voz cantante en el Partido Colorado y tenía gran influencia sobre su bancada y sobre el presidente, era Alejandro Atchugarry. Él fue el que, de alguna manera, hizo variar al Partido Colorado, en el sentido de abandonar el proyecto original para ir hacia una negociación, por un tema aritmético. No tenía los votos.

**El 7 de diciembre se llegó en la comisión a un proyecto que fue definido como de consenso por legisladores de distintos partidos. Después vino el pronunciamiento de la Mesa Política del Frente Amplio, y la coalición vuelve a tomar como base el proyecto de Gallinal, sin perjuicio de incorporarle aportes del Frente Amplio.**

El período de negociación, después de la decisión del Partido Colorado de abandonar su iniciativa, se concentró en meter al Frente. Al punto tal que muchas de las disposiciones complicaban la propia asociación. Se cubría tanto el espectro, que a veces quedaba muy cuestionada la posibilidad de que hubiera interés. Esos artículos cuestionados fueron los primeros que marcharon cuando el Frente Amplio decidió no ingresar en el acuerdo y no votar el proyecto de ley. Al no tener la virtud de que el Frente o parte del Frente lo votara, iban a caer por sí solos. Gallinal y Atchugarry eran los que, en nombre del Partido Nacional y del Partido Colorado negociaban con Couriel y con Astori, por separado porque no se llevan bien entre ellos. Las relaciones personales acá importan mucho. Teníamos que tener ese tipo de negociación para poder arribar a una mayoría. Y después dijeron que no.

**¿Por qué dijeron que no? ¿Cuál es su opinión?**

Yo creo que estaba el temor al sindicato. El sindicato veía que ANCAP dejaba de ser una empresa del Estado. Terminaba en el Derecho Privado. No era tanto lo que podía significar la empresa privada. Era que la corporación funcionarios de ANCAP perdía su condición de inamovilidad.

**¿Más allá de todas la prerrogativas que se incluyeron, como la reserva del cargo sin plazo?**

Todo eso no sirvió. Acá lo que defiende esencialmente el funcionario público es la presupuestación y la inamovilidad. Nosotros hemos presentado proyectos para pasar las empresas públicas al Derecho Privado –que siguen siendo de todos nosotros- y no

tienen votos. Porque el sindicato dice que no. Por el hecho de pasar la empresa al Derecho Privado mañana pueden suspenderse gerentes, unificarse gerencias, llamar a un gerente de afuera, o poner a un uruguayo que haya hecho la especialización afuera directamente sin que haga la carrera funcional, echar funcionarios, movilizar, reducir. Eso es lo que no se quiere, por parte de una corporación que es quien manda y quien disfruta de las empresas públicas. No es cierto que las empresas públicas sean del pueblo uruguayo. Son de los funcionarios, que tienen servicios médicos gratuitos, litros de gas gratuitos, luz hasta determinados watts gratuita por ser funcionarios de UTE. Ahora están insistiendo con las cajas de auxilio para unificar el Sistema Nacional Integrado de Salud. Las cajas de auxilio son acuerdos entre obreros y patrones para aportar todos y dar servicios médicos gratuitos. Funcionan bien, y Olesker se las quiere llevar al FONASA, y no toca los servicios médicos del Estado. Porque son cotos de caza, conquistas de los trabajadores. Y son gratis.

**Cuando se trata la ley de ANCAP a fines del 2001 en la comisión, había un cierto apuro en los tiempos, se quería aprobar la ley antes de fin de año. ¿Cree que de no existir tal apuro se podría haber negociado más, seguir legislando y tal vez haber logrado el apoyo del Frente?**

No lo puedo saber. Sí sé que los apuros son malos. El tema de los apuros lo he sufrido como legislador del Partido Nacional. Los apuros de Lacalle fueron brutales. Votamos cuatro veces en el parlamento la reforma de la seguridad social, en forma negativa. Y Lacalle había consultado a todos los partidos políticos, les había mostrado los números. Todos dijeron que había que solucionarlo. Mandaron técnicos dirigidos por (Rodolfo) Saldain –yo iba en nombre del Partido Nacional- a reuniones en el BPS. Saldain era un genio en materia de seguridad social, muy sólido, pero con mucha cintura política. Llegamos a un proyecto de ley de consenso. Los técnicos del Frente dijeron que tenían que consultar a la fuerza política, pero que técnicamente el proyecto estaba bien. Y cuando sale de ahí –después de un año que estuvimos metidos en el BPS- Lacalle lo coloca como ley de urgencia. Y colocarlo como ley de urgencia era la excusa para que el batllismo no lo votara, y el Frente menos. Cuatro veces lo presentamos, y votaron en contra. Y lo primero que hizo Sanguinetti después de ser electo –al día siguiente- fue la reforma. Antes de haber asumido, estableció la misma comisión que Lacalle. Hicimos otra ley muy parecida a la anterior. No sé si sin apuro las cosas hubieran sido distintas. Sí sé que el apuro perjudica.

**Cuando el caso ANCAP, el Frente Amplio era el partido más votado, representaba al 40% del electorado. Sin embargo, no se le otorgó representación en los directorios de los entes autónomos. ¿Fue lógico o fue un error político?**

Hoy podemos concluir que fue un error político. También es cierto que nosotros teníamos un problema: no tener mayoría absoluta como partido. Necesitábamos generar la mayoría absoluta, y una forma de generarla era la coparticipación en el gobierno. La propia coalición tenía que tener 1 miembro en los entes de 3 y 2 en los de 5 que pertenecieran al Partido Colorado, que era nuestro socio, para llegar a la mayoría absoluta. Eso nos llevaba a no poder darle al Frente Amplio una posición, a no ser que fuera en desmedro del Partido Colorado, que no iba a mirar con gusto que fuera reducida su representación en el gobierno cuando tenía unos pocos ministerios.

**¿De qué período estamos hablando?**

Cualquier período. Es un supuesto del Partido Nacional gobierno o del Partido Colorado gobierno. El hecho de que tuvieras que hacer una coalición, llevaba a que el partido que daba los votos quisiera tener representantes en las empresas públicas. En los directorios de 5 –que son muy pocos- podías darle un puesto al Frente. Pero en los directorios de 3 no podías. Creo que igual fue un error no darle representación.

