

15. UTE: UNA EMPRESA PÚBLICA CENTENARIA Y AUTÉNTICAMENTE NACIONAL

Gonzalo Casaravilla

Introducción

En octubre de 2012, en los días inmediatamente previos a la realización del seminario internacional coorganizado por ANTEL, TNI y la Dirección Nacional de Industrias, la empresa UTE celebró su centésimo aniversario. En este momento tan especial de nuestra historia es muy apropiado reflexionar sobre el modelo de país que queremos construir y el rol de las empresas públicas como motores del desarrollo.

Los cometidos fundacionales de UTE no han cambiado a lo largo de su historia ya centenaria. En todo caso, se han agregado algunas directrices que establecen que la generación y el abastecimiento de energía eléctrica deben estar basados en el principio de sostenibilidad, pero siempre preservando las ideas originales de accesibilidad y eficiencia. Básicamente, nadie en la empresa o en el país discute que la energía es un factor de desarrollo, como también lo destaca Raúl Sendic en su capítulo sobre ANCAP.

En este capítulo se presentan los actuales lineamientos estratégicos de UTE y se analizan los grandes desafíos a futuro, con énfasis en la significación de la energía eléctrica en manos del Estado como catalizador del desarrollo y las opciones que desde la empresa pública debemos asumir en términos de composición de la matriz energética, de tecnología y de mejora de la gestión.

UTE: una empresa con un siglo de historia

UTE es una empresa probadamente exitosa y sustentable. La entidad pública estatal a cargo de la provisión de energía eléctrica ha posibilitado que Uruguay lidere los indicadores de acceso y de calidad del servicio a escala regional (UTE, 2012). La empresa tiene 1,3 millones de clientes en una población de 3,3 millones de habitantes, habilitando que Uruguay haya alcanzado un grado de electrificación prácticamente universal (99%) y muy superior al de varios otros países de América Latina y el Caribe (OLADE, 2013). La empresa ha ocupado el primer lugar

en América Latina en términos de satisfacción de los usuarios, de acuerdo a una encuesta que representa la opinión de 300 millones de clientes de 50 empresas eléctricas de la región (CIER, 2010). Sondeos similares realizados por la propia UTE en el transcurso de la última década reportan de forma regular un índice de satisfacción del 90% entre los clientes residenciales urbanos. UTE también ocupa este año la primera posición en América Latina en lo que se refiere al uso eficiente de la energía, de acuerdo a los resultados de la encuesta regional (CIER, 2012). En términos de rentabilidad, la empresa transfiere con regularidad dividendos al Estado, demostrando su solidez económica y financiera.

Al analizar los actuales lineamientos estratégicos del sector eléctrico nacional, particularizando en las actividades de UTE, es muy útil partir de la lectura de los documentos gubernamentales y parlamentarios en los que a principios del siglo pasado se fundamentaba la creación de esta empresa pública. La documentación de la época indica muy claramente que se creaba la empresa justamente para que el Uruguay tuviera la energía eléctrica necesaria para su desarrollo, con una visión a largo plazo.

Durante la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez (1911-1915) se aprobó el marco institucional que establecía el monopolio estatal en la generación, transmisión y evaluación de la energía eléctrica, a través de la creación de la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado. El artículo sexto de la ley de creación de la entidad confirió "... a las 'Usinas Eléctricas del Estado', con exclusión de toda otra empresa o persona, la provisión a terceros, de energía para alumbrado, fuerza motriz, tracción y demás aplicaciones en todas las ciudades y pueblos de la República". La propuesta del Poder Ejecutivo estaba acompañada de una fundamentación muy interesante y que sigue siendo relevante en nuestros días, donde se presentaba a "la explotación colectiva de los servicios públicos" como "un fenómeno económico y social de orden general (...) que forma parte de la evolución contemporánea".

También se planteaba que "la asunción directa de los servicios constituye una de las actividades sociales más interesantes del Estado", orientada "a fines y propósitos más elevados: a la difusión y distribución colectiva de agentes indispensables de bienestar, comodidad e higiene, a dotar a las clases sociales más numerosas y menos favorecidas, de una suma de beneficios, que de otra manera serían únicamente accesibles a las acomodadas". En el mismo mensaje se argumentaba que si el Estado no intervenía, la provisión de los servicios públicos y de la energía eléctrica en particular quedaría librada "al poder de los grandes capitales" y degeneraría "en abusivos e inconvenientes monopolios", mientras que la misión de la empresa pública sería "sencillamente y en pocas palabras favorecer al público, mejorando, extendiendo y abaratando los servicios" (citado en Medina Vidal, 1952: 114).

