

1. INTRODUCCIÓN: EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO EN URUGUAY, AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

Daniel Chavez y Sebastián Torres

La razón de ser de este libro

El objetivo de esta publicación es contribuir a la evaluación colectiva del significado, el desempeño y los aportes al desarrollo de las empresas públicas en Uruguay, América Latina y el mundo, con énfasis en las entidades del Estado activas en la provisión de servicios públicos y en la política industrial. Los autores que han contribuido a este libro discuten la relevancia y la validez de distintos supuestos teóricos y argumentos políticos sobre este tipo de empresas, a partir de la interpretación de experiencias concretas de propiedad y gestión estatal en diversos sectores y contextos nacionales.

La necesidad de una publicación de este tipo ha sido sugerida desde muy diferentes perspectivas de análisis. En un informe publicado por el Banco Mundial hace algunos años (Gómez-Ibáñez, 2007: 5) ya se había observado que “desafortunadamente hay menos investigación sobre las alternativas a la privatización que sobre la privatización” y que “la mayoría de los estudios sobre la reforma de las empresas públicas están basados en empresas de los países industrializados”, con relativamente poca atención a las empresas estatales de los países del Sur. Más recientemente y desde una posición epistemológica más radical (explícitamente crítica de las reformas de mercado) otros investigadores han subrayado la ausencia “de definiciones explícitas o criterios de evaluación que permitan realizar una evaluación objetiva o comparar experiencias de distintos sectores o regiones” (McDonald y Ruiters, 2012: 24).

En América Latina y en el mundo, a pesar de los masivos programas de privatización se han ejecutado durante las últimas cuatro décadas, el Estado todavía posee y gestiona una amplia gama de empresas. En este contexto, ha resurgido el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo y la significación de las empresas estatales, los criterios y los indicadores para medir su desempeño y las características específicas de la gestión empresarial en las entidades de carácter público. Asi-

mismo, las transformaciones en curso en la economía mundial, en el contexto de la crisis más aguda en la historia del sistema capitalista, también han dado nuevo ímpetu a las discusiones académicas y políticas internacionales sobre el sentido del desarrollo, el “Estado desarrollista” y las posibles opciones de política industrial y social para superar la crisis (véase Fine, 2011).

La significación de las empresas públicas

El debate internacional sobre la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios no es nuevo y se ha caracterizado siempre por la polarización de posiciones teóricas e ideológicas muy diferentes. En la década de 1990, durante el apogeo del *Consenso de Washington* en América Latina y la transición del llamado “socialismo real” al neoliberalismo en Europa del Este, la visión hegemónica establecía que las entidades de propiedad estatal eran intrínsecamente ineficientes y debían ser privatizadas. Hace apenas unos años, uno de los economistas más influyentes del mundo seguía insistiendo que “la evidencia creciente demuestra que la mayoría de las empresas estatales no contribuyen de forma significativa al desarrollo y que su desempeño en la provisión de servicios públicos es ineficaz o ineficiente” (Rondinelli, 2008: 21).

En tiempos más recientes ha aumentado el número de autores que enfatizan los aspectos positivos de la propiedad y la gestión estatal y reconocen la significación de las empresas públicas en procesos de crecimiento económico y desarrollo social. Cómo ya lo afirmara otro reputado experto internacional en políticas de desarrollo, “a pesar de la retórica convencional y la percepción popular alentada por los medios de comunicación, las empresas estatales pueden ser eficientes y bien gestionadas” (Chang, 2007:8). El mismo autor aclara que “esto puede sonar como una afirmación trivial, pero es muy importante empezar nuestra discusión con esta aclaración, dada la profundidad de los prejuicios contra las empresas estatales” (:8).

La importancia de las empresas del Estado ha tendido a ser percibida con más nitidez a partir de la explosión de la crisis financiera global en el año 2008. Incluso medios tradicionalmente muy críticos del Estado, como *The Economist*, han reconocido su creciente significación. En un informe especial sobre el “capitalismo de Estado” publicado en enero de 2012, la más prestigiosa revista de negocios del mundo alertaba a sus lectores sobre el tránsito de un modelo de capitalismo liberal hacia modelos alternativos centrados en el sector público. El detallado informe publicado por *The Economist* destaca la existencia de varias empresas de propiedad pública o controladas por el Estado que tienen una gran influencia en el nuevo escenario económico mundial; incluyendo:

- trece de las más grandes empresas petroleras que de forma conjunta ejercen el control sobre más de tres tercios de las reservas mundiales de hidrocarburos;
- la más grande empresa activa en la exploración y explotación de gas natural: Gazprom de Rusia;

- la más poderosa empresa de telefonía móvil: China Mobile, una compañía con seiscientos millones de clientes;
- una de las empresa químicas más rentables del mundo: Saudi Basic Industries Corporation, de Arabia Saudita;
- el tercer mayor banco de Europa por capitalización bursátil: Sberbank de Rusia;
- el tercer mayor operador portuario del mundo: Dubai Ports.
- la aerolínea con el mayor índice de expansión, a un ritmo de 20% anual: Emirates, de los Emiratos Árabes Unidos.