### **Al menos en los de 5.**

Sí. Ahí íbamos a tener menos representación los blancos en caso que gobernaran los colorados, y viceversa. Y Lacalle cuando gobernó era más de clarificar las aguas: estás conmigo, tenés. No estás conmigo, no tenés. Y esa situación es muy distinta a la que vive el Frente, que tiene mayoría absoluta como fuerza política. No precisa de otro partido. ¿Qué hubiera pasado si el Frente no hubiera tenido mayoría parlamentaria? Seguramente la mayoría parlamentaria se la hubiera dado el Partido Colorado o el Partido Nacional, y hubiera reclamado presencia en los entes autónomos. Yo el tema lo encuadro mucho más en la imposibilidad de tener mayoría absoluta como partido. Al Frente hoy le es mucho más fácil decir: yo doy participación a todos. Si Mujica no hubiera tenido mayoría parlamentaria y el Partido Nacional no hubiera aceptado ir a los entes autónomos, el Partido Colorado hubiera ocupado esas posiciones y hubiera dicho: no le den nada a este, que está haciendo oposición.

### **Sí hubo negociaciones en el gobierno de Batlle para modificar la composición de los organismos de contralor: la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas. Se llegó a fórmulas de acuerdo que no se llevaron a la práctica. ¿Qué pasó?**

Sí, lo recuerdo perfectamente. Yo estuve en esas negociaciones. Primero, Gargano no era el mejor negociador que podía tener el Frente Amplio. Era el peor. Igualmente, con Atchugarry manejamos muy bien el tema, y llegamos a un entendimiento. No habíamos cerrado definitivamente el acuerdo, porque no habíamos informado a los órganos partidarios, pero sí verbalmente entre nosotros. El Frente mejoraba notoriamente su representación. Hubo entonces una llamada de Sanguinetti a Lacalle, que lo asustó. Producto de que algunos ministros de la Corte Electoral le dijeron a Sanguinetti –y Sanguinetti a Lacalle y Lacalle lo corroboró con nuestro ministro Rodolfo González Rissotto- que si nosotros no teníamos 6 de los 9 ministros de la Corte Electoral, perdíamos la posibilidad de, eventualmente, anular algún circuito electoral por presiones, violencia o falta de garantías. Perdíamos esa facultad.

### **Para eso requería 6 integrantes, y la coalición se quedaba en 5.**

Exacto. Y eso llevó a que se diera marcha atrás en el entendimiento que habíamos logrado con Atchugarry y Gargano.

### **¿Es cierto entonces que es la oposición del Foro Batllista y del Herrerismo a ese entendimiento alcanzado, lo que determina que la integración de los organismos se mantuviera tal cual estaba?**

Fue así. Después hubo una variación en ese proceso, y ahora pudimos llegar a un entendimiento con respecto al Tribunal de Cuentas y a la Corte Electoral, en base a un criterio que para mí llegó para instalarse: en estos organismos de contralor no es buena cosa que los partidos tengan mayoría absoluta. En el pasado, el Partido Colorado no tenía mayoría absoluta en la Corte Electoral. Podía formarla con el Partido Nacional, con el cual tenía una coalición. Pero éramos partidos distintos. Se equivoca el Frente Amplio cuando lo plantea como si fueran situaciones similares. Es distinto cuando el espectro político son tercios, por más que haya dos tercios muy afines porque se coaligaron en el gobierno. Son partidos distintos, y actúan en forma distinta. No estábamos mimetizados con el gobierno al punto tal de votarle todo. Hoy llegamos a la alternativa de poner neutrales en la Corte Electoral. ¿Qué significa neutrales? Que no tienen mayoría absoluta. Ni en el Tribunal ni en la Corte.

### **Más allá de los incentivos que podía tener el Frente Amplio para oponerse a la asociación de ANCAP, da la impresión de que ese marco político, con la exclusión de una oposición con tanto peso electoral de los directorios de los entes y con una presencia marginal en los organismos de contralor, acorrala al Frente Amplio y lo**

**induce más a oponerse a todas las iniciativas del gobierno. ¿Eso no hace también naufragar los acuerdos políticos como el que se buscó con ANCAP?**

Totalmente. Puede haber una predisposición en ese sentido. La misma que tuvimos nosotros en el gobierno de Vázquez, cuando no nos dejaban ver las cuentas de las empresas. Nosotros nos enterábamos cuando ya se inauguraban las cosas. Eso llevaba a una rispidez en las formas que hoy cambió sustancialmente. Hoy discutimos contenidos, no formas. Yo creo que los episodios de distanciamiento con Vázquez fueron un error, también nuestro, pero principalmente de él, que vino a cobrar esa cuenta. Eso generó una predisposición nuestra a estar en contra de todo. ¿Por qué este es un año de menor confrontación? Porque las formas son muy importantes en política. Nosotros ahora tenemos gente que nos está informando sobre lo que pasa en las empresas. Y aquello fue un error nuestro. Ahora, ¿cuál era la solución en un espectro político que se divide en tercios? Aumentar los directorios de los entes autónomos. Tendríamos que haber llevado los de 3 a 5, y hubiera habido al menos un director del partido que coalicionaba y otro de la oposición.

**Es razonable pensar que si el Frente Amplio hubiese tenido presencia en los entes, un director en ANCAP, una presencia acorde en el Tribunal de Cuentas, hubiese sido más factible involucrarlo en una reforma como esta.**

Pero nadie está dispuesto a aumentar, porque además vivíamos con el complejo de la acusación permanente –de gente partidaria nuestra- de que aumentábamos cargos de confianza. Mirá lo que está pasando ahora. Duplicaron los cargos de confianza. Lacalle decía como gran mérito que los había bajado a la mitad. ¿De qué nos sirvió hacer eso? No cambió la opinión de la gente y su voto. No nos sirvió más que para conformar a una crítica interna, de gente que paga impuestos y no quiere que se gaste en cargos de confianza. Ahora se están votando 180 mil dólares anuales para contrataciones a cada ministro, sin ningún requisito. Este presupuesto llevó el amiguismo a su extremo. Hubiéramos pagado el costo político que significaba llevar los entes de 3 a 5, y le hubiéramos dado representación al Frente Amplio. Nos hubiéramos ahorrado una cantidad de enfrentamientos sin sentido. No nos dan nada, no nos dejan estar en la administración. Por el sindicato tenían la misma información, o mejor que nosotros. Nosotros sí que no teníamos información cuando no estábamos en la administración.

**La búsqueda de un acuerdo en torno a ANCAP se legitima desde el concepto de “política de Estado”. Se habla mucho de políticas de Estado. ¿Qué es una política de Estado?**

El error de las políticas de Estado es establecer los detalles. Los acuerdos sobre políticas de Estado que hemos firmado ahora no se van a cumplir.