En la actualidad, esa profunda convicción de que la empresa pública tiene el desafío de suministrar la energía que el país necesita para su desarrollo sigue

siendo en sí misma un fuerte argumento a favor de que este sector esté en manos de una empresa del Estado. Este argumento está apoyado por otros factores referidos a la sostenibilidad, un concepto que abarca múltiples dimensiones, desde lo ambiental a lo económico y lo social. Con la energía se pueden llevar a cabo iniciativas muy positivas, pero también se pueden cometer destrozos. En lo concerniente a la sostenibilidad social, cuando la energía está en manos del Estado, con real poder de decisión, se generan muchas herramientas para contribuir al desarrollo del país y promover la equidad y la inclusión social.

Los servicios públicos, en particular el agua y la energía, constituyen un muy poderoso factor de inclusión social, como también lo destaca Milton Machado en su capítulo sobre OSE. Las tarifas de energía de UTE, al igual que las de OSE o ANTEL en las áreas de agua y telecomunicaciones, siempre se establecen en consideración de la realidad social del país y tomando en cuenta los principios de equidad y solidaridad.

La identidad pública de la empresa

Cuando nos referimos a las empresas públicas estamos hablando siempre de empresas *nacionales*, que tienen la posibilidad de establecer subsidios cruzados, tratando de generar condiciones de equidad que son más fáciles de controlar, regular o imponer cuando las empresas permanecen en la órbita estatal. Esta observación es particularmente relevante en un sector tan estratégico como es la energía, donde el control del Estado es vital e ineludible.

Cuando se compara la realidad del sector eléctrico del Uruguay con el de otros países de América se aprecia que UTE se ha mantenido en uno de los extremos del abanico de las opciones de reforma de la propiedad y la gestión adoptadas por las empresas de la región. En nuestro país la energía se ha mantenido mayoritariamente en manos del Estado. La empresa pública ha preservado el núcleo duro de la propiedad y la gestión y sigue teniendo un papel preponderante en el proceso de diseño y ejecución de las políticas de desarrollo del sector. De acuerdo a la conclusiones de un trabajo de historia económica: “no es posible entender la particular estructuración del sector eléctrico uruguayo sin enfatizar en el papel jugado por el Estado, quien detentó a lo largo del siglo XX el monopolio de la generación, transmisión y distribución del fluido” (Bertoni, 2009: 28).

A partir de la aprobación de la Ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico, a fines de la década de 1990, se han procesado cambios en el contexto institucional y regulatorio que siguen vigentes, pero sin cuestionar la existencia y los objetivos de la empresa eléctrica estatal. El sistema sigue basado en un modelo de integración vertical que mantiene la responsabilidad monopólica de la empresa pública en los segmentos de transmisión y distribución y donde el Estado sigue cumpliendo un rol esencial en la definición de los lineamientos estratégicos (véase Dubrovsky y Ruchansky, 2010).

La estrategia de provisión de servicios de UTE se enmarca en una política energética nacional de largo aliento. Luego de la crisis energética que vivió el país

en los años 2007 y 2008 el Poder Ejecutivo resolvió una serie de medidas para que el país pudiera responder de la manera más apropiada a situaciones similares en el futuro. La política nacional aprobada en 2010 —con apoyo de todos los partidos políticos— ha estado orientada a diversificar la matriz energética, con el fin de alcanzar una mayor independencia energética y aumentar la autonomía del Uruguay con respecto al precio de los hidrocarburos. Entre las medidas que se han promovido desde el Estado se destaca el aumento en la producción de las energías renovables. La política energética apuesta al desarrollo de fuentes autóctonas en general y de las energías renovables en particular, procurando diversificar la composición de la matriz, reducir costos, activar la industria nacional en el área de la energía, disminuir la dependencia del petróleo, fortalecer las fuentes autóctonas y garantizar el abastecimiento en forma autárquica lo cual no quiere decir no obtener el máximo beneficio que brindan las interconexiones con los países vecinos. En el contexto de este proceso de cambio se están potenciando diversas alternativas.

En pocos años, con la fuerte incorporación de energías renovables, la construcción de una planta regasificadora en un enclave protegido frente a Puntas del Sayago y una central de ciclo combinado en Punta de Tigre, la dependencia energética que ha sufrido el país en el pasado no solo pasará a ser historia, sino que Uruguay se convertirá en país exportador de energía. A las iniciativas anteriores debemos sumar las interconexiones con Argentina ya existentes (eléctrica y gasífera) o la interconexión con Brasil (eléctrica) en construcción. Está previsto que el cambio completo de la matriz de generación eléctrica asociado a dichas incorporaciones sea realidad en un plazo no mayor a dos años.