Los ejemplos anteriores contradicen la creencia extendida en muchos países sobre la naturaleza intrínsecamente ineficiente de las empresas públicas. Incluso reputados economistas siguen repitiendo como un mantra la afirmación realizada hace más de una década por Megginson y Netter (2001: 380): “las empresas privadas son más eficientes y más rentables que las empresas de propiedad estatal”. No obstante, en un meta-estudio recientemente difundido (Mühlenkamp, 2013), realizado a partir de la interpretación de una muy vasta base de datos, se recomienda “no utilizar la mera rentabilidad económica u otros datos de índole financiera para comparar empresas públicas y privadas, ya que eso implicaría una comparación de peras con naranjas” (:3). También se afirma que “los datos contradicen la tesis de la pretendida mayor eficiencia de las empresas privadas frente a las empresas de propiedad estatal” (:19).

Otros investigadores han reconocido la dificultad planteada por la coexistencia de diferentes definiciones de empresa pública al intentar comparaciones internacionales (véase Christiansen 2011). Partiendo de esta limitación y aspirando a medir con más precisión la importancia de las empresas del Estado a escala global, una reciente investigación (Kowalski et al., 2013) ha analizado el grado de propiedad pública entre las 2.000 compañías más grandes del mundo —las integrantes del índice *Forbes Global 2000*— y sus 330.000 filiales. Los investigadores identificaron como empresas estatales a todas aquellas donde el Estado posee, directa o indirectamente, más del 50% de las acciones a nivel nacional o subnacional. Las conclusiones del estudio son impresionantes: más del 10% de las compañías más grandes del mundo (204 empresas) pertenecen al Estado, con presencia en 37 países diferentes y con un valor conjunto de ventas que ascendió a US\$ 3,6 billones en el año 2011. Este volumen de negocios representa más del 10% de las ventas combinadas de todo el *Forbes Global 2000* y es equivalente al 6% del PBI mundial, superando el producto bruto de países como Alemania, Francia o Reino Unido.

Una rápida revisión de la evidencia empírica internacional permite observar aun con más claridad el creciente poder de las empresas del Estado en diferentes economías nacionales. En China, el país con el mayor volumen de empresas

estatales a escala mundial, estas entidades han asumido un triple rol: social, económico y de internacionalización. La función social está a cargo de las empresas que conforman el sistema de bienestar social, de las instituciones financieras y de un amplio conjunto de entidades que contribuyen a contrarrestar los efectos más adversos de las reformas aplicadas en el país. La función económica es responsabilidad de empresas estatales tanto a nivel central como a escala local. Un gran número de empresas públicas están bajo la autoridad de una mega-agencia de administración y supervisión central (la State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, SASAC). Otras empresas dependen de distintos ministerios del gobierno central y de los gobiernos locales.

La función de internacionalización de las empresas estatales de China fue propuesta originalmente en una sesión plenaria del 15° Comité Central del Partido Comunista, en el año 2000. La nueva estrategia implica que el Estado apoya la expansión transfronteriza de sus empresas en el contexto de acuerdos comerciales, iniciativas de cooperación al desarrollo, fondos de inversión y proyectos de explotación de recursos naturales en el extranjero. El objetivo del gobierno es ampliar los mercados de la producción china, acceder a materias primas y a nuevas tecnologías y mejorar la competitividad de las empresas del país. En total, se estima que en China existen hoy más de 10.000 empresas de propiedad estatal que funcionan bajo diversas formas jurídicas. En las últimas dos décadas se han privatizado muchas entidades y se han introducido nuevos mecanismos de gestión y de regulación estatal con criterios de mercado. Sin embargo, estos cambios no significan que el gobierno se esté retirando de la actividad económica; por el contrario, el Estado sigue interviniendo de manera muy activa y preponderante en la dinámica económica del país, aunque ya no sólo a través de las modalidades de control directo y rígida planificación estatal propias de épocas anteriores (Breslin, 2012).