**¿Son como los de febrero de 2005?**

Peores. Porque se avanzó mucho. En los próximos años se va a dar la discusión por el incumplimiento. Las políticas de Estado nunca pueden ser detallistas. En el detalle es donde nos peleamos. En materia de energía, ¿vamos a tener una actitud de apertura a inversiones? Sí. ¿Vamos a desmonopolizar las empresas públicas? No. Tienen que ser grandes titulares en los que estemos de acuerdo, y cada uno interpretará después si vamos o no en ese rumbo. ¿Qué es lo que genera la política de Estado? Un marco de entendimiento. Si le ponés letra chica, el adversario te la va a cobrar: dijiste que ibas a hacer esto. Ahí se rompe la política de Estado. En materia educativa quisimos establecer un ente evaluador que fuera independiente de la ANEP. Lo pusieron dependiente de la ANEP. Si está sujeto a la autoridad que debe ser evaluada, su evaluación no será cumplida. No hay política de Estado. Además, a los partidos políticos hay que darles margen para diferenciarse. Hubo una política de Estado en materia de relaciones exteriores, que la inauguró Sanguinetti cuando designó canciller a Iglesias, hombre del



Partido Nacional. Funcionó porque no había nada escrito, y porque se consultaban. Iglesias iba a hablar con Wilson: Sanguinetti va a romper relaciones con Taiwán, y vamos a iniciar relaciones con China Popular. Wilson daba el visto bueno. No había un documento, y había una política de Estado. Si vas a hacer un documento, tiene que ser con titulares, objetivos, y podés tener políticas de Estado, que significa que nos peleamos por cosas chicas, por los caminos para llegar a un mismo objetivo. Se puede hablar de política de Estado cuando hay un objetivo común a todo el espectro político.

**¿No caemos el riesgo de acotar la discusión democrática con políticas así definidas? Elegimos una serie de temas que sustraemos del debate, y todo quedaría disciplinado por un acuerdo de partidos.**

Pero no pasa eso.

**En ANCAP se buscó que pasara.**

Se intenta pero no se logra. No existen políticas de Estado.

**¿No existen o no se logran por esa vía?**

Creo que nunca vamos a tenerlas. Por el margen de maniobra de un partido político para diferenciarse y perfilarse frente al gobierno.

**Pensemos en algunas políticas desde la restauración democrática. Forestación, ley de puertos, sistema previsional mixto. Políticas que en su momento generaron controversia, y hasta ahora, bajo el gobierno del Frente Amplio, se han mantenido e incluso profundizado. ¿No son políticas de Estado, tácitamente?**

Son una confesión de que teníamos razón. La ley de puertos la hicimos contra el sindicato portuario y contra el Frente Amplio. Se ha transformado en algo que no se toca, porque se considera que va bien. Agrego: la política actual sobre los tratados del MERCOSUR y el código aduanero desvirtúa mucho de la ley portuaria que nosotros establecimos, por modificaciones del código que colocan a la aduana en los tránsitos del puerto. No sería un puerto franco, para mercaderías en transición, que era una de las virtudes de la reforma portuaria: empleo en base a prestar servicios hacia el exterior. Están desvirtuando la ley portuaria. ¿Hay política de Estado en materia portuaria? Sí, porque ellos quisieron hacer otra terminal de carga, hay un reconocimiento de que lo que habíamos hecho en la ley y lo que se hizo luego –la terminal de carga por parte de los belgas- estaba bien. En su momento se opusieron e hicieron interpelaciones de todo tipo. Hoy es una verdad, pero no es una verdad tan absoluta como para decir que no se toca, porque acaban de tocarla con el código aduanero, y vamos a tener un enfrentamiento. Ellos dirán que no, nosotros diremos que sí, y luego serán los hechos los que determinen quién tiene razón.

**¿Qué conclusiones le deja el caso ANCAP desde el punto de vista de la búsqueda de acuerdos políticos de esta amplitud?**

Bueno, ahora hay una ley que tendremos que mirar muy bien –se está estudiando en la Corporación Nacional para el Desarrollo- que asocia lo público y lo privado. Espero que sea buena. No buscamos enfrentamientos ni cuentas políticas en esa ley, porque la variación en la posición del Frente Amplio ya es un hecho. Se contradijeron, y los votaron igual. No es algo que la gente en el Uruguay está penalizando. Pero la ley de ANCAP –y todas las leyes plebiscitadas y derrotadas- generaron una discusión que no fue en vano en el Uruguay. Hoy ya no se discute si se puede asociar, sino cómo se va a asociar. Se generó una conciencia y un cambio de opinión. Alguno podrá decir que cambiaron porque estaban en el gobierno. Si no hubieran estado en el gobierno, se hubieran cansado.

**¿Hubieran cambiado su postura de todas formas, dice usted?**

Yo creo que se habrían cansado. La discusión de la ley de ANCAP y la posibilidad de privatización le causó muchos dolores de cabeza a Astori y a Couriel, dentro de la

fuerza política. Quiero decir que hubo una variación. Yo creo que la deslealtad dentro del sistema político y de los partidos tradicionales boicoteó la posibilidad de implementar un proyecto que hubiera dado resultado, y hubiera evitado el triunfo del Frente Amplio. Yo sostengo que el gran culpable de todo lo que está pasando acá es el doctor Sanguinetti.

**¿Al hablar de boicot se refiere a la Ley de Empresas Públicas?**

Sí, y a todo. Era permanente. Cuando Batlle quiso licitar para que una usina privada genere en gas, lo boicoteó el presidente de UTE, Scaglia, con los gerentes -en un gobierno de su mismo partido- y le ganó la discusión. Porque después hicieron una licitación que terminó por no salir -porque ganó el Frente Amplio- que era para un proyecto estatal de gestión privada. Y seguimos teniendo los curros de los gerentes que van a comprar a la Argentina. Pagamos a 400 dólares el megavatio, y acá UTE no está dispuesta a pagarle 100 dólares a una usina de biomasa. Y Sanguinetti ha sido un gran culpable de todo esto. No nos dejó implementar el proyecto, ni a nosotros ni a Batlle.

**En el caso de la Ley de Empresas Públicas, Sanguinetti reaccionó cuando se habló desde el gobierno de la destrucción del Estado Batllista.**

Sanguinetti tenía a Solari en el gabinete. Era el ministro de Salud Pública. Se votó la ley en el Consejo de Ministros.

**Pero en el parlamento el Foro Batllista votó en contra de los cinco artículos que se impugnaron después.**

Sí, pero ya el ministro había votado. Hubo expresiones infelices nuestras. Pero no es el motivo.