Para entonces, Uruguay estará en camino a convertirse en líder mundial en términos porcentuales de energías renovables en la matriz de abastecimiento eléctrico y en particular en participación eólica. Estos principios constituyen componentes fundamentales de la política energética del país al año 2030, ante un panorama mundial en el que gas natural licuado (GNL) está asumiendo cada vez más importancia. A corto plazo, las energías renovables significarán más de 50% de la energía (eléctrica y otras) que produce el país, mientras que el gas constituirá entre 15% y 20% de la matriz energética nacional hacia el año 2030. Considerando la incorporación de energía eólica, la expansión de la energía solar (térmica y fotovoltaica) y el aumento de la producción de biocombustibles (véase el artículo de Raúl Sendic en este mismo volumen), se va a superar ampliamente el 50% y eso permitirá que el Uruguay pase a ser el primer país del mundo en el que las energías renovables representen más de la mitad de su matriz energética. El análisis particularizado del sector eléctrico, con un índice de cobertura a los hogares prácticamente universal, indica que a partir de 2015 el 90% de la energía será de origen renovable, con un 45% de fuente hidroeléctrica, 30% eólica y 15% de biomasa.

La definición de matriz eléctrica por la que hemos optado en el país no es para nada antojadiza. Partiendo del hecho que el 97% del potencial hidráulico ya está aprovechado, la opción más conveniente desde el punto de vista económico es incorporar un mix de eólica (luego le llegará el turno a la fotovoltaica) con ciclos combinados de respaldo. Básicamente, el sistema funcionará ahorrando agua embalsada cuando hay viento y usando agua embalsada cuando se va el viento. Cuando el agua sea insuficiente, en condiciones de sequía, tendremos respaldo térmico con centrales de ciclo combinado en virtud de su alta eficiencia. La disponibilidad de gas natural a partir de la regasificadora es el broche de oro que cierra el modelo en virtud de su menor costo relativo frente al combustible fósiles de derivados del petróleo, su menor impacto en el desgaste de las turbinas de gas del ciclo combinado y su condición de ser el combustible fósil que menos contamina. Al Uruguay no le sirve contar con respaldo térmico en la base, vale decir generación permanente como pueden ser el carbón o la termónuclear, ya que no permite la optimización económica de los embalses y de las aleatoriedades de las renovables.

Es preciso tener presente que un objetivo fundamental es suministrar energía al costo más bajo posible, pero que también se deben tomar en cuenta otros factores. Por ejemplo, tanto la opción eólica como la biomasa incorporan mano de obra y componentes nacionales. En el ciclo de la biomasa, el 86% del dinero invertido en ese negocio se distribuye en la sociedad uruguaya. La energía eólica también permite la distribución, pero a un nivel más bajo, de alrededor del 29%, siendo muy intensiva en inversión y en componente tecnológicos que no son fáciles de desarrollar en el país. Siempre debemos recordar que la empresa pública debe estar al servicio del bienestar de todo el país, por lo que en determinadas ocasiones optamos por alguna tecnología que podría no ser tan redituable para UTE pero que tiene un efecto de derrame hacia otros componentes de la economía nacional. Cuando se efectúa el cálculo de la relación costo-beneficio las variables a considerar deben incluir todos los factores, no sólo la rentabilidad inmediata y limitada al beneficio a corto plazo. Podemos optar por tecnologías que incorporen más trabajo y más mano de obra, o también podemos elegir tecnologías que nos obliguen a incorporar más conocimiento nacional a ser utilizado por la empresa pero que luego va a beneficiar otras áreas de la producción nacional. Hoy en día, un gran cuello de botella que tenemos en América Latina reside en la capacitación de nuestros recursos humanos; por lo tanto, las tecnologías que nos conduzcan a la mejor capacitación de nuestros trabajadores robustecerán las capacidades de nuestras empresas.

