

LA REINVENCIÓN DEL ESTADO

Empresas públicas y desarrollo en
Uruguay, América Latina y el mundo

Daniel Chavez y Sebastián Torres (eds.)

LA REINVENCIÓN DEL ESTADO

DANIEL CHAVEZ Y SEBASTIÁN TORRES (EDS.)

LA REINVENCIÓN DEL ESTADO

EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO EN
URUGUAY, AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

Este libro tiene una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 3.0. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.

Usted es libre de:

 Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las siguientes condiciones:

 **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).

 **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

 **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Imagen de la cubierta: “Paisaje constructivista de Montevideo”, de Julio Alpuy
(reproducción autorizada por la Fundación Julio Uruguay Alpuy)

© Transnational Institute
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
The Netherlands

ISBN: 978-90-70563-22-6
Depósito legal: XXXXXXXX

Primera edición: octubre de 2013

Fotocomposición: Garage (www.garage.com.uy)

Impresión: Imprenta Rojo, Montevideo, Uruguay

Printed in Uruguay. Impreso en Uruguay

ÍNDICE

Prólogo <i>Carolina Cosse</i>	9
1. Introducción: empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo <i>Daniel Chavez y Sebastián Torres</i>	13
PARTE 1 – Enfoques teóricos y conceptuales	
2. Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación <i>Massimo Florio</i>	29
3. El rol de las empresas del Estado en el desarrollo industrial <i>Manuel F. Montes</i>	47
4. Las ambigüedad de <i>lo público</i> y la corporatización de las empresas del Estado <i>David A. McDonald</i>	59
5. Razones teóricas para la existencia de las empresas del Estado <i>Alfredo Schclarek Curutchet</i>	81
6. Las empresas públicas, el gobierno representativo y la eficiencia sistémica <i>Pedro Narbono</i>	91
PARTE 2 – Las empresas del Estado en las Américas	
7. La empresa pública en América Latina: el pasado de un Leviatán que no muere <i>Guillermo Guajardo Soto</i>	105

8.	Estado, empresas públicas y desarrollo en Costa Rica: una mirada de larga duración (1850-2013) <i>Alberto Cortés Ramos</i>	117
9.	Presente y futuro de la empresa pública: la experiencia canadiense <i>Luc Bernier</i>	133
PARTE 3 – Las empresas públicas en el Uruguay contemporáneo		
10.	La reforma de las empresas públicas en Uruguay: una lectura desde la historia económica <i>Magdalena Bertino</i>	151
11.	La construcción de un Estado diferente en el Uruguay Progresista <i>Álvaro Portillo</i>	163
12.	ANTEL: una empresa en la vanguardia tecnológica con compromiso social <i>Carolina Cosse</i>	175
13.	Transformaciones, aportes al desarrollo y desafíos de OSE como empresa pública <i>Milton Machado</i>	183
14.	ANCAP: una empresa pública en expansión y comprometida con el desarrollo nacional <i>Raúl Sendic</i>	193
15.	UTE: una empresa pública centenaria y auténticamente nacional <i>Gonzalo Casaravilla</i>	203
16.	El ferrocarril como herramienta de promoción de la productividad y la competitividad: el caso de AFE <i>Jorge Setelich</i>	213
	Los autores	223

PRÓLOGO

En nombre de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) corresponde en primer lugar agradecer al Director de la Dirección Nacional de Industrias (MIEM-DNI), Sebastián Torres, y al Coordinador de Programas del Transnational Institute (TNI) de Ámsterdam, Daniel Chavez, por habernos invitado a formar parte de esta propuesta de reflexión y debate sobre las empresas públicas. También es pertinente extender el agradecimiento al equipo mixto conformado por funcionarios de ANTEL, de la MIEM-DNI y del TNI por toda su dedicación en la organización del seminario que ha dado origen a esta publicación. Asimismo, quisiera agradecer de manera muy sentida y profunda a todos quienes expusieron y participaron en las jornadas de octubre de 2012.

Para quienes tenemos responsabilidades de conducción de las empresas públicas, todos los aportes, las exposiciones, las nuevas visiones, las preguntas que se han planteado, los desafíos que aquí se identifican y resaltan, son muy valiosos y nos motivan a seguir comprometidos con el trabajo iniciado a partir de del seminario en términos de profundización y difusión del conocimiento sobre esta temática.

Las diferentes ponencias que se presentaron y debatieron durante las jornadas de octubre de 2012, así como los diversos capítulos de este libro, han contribuido de forma muy significativa a ampliar la información y el análisis sobre temas que hasta ahora no habían sido investigados o discutidos con la profundidad necesaria en nuestro país. Se han presentado datos originales y se han hecho referencias a debates internacionales y nuevas perspectivas académicas que nos motivan a seguir trabajando juntos sobre estos temas.

En relación a la realidad específicamente uruguaya, tanto las presentaciones de los técnicos durante el seminario como las intervenciones en la mesa redonda de clausura, con la presencia de los presidentes de directorio de las principales cinco empresas estatales del país, evidenciaron de forma muy explícita la existencia de una visión compartida sobre la significación de estas empresas como factores de promoción del progreso social y productivo. Esta visión compartida es aun más evidente en este libro, en los capítulos firmados por los presidentes de AFE, AN-CAP, OSE, UTE y ANTEL. Los cinco directivos coincidimos en la concepción del rol de las empresas públicas en un doble sentido. Por un lado, percibimos a nuestras empresas como ejes fundamentales de la provisión de servicios de buena

calidad y suministrados con una sensibilidad y un sentido de responsabilidad auténticamente públicos. Por otro lado, concebimos la gestión estatal como decisiones a asumir en la planificación y la extensión de la infraestructura necesarias para que las empresas del Estado sean motores de promoción del desarrollo. Los capítulos focalizados en las empresas uruguayas manifiestan que no sólo existe una *visión* compartida, sino también una *acción* compartida.

En Uruguay, al igual que en otros lugares de América y del mundo, las empresas públicas se han transformado y han crecido, como varios de los estudios incluidos en esta publicación así lo demuestran. En el caso de nuestra empresa, ANTEL, el desarrollo logrado durante los últimos años es irrefutable. Situaciones similares se aprecian en las otras empresas del Estado. Los indicadores objetivos hablan por sí solos y reflejan los esfuerzos de *todos*, incluyendo en el *todos* de forma primordial a los trabajadores y a los usuarios de nuestras empresas.