La otra gran potencia asiática, India, también ha fortalecido varias de sus entidades públicas para que se desempeñen como catalizadoras del desarrollo, garantizando —entre otras funciones— el financiamiento de muchas pequeñas y medianas empresas del país. En años recientes, el gobierno central también ha promovido la internacionalización de algunas empresas estatales mediante la concesión de mayor autonomía para que inviertan en operaciones en el exterior y formen empresas mixtas; por ejemplo, la empresa Heavey Bharat Electricals Limited (BEHL) expandió sus operaciones a otros mercados nacionales. Otro ejemplo de la misma tendencia es la internacionalización de la empresa Oil and Natural Gas Corporation Limited (ONGC), con proyectos de exploración y producción en países tan diversos como Birmania, Brasil, Cuba, China, Colombia, Irán, Irak, Nigeria, Kazakstán, Siria, Sudán, Uzbekistán y Vietnam (Hiscock, 2012).

En Francia, la Agencia de Activos del Estado (Agence des Participations de l'Etat, APE) gestiona una amplia cartera de compañías estratégicas en las áreas de defensa, infraestructura, transporte, energía, bienes raíces y servicios financieros.

La función principal de estas empresas estatales es impulsar una estrategia de crecimiento económico industrial a largo plazo. La composición y las metas de las empresas públicas se revisan de forma periódica para asegurar de que estén alineadas con los objetivos de la política industrial a largo plazo. La rama de intermediación financiera del llamado “Estado accionario” (*l'État actionnaire*), la Société de Prise de Participation de l'Etat (SPPE) también ha asegurado la disponibilidad de crédito para rescatar a diversos sectores industriales y contribuir a la recuperación económica en épocas de crisis (APE, 2012). Las empresas estatales incluso se utilizan para promover la paridad de género y ampliar el número de mujeres que ocupan altos cargos ejecutivos.

En Singapur, las empresas públicas han sido uno de los principales motores del desarrollo del país, agrupadas en un conglomerado empresarial de propiedad estatal, Temasek Holdings, que depende del Ministerio de Hacienda. Los objetivos de las empresas estatales y su rol en la expansión económica de Singapur se sintetizan en una estrategia general de crecimiento centrada en cinco temas: (1) la transformación de la economía; (2) la ampliación de la clase media; (3) la innovación aplicada a la creación de nuevos productos y/o empresas; (4) la profundización de las ventajas comparativas de Singapur; y (5) la focalización en los “campeones emergentes” (Temasek, 2011).

Las empresas públicas también cumplen un rol fundamental en países de una escala similar a la uruguayo. En Irlanda, una evaluación independiente publicada en momentos que el país europeo enfrentaba una gravísima crisis identificó ocho funciones fundamentales de las empresas del Estado en la economía nacional (Forfás, 2010):

- Provisión de infraestructura y servicios públicos esenciales para el desarrollo nacional en las áreas de energía, agua y saneamiento, transporte (por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo) y telecomunicaciones.
- Mejora de las competencias para el trabajo (incluyendo conocimientos técnicos y de gestión) y promoción de la iniciativa empresarial.
- Contribución al cumplimiento de los objetivos económicos y sociales de otras entidades gubernamentales.
- Establecimiento de niveles salariales de referencia para determinadas escalas profesionales.
- Aportes de inversión claves para el desarrollo de la infraestructura y para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- Realización de actividades económicas que por una cuestión de escala u otras razones no son asumidas por la empresa privada.
- Adopción de funciones que hasta la década de 1980 correspondían a otras entidades gubernamentales, en respuesta a la demanda creciente de servi-

cios especializados que los departamentos gubernamentales tradicionales no podían proveer (por ejemplo en las áreas de telecomunicaciones, servicios postales y silvicultura).

- Aporte de capital público para revitalizar la economía nacional en momentos de crisis financiera.

En América Latina, los gobiernos progresistas de Argentina, Bolivia y Venezuela han optado por revertir algunas privatizaciones de las décadas previas bajo diversas modalidades de renacionalización de empresas industriales, de energía y de servicios. En el ámbito de la minería, más allá de los cambios en el perfil ideológico del gobierno en las últimas cinco décadas, Chile siempre mantuvo la muy rentable Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) en manos del Estado. Otros países, en particular Brasil y Uruguay, han profundizado el proceso de recuperación y fortalecimiento de las empresas públicas —como bien lo explican de forma más detallada los capítulos dedicados a las empresas públicas uruguayas en este mismo volumen—. Al mismo tiempo, en otros países de la región se sigue discutiendo el rol de la empresa pública, como se puede apreciar en los actuales debates en México sobre el futuro del monopolio estatal en el sector energético y la posibilidad de que la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) se abra al capital privado sin renunciar a la titularidad estatal de las explotaciones (Corona, 2012).