También es preciso considerar el factor de la racionalidad geopolítica y en consecuencia decidir, por ejemplo, desarrollar a largo plazo la forestación energética. En cincuenta años, cuando el petróleo realmente empiece a escasear, nuestra matriz eléctrica va a ser muy intensiva en fuentes renovables y va a seguir necesitando un respaldo firme gestionable para responder a situaciones de sequía y

colaborar con el filtrado de las aleatoriedades de las renovables. En ese contexto la biomasa es una opción que está y seguirá estando, ya que el país cuenta con buena irradiación solar y tierras hábiles para el cultivo de forestación. En caso de una conflagración mundial o problemas internacionales de distinto tipo siempre podremos tener esta energía disponible en el territorio nacional. La biomasa constituye una garantía de abastecimiento energético. En la década de 1940, cuando el Uruguay tuvo que enfrentar una la situación de falta de acceso a combustible fósiles por la Segunda Guerra Mundial, el país tuvo que hacer malabarismos, cortes programados y se sufrieron un montón de problemas asociados debido a las opciones de matriz que se habían decidido en los años previos. En esa época todavía no habíamos incorporado la generación hidroeléctrica con el potencial que se logró incorporar en la segunda mitad del siglo XX y la dependencia de los hidrocarburos era muy fuerte. Por lo tanto, las decisiones que tomemos hoy tendrán consecuencias en el futuro y no pueden ser discutidas de forma aislada y sólo buscando el mínimo costo. Hay que buscar la combinación más apropiada, considerando muy diversos factores de forma simultánea.

Siendo UTE la empresa estatal responsable del sector eléctrico resulta prioritario preservar su carácter de empresa verticalmente integrada, ocupándose de la generación, transmisión, distribución y atención comercial. La definición de nuevos productos y alternativas de negocio cada vez más están asociados a controlar la demanda de acuerdo a la disponibilidad de generación, aspecto que en gran medida se resuelve con lo que hoy se denomina “redes inteligentes” (*smart grids*). Y justamente es participando en toda la cadena que se puede optimizar y garantizar su racionalidad. De no ser así, nos podría pasar lo mismo que ya ha sucedido en muchas partes del mundo: que el negocio y la razón de ser de la empresa queden sujetos al libre mercado, con consecuencias que —como ya ha sido demostrado en otros contextos nacionales— no serían las mejores para un país como el nuestro en el que la escala hace la diferencia.

En una empresa verticalmente integrada, como UTE, es posible tener subsidios cruzados por lo que es necesario tener controles de los números por separado para cada unidad de negocio y controlar que no se generen ineficiencias. Asimismo, como empresa pública, UTE debe responder a los lineamientos más generales de la política energética del Estado, la que está orientada a “garantizar calidad, seguridad y precio [accesible] para todos los ciudadanos”, asegurando que el acceso a la energía sea “un derecho más” e integrando la provisión de energía “dentro de la política social del gobierno”, en palabras del actual Director de Energía, Ramón Méndez (*La Diaria*, 2013).

En este sentido, a partir de los proyectos de expansión de los servicios eléctricos y en el marco del proceso de reducción de pérdidas e inclusión actualmente en desarrollo, en el período 2010 - 2015 la empresa habrá integrado alrededor de 3.000 familias al sistema formal de energía y avanzado en lo que hemos denomi-

nado “clientes potenciales”, con otras 6.000 familias a quienes se les ha mejorado el acceso a la energía con una contrapartida de pago como contribución económica a cuenta de su definitiva regularización. La empresa está completando asimismo su objetivo de alcanzar un 100% de electrificación del medio rural, lo cual también está asociado mayormente a situaciones de inclusión social a resolver.

Las inversiones que se han realizado y a realizar en el sector eléctrico son muy importantes: si analizamos el período 2010-2017 podemos percibir que en ocho años el sector recibirá 6.600 millones de dólares de inversión, de los cuales 2.800 millones corresponden al presupuesto de UTE, 500 millones a la planta regasificadora, 400 millones a energía fotovoltaica, 2.350 millones a proyectos eólicos y 550 millones a biomasa, totalizando un monto que asciende al 1,6% del PBI de promedio en ocho años sólo en el sector eléctrico.

Otro factor fundamental del desarrollo de toda empresa es el modelo de gestión. En el Uruguay del presente tenemos una oportunidad histórica para lograr trascender como empresas públicas las limitaciones de los años previos. En UTE estamos tratando de llevar adelante sistemas virtuosos, fundamentalmente en torno a la gestión de nuestro personal, que es el recurso y el capital más importante que hoy en día existe en la empresa y que debemos fortalecer. Ya estamos trabajando con modelos de gestión moderna, de gestión por competencia, con modelos que en definitiva le dan a nuestras empresas públicas la capacidad de reciclaje constante para ser mucho más robustas ante los cambios tecnológicos. El problema principal es que los directorios de las empresas públicas cambian cada cinco años, lo cual se puede contraponer a la necesidad de contar en el sector energético con políticas a mediano y largo plazo que requieren continuidad en su concepción, ejecución y explotación. En tal sentido se requieren competencias específicas de los cuadros gerenciales como son el concebir y gestionar con éxito modelos de negocios complejos, alinearse rápidamente con las definiciones estratégicas establecidas por el Directorio y entender que las empresas públicas son un instrumento para el desarrollo nacional en un marco de sustentabilidad económica, social y ambiental propendiendo a construir ciudadanía (UTE, 2009).