Varios de los capítulos de este libro, tanto los que provienen de una perspectiva más teórica y más académica como los que surgen de la experiencia práctica de gestión, también subrayan la importancia de tomar las decisiones correctas en torno a los destinos de la inversión pública en momentos vitales de la historia. En los días inmediatamente previos al seminario internacional de octubre de 2012 festejábamos los cien años de la empresa de energía eléctrica, UTE, y en forma paralela celebrábamos ocho años de la aprobación ciudadana de la reforma constitucional que nos devolvió la propiedad y la gestión pública del agua.

Varios capítulos de este libro hacen referencia al mayor intento de privatización que los uruguayos debimos enfrentar y resolver de forma democrática en el año 1992. En ese año, la gran mayoría de los ciudadanos decidimos preservar la propiedad y la administración *pública* de nuestras empresas en dos áreas estratégicas. Es así que hoy en nuestro país podemos celebrar el centésimo aniversario de una empresa estatal, ochenta de otra y treinta y ocho de una tercera, motivándonos a repensar y revalorar la filosofía original detrás de la fundación de todas ellas y a preguntarnos con responsabilidad cual debe ser su rol en los cien años que vendrán.

A la luz de la realidad que podemos percibir ahora, las empresas del Estado se han transformado en un factor imprescindible de promoción del desarrollo nacional y la inclusión social. Nuestras empresas son los motores que nos permiten avanzar hacia una vida mejor, por lo que los muy grandes desafíos a enfrentar ahora y en los próximos años no pueden ser ignorados. Ya estamos caminando por ese sendero, como se puede apreciar en las cruciales decisiones estratégicas que las empresas están tomando hoy con respecto a la matriz energética, el suministro de servicios públicos, la producción de alimentos o la extensión del acceso a la fibra óptica a todos los hogares del país, entre otros temas fundamentales. Todas éstas son decisiones que apuntan a tres décadas o más hacia el futuro.

En este sentido, al tiempo que resolvemos problemas de infraestructura también empiezan a aparecer en la agenda otros temas que tienen que ver con la cultura y con los aportes de las empresas públicas al mejoramiento de la educación, la generación de conocimiento y la innovación científica y tecnológica.

Por todo lo hasta aquí expuesto y teniendo en cuenta el contexto latinoamericano y mundial, consideramos que la experiencia uruguaya ya es madura en términos de edad y exitosa en términos de resultados. Podemos incluso afirmar que es doblemente exitosa, ya que hemos enfrentado la amenaza de la privatización a través de plebiscitos, referendos y otras acciones basadas en la participación democrática.

No obstante, es imprescindible seguir profundizando en la reflexión y en el debate, no sólo entre los uruguayos, sino también a través del intercambio con especialistas de otros países del mundo. Esta es la razón por la que ANTEL y la MIEM-DNI, con el apoyo del TNI de Holanda, hemos impulsado de forma conjunta el seminario del año 2012 y esta publicación. Nos interesa, en particular, reflexionar juntos sobre los desafíos del futuro, porque todas estas empresas están promoviendo importantes iniciativas que tendrán significativos impactos a mediano y largo plazo.

Necesitamos mucha reflexión, para recordar las razones que motivaron la creación de las empresas públicas, para no olvidar los riesgos y amenazas que debimos enfrentar hace pocos años, para repensar y reevaluar los avances y las limitaciones del presente, y para entender la complejidad del mundo actual y decidir entre todos cómo debemos posicionarnos hacia el futuro.

El lema que identifica a nuestra empresa de telecomunicaciones, ANTEL, es *avancemos juntos*. En el capítulo sobre la empresa ferroviaria, AFE, su presidente nos recuerda que el sentido de la empresa pública es *sum it possint esse*: “somos para que puedan ser”. Yo creo que estas dos expresiones sintetizan los enormes desafíos que hemos asumido para dar respuesta a las necesidades del presente y sobre todo con miras al futuro de todos nosotros. Desafíos que están muy bien expuestos en los diversos textos que conforman este libro.

Carolina Cosse
Presidenta del Directorio de ANTEL
Montevideo, octubre de 2013

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 15º 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 uruguayana. 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 preconceptos 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 geográficas 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).

PARTE 1 – Enfoques teóricos y conceptuales

2. REPENSAR LA EMPRESA PÚBLICA: LA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Massimo Florio

Introducción

Estamos en el quinto año de una crisis global que, más allá de su dimensión macroeconómica, también tiene implicancias específicas para las políticas de privatización. En las últimas tres décadas los gobiernos y las organizaciones internacionales habían aceptado la idea de que el Estado es un mal proveedor de servicios, o al menos peor que los operadores privados. También se asumía que la economía sólo mejoraría con un cambio en la propiedad del capital productivo del sector público al sector privado (Megginson y Netter, 2001). Las opiniones disidentes eran considerados excéntricas.¹ En el marco de tan dogmático consenso, se aconsejaba a los gobiernos vender las empresas del Estado a inversores privados. La privatización se había convertido en una industria en sí misma, con la participación activa y provechosa de consultores jurídicos y financieros, intermediarios, medios de comunicación y grupos de presión vinculados al mundo de los negocios. La escala y el alcance geográfico de este tipo de operaciones ha sido enorme (Bortolotti y Siniscalco, 2004).

Sin embargo, el consenso en torno a la privatización nunca fue unánime; véase, por ejemplo, Checchi et al. (2009) sobre América Latina, y *The Economist* (1995) sobre el Reino Unido. Tres razones principales han sustentado las opiniones disidentes. La primera se basa en la valoración de la supuesta mayor eficiencia de las empresas privatizadas a partir de la revisión de evidencia empírica no del todo convincente, sobre todo cuando sólo se considera la perspectiva del “antes y después” y se hace caso omiso de la necesidad de controlar la complejidad de indicadores de desempeño que cambian con el tiempo, incluyendo factores vinculados a la demanda y el cambio tecnológico. La segunda razón asume que los

¹ Por ejemplo, en un artículo de revisión de un libro del autor de este capítulo (Florio, 2004) en el *Journal of Economic Literature*, el comentarista escribió la siguiente frase: “Es asombroso encontrar a un economista profesional que afirma que en la actualidad no podemos concluir de forma definitiva que la propiedad privada sea superior a la propiedad pública en casi todas las circunstancias” (Megginson, 2006: 173).

criterios de medición del desempeño para el sector público y la empresa privada pueden (de hecho, *deben*) ser diferentes, por ejemplo al considerar las cuestiones de accesibilidad social, sostenibilidad medioambiental, seguridad del suministro y otros objetivos de la gestión pública. La tercera razón se basa en un argumento político, que considera que las privatizaciones en áreas de alta rentabilidad económica, tales como la energía y las telecomunicaciones, podrían reforzar la incidencia de intereses privados en el gobierno y en las entidades reguladoras, particularmente en los países menos desarrollados, pero también en contextos democráticos más maduros.