Otros estudios han destacado los avances producidos en los últimos años en la gestión de las empresas estatales de América Latina. En un informe recientemente publicado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) se resalta el “buen gobierno corporativo” en empresas como la petrolera Petrobras en Brasil, la minera CODELCO en Chile, la energética ISAGEN y las Empresas Públicas de Medellín (EPM) en Colombia, el Canal de Panamá, y el Fondo Nacional del Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Corporación FONAFE) en Perú (Bernal et al., 2012).

A escala mundial, el debate sobre la significación y las perspectivas de las empresas públicas sigue muy agitado. En paralelo a la expansión del Estado en muchos países del mundo, en otras partes la privatización ha regresado a la agenda política con mucha fuerza. Los países industrializados que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya habían atravesado una primera ola de privatizaciones en la década de 1990. Actualmente, esos mismos países están enfrentando una nueva ofensiva privatizadora. En el contexto de las políticas de austeridad la privatización está afectando a sectores y servicios intrínsecamente vinculados al Estado de Bienestar; por ejemplo: hospitales y centros de atención de salud, servicios sociales, programas de atención a niños y jóvenes, prisiones, etc. El retorno de la privatización es particularmente visible en los países de la zona mediterránea, donde la presión combinada de los organismos que integran la llamada “troika” —la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional— está imponiendo a los

gobiernos del sur de Europa programas de privatización muy similares a los aplicados en América Latina en décadas anteriores en el marco de los programas de ajuste estructural (Zacune, 2013).

Más allá del retorno de las políticas de privatización en Europa, a lo largo y ancho del mundo las empresas de propiedad estatal se cuentan entre las compañías más grandes y de más rápido crecimiento, con capacidad real para competir con empresas transnacionales privadas a escalas nacional, regional y global. Su creciente importancia ha sido percibida con mucha lucidez por analistas y decisores de políticas públicas más amigos del mercado que del Estado, quienes argumentan a favor de frenos a su expansión. En la negociación de la nueva generación de acuerdos internacionales de liberalización del comercio y de protección de inversiones —como la Asociación Transpacífica (TPPA, Trans-Pacific Partnership Agreement) o la Alianza Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership)— ya se están planteando condiciones mucho más estrictas para la supervivencia y el funcionamiento de las empresas de propiedad estatal (Heather y Wolff, 2012; Khor, 2013).

Recientemente, el famoso economista Nouriel Roubini (2013), conocido internacionalmente como “el gurú de la crisis”, al analizar los indicadores económicos de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (los llamados BRICS) también ha argumentado que el “capitalismo de Estado” basado en fuertes empresas públicas habría contribuido a potenciar el desarrollo de los “países emergentes”, pero que ahora el protagonismo estatal estaría obstaculizando el aumento de la productividad y sería una de las principales razones de la actual desaceleración económica. Otros analistas han respondido que este tipo de argumentos denota un marcado sesgo ideológico e ignora el potencial de redinamización de la economía mundial que tendrían las empresas estatales, las que representan 19 de las 100 compañías más grandes del mundo y 28 de las 100 mayores de los llamados “mercados emergentes” (Rebossio, 2013).

Los contenidos y la estructura de la presente publicación

Este libro se enmarca en un proceso más amplio cuya continuidad está asegurada a partir de la conformación de la *Red Latinoamericana de Empresas Públicas y Desarrollo*: un nuevo espacio de convergencia de actores académicos y político-institucionales de diversos países de la región. La creación de la red se discutió por primera vez en el seminario internacional *Empresas Públicas: Transformaciones, Desafíos y Oportunidades* —coorganizado por el Transnational Institute (TNI), la Dirección Nacional de Industrias (MIEM-DNI) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) en Montevideo en octubre de 2012— y se concretó en un taller realizado en la Universidad de Costa Rica (UCR) en marzo de 2013. Entre las actividades previstas para el futuro inmediato se cuenta la realización de un segundo seminario internacional en noviembre de 2013, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La red desarrollará

un programa de investigación regional sobre empresas públicas y propiciará la apertura de nuevos canales de comunicación y cooperación entre investigadores, autoridades gubernamentales, directores de empresas públicas y representantes de la sociedad civil.

El seminario de Montevideo se estructuró en base a una serie de paneles temáticos y exposiciones realizadas por más de 30 investigadores académicos, autoridades gubernamentales, directivos y técnicos de empresas estatales y sindicalistas del Uruguay y de otros países del mundo. Por motivos de espacio y de agenda de los autores invitados no fue posible incluir los aportes de todos los panelistas del seminario internacional.