### **Entrevista a Luis Hierro López (24/11/2010)**

**¿Qué motivos existían en el año 2001 para asociar a ANCAP con capitales privados para la producción y comercialización de combustibles?**

Bueno, el país y, particularmente, el Partido Colorado, había hecho ya la reforma de la previsión social en el año 95, que era, yo creo, una de las principales reformas del Estado previsible en la agenda política. Luego de eso, por diversos motivos, del 95 al 2000 no hubo chance de hacer otras reformas importantes. Inaugurado el gobierno de Jorge Batlle, los colorados pensamos que teníamos que seguir con el rumbo de las reformas estatales profundas. Los diez senadores colorados y yo -que era vicepresidente- presentamos un proyecto de ley de desmonopolización del mercado de combustibles. Lo cual para nuestra colectividad era un proyecto con un fuerte ingrediente de cambio, porque nadie podía olvidar que la ley de creación de ANCAP era del batllismo. Se iniciaron gestiones con delegados de todos los partidos, para explicarles que nuestro propósito como bancada de gobierno era lograr un acuerdo político de todas las bancadas. Encontramos buen eco a la propuesta en las bancadas del Partido Nacional -el sector de Lacalle tenía un proyecto similar al nuestro- y del Frente Amplio. Entonces avanzamos, no en la desmonopolización del mercado de combustibles, que era el proyecto del batllismo, sino en una nueva estructura para el mercado. Negociación que nos llevó de la idea de desregular el mercado de combustibles y que ANCAP siguiera siendo estatal, pero compitiendo con otras empresas, a la idea de una empresa mixta. De ahí surgió la propuesta, y la trabajamos entre todos los partidos.

**¿Se compartía en su totalidad, desde el Foro Batllista, los lineamientos de la propuesta de asociación de Jorge Sanguinetti y los sucesivos borradores por él presentados?**

Sí. Son etapas diversas. El origen del asunto es la propuesta que mencionaba de los senadores del Partido Colorado de desmonopolizar el mercado de combustibles. Luego de eso hay entendimientos entre las bancadas parlamentarias para avanzar en el sentido de la sociedad de ANCAP con otra empresa. Después hay proyectos de ANCAP. No había diferencias entre los sectores partidarios, si esa es la pregunta.

**Formalmente, la coalición de gobierno de colorados y blancos podía alcanzar las mayorías para aprobar un proyecto de desmonopolización. ¿Cuál fue la razón principal para buscar un acuerdo con la izquierda?**

Fue justamente en la que fracasamos: evitar un referéndum. Con la historia que teníamos del Frente Amplio recurriendo siempre las leyes, sobre todo las de transformación del Estado, quisimos evitarlo, deliberadamente. Motivo por el cual ingresamos en una etapa de negociación muy activa, en la que sus senadores, particularmente Astori, Rubio y Couriel, tuvieron una preponderancia fundamental en la redacción del proyecto. Porque en las reuniones de trabajo previas a la comisión especial del Senado que trataba el tema, íbamos transando. Blancos y colorados estábamos de acuerdo en la idea original de asociar a ANCAP, y a los efectos de incluir al Frente Amplio en la operación y comprometerlo, fuimos admitiendo muchas ideas que el Frente Amplio proponía. Quedaban redactadas de puño y letra de Astori. Así iban después a la comisión, así iban después al proyecto de ley, y así fueron aprobadas por el Senado. Cuando el Senado aprobó la ley que el Frente no votó, Astori reconoció en sala –lo cual puede verificarse en las actas- que varios de esos artículos efectivamente eran de su puño y letra, y que él estaba de acuerdo con la ley –igual que Rubio y Couriel- pero que acataba por cuestiones de disciplina partidaria, luego que el Frente Amplio cambió su posición.

**El 15 de noviembre de 2001, senadores del Partido Nacional presentan un proyecto de Francisco Gallinal que regulaba expresamente la asociación de ANCAP. Eso modifica la iniciativa, porque se antepone la asociación a la desmonopolización en todos sus términos. Con respecto a evitar un referéndum, ¿usted cree que incidió fuertemente, en la coalición y especialmente en los blancos, el antecedente histórico de la Ley de Empresas Públicas?**

Totalmente. En los blancos especialmente, más que en el Partido Colorado. Pero los senadores colorados teníamos claramente el objetivo de evitar un referéndum, sabiendo que lo perdíamos, como lo perdimos finalmente. Cuando el Partido Nacional presenta ese proyecto de Gallinal, que es un senador que trabajó mucho y muy bien en los acuerdos para elaborar la ley, claramente estaba presente el temor a que esto derivara en un referéndum y el país se perdiera otra vez la oportunidad de avanzar en la rebaja de los precios de los combustibles.

**¿Costó convencer al Partido Colorado de imprimir esa modificación?**

No, no.

**¿Hubo reuniones, diálogo fuera de acta?**

Como siempre hay, pero no costó nada, porque nosotros habíamos hecho pruebas diversas en el manejo de las empresas públicas en términos de asociación, y nos parecía que el mejor régimen posible para Uruguay era liberar el mercado. Y si eso no ocurría – como no iba a ocurrir-, asociar a ANCAP con una empresa multinacional que le diera otra escala, otra opción de negocios. Uruguay ya había tenido, antes de esta ley, la experiencia de la expansión de ANCAP en la Argentina, que era imprescindible por una razón de escala para que ANCAP creciera. Experiencia que lamentablemente resultó

negativa, pero había que hacerla para ver si ANCAP podía participar en otros negocios y mercados. Por lo tanto teníamos claro que la suerte de ANCAP iba ligada a la asociación.

**¿Por qué razón cree usted que el Frente Amplio, luego de haber acompañado el proceso, termina pronunciándose orgánicamente en contra y mandando en tal sentido a sus legisladores?**

Porque el Frente estaba convencido de que una oposición radical y absoluta le era más exitosa que una coparticipación en medidas de gobierno. No es que pensarán que era bueno o malo asociar a ANCAP. En los hechos, siendo gobierno la han asociado de diversas formas, creando varias empresas asociadas a ANCAP. Como dijo en su tiempo el economista Bergara –siendo Subsecretario de Economía- las reformas eran buenas, pero “no queríamos votarlas por razones político-electorales”.

**¿Pesó más el liderazgo y la postura personal de Vázquez, o los sectores llamados radicales del FA más el Partido Socialista terminan arrastrándolo a él?**

Son ambas cosas. Hay un antecedente de Vázquez que me parece interesante recordar, que es cuando provoca la renuncia de Líber Seregni a la presidencia del Frente Amplio en el año 96, a propósito de la reforma de la Constitución. Líber Seregni había pactado con el resto de los partidos un conjunto de reformas, y hasta ese momento Vázquez dejó hacer, o dijo que sí a esas reformas. Una vez que Seregni transó y pactó, Vázquez se puso en contra, con la consecuencia de que Seregni tuvo que renunciar a la presidencia del Frente Amplio. Cuando ocurrió este fenómeno en el año 2001, yo tuve la misma impresión de la maniobra de Vázquez: hacerse el distraído, no participar, dejar hacer, pero luego marcar la cancha profundamente. Yo creo que Vázquez operó en un 51% de las decisiones, y los sectores radicales del Frente Amplio y el Partido Socialista –Gargano fue muy influyente en el trámite parlamentario- operaron en un 49%. Vázquez jugó su carta desautorizando a los senadores. Lo había hecho con Seregni, ¿no lo iba a hacer con los senadores? Era una estrategia que él tenía, que le resultó exitosa, de oponerse 100% a las decisiones del gobierno colorado. No negociar nada. Y digo lo contrario: si los sectores radicales del Frente se hubieran opuesto a lo de ANCAP, pero a Vázquez le hubiera convenido aceptarlo, hubiera llevado al Frente Amplio a esa conveniencia. Le importó un rábano ANCAP, y se puso del lado de su interés político y estratégico.