La crisis actual no sólo ha hecho más visibles las preocupaciones relacionadas a las políticas de privatización, sino que también ha sacudido el axioma genérico que establecía que el sector privado es intrínsecamente más “eficiente”. Las recientes nacionalizaciones de emergencia (o rescates con dinero público) de algunos de los más grandes bancos, compañías de seguros y agencias hipotecarias es sólo el más aspecto más visible de una nueva ola de intervención gubernamental en la economía. *The Economist* (2012) incluso ha expresado su preocupación ante el retorno a gran escala del “capitalismo de Estado”. Por otra parte, pese a haber estado 30 años en una situación defensiva, las empresas públicas aún se encuentran lejos de desaparecer. En parte, el estancamiento de la privatización es sólo una consecuencia de la crisis financiera: los gobiernos habrían vendido las “joyas de la familia” a precios muy bajos, en comparación con los de años anteriores. Sin embargo, la renuencia a privatizar también es la consecuencia de resultados poco satisfactorios y malas experiencias de gestión privada de algunos servicios. En síntesis, los gobiernos todavía controlan un gran número de empresas estatales.

Varios trabajos de investigación publicados en los últimos meses —más allá de las existencia de diferentes perspectivas, metodologías y enfoques analíticos— sugieren que la propiedad es sólo una parte de un entorno institucional mucho más complejo. De hecho, los factores que determinan el rendimiento de las empresas (públicas y privadas) están sólo tangencialmente determinados por la propiedad *per se*. Los investigadores deberían considerar el significado de la propiedad pública en el marco del profuso espacio institucional para apreciar su significación real, tanto teórica como empírica.

La propiedad y la regulación

La propiedad de la empresa es en sí misma una función institucional. En las economías capitalistas avanzadas la propiedad se basa en las leyes y en las normas formales del orden jurídico de cada país. A su vez, la legislación y los tribunales toman en cuenta su evolución a lo largo del tiempo, como sucedió en el pasado con la aparición del concepto de sociedad anónima (con la propiedad diluida en el espacio económico), o como sucede hoy en la era de Internet (con activos diluidos en un espacio virtual). Sin embargo, los derechos de propiedad, pese a que cambian a lo largo del tiempo y a través de las jurisdicciones legales, siguen estando

definidos , limitados y aplicados por las instituciones públicas. La regulación de los servicios públicos constituye un buen caso para el estudio de la interacción entre la propiedad y las instituciones.

Janice Beecher (2013), la directora del Instituto de Empresas Públicas de la Universidad Estatal de Michigan, ha investigado el sector del agua en los Estados Unidos, concluyendo que el nivel de desempeño de las empresas estatales y privadas no depende del carácter específicamente “público” o “privado” de la gestión. Su modelo conceptual indica que el rendimiento de la empresa está determinado por tres dimensiones de una “governabilidad estructural” (propiedad, formas de funcionamiento y autonomía de la empresa) y tres dimensiones de una “governabilidad institucional” (competencia en los mercados, evaluación externa y regulación económica). Beecher afirma que cuando el nivel de operaciones es correcto (cuando las economías técnicas de escala están plenamente aprovechadas), la regulación externa de los precios y de otros aspectos es eficaz, la calidad y otros indicadores de buen funcionamiento son los adecuados, y el proveedor del servicio no depende de transferencias desde el presupuesto público, la privatización se torna innecesaria. Por otra parte, dada la tendencia de los operadores privados a ofrecer la provisión de agua a precios más altos, la justificación de la privatización del servicio en base a la noción de eficiencia requiere ser considerada con mucho detenimiento. Al respecto, es necesario recordar que en Estados Unidos el suministro de agua está mayoritariamente controlado por los gobiernos locales en todas las grandes ciudades, a excepción de dos. Las empresas privadas sólo gestionan el 9% de la provisión de agua a escala nacional, con una tendencia a la baja.

Considerando que los gobiernos locales estadounidenses se aferran con firmeza a la provisión *pública* del agua, ¿deberían los países menos desarrollados optar por la privatización? Cuando la capacidad de regulación es más débil, ¿existe una racionalidad para privatizar el agua? Jean-Jacques Laffont (2005), en su libro póstumo sobre “Regulación y Desarrollo”, ya había observado que pueden existir buenas y malas razones para la privatización, incluyendo entre las últimas la oportunidad de beneficios económicos para políticos corruptos y sus compinches. La realidad actual de Rusia también muestra la necesidad de repensar este tema en relación al control de los recursos energéticos (Florio, 2002; Vanteeva, 2012). La propiedad, ya sea pública o privada, bajo un gobierno capturado por quienes buscan maximizar sus intereses privados, puede ocultar la apropiación de rentas por parte de los políticos y sus apoyos particulares (a menudo utilizando a la familia como la vía de acceso a pagos indirectos y otras transacciones no siempre legales). Pese a que la propiedad puede estar formalmente basada en la ley, el marco legal indica solo el comienzo de la historia, dado que otras instituciones sociales determinan los resultados finales.

Las economías desarrolladas no están al abrigo de comportamientos oportunistas a gran escala. El fracaso de la regulación financiera en Estados Unidos para

evitar algunos de los grandes abusos corporativos que se han descubierto en los últimos años, sugiere que ni la propiedad ni la regulación ofrecen garantías plenas. Beecher ha observado, sin embargo, que el financiamiento a través de bonos en el mayoritariamente público sector del agua estadounidense ha sido prudente y ordenado, sin que se registre la falta de pago de deudas significativas. De esta indagación surgen otras observaciones de índole financiera y fiscal para el estudio de la gestión pública.