Si bien los autores que han contribuido a este libro no han acordado una definición común del concepto de *empresa pública*, en general todos ellos se refieren, en un sentido amplio, a organizaciones que (a) producen bienes y servicios públicos de manera directa, ya sea en el marco de un mercado liberalizado o en situación de monopolio; (b) son de propiedad estatal o están o de facto controladas por el Estado; (c) tienen una misión pública explícita; y (d) pueden, en principio, ser transferidas al sector privado. Esta acepción está basada en la que fuera propuesta por los investigadores que coordinan el proyecto *El futuro de la empresa pública* (Florio et al., 2012: 2), del Centro de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC International), con la salvedad de que aquí el alcance del concepto se ha ampliado a empresas del sector industrial, sin estar limitado al campo de los servicios públicos. Esta definición excluye otros tipos de entidades públicas, tales como departamentos o agencias que forman parte de la administración central o municipal.

La publicación está estructurada en tres secciones y 16 capítulos, incluyendo la presente introducción. La primera parte está centrada en temas de carácter teórico y conceptual. La segunda sección incluye variadas interpretaciones de la evolución y las perspectivas de las empresas públicas en diversos países americanos. La tercera y última parte está centrada en la experiencia de desarrollo de las empresas del Estado en el Uruguay contemporáneo.

La primera sección se inicia con un extenso capítulo elaborado por Massimo Florio, Profesor de Economía en la Universidad de Milán.¹ Florio propone una nueva agenda de investigación sobre las empresas públicas en el actual escenario mundial. Entre otros temas a incluir en la agenda, el investigador italiano destaca el surgimiento de nuevos modelos de propiedad pública en el sector de la energía; las actuales tendencias de remunicipalización en el campo de los servicios públicos

¹ El capítulo de Massimo Florio es una versión adaptada de un artículo publicado originalmente en inglés: "Rethinking on public enterprise: editorial introduction and some personal remarks on the research agenda" (*International Review of Applied Economics*, volumen 27, número 2, marzo de 2013, páginas 135–149).

locales; la regulación y la propiedad estatal; la internacionalización de las empresas estatales, particularmente en el sector de las telecomunicaciones; los beneficios sociales del monopolio público frente a la desagregación de las industrias de red; y las motivaciones de los trabajadores de las empresas públicas. Florio argumenta que algunos de estos temas de investigación son aún muy incipientes y, potencialmente, constituyen la base de importantes debates futuros que podrían contribuir a revitalizar el rol de las empresas del Estado.

En el segundo capítulo de la misma sección, Manuel Montes, especialista en finanzas y desarrollo del South Centre, analiza el papel de las empresas del Estado en el marco de la política industrial. En base a la revisión de diversas experiencias desarrolladas en países de Asia, África y América Latina, el investigador filipino evalúa las perspectivas de surgimiento de “un nuevo tipo de empresa pública eficiente y competitiva”. Al mismo tiempo, identifica una serie de amenazas al rol del Estado y de las empresas públicas derivadas de los tratados de libre comercio y las políticas de regulación y competencia que algunas agencias internacionales y gobiernos del Norte intentan imponer a los países del Sur.

El capítulo siguiente presenta los resultados preliminares de varias investigaciones que la red internacional Municipal Services Project (MSP) está realizando en diversos países del mundo sobre la *corporatización* de los servicios públicos. El coordinador del MSP, David McDonald, Profesor de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Queens, analiza el riesgo de la perversión del significado de lo público en empresas corporativizadas. McDonald centra la atención en entidades que en términos formales siguen siendo de propiedad del Estado pero cuya gestión ha internalizado la lógica del sector privado, a partir de la adopción de una racionalidad mercantil, eficientista y centrada en la rentabilidad primordialmente financiera para la provisión de servicios públicos.

En el capítulo 5 se discuten las razones que justificarían la existencia de las empresas del Estado. Alfredo Schclarek Curutchet, Profesor de Economía en la Universidad Nacional de Córdoba, presenta diversos argumentos teóricos a favor de la intervención directa de las empresas del Estado en el proceso productivo. El académico argentino también subraya la necesidad de “elevar el nivel de la discusión y no caer en simplificaciones y conclusiones extremas dominadas por preconcepciones y dogmatismos” cuando se discuten las distintas opciones de reorganización de las empresas estatales.

El último capítulo de la sección teórico-conceptual está firmado por Pedro Narbondo, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de la República. El investigador uruguayo analiza la compleja red de vínculos que ligan a las empresas públicas con el gobierno representativo y la “eficiencia sistémica”, partiendo de una crítica a los fundamentos ideológicos neoliberales de la llamada *nueva gestión pública* (NGP) y concluyendo con una reafirmación del rol del Estado y del gobierno en el diseño y la ejecución de políticas de desarrollo. Narbondo destaca la

importancia de dos factores: (1) la existencia de directorios de empresas públicas “subordinados a la autoridad jerárquica del gobierno democrático representativo”; y (2) la disponibilidad de “personal técnico apropiado, calificado y con garantías específicas para que su estricta subordinación a la conducción de la política representativa se de en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado de Derecho”.