**En aquel momento el Frente Amplio se había constituido en fuerza mayor del sistema de partidos, tras obtener el 40% de los votos en la elección de 1999. La coalición de gobierno no le otorgó ningún lugar en los directorios de los entes autónomos. ¿No cree que fue un error político?**

No. El Partido Colorado llegó al gobierno con el apoyo explícito del Partido Nacional. Era necesario afirmar esa orientación y esa coalición. En el año 85 el Partido Colorado invitó a directores del Frente Amplio, cosa que poco se menciona y recuerda. Hubo siete directores del Frente Amplio. Teniendo el 20% del cuerpo electoral, era más que la cuota representativa. Y eso no significó el apoyo del Frente a ninguna política. El Frente fue, desde el 1º de marzo de 1985 hasta el 1º de marzo de 2005, opositor radical y total. Esa fue la estrategia que personificó Vázquez. No había ningún motivo para invitar al Frente Amplio en el año 99. Había que afirmar en la administración lo que la gente había votado.

**Con respecto a los organismos de contralor, en aquel período hubo negociaciones para modificar la composición del Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. Se llegó a ciertas fórmulas de acuerdo. ¿Por qué no se implementaron?**

Porque no hubo acuerdo. El argumento del Frente Amplio era profundamente equivocado y deliberadamente inconstitucional. Lo único que establece la Constitución

es un régimen de mayorías extraordinarias para la integración de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas: dos tercios de la Asamblea General. Si tales mayorías no están, quiere decir que hay un tercio que no está previsto que represente al cuerpo electoral en la gestión. Hubo gestiones diversas, y, visto en perspectiva, hubiera sido positivo que se encontraran las mayorías. Reitero mi interpretación: el Frente no quería participar en nada. Cuando en esas negociaciones se decía, el Frente puede tener tanto, el Frente pedía tanto más la mitad. Siempre. Si alguien osaba decir, en lugar de tanto más la mitad, tanto más un cuarto, el Frente decía, nos hemos equivocado, es tanto más tres cuartos. Nunca quiso el Frente participar en los órganos de contralor. Eso obedecía particularmente a la estrategia de Vázquez de no coparticipar absolutamente en nada en la administración, no tener ningún tipo de responsabilidad. Ni siquiera la Corte Electoral o el Tribunal de Cuentas. Porque era la forma de marcar el campo opositor. Más allá de la discusión de qué le hubiera correspondido al Frente, o si hubiera sido mejor, en el momento concreto de las negociaciones el Frente se separaba de ellas, porque convenía a su estrategia.

**Según una versión de prensa de la época, que me la confirmó un legislador del Partido Nacional de entonces, en las negociaciones encabezadas por Atchugarry y Gargano se había llegado a una fórmula de acuerdo que aumentaba la representación del Frente en ambos organismos, y lo que hubo fue un rechazo a esos acuerdos del Foro Batllista y del Herrerismo, que fue lo que provocó la contramarcha en el acuerdo, y todo habría comenzado con un contacto telefónico del doctor Sanguinetti con el doctor Lacalle.**

Es posible que haya dirigentes del Partido Nacional que tengan esa interpretación. Te imaginarás que, como presidente de la Asamblea General, si alguien estaba enterado de ese tema era yo.

**Por eso se lo pregunto.**

El que no quería el acuerdo era el Frente. A Vázquez le convenía ponerse en actitud de víctima. Miren cómo nos discriminan, nos separan, no nos tienen en cuenta, nos destratan. No iba a llegar nunca a un acuerdo con la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas. Además, resulta que el dirigente blanco que da esa versión ubica a Lacalle y a Julio Sanguinetti con más poder que al propio presidente de la República, y que al principal líder de la oposición, que iba a ser el futuro presidente de la República. No es así. Claramente no es así.

**Desde el Frente Amplio se decía que los acuerdos no se cumplían porque con la nueva composición de la Corte Electoral, la coalición de gobierno no alcanzaba los seis miembros que le permitían impugnar elecciones.**

No. Esos son inventos del Frente Amplio para justificar o pretextar su estrategia.

**La exclusión de los entes autónomos de un partido tan representativo de la ciudadanía en ese momento, y el mantenimiento de una representación marginal o reducida en los organismos de contralor, ¿no cree que en cierto modo acorraló al Frente y lo indujo más aún a oponerse a todo y a desconfiar de las reformas que se llevaban adelante? El Frente no tenía un director en ANCAP, pensando en el proceso posterior a la ley, la licitación, para tener una voz que informara...**

Yo creo que es exactamente al revés de como lo estás diciendo. Como decía, en el año 85 hubo presencia del Frente en los directorios de los entes. En el año 95 citamos a un acuerdo nacional sobre varios temas. Soy testigo porque fui coordinador de los acuerdos sobre seguridad pública. Y el Frente automáticamente hacía algo distinto a lo acordado. Lo mismo hizo Vázquez en el 2005, que firmó los acuerdos con los partidos de la oposición, e hizo después lo contrario. No es que nosotros los desconocimos. El Frente Amplio hizo todo lo posible para destruir a los partidos tradicionales, con una oposición

terrible en el plano político, social y sindical. El señor Gargano, haciendo acciones ante la justicia en el caso de la concesión del aeropuerto. La señora Marina Arismendi, haciendo una asonada cuando el remate de la terminal portuaria. Nosotros hicimos una terminal portuaria brutalmente criticada por todo el Frente Amplio, en la cual el Estado tenía el 15% de la propiedad. El Frente hace ahora una nueva en la que el Estado no tiene nada. En todos los casos, el Frente ha sido mucho más rotundamente privatizador, concesionista, liberalizador. A mí me parece que tenés que ver las cosas por ese lado. No es que nosotros lo excluimos, es lo que el Frente nos hizo. Cambiando totalmente su discurso como lo ha hecho últimamente. Cuando el Partido Colorado decía, vamos a hacer la reforma del sistema de previsión social, porque el Banco de Previsión Social va a un colapso financiero, fueron los principales opositores. No es una política de exclusión, sino una política de autoexclusión del Frente del proyecto liberal, del cual ahora es abanderado.