En consecuencia, sería un error concluir que la propiedad no tiene importancia para el desempeño, pero sin duda la focalización en el tránsito de lo “público” a lo “privado” —y viceversa— sin tener en cuenta el entorno y la racionalidad institucional, parecería ser una opción excesivamente limitada, tanto para el estudio del valor social de las formas económicas como para el diseño de políticas públicas (Florio y Fecher, 2011; Kuo Tai, 2012).

Nuevos modelos de propiedad pública

A fines del siglo pasado, Malcolm Sawyer y Kathy O’Donnell (1999) listaron las posibles formas que las empresas públicas podrían asumir en el futuro, más allá del modelo tradicional de la industria nacionalizada, y discutieron los pros y los contras de cada posibilidad. Aoife Brophy Haney y Michael Pollitt (2013), de la Universidad de Cambridge, han observado que también en un sector tan particular pero estratégico como el de la energía existen ejemplos de nuevas formas de empresa pública (o al menos sin fines de lucro). En varios de los casos estudiados las nuevas organizaciones surgen para resolver problemas específicos y se adaptan a circunstancias locales que los inversores privados no habrían podido enfrentar de manera adecuada. Los ejemplos incluyen: parques eólicos en Dinamarca, con la propiedad compartida entre el gobierno, cooperativas y consumidores locales; nuevas plantas nucleares en Finlandia, con una compleja combinación de diferentes fuentes de financiación públicas y privadas; y terminales de gas natural licuado en Chile, también basadas en una mezcla de capital público y privado.

Según Brophy Haney y Pollitt, el impulso de lo público está basado en altos requerimientos de capital, consideraciones ambientales, y perfiles de riesgo. Otro ejemplos son: fondos mutuales de consumidores (y de otras organizaciones sin fines de lucro) para ejercer la propiedad de redes de suministro eléctrico en Nueva Zelanda; la propiedad comunitaria de un interconector en el norte de Irlanda; y una empresa de servicios energéticos en Gran Bretaña. La principal motivación de la propiedad sin fines de lucro sería la protección de los intereses del consumidor, en particular la asequibilidad para los usuarios vulnerables. Los autores son juiciosos en su evaluación de los estudios de caso y apoyan la idea de que todavía hay buenas razones para más inversión privada en el sector energético, pero también argumentan que el equilibrio entre lo público y lo privado aún no se ha estabilizado y que la participación pública es hoy más probable de lo que se pensaba hace algunos unos años.

Existen otros ejemplos que pueden ser mencionados para apoyar este punto de vista. Daniel Chavez (2012) enumera algunas de las alternativas a la privatización del suministro eléctrico en América Latina. A pesar de dos décadas bajo el Consenso de Washington, Chavez muestra que en la región latinoamericana existe una gran variedad de arreglos institucionales. La combinación de diferentes formas de propiedad con desagregación se observa en Argentina, Bolivia, Guatemala y Panamá. La integración vertical con predominio de la propiedad privada es permitida en Chile, El Salvador, Perú y la República Dominicana. La propiedad pública está muy extendida en otros 14 países, incluyendo dos grandes países como Brasil y México, y ha sido particularmente exitosa en Costa Rica, donde se menciona a ICE (la entidad eléctrica nacional) como la empresa más exitosa de la región.

Del otro lado de Atlántico, en Europa, los datos sistematizados por la OCDE (en torno al año 2007) muestran que la propiedad pública en el sector eléctrico sigue siendo dominante o extendida en Austria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia y Suiza (Florio, 2013b). En Alemania, una gran parte del suministro eléctrico está en manos de empresas municipales (Hall et al., 2013). Por lo tanto, los países con la electricidad enteramente controlada por empresas privadas, como Bélgica, España y Reino Unido, son claras excepciones. Irónicamente, el país donde se ideó la privatización de la electricidad y surgió el modelo de reforma a seguir en otros lugares, es aquel donde recientemente, en el año 2011, el Departamento de Energía y Cambio Climático reconoció la existencia de “un amplio consenso de que los actuales mecanismos de mercado no posibilitarán la escala de inversión requerida a largo plazo ni al ritmo necesario para dar respuesta a los desafíos planteados”. Los desafíos están referidos a la caducidad de las plantas de suministro, los objetivos de incremento de la energía renovable y de descarbonización, el aumento de la demanda, la asequibilidad social y la seguridad del suministro. En respuesta a ese panorama, el gobierno británico está pasando a priorizar un enfoque *planificado* para el sector eléctrico. La coalición conservadora-liberal demócrata en el gobierno no revertirá el dogma de la privatización, pero ha promovido la creación de un organismo gubernamental para determinar el volumen de la inversión, la capacidad de reserva, la matriz tecnológica y —de facto— incluso las tarifas.

La consideración conjunta de la propiedad y de los arreglos de mercado parecería ofrecer una amplia gama de opciones, pero varias de las economías más liberalizadas siguen manteniendo empresas públicas fuertes. Todavía hay mucho que explorar en términos de formas de propiedad pública, pero ya contamos con amplia evidencia de que ésta es compatible con distintas posibilidades de organización sectorial, desde la integración vertical monopólica (como en Francia hasta hace poco) hasta el mercado eléctrico abierto de los países escandinavos, donde el gobierno es propietario de la red y ejerce el control del sector, con varios genera-

dores —en su mayoría públicos— que compiten en el marco de un sofisticado y bien gestionado mercado transnacional regulado. En Europa, en América Latina, y en muchas partes de Estados Unidos, los gobiernos y los actores públicos locales han optado por un camino diferente a la privatización. La evidencia internacional muestra que la forma de organización sin fines de lucro en el sector energético puede responder a necesidades, objetivos y entornos socio-económicos específicos.

Remunicipalización y renacionalización

¿Existe alguna evidencia de que la política de privatización está realmente revirtiendo su curso? En los últimos años se ha podido constatar una clara disminución de las privatizaciones. Las razones de la desaceleración o regresión son evidentes. En algunos países, la mayoría de los activos públicos de valor, en particular los vinculados a las telecomunicaciones y la energía, ya se han vendido. Lo que queda es menos rentable. La transferencia al sector privado de algunas de las restantes empresas estatales significaría otorgar un subsidio al comprador, y el costo para los contribuyentes podría ser más alto que cubrir las necesidades presupuestarias de la gestión gubernamental. Por ejemplo, según algunos expertos, el monto de las subvenciones otorgadas por el gobierno británico para mantener las empresas ferroviarias privatizadas es actualmente varias veces mayor que los costos de la nacionalizada British Rail. Las asociaciones público-privadas (*public-private partnerships*) también han demostrado ser muy costosas para los contribuyentes en el Reino Unido y en otros países (Sawyer, 2010). Una segunda razón muy obvia es que la venta de activos en los mercados financieros actualmente deprimidos implicaría aceptar precios bajos. Por lo tanto, algunos gobiernos simplemente posponen las ventas de las empresas públicas que todavía controlan.