La segunda sección pasa revista a diversas experiencias de creación y expansión de empresas estatales en países de las Américas. En primer lugar, Guillermo Guajardo Soto, investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, presenta un balance histórico de los distintos factores que incidieron en la creación y posterior consolidación de las empresas públicas en América Latina. Guajardo Soto analiza las tensiones entre regulación e intervención y discute a continuación, de forma más detallada, la particular realidad mexicana.

En el capítulo 8 se describe la creación y expansión de las empresas públicas en Costa Rica, una nación con una larga y muy rica tradición de desarrollo social y económico definida por una muy influyente intervención del Estado. También se discuten las perspectivas futuras de estas empresas y las amenazas derivadas de la continuidad del proyecto neoliberal en el gobierno del país. Alberto Cortés Ramos, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Costa Rica, indaga en los caminos que a partir de la breve pero determinante guerra civil del año 1949 Costa Rica ha seguido para construir una red de entidades públicas que ha dado lugar a un modelo de desarrollo que le ha diferenciado positivamente de otros países de América Central.

La segunda sección concluye con un capítulo elaborado por Luc Bernier, Profesor de Políticas Públicas en la Escuela Nacional de Administración Pública, donde se explica con mucho detenimiento la reciente evolución de las empresas del Estado en Canadá, tanto a nivel central como a escala provincial.² Bernier argumenta que las empresas estatales constituyen un instrumento privilegiado de política económica. El análisis está centrado en el concepto de *gobernanza pública*, entendido como “la configuración de las leyes, estructuras, recursos, normas administrativas y normas institucionales que condicionan y regulan la provisión de servicios por parte de las empresas estatales”.

La tercera sección, centrada en la realidad uruguaya, también se inicia con una perspectiva histórica. Magdalena Bertino, Profesora de Historia Económica en la Universidad de la República, ofrece una interpretación del proceso de modernización y reforma de las empresas públicas. La pregunta estructuradora del capítulo de Bertino es “¿por qué se frenó el avance de la privatización de las gran-

2 El capítulo de Luc Bernier es una versión revisada de un artículo originalmente publicado en inglés: “The Future of Public Enterprises: Perspectives the Canadian Experience” (Annals of Public and Cooperative Economics, volumen 82, número 4, diciembre de 2011, páginas 399-419).

des empresas públicas en Uruguay?”, sugiriendo respuestas a partir del análisis de las raíces fundacionales de las empresas, de su función social y económica, de sus resultados financieros y de los cambios que el proceso reformista —incluyendo los procesos frustrados de privatización— ha causado en el “Estado Empresario”.

El segundo capítulo de la sección dedicada al Uruguay fue redactado por Álvaro Portillo, Profesor de Sociología Urbana en la Universidad de la República. Portillo propone una lectura desde la economía política del proceso de reconversión del Estado en curso en el llamado “Uruguay progresista”. El análisis se amplía al conjunto de las instituciones estatales, más allá de la órbita específica de las empresas públicas. La intención explícita es explicar el sentido y el alcance de “las transformaciones promovidas desde el año 2005 en la forma de gestión y en el organigrama del Estado, procurando reposicionar a la entidad estatal en otra perspectiva de relacionamiento con la sociedad y con la economía”.

Los cinco últimos capítulos están firmados por los presidentes de directorio de las cinco principales empresas del Estado uruguayo. En el capítulo 12, la presidenta de la entidad anfitriona del seminario internacional de octubre de 2012, Carolina Cosse, resume las principales transformaciones de ANTEL, la empresa nacional de telecomunicaciones que en menos de cuatro décadas ha logrado posicionar al país a la vanguardia de la innovación tecnológica. Cosse también destaca la importancia de preservar la identidad pública y la misión social de la empresa en un contexto de fuerte competencia en un mercado liberalizado —manteniendo la posición de liderazgo— con los dos gigantes de las telecomunicaciones en América Latina: el conglomerado español Telefónica y el conglomerado mexicano América Móvil (Grupo Carlos Slim).

El capítulo 13 está dedicado a presentar las transformaciones, los aportes al desarrollo y los desafíos de Obras Sanitarias del Estado (OSE), la empresa responsable de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional. El presidente de OSE, Milton Machado, recuerda que en breve la sociedad uruguaya conmemorará el décimo aniversario de un hecho histórico: el 31 de octubre de 2004, a través de un plebiscito, la ciudadanía aprobó una reforma constitucional que reafirmó la provisión de los servicios en la órbita estatal y estableció que el acceso al agua y al saneamiento es un derecho humano fundamental.