**Yo decía lo anterior porque da la impresión que el marco político en aquel período –que era económicamente muy difícil para el país- tenía ciertos signos de polarización, entre un gobierno que remitía leyes de urgencia, que son perfectamente constitucionales, pero también suponen apurar al parlamento, y una oposición que apelaba al referéndum ante cada iniciativa de reforma del Estado. Uno ve cierta polarización, de la cual seguramente hay una cuota parte de responsabilidad de los dos lados: la coalición de gobierno y el Frente Amplio.**

Puede ser. Yo creo que las mayorías tienen derecho a gobernar con todos los instrumentos constitucionales y legales. Siempre había consultas, negociaciones políticas. Eso es un activo que el país tiene. Pero las consultas no significaban dejar de hacer, que me parece que es lo que, lamentablemente, le está pasando al actual gobierno. Cuando los gobiernos se encuentran en la situación de que consultan pero no hay respuesta, actúan, mandan una ley. Además, las leyes de urgencia tuvieron, más que el carácter de la urgencia, el de la necesidad. Estábamos iniciando la crisis económica. Si ves las leyes de urgencia, son instrumentos que el Frente debería haber votado, porque no eran leyes de ajuste fiscal, sino de expansión de la actividad del Estado y de la inversión pública. Ideológicamente, no respondían a la inspiración “liberal” de Jorge Batlle, sino a la necesidad que el Estado tenía de hacer cosas para reactivar la economía. Ante tu inquietud general, te reitero que nosotros nunca sentimos al doctor Vázquez con ganas de ayudar en serio. Es más, en la negociación de la deuda, hubo dos adversarios del gobierno en su propuesta de salir pagando y ordenadamente: el Fondo Monetario Internacional, que nos presionó brutalmente para ir al default, y el doctor Vázquez. No nos olvidamos que nos propuso el default. Fue terrible lo que hizo Vázquez. Es cierto que después el Frente administró eso y Vázquez no insistió, pero estuvo un día entero hablando del default en todas las radios de Montevideo, en el peor momento de la negociación del Uruguay para reconvertir su deuda. Es un asunto que no se puede olvidar a la hora de evaluar si había o no acuerdos, si el Partido Colorado hizo o no lo suficiente. Si tú recuerdas, en enero de 2001 Jorge Batlle hizo una ronda de contactos con todos los líderes, incluso con Seregni que estaba aún activo. Se reunió con Tabaré Vázquez...

**Y encontró un buen clima.**

Había un buen clima, porque Jorge promovía esos buenos climas. Lamentablemente después, por factores diversos, esos buenos climas no se concretaban. Pero el espíritu estaba en el gobierno.

**La búsqueda de un acuerdo en torno a ANCAP se legitimó con el concepto de política de Estado. Busquemos una política de Estado que apoyemos todos los partidos. ¿Qué es, para usted, una política de Estado?**

Una política de larga duración que va más allá de la gestión de un gobierno. Hoy en día, después de seis años de gobierno, el Frente parece haber admitido la conducción macroeconómica: pagar las deudas, tener equilibrios fiscales, tener, en lo posible, un déficit controlado, razonable, etc. Da la impresión que esto –por suerte para el país- ha pasado a ser un activo del Uruguay, y que no habrá aventuras en el futuro, de un lado o del otro, en contra de estos principios. Hasta hace poco tiempo esto estaba muy discutido. Ahí hay un germen muy importante de política de Estado. Si esto es así, el Uruguay está dando un gran salto adelante. También hubo una política exterior de Estado desde el año 85 en adelante, sobretodo con la conducción de Enrique Iglesias, que es un uruguayo excepcional, por fuera de los cánones partidarios. Asturiano de nacimiento, uruguayo por adopción, blanco, pero integró un gobierno colorado. Esa política exterior de Estado tuvo una caída muy fuerte en el primer gobierno frenteamplista, donde pasó a ser una política partidaria de relaciones exteriores. Ahora da la impresión que el canciller Almagro procura recomponer una línea de consenso, de consulta, en la que estemos todos los uruguayos representados. Pero yo diría que la principal línea es la aceptación de los criterios generales macroeconómicos.

**Tomemos otros ejemplos: la política de forestación que se inicia en el primer gobierno de Sanguinetti, con aquella ley de 1987; la ley de puertos en el gobierno de Lacalle, combatida desde la izquierda y el sindicato portuario; reforma de la seguridad social e instauración del sistema provisional mixto con las AFAPs, también con la oposición del Frente. En el gobierno, el Frente Amplio parece haber continuado, en términos generales, esas líneas de política pública. ¿No son políticas de Estado, también?**

Sí. Lo que pasa es que todavía no son reconocidas. Pasan a ser políticas de Estado cuando todas las partes las defienden sinceramente.

**¿Un reconocimiento expreso del acuerdo?**

Y cuando hay un compromiso para mantener eso durante los próximos 20 o 25 años. Yo estoy seguro que al Frente Amplio no se le ocurre cambiar la ley de forestación, ni la instalación de plantas de celulosa. Hasta el año 2004, como es notorio, el Frente estaba en contra. El doctor Vázquez, en el Día Internacional del Medio Ambiente del año 2004, hizo un furibundo ataque a las plantas de celulosa. Yo creo que falta el reconocimiento del Frente. Que digan, estamos de acuerdo con estas políticas y las vamos a mantener en el futuro. El anterior director de forestación del Ministerio de Ganadería –en época de Mujica- dijo que había que cambiar la ley y terminar con los subsidios, y que este no podía ser un país forestal. Después eso no prosperó, pero queda la duda. El propio Frente propone nuevas plantas de celulosa. ¿Las va a concretar? ¿Se van a concretar por opción del gobierno, o del mercado internacional? No sabemos esas cosas. Queda esa duda de una coalición de gobierno que está cambiando ideológicamente –es un hecho- pero a la que le cuesta cambiar, y cada tanto tiene esos remesones.