En tal sentido un modelo robusto a consolidar podría ser el tener gerencias de un primer nivel (Gerente General y Áreas) con encomendación de funciones seleccionadas entre los funcionarios de la empresa de la forma que el Directorio determine, gerencias de segundo nivel (Divisiones) con encomendación de funciones seleccionadas a partir de llamados competitivos entre los funcionarios de la empresa y gerencias de tercer nivel (Sectores) con designación a cargos elegidas con llamados competitivos entre los funcionarios de la empresa. En los dos primeros niveles gerenciales la encomendación de funciones puede ser revocable en cualquier momento de forma fundada, retornando el funcionario al desempeño de las funciones propias de su cargo. Si luego de cumplidas las instancias internas que marque el directorio no hubiera ningún funcionario que reúna las condicio-

nes requeridas se podrá realizar un concurso externo al cual también se podrán presentar funcionarios de la empresa.

Reflexiones finales

Este siglo va a ser una era de muchos y profundos cambios tecnológicos, como muy bien lo explican Carolina Cosse y Raúl Sendic en sus capítulos sobre ANTEL y ANCAP, respectivamente. Los cambios afectarán el área de las telecomunicaciones y también el área de la energía, y para eso necesitamos modelos de gestión que nos permitan reformularnos constantemente. Hoy tenemos la responsabilidad y también la oportunidad de coordinar y generar sinergias para en equipo llevar adelante diversas medidas de mejora de la gestión de las empresas públicas.

En el contexto político e institucional uruguayo del presente debemos prestar más atención al tema de la cooperación y la coordinación, pensando en la creación y fortalecimiento de un auténtico *holding* del Estado. Las empresas estatales pueden y deben coordinar sus objetivos y sus actividades, en base a la estructura que ya existe. En el Uruguay ya existen espacios institucionales apropiados para coordinar y avanzar en conjunto. El dueño es el mismo, es el Estado. Son todos los uruguayos quienes nos motivan a trabajar juntos, expandiendo y profundizando las sinergias y las oportunidades más allá de la posibilidad de venta de servicios de una empresa pública a otra empresa pública. Debemos compartir los éxitos y también intercambiar y discutir nuestras experiencias para no repetir errores del pasado. En definitiva, todos quienes estamos en la conducción de las empresas del Estado pertenecemos al mismo equipo y todos tenemos la misma escarapela: la nacional.

El futuro de las empresas públicas uruguayas pasa básicamente por las personas; no sólo las que integramos los cuadros de dirección y los cuadros gerenciales, sino también quienes trabajan en las áreas operativas. En la medida que todos trabajemos en equipo y tengamos claro que la mejor alternativa es incorporar conocimiento como factor de desarrollo nos va a ir muy bien.

Referencias

- Bertoni, R. (2009). "Evolución del sector eléctrico uruguayo en el siglo XX". Ponencia presentada al VII Coloquio de Historia de Empresas, "Historia del sector eléctrico en la Argentina: evolución, políticas y empresas". Centro de Estudios de Historia y Desarrollo de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1 de abril.
- CIER (2010). "Encuesta Regional CIER de Satisfacción de Clientes 2010". Montevideo: Comisión de Integración Energética Regional (CIER).
- CIER (2012). "10ª encuesta CIER de satisfacción del cliente residencial urbano". Montevideo: Comisión de Integración Energética Regional (CIER).
- Dubrovsky, H. y B. Ruchansky (2010). "El desarrollo y la provisión de servicios de infraestructura: La experiencia de la energía eléctrica en Uruguay en el

- período 1990-2009”. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- La Diaria* (2013). “Cerca de la Revolución”, 11 de junio.
- Medina Vidal, M. (1952). *Reseña histórica de la UTE*. Montevideo: Editorial Medina.
- OLADE (2013). *Informe de Estadísticas Energéticas 2012*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).
- UTE (2009). “Reflexiones Estratégicas”. Montevideo: Resolución de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).
- UTE (2012). “Cifras 2012”. Montevideo: Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).