Otras diferentes y más interesante razones para el estancamiento de las privatizaciones han sido destacadas por investigadores de la Universidad de Greenwich (Hall et al., 2013), quienes muestran que en algunos países europeos existe un creciente interés en la *remunicipalización* de algunos servicios locales, tales como el agua (en Francia, donde las concesiones a las empresas privadas han sido más frecuentes) y la distribución de energía eléctrica (en Alemania, donde la gestión del servicio ha sido transferida a entidades privadas a través de concesiones u otros contratos). La intensidad y la geografía de esta tendencia aún no se ha evaluado y la misma sigue en desarrollo, pero su significación en los dos principales países de la Unión Europea (UE) y en dos de las ciudades más importantes —París y posiblemente Berlín— no se puede obviar. David McDonald y Greg Ruiters (2012a) también han observado que la movilización social en defensa del agua pública (y de la energía y la salud) ha ganado impulso en varios países de América Latina, Asia y África en los últimos años.

Las razones para el bloqueo de la política de privatización en el ámbito local parecen claras. En primer lugar, en lugares donde los municipios se enfrentan a graves restricciones fiscales, existe la necesidad de comprobar la relación costo-

beneficio de las opciones de prestación de servicios esenciales, es decir, servicios en torno a los cuales los ciudadanos consideran que los gobiernos locales tienen responsabilidad plena. Como resultado, si las concesiones se consideran demasiado costosas, la alternativa es la renegociación o la cancelación, ya que hay espacio limitado en las finanzas públicas locales para ser generosos con los operadores privados. Algunos investigadores han desarrollado una línea específica de investigación, en particular en relación a los servicios públicos en América Latina (véase Guasch et al., 2005). En segundo lugar, cuando los ciudadanos se enfrentan a tiempos difíciles, debido al aumento del desempleo o a los recortes en el ingreso real causados por la actual recesión, pasan a resistir de manera más activa los aumentos tarifarios que las empresas privadas están dispuestas a introducir más a menudo que las públicas. Eventualmente, después de varios años —en algunos casos décadas— de gestión privada, existe la percepción de que sus ventajas en términos de calidad y eficiencia han sido limitadas o inexistentes. El nivel local de las operaciones ofrece la facilidad de comparación de municipios o gobiernos regionales que pertenecen al mismo contexto legal e institucional. Por lo tanto, si el transporte público local, la distribución de electricidad o el servicio de agua potable es ofrecido por empresas públicas de otro municipio a precios más bajos, con costos razonables y una calidad aceptable, las alternativas a la privatización son fáciles de apreciar y apoyar. El trabajo de Hall et al. (2013) ofrece una descripción de los “vaivenes del péndulo”.

Tendencias similares también están surgiendo más allá del nivel local. A escala nacional, uno de los más importantes efectos de la crisis mundial ha sido repensar la amplitud anterior de la desregulación de la industria financiera. En países como Estados Unidos, Reino Unido y varios otros, los bancos privados y otras instituciones financieras han sido rescatados a través de la inyección de capital gubernamental. Los desembolsos de fondos públicos para nacionalizar o rescatar entidades financieras, e incluso grandes firmas de producción de automóviles en el marco de las crisis, son tal vez mayores que los ingresos producidos por las privatizaciones de las dos décadas anteriores. Por otra parte, en la actualidad, los consejos de administración de algunas de las mayores instituciones financieras del mundo han sido nombrados por los gobiernos. Las medidas de emergencia, junto con el creciente papel de los fondos soberanos en la energía, la minería y otras áreas cruciales, confirman que la propiedad pública, temporal o no, no es necesariamente una cuestión de “burócratas en los negocios” (Shirley y Galal, 1995), corrupción o despilfarro de recursos, sino una opción que debe ser objeto de una evaluación crítica y objetiva en términos de su contribución a la sociedad. El análisis empírico y en profundidad de los determinantes de la remunicipalización y la renacionalización sería muy útil para comprender mejor la posible significación de una nueva generación de empresas públicas.

Las empresas públicas en el escenario global

El sector de las telecomunicaciones ofrece un punto de vista ventajoso para comprender el impacto social de la privatización y la liberalización. A mediados de la década de 1980, la venta de British Telecom y la ruptura del monopolio de AT&T —en el Reino Unido y en Estados Unidos, respectivamente— fueron percibidos como los principales hitos de la reforma del sector. Un argumento importante que se había planteado a favor de la privatización en el Reino Unido era que un sector ampliamente transformado por el cambio tecnológico no podía ser gestionado bajo las limitaciones de la perspectiva nacional. Dado que la propiedad pública había estado históricamente asociada al monopolio público, el mantenimiento de un entorno autárquico y aislado despojaría a la economía de las presiones innovadoras que surgirían de la apertura del mercado a la competencia internacional.

Un grupo de investigadores de la Universidad de Cantabria (Alonso et al., 2013) ha analizado la evolución de 22 grandes empresas de telecomunicaciones en países de la OCDE, con énfasis en 15 empresas europeas. Los investigadores concluyen que la hipótesis que asume que la propiedad pública dificulta la internacionalización de las empresas no se sostiene con datos objetivos. Empresas como Deutsche Telekom, France Telecom, Telenor, Telia Sonera y otras han estado de facto bajo el control de los gobiernos, a través de la propiedad de capital accionario en los años considerados en el análisis. La información empírica indica que estas empresas han internacionalizado sus actividades de manera tan eficaz como lo han hecho otras compañías enteramente privatizadas, como Telefónica, BT, o Telecom Italia. Este sugestivo hallazgo empírico, no sólo cuestiona perspectivas anteriores sobre el inevitablemente foco “doméstico” de las empresas públicas. También plantea nuevas preguntas. ¿Cuáles fueron los motivos de los gerentes de las empresas de telecomunicaciones controladas por el gobierno para invertir en el extranjero? ¿Cuál es el retorno social de la internacionalización?