**Cuando uno observa esas políticas, queda la impresión de que la política de Estado es una construcción de mediano y largo plazo, por sucesivos gobiernos que mantienen determinadas orientaciones de los anteriores. En el caso de la ley de asociación de ANCAP con privados se buscó una cosa distinta: una ley co-redactada y votada por todos los partidos. Nos ponemos todos detrás de una ley en un momento dado, y vamos en esa dirección. Al final no funcionó. ¿Será que el acuerdo expreso sobre políticas de Estado va en contra de la racionalidad de los partidos, que compiten entre sí?**

Bueno, mi impresión positiva con respecto al país y a lo que tú dices, es que la alternancia de los partidos en el gobierno achica notablemente el doble discurso. Tengo

la impresión de que en las próximas elecciones de aquí a veinte años, la promesa fácil – típica de todos los partidos- y el sueño idílico de que vamos a hacer la revolución y vamos a cambiar todo, hasta las raíces de los árboles, terminó. Ahora el discurso gira en torno al centro, a lo viable, y a qué partido está en mejores condiciones de hacerlo rápidamente y bien. No hay mucha más discusión. Si aceptamos las reglas macroeconómicas, si no va a haber una revolución socialista, si no va a haber un cambio en la propiedad privada de la tierra, si no va a haber un cambio en los medios de producción, si los bancos van a seguir siendo privados y públicos, y las AFAPs también...yo creo que eso es positivo para el país. Será que el Frente asume ese discurso, convencidamente o no, pero por la vía de los hechos lo está asumiendo. Tendríamos que madurar mucho aún para desarrollar políticas de larga duración en temas que no están resueltos. Educación: cada CODICEN que viene nos cambia el librito. Energía: no tenemos un acuerdo energético básico. ¿Vamos a tener autos a diesel? ¿Vamos a tener autos a nafta? ¿Vamos a tener una usina de energía atómica, o no? Esto último no es un asunto del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto. En la campaña electoral yo procuré hacer un acuerdo para que los partidos comprometiéramos la designación de un CODICEN por diez años, cualquiera fuera el resultado de la elección. Ponernos de acuerdo en cinco personas que representaran al país, para tener un CODICEN que nos garantizara diez años en una misma dirección educativa. Fracásé.

**¿Usted cree en los acuerdos sobre políticas de Estado, como los de febrero de 2005 –antes de asumir Vázquez- y los de los grupos multipartidarios que están trabajando ahora? ¿Son conducentes? ¿Tienen resultados concretos?**

Sí.

**¿No son grandes títulos que luego cada cual interpreta políticamente como le conviene?**

No. Tienen resultados concretos, pese a que haya fracasos parciales. La ley de forestación fue promovida por el Partido Colorado, pero muy impulsada a su vez por el Partido Nacional. Al punto que los miembros informantes en el Senado fueron el doctor Battle y el doctor Zumarán. Y sus discursos son formidables. Los dos dicen: esta es una ley para 20 años. Este va a ser un país con plantas de celulosa y fábricas de papel. Todavía nos faltan las fábricas de papel. Ahí operó en términos efectivos el acuerdo político y la coincidencia ideológica. Había un proyecto agroindustrial, con una activa participación del Estado. Es un ejemplo claro de que el Estado puede delinear cuestiones a largo plazo -20 o 25 años- que dan resultado y que cambian la matriz productiva del país. El complejo celulósico va a ser más grande –si no lo es ya- que el complejo cárnico. Maggi dice una cosa fenomenal: Hernandarias II. Porque Hernandarias I fue el ganado, y Hernandarias II –que viene a cambiar esa matriz- es la celulosa, o la forestación. Esos acuerdos son posibles y necesarios.



## **Dichos:**

“Las regulaciones, los monopolios, los oligopolios, las trabas en todas sus formas, los mercados protegidos, tanto a los sectores públicos como a los privados, le dificultan y entorpecen la evolución a esta sociedad uruguaya. Este tema será inexorablemente el asunto central de los próximos años. Y este país; este parlamento y el gobierno lo deben considerar sin temor en un diálogo en donde la realidad ocupe la cabecera de la mesa y presida nuestro análisis. Todo esto forma parte de lo que la sociedad uruguaya siente, expresa y llama ‘el costo uruguayo’, que nos limita en nuestra capacidad de competir y que no se resuelve, de ninguna manera, por el camino coyuntural de la política cambiaria, sino atacando de raíz las causas de su existencia. Los temas de la sociedad uruguaya son ahora las reformas de ‘segunda generación’ y sus lógicas ‘reingenierías’ institucionales, tanto en el sector público como en el sector privado”.

**(Fragmento del discurso de asunción del presidente Jorge Batlle ante la Asamblea General, 1º de marzo de 2000)**

**Fuente: Semanario “Búsqueda”, 02/03/2000, p. 10.**

“...vamos a reivindicar en todo momento que se respete la voluntad soberana del pueblo uruguayo. Casi las tres cuartas partes de los uruguayos se expidieron y dijeron en 1992 que no había que privatizar las empresas públicas estratégicas. (Así que) de la misma manera que a la izquierda se le exige que respete el pronunciamiento del pueblo respecto de la ley de caducidad, nosotros también debemos exigir que quienes defienden las privatizaciones respeten la voluntad expresada mayoritariamente por el pueblo uruguayo. Esto es elemental”.

**(Tabaré Vázquez al Semanario “Búsqueda”, 04/05/2000, portada)**

“Es cierto que este gobierno tiene un mejor relacionamiento con la izquierda, pero también que no está dispuesto a aceptarnos ni siquiera una propuesta. En el debate sobre la ley de urgencia, por ejemplo, lo único que logramos fue cambiar una conjunción copulativa por una disyuntiva: en un lugar que decía ‘y’ pusimos ‘o’. Ahí fuimos apreciando la distancia que había entre ese discurso que decía tener en cuenta al 40 por ciento de la población y la cruda realidad”.

**(Senador Eleuterio Fernández Huidobro, entrevistado por el Semanario “Brecha”, 20/10/2000, p. 11)**

“Todo el mundo a esta altura se da cuenta que los cambios son necesarios. Esa es la situación de los partidos que integran la coalición y del Nuevo Espacio, que tiene una actitud muy abierta a comprender estas cosas. La situación del Frente Amplio es una interrogante. A veces uno encuentra una actitud de comprensión en el Frente, pero algunas de sus fuerzas lo arrastran a tomar otras posiciones. Fue lo que pasó con la convocatoria contra la ley de urgencia. Yo no me animo a vaticinar nada, pero el gobierno procurará consensos. Si el Frente va a usar su poder para trabar el intento que hace el gobierno por reactivar la economía y modernizar el país, es probable que lo pueda trabar. Sería un gran daño para el país”.

**(Senador Alejandro Atchugarry, entrevista de Andrés Danza para el Semanario “Búsqueda”, 11/01/2001, p. 4)**

“El doctor Batlle nos anuncia su voluntad de buscar acuerdos con la oposición, pero termina acordando con sus socios, quienes además le cobran los acuerdos con cargos. Primero nos corteja, nos da filo, pero después nos deja plantados. [...] Si el gobierno quiere conversar con nosotros sobre temas que todos consideramos importantes – reforma del Estado, reactivación económica, inclusión social, integración regional e inserción internacional, entre muchos otros- , no tiene más que llamarnos”. “Conversar, pero no para mostrarnos, sino para buscar y encontrar acuerdos [...]”