El capítulo 14 presenta la experiencia de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). Raúl Sendic, presidente de la empresa energética, describe los cambios procesados al interior de la organización en los últimos años, focalizando el análisis en el proceso de ejecución del plan estratégico que el directorio aprobó en el año 2005. Sendic argumenta que el objetivo es reposicionar a ANCAP como la principal empresa del país, en base a la incorporación de tecnología de avanzada, la ampliación de la cartera de negocios y la transformación del sistema de gestión empresarial, superando décadas de desinversión y decaimiento.

El capítulo 15 está dedicado a una empresa que en el año 2012 celebró su centésimo aniversario: la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE). El presidente de la empresa, Gonzalo Casaravilla, describe los lineamientos estratégicos de la entidad y los grandes desafíos del presente, con énfasis en la significación de la energía eléctrica en manos del Estado como factor esencial del desarrollo. Casaravilla fundamenta las opciones que desde la empresa pública se deben asumir en términos de composición de la matriz energética, de introducción de nueva tecnología y de mejora de la gestión.

El capítulo de cierre está firmado por Jorge Setelich, presidente de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). A diferencia de las otras experiencias uruguayas, la empresa ferroviaria no puede ser incluida entre los casos exitosos. Setelich presenta la situación de retraso relativo del país en términos de inversión en infraestructura ferroviaria en relación a su nivel de desarrollo económico y social. También explica las razones de los problemas heredados por la actual administración con datos muy contundentes. El presidente de la empresa reconoce que el ferrocarril no ha podido acceder a los recursos públicos requeridos para su recuperación plena y que los consecuentes recortes presupuestarios y restricciones para la gestión han sido muy difíciles de asumir, pero concluye que “pese a todas las dificultades que AFE ha tenido que superar [...] hay un futuro viable para el ente”.

Las empresas públicas y el desarrollo en el Uruguay contemporáneo

En la sesión inaugural del seminario de Montevideo, el Ministro de Industria, Energía y Minería del Uruguay, Roberto Kreimerman, argumentó que “las empresas públicas son una oportunidad para el desarrollo nacional porque permiten generar innovación y desarrollo en los distintos sectores”, aludiendo al “gran empuje que tuvo Uruguay al formar sus empresas públicas en el siglo pasado”. El ministro afirmó que en su origen estas empresas “se crearon con una visión no muy diferente de la promovida por el actual gobierno progresista, para cumplir con un servicio estratégico que tiene que dar la nación y para ser una herramienta fuerte del desarrollo nacional”. Desde la perspectiva del gobierno uruguayo, las empresas públicas “deben funcionar bien, ser eficientes, innovadoras, con calidad y productividad, pero al ser empresas del Estado también tienen que propender al desarrollo económico y a la inclusión social”. “Pensamos que las empresas del Estado, aparte de su rol clave en áreas como las telecomunicaciones, el agua y la energía, tienen también que ser —bajo una política auténticamente nacional, a diferencia de lo que ocurría en décadas pasadas— un instrumento de construcción de un proyecto de sociedad para América Latina y para el país, mejor que el que hemos tenido hasta ahora y a través del cual ahora debemos seguir avanzando”, añadió el ministro.

Por su parte, el Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República, Héctor Cancela, afirmó que “las empresas públicas uruguayas debe-

rían reforzar su papel de liderazgo cultural” en términos de “manejo de la gestión de calidad, de los estándares y del armado de las cadenas logísticas”, resaltando la importancia de las empresas del Estado en “la formación de capital humano” y en el desarrollo de nuevas opciones y especializaciones de docencia y áreas de investigación en cooperación con la universidad. Esta afirmación está en línea con la argumentación a favor de las empresas estatales que el director de la Unidad de Cooperación Económica e Integración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Richard Kozul-Wright, realizara en el mismo seminario, resaltando la necesidad de “un Estado fuerte, preocupado por la transformación y el desarrollo a partir de la industrialización”.

Como bien lo recordara un profesor de historia en el panel de apertura del seminario de octubre de 2012, el caso uruguayo está constituido por una matriz de empresas públicas muy arraigada que ha resistido los embates privatizadores y neoliberales que en otros países del continente han devastado al Estado. “En el Uruguay, hace más de 100 años que debatimos sobre la debilidades y las fortalezas de esa matriz. Y es bueno que lo sigamos haciendo”, afirmaba Gerardo Caetano, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de la República.