Es posible pensar en una serie de probables respuestas que requerirían más investigación. Una posible sería que en términos de estrategias de gestión no habría nada que diferencie a una empresa totalmente privatizada de una parcialmente privatizada. A pesar de la diferente estructura accionaria, ambas empresas buscarían obtener beneficios en todos los lugares donde fuera viable y no tendrían una misión pública dominante. Por lo tanto, si el rendimiento de la inversión fuera superior en el extranjero que en el mercado interno se internacionalizarían las operaciones. Una respuesta diferente, pero no totalmente alternativa, sería que en el contexto de un mercado liberalizado la única manera de defender la posición de una empresa, incluyendo a la empresa estatal, requeriría imitar las estrategias de los competidores. Las empresas que atienden sólo a su mercado interno tienden a ser relativamente pequeñas y afrontan el riesgo de ser adquiridas por los competidores. Por lo tanto, aun si el control del gobierno fuera percibido como transitorio, la empresa no podría sobrevivir sin invertir en el extranjero. Pese a ser posiblemente complementarias, las dos explicaciones anteriores son en cierta

medida diferentes y muestran la necesidad de nuevos estudios. Eventualmente, una pregunta de investigación diferente pero relacionada sería si los ciudadanos de un país se beneficiarían de compartir indirectamente los riesgos asociados con la inversión en el extranjero de una empresa de propiedad gubernamental.

Otro sector en el que esta línea de investigación sería muy relevante es el de la energía, donde algunos de los principales actores multinacionales, tales como ENI en Italia, Statoil en Noruega, Gazprom en Rusia, Petrobras en Brasil y muchos otros aún están bajo el control de los gobiernos nacionales.

La dimensión transnacional de las empresas de propiedad estatal es de hecho un tema poco investigado que merecería mayor atención en el futuro. Parecería que existiría una lógica diferente entre la provisión pública de servicios puramente local —que posiblemente se basa en una misión bien definida de aumentar el bienestar de los ciudadanos en una jurisdicción— y la empresa pública gigante del tipo de EDF en Francia o de algunas de las principales empresas de China, donde la estrategia de internacionalización fortalece a la empresa pero también aumenta el riesgo de dejar de responder a la misión pública original. Evidentemente, se necesitan mecanismos de gobernanza diferentes para la preservación de la misión pública de empresas locales y de empresas nacionales o transnacionales, asumiendo que una empresa pública sin una misión pública (transparente) es probablemente indeseable (Del Bo y Florio, 2012).

Productividad, propiedad y calidad de las instituciones

La relación entre la internacionalización, la propiedad extranjera y la calidad del entorno institucional en la generación de electricidad ha sido el objeto de la investigación empírica de Chiara del Bo, de la Universidad de Milán. A partir de microdatos corporativos de 1.286 empresas de 20 países europeos e indicadores del Banco Mundial sobre la calidad del gobierno a escala regional, la autora ha observado que la propiedad extranjera tiende a ser correlativa con una mayor productividad total de los factores (PTF). Del Bo también ha observado que la calidad del entorno institucional es un determinante importante de la PTF, así como que el carácter estatal de los inversores extranjeros en la generación de electricidad está relacionado a una mayor PTF.

Dos aspectos de este análisis empírico ameritan más investigación futura. En primer lugar, el impacto de las instituciones sobre la PTF puede tener varias explicaciones posibles. Una obvia es que las regiones más desarrolladas de la UE son a menudo las que tienen mejores instituciones. Un mayor PBI per cápita puede impulsar la productividad en cualquier sector por los efectos de la demanda. Puede haber, sin embargo, explicaciones secundarias referidas a la oferta, relacionadas a mecanismos regulatorios más ágiles, menos corrupción y una mejor infraestructura en un sentido amplio —todas ellas características que pueden empujar hacia abajo los costos marginales—.

En segundo lugar, un análisis preciso de los efectos de la propiedad estatal sobre la distribución de la PTF debería considerar la distribución general de las características básicas de las usinas eléctricas (carga base, pico, de emergencia) en la muestra, ya que algunas empresas incumbentes, en particular las de propiedad estatal, podrían haber sido obligadas a retener plantas de energía relativamente ineficientes para preservar los márgenes de reserva. El hecho de que el país que ha privatizado totalmente el sector, el Reino Unido, sea también un país que presenta riesgos futuros de capacidad insuficiente, estaría señalando que en otros lugares los proveedores de propiedad estatal podrían estar más limitados para suministrar la capacidad pico o de emergencia cuando sea necesario.

El costo social de la desagregación de los servicios de red

Los sectores y servicios de red, tales como el agua, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la electricidad o el gas plantean retos específicos para la privatización. Las características típicas de estos sectores incluyen la existencia de cuellos de botella en forma de monopolios naturales en algunos segmentos, la relativamente rígida demanda de precios, la capacidad de penetración de las externalidades, y la particularidad de ser servicios esenciales, lo que significa que por lo general el servicio debe ser asegurado al menos por un proveedor de último recurso si las otras empresas quieren abandonar del mercado. En los servicios de red, la privatización sólo conduciría a un monopolio privado, con la consecuente ineficiencia distributiva: tarifas más altas, menor cantidad (y posiblemente menor calidad) del suministro, y efectos negativos sobre el bienestar de los usuarios, en comparación con el punto de referencia de una empresa pública razonablemente eficiente. Por lo tanto, los partidarios de las reformas de mercado estarían obligados diseñar un complejo conjunto de medidas para superar los arreglos previamente prevalentes bajo un monopolio público de integración vertical.

Obviamente, incluso un monopolio privado no regulado puede ser mejor que un monopolio público muy ineficiente. Pero si el fin es permitir la apertura del mercado, el paquete de reformas estándar implica que la privatización debe ir acompañada de la desagregación (*unbundling*) de la infraestructura de red que tiene un carácter de monopolio natural. Por otro lado, el acceso a la red debe estar regulado por una entidad independiente, con el fin de evitar beneficiar a algunos actores y perjudicar a otros. Como resultado, se supone que la competencia eventualmente reducirá los costos y los precios, y redundará en una prestación de servicios más eficiente. O al menos eso era lo prometido por los defensores de las reformas de mercado (Newbery, 1999).