**(Tabaré Vázquez, en su audición de CX 36, Radio Centenario, 21/02/2001)**

**Fuente: Semanario “Brecha”, 23/02/2001, pp. 2 y 3, nota de Guillermo Waksman.**

“¿Los intereses de ciertos sectores sindicales no están condicionando el planteo de la izquierda en la materia?

No digo que no tengan influencia, pero no creo que estén determinando el destino de este tipo de planteos. Quizá una propuesta de negociación significativa por parte de la coalición de gobierno serviría como un test para evaluar esa situación. En una instancia como esa se podría probar si prevalece en la izquierda una posición meramente conservadora de lo que existe o si en realidad estamos defendiendo algunos logros

históricos en cuanto al patrimonio de las empresas públicas pero con una perspectiva transformadora”.

**(Pregunta del periodista Nelson Cesin y respuesta del senador Enrique Rubio, a propósito del seminario “Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado”, Semanario “Brecha”, 01/06/2001, pp. 6 y 7)**

“La izquierda siempre va a tener el problema de generar infantilismos hacia un lado y de mezclarse, pa'l otro lado, con transacciones que le menguan su propia esencia. Esa contradicción es permanente y está latente en la vida del FA. Pero sujetos al objetivo estratégico de coyuntura somos moderados, no hay ninguna duda de que lo somos, porque no queremos regalarle a la derecha argumentos desde nuestras entrañas”.

**(Senador José Mujica, entrevista de Nelson Cesin para el Semanario “Brecha”, 24/08/2001, p. 7)**

“...es sabido que el Frente Amplio no va a acompañar ninguna de las reformas que plantee el gobierno de Batlle. ¿Qué novedad? Ese es un dato de la realidad política. Pero lo que no debe ocurrir es que, porque haya una fuerza política opuesta radicalmente a las ideas del gobierno electo por el pueblo, la puesta en práctica de las ideas que funcionan en el mundo se tranque. Hace algunas semanas, la subasta de la terminal de contenedores del puerto fue, en este sentido, un punto de inflexión. Ese acontecimiento supuso, precisamente, la aplicación práctica de las buenas ideas que el gobierno tiene para que en Uruguay se produzcan los cambios que el país necesita. Y demostró que no hay que tenerle miedo a las reformas y que hay que hacerlas más rápido. La gente, contrariamente a lo que a veces se cree, está esperando eso y no relativizaciones de las reformas para evitar la oposición de la izquierda”.

**(Ex senador Federico Bouza, entrevistado por el Semanario “Búsqueda”, 06/09/2001, pp. 10 y 11)**

“No nos negamos a las asociaciones estratégicas con empresas privadas, pero proponemos hacerlo defendiendo los activos consolidados de las empresas públicas”.

**(Tabaré Vázquez, en entrevista publicada por el Semanario “Búsqueda”, 20/09/2001, p. 4)**

“Como sindicato, coincidimos en la necesidad de la transformación de la empresa y de la instrumentación de un marco regulatorio, en dirección a hacerla más eficiente y lograr un mayor beneficio para el país, pero aspirábamos a que este proceso fuera fruto de un acuerdo político entre todos los partidos que representan a la sociedad uruguaya y a que, de una vez por todas, pudiéramos pasar, en la práctica, a conformar políticas de Estado, que tanto reclamamos pero tanto nos cuesta construir. En concreto, me refiero a políticas de Estado para la energía y para el papel de las empresas públicas en esta área en el Uruguay”.

**(Secretario general de la Federación ANCAP, Germán Riet, sesión de la Comisión Especial de Servicios Públicos del Senado del 04/10/2001)**

“Si se nos dice que el parlamento va a votar la desmonopolización de la importación de crudo y la de la refinería y también las condiciones de asociación, como Frente Amplio tendríamos la chance de participar”. [...] “Mi preocupación es que en determinado momento se presenten proyectos de ley de desmonopolización, pero no se nos consulte sobre la asociación, ya que esto puede ser aprobado por el artículo 14 de la Ley de Desmonopolización de Alcoholes. Nuestro partido no tiene directores en ANCAP. Por eso, sentimos un poco más debilitada nuestra chance de participar”. [...] “Desearía en el alma que hubiera un acuerdo político de todos los partidos. Pero no puedo votar dos leyes de desmonopolización sin saber todavía cuál es la característica de la asociación. Entonces, si los plazos están abiertos y hay posibilidades de participación, estaría dispuesto a votar. También estaría de acuerdo si la asociación se presentara en forma de ley. De lo contrario, el parlamento votaría dos leyes de desmonopolización y el Poder Ejecutivo resolvería –ya que dispone del artículo 14 de la Ley de Desmonopolización de Alcoholes- la característica de la asociación”.

**(Senador Alberto Couriel, sesión de la CESP del 04/10/2001)**

“¿Cuál era el principio cardinal que regía la Ley de Empresas Públicas aprobada en 1992 y luego derogada parcialmente? Se buscaba la posibilidad de realizar procesos de

asociación y el instrumento que más se utilizaba era el de la sociedad de economía mixta. Acerca de cuál fue su fracaso, obviamente, habrá distintas explicaciones. Lo importante es que hubo un pronunciamiento muy categórico de la ciudadanía en aquellas circunstancias. Lo que sí es cierto, entre otras muchas razones, es que seguramente no fuimos capaces de explicar a la ciudadanía, en todo su alcance, cuáles eran los beneficios que el Uruguay en su conjunto y cada uno de nuestros compatriotas iba a recibir como consecuencia de esas reformas estructurales”.

**(Senador Francisco Gallinal, sesión de la CESP del 15/11/2001)**

“Desmoviliza, lleva a las grandes mayorías a la pasividad, a la falta de interés por la política y por último a la confusión y hasta a la desconfianza a los más afectados por la crisis”.

**(Editorial del diario “La Juventud” –órgano de prensa del Movimiento 26 de Marzo-, acerca de los riesgos de involucrarse anticipadamente en las decisiones de gobierno, 18/12/01)**

**Fuente: Semanario “Búsqueda”, 20/12/2001, p. 53, nota de Ernesto Tulbovitz.**

“Yo dije que perdimos una excelente oportunidad para demostrar que tenemos capacidad de gobierno y agregué que el estilo de la confrontación lisa, llana y permanente es lo que nos puede alejar el tramo que hasta ahora nos ha hecho falta para llegar al gobierno. Pero, además, digo que esa confrontación puede ser muy mala, aunque lleguemos al gobierno, para gobernar después”.

**(Senador Danilo Astori, explicando al Semanario “Búsqueda” el sentido de sus declaraciones al diario “El País” tres semanas atrás, acerca de los riesgos para la izquierda de marginarse de la discusión sobre ANCAP, 27/12/2001, contratapa, entrevista de Andrés Danza y Ernesto Tulbovitz)**



























-