En síntesis, a partir de la revisión del intercambio de ideas iniciado en el seminario de Montevideo y las contribuciones de los diversos autores de este libro, es posible concluir que las empresas del Estado inciden en el desarrollo nacional en varios planos: el control de los recursos naturales, el apoyo al progreso social y económico de los sectores sociales y zonas geográficos más vulnerables y/o marginalizados, la provisión de bienes y servicios esenciales, el ahorro de divisas, la generación de empleo y el desarrollo tecnológico. Las empresas públicas constituyen un componente esencial de la base material que define la soberanía, la equidad y el desarrollo de un país.

Al analizar la significación de este tipo de empresas no se puede prescindir del concepto de *lo público*, una idea que no debe ser entendida como antagónica al mercado, sino como algo que lo trasciende. Las empresas públicas requieren de un liderazgo y una coordinación, y por lo tanto deben visualizarse desde el colectivo y no desde la perspectiva del individuo. Las organizaciones son las piedras fundamentales de la sociedad, no los individuos atomizados y aislados que toman decisiones en base a mecanismos de mercado. Eso hay que comprenderlo en su justa magnitud porque nos obliga a redefinir nuestra concepción de la economía y del desarrollo. Las empresas públicas representan: el triunfo de la lógica de la acción colectiva, que es la que determina la orientación y los resultados de los procesos de desarrollo en el mediano y largo plazo.

Referencias

- APE (2012). *L'État actionnaire. Rapport 2012*. París: Agence des Participations de l'Etat (APE).
- Bernal, A., A. Oneto, M. Penfold, L. Schneider, y J. Wilcox (2012). *Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Breslin, S. (2012). "Government-industry Relations in China: A Review of the Art of the State". En A. Walter y X. Zhang (eds.) *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Chang, H-J. (2007). "State Owned Enterprise Reform". Nueva York: Department for Economic and Social Affairs (UNDESA).
- Christiansen, H (2011), "The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries". OECD Corporate Governance Working Papers No. 5. París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE).
- Correa, S. (2013). "Las claves de la reforma energética de México". *El País* (Madrid), 12 de agosto.
- Fine, B. (2011) "Locating the Developmental State and Industrial and Social Policy after the Crisis". En *The Least Developed Countries Report 2011: The Potential Role of South-South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development*. Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
- Florio, M., G. Obermann, P. Bance, y L. Bernier (2012). "The Future of Public Enterprise. Mission, Performance and Governance: Learning from Success and Failure. A Research Agenda 2012-2014. Brussels: CIRIEC International.
- Forfás (2010). *The Role of State Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economic Recovery*. Dublín: Forfás.
- Gómez-Ibáñez, J.A. (2007). "Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s". Policy Research Working Paper 4391. Washington, DC: World Bank.
- Heather, S. y A. Wolff (2012). "Establishing Rules of the Road: Commercial SOEs & Private Actors". Ponencia presentada al simposio SOEs – New Entities, New Realities. The Growth of State-Owned Enterprises and Their Effects on The Trading System. The Global Business Dialogue, Inc., Washington D.C., 25 de abril.
- Hiscock, G. (2012). *Earth Wars. The Battle for Global Resources*. Singapur: John Wiley & Sons.
- Khor, M. (2013). "The Role of the State in Developing Countries under Attack from New FTAs". Inter-Press Service, 17 de agosto.
- Kowalski, P, M. Büge, M. Sztajerowska y M. Egeland (2013). "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications". OECD Trade Policy Paper No. 147. París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE).

- McDonald, D.A. y G. Ruiters (2012). “Sopesando las opciones: consideraciones metodológicas”. En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds.) *Alternativas a la Privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.
- Mühlenkamp, H. (2013). “From State to Market Revisited: More Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises”. Speyer: German University of Administrative Sciences - German Research Institute for Public Administration.
- Rebossio, A. (2013). “El capitalismo de Estado ya no es tabú”. *El País* (Madrid), 8 de setiembre.
- Rondinelli, D.A. (2008). “Can Public Enterprises Contribute to Development? A Critical Assessment and Alternatives for Management Improvement”. En *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities. Publication based on the Expert Group Meeting on Re-inventing Public Enterprise and their Management*. Nueva York: United Nations Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs.
- Roubini, N. (2013). “Is the emerging market boom over?”. *The Guardian*, 23 de julio.
- Temasek (2011). *Temasek Report 2010: Making a Difference*. Singapur: Temasek Holdings.
- The Economist* (2012). “The Rise of State Capitalism”. 21 de enero.
- Zacune, J. (2013). “Privatising Europe: Using the Crisis to Entrench Neoliberalism. A Working Paper”. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).