Dos investigadores de la universidad finlandesa de Abo, Johan Willner y Sonia Grönblom (2013) han abordado una cuestión teórica de significación práctica. De forma correcta observan que la desagregación es costosa, debatiendo un tema que hasta ahora aparecía sin cuestionamientos en la literatura de la privatización. Es evidente que, para una empresa ferroviaria, poseer las ferrovías sobre

las que corren los trenes implica menos costos de transacción y de coordinación, sin necesidad de negociar acuerdos periódicos con terceros sobre orígenes, destino y composición de los trenes.

Por lo tanto, el coste de la desagregación debe ser igualado y superado por la mayor eficiencia derivada de la apertura del mercado en los componentes sucesivos de la cadena. El efecto beneficioso neto producido por la apertura puede suceder o no. En los sectores de la electricidad, del gas y de la telefonía, los consumidores domésticos en quince países de la UE han tenido pocos o ningún beneficio producidos por la privatización, la desagregación y la liberalización vertical en las últimas dos décadas, ya sea en términos de precios, de calidad o de satisfacción de los usuarios (con resultados un poco más favorables en el sector telefónico que en el energético; véase Florio, 2013b). Debemos indagar las razones de tan modestos beneficios. Se trata de un tema más amplio, que va más allá del estudio publicado por Willner y Grönblom, pero sus observaciones sugieren que una posible explicación está vinculada a costos de la desagregación más elevados que los que se podrían esperar, y a costos de transacción estándares como los ya mencionados que se combinan con otros problemas asociados al riesgo y la aversión al riesgo. Este tipo de problemas no habían sido considerados con la suficiente atención en la literatura sobre la privatización, a pesar del más bien prudente marco analítico sugerido por reformistas como Vickers y Yarrow (1988).

Siguiendo una tradición que comienza con Coase (1937), deberíamos ser ya muy conscientes de que las empresas no son “átomos” en el espacio de producción, sino organizaciones que funcionan internamente de acuerdo a jerarquías y normas formales e informales. Si los mercados fueran siempre la disposición más eficiente, no deberíamos ser capaces de observar el nacimiento “espontáneo” y la supervivencia de las corporaciones. Estas son las grandes islas de la planificación interna en el océano del mercado. En las grandes empresas, las estrategias de conducción vertical, desde arriba hacia abajo, se imponen en diferentes capas y divisiones de la organización, y los sueldos y salarios están basados en contratos colectivos a largo plazo (al menos para una parte de la fuerza de trabajo). Los administradores son responsables de la gestión de los bienes de capital sobre la base de su cálculo provisional de los rendimientos esperados de diferentes combinaciones tecnológicas, no a través de contratos contingentes que involucran a diferentes propietarios. La obra maestra de Alfred Chandler (1977), “La Mano Visible”, quizá debería ser reconsiderada. Una historia económica de la empresa pública en las economías capitalistas debería considerarle como una organización empresarial bajo el más o menos estricto control del gobierno, pero con su propia lógica interna; es decir, con capacidad de generar sus propias respuestas a los objetivos políticos y a los retos tecnológicos y del mercado.

Un aspecto crucial de la propiedad, siguiendo a Coase, es de hecho el control de los recursos, un control que se basa en el procesamiento de información que no

es pública y que a menudo es demasiado inestable y borrosa para ser codificada e integrada en un contrato. Si no fuera así, todo el mundo preferiría alquilar un coche o una casa en lugar de ser el dueño, y ninguna empresa compraría instalaciones y equipos. Asegurar su funcionamiento por la ley o regular la separación de las diferentes partes de una organización empresarial grande, con el fin de introducir la competencia, como sucede con la desagregación obligatoria de la propiedad en los sectores de red bajo las actuales directivas de la UE, deriva en la creación de un problema fundamental de agencia. El propietario de algunos activos ya no tendrá acceso a información sobre —por ejemplo— el estado de mantenimiento y reparación de activos “externos” que son estrictamente complementarios a sus operaciones. La solución “austríaca” para la interrupción de la integridad informativa de los arreglos económicos es el mecanismo de los precios. Esta opción difiere de la alternativa propuesta por los economistas neoclásicos, ya que los precios dejan de ser percibidos como la expresión del equilibrio de la oferta y la demanda. Si bien esta visión de los precios —inspirada en Hayek— tiene algún mérito para los mercados con muchos jugadores y bajo ciertas suposiciones sobre la estabilidad de las expectativas, se torna inoperante cuando una instalación esencial única es el complemento de los activos productivos de un número relativamente pequeño de terceros. No existe aquí nada similar a una secuencia “correcta” de señales de precios para los usuarios del ferrocarril o de la red eléctrica, dada la especificidad de la transacción. Esta es la razón por la que los proponentes del paradigma de reforma de los sectores de red concibieron la idea de un regulador como *deus ex machina* para fijar los precios de acceso a los cuellos de botella.

El regulador, sin embargo, no conoce el verdadero costo de los regulados, ni los beneficios de los intercambios mutuos para los diferentes actores. El regulador debe entonces basarse en datos secundarios, conjeturas y comparaciones. El regulador emite periódicamente restricciones legales sobre los precios y muchos otros aspectos en base a la información de terceros. Este esquema puede ser mitigado por el diseño cuidadoso de mecanismos especiales para revelar información verdadera, como el propuesto por ejemplo por Laffont y Tirole (2000) para las telecomunicaciones. Es interesante, sin embargo, que los reguladores por lo general no hayan sido capaces de poner en práctica tales mecanismos de información, por lo que es dudoso que en la práctica los beneficios sociales de la desagregación podrían ser mayores que los costos de transacción y de coordinación en los sectores de red. Esto es obvio cuando hay reguladores poco rigurosos o capturados por intereses particulares, pero por otro lado también es evidente cuando los reguladores más agresivos cometen errores, pudiendo alterar la sostenibilidad a largo plazo de la inversión. En cualquier caso, sería necesario un análisis empírico más profundo para confirmar la intuición sobre los costos de la desagregación en condiciones de información asimétrica sugeridos por Willner y Grönblom.

La motivación y el comportamiento en las empresas públicas

¿Por qué las empresas públicas, más a menudo de lo esperado, no se desempeñan tan mal como lo habían previsto los partidarios de la privatización? Una posible respuesta se encuentra en los mecanismos de incentivo individual alternativos a las predicciones de los economistas neoclásicos de la vieja guardia.

La economía neoclásica tradicional presupone una visión más bien estrecha de la motivación individual. El gerente que procura la maximización de la ganancia para favorecer a los accionistas, el consumidor que busca ampliar sus beneficios, el trabajador que intenta minimizar su esfuerzo, el contribuyente que trata de engañar al fisco... son todos personajes de una mala novela. Los *dramatis personae* del mundo real son más interesantes, y la microeconomía —tanto la teórica como la aplicada— ha abordado temas como la motivación, las respuestas a la información y los incentivos, el comportamiento, y las nociones de felicidad y satisfacción, que en algunos casos se apartan radicalmente de los viejos supuestos neoclásicos. Si fuera tautológicamente cierto que el individuo (perfectamente informado y racional) siempre actúa buscando maximizar sus beneficios, surgen otras preguntas. Entre otras cuestiones a considerar, ¿cómo se construye el concepto que podría ser etiquetado como “beneficio”? Si el altruismo aumenta mi felicidad, y si donando mi tiempo a los demás me brinda una sensación placentera, parecería racional sacrificar parte de mi consumo para beneficiar a otras personas y a mí mismo al mismo tiempo. El beneficiario del altruismo puede ser un niño o un padre. Por eso, en los libros de texto de microeconomía con frecuencia se utiliza la noción de hogar en lugar de la noción de individuo, sin mucha explicación del hecho de que, al menos dentro del hogar, la motivación habitual y los mecanismos de comportamiento no son individualistas en el sentido estricto de la economía neoclásica. Los comportamientos normalmente observados en la vida cotidiana del hogar tienen relevancia en otras organizaciones más complejas, y constituyen el objeto de una teoría diferente de la microeconomía, como la propuesta por Samuel Bowles (2006): una teoría que se aleja del postulado del *Homo Oeconomicus*.

Conocemos sorprendentemente muy poco de los mecanismos de motivación. Si hubiéramos sido capaces de entender más acerca de ellos, probablemente seríamos capaces de explicar por qué en algunos países los hospitales públicos funcionan extremadamente bien, con el personal médico y de enfermería motivado principalmente por el profesionalismo y la ética pública y no por el interés personal o el soborno, mientras que en otros lugares una atención decente sólo se puede encontrar en hospitales privados a muy altos precios.

Paolo Polidori y Désirée Teobaldelli (2013), de la Universidad Politécnica de la Región de Las Marcas, ofrecen un panorama general de la investigación teórica y empírica sobre este tema. Los dos investigadores italianos discuten el concepto de motivación del servicio público, el que puede ser descrito como una preferencia individual por el involucramiento en la producción de bienes y servicios con

valor social principalmente por fuera de los mecanismos de mercado. Los primeros estudios empíricos en este campo de la economía se remontan a la década de 1960 (e incluso antes, si tenemos en cuenta a la sociología y la psicología) y su frecuencia ha aumentado en los últimos años. El análisis empírico en este campo permite observar que, al menos en algunos países, los trabajadores del sector público —en comparación con los del sector privado— tienden a dar menos importancia a los incentivos monetarios y más peso a las recompensas morales relacionadas a la percepción de la realización de una misión pública. Una observación frecuente en estos estudios es la “clasificación”, es decir la auto-selección altruista en el sector público. Por ejemplo, los individuos intrínsecamente más motivados tienden a proveer más tiempo y esfuerzo no remunerado; y también es interesante que tienden a seguir actuando así incluso cuando por alguna razón se pasan al sector privado. Por lo tanto, si la motivación de servicio público o la motivación “pro-social” es una característica fija de determinados individuos, y si las empresas públicas (en un sentido amplio) tienden a atraer a una mayor proporción de ellos en comparación con el sector privado, los incentivos y las estructuras de costos pueden ser diferentes incluso cuando conducen a resultados similares. Para algunos servicios, la motivación intrínseca en las organizaciones públicas puede ser tan efectiva como para superar en términos de eficiencia al mecanismo correspondiente en las organizaciones privadas que compiten con ellas. Sin embargo, esto no significa que en las empresas públicas no exista la corrupción y la ineficiencia. De hecho, existen múltiples ejemplos, particularmente en los países menos desarrollados (pero no sólo), de proveedores públicos capturados por intereses particulares internos y externos. Pero también hay numerosas evidencias de lo contrario: empresas públicas bien gestionadas, que cambian el enfoque sobre la propiedad como un caja vacía para centrar la atención en la motivación y en los incentivos del personal.

Sean cuales sean el soporte empírico para la difusión y los determinantes de la motivación en el servicio público, el concepto tiene también importancia en la teoría de la empresa. Una línea de investigación está relacionada con el diseño funcional a partir del incremento de la motivación pro-social. De acuerdo con algunos de los estudios revisados por Polidori y Teobaldelli, la adopción de incentivos monetarios en las organizaciones públicas puede ser costosa e incluso nociva si la proporción de trabajadores altruistas es lo suficientemente alta. Una rama de la literatura diferente pero complementaria aborda el concepto de identidad, con énfasis en la alineación de los objetivos individuales y colectivos al interior de las organizaciones.

Las dos vertientes son a su vez importantes desde una perspectiva de diseño de los mecanismos de motivación, sobre todo en el más frecuente contexto actual de mercados oligopólicos mixtos, donde los proveedores públicos interactúan con los proveedores privados, o en iniciativas público-privadas. En este tipo de entorno, un empleado de una empresa municipal de servicios eléctricos —por ejem-

plo— tiene como contraparte a un empleado de una empresa privada de la misma rama. El salario y otras condiciones de trabajo pueden ser bastante similares, pero las motivaciones y los incentivos pueden ser diferentes (o no). Por lo tanto, surge la pregunta de si y en qué medida la empresa pública debería invertir recursos en alinear los objetivos de los individuos a la misión pública de la empresa. Contratar el tipo correcto de empleados, motivarlos con los incentivos —no necesariamente monetarios— apropiados, y sostener el *ethos* y la misión de la empresa pública, parecerían ser importantes sugerencias políticas derivadas de la reciente literatura teórica y empírica sobre el comportamiento pro-social. Algunas empresas públicas habrían fracasado por no haber invertido lo suficiente en la “cultura de la casa”, evidenciando su debilidad cuando tuvieron que enfrentarse a los planes de privatización. La situación contraria ha sido documentada por Hilary Wainwright (2012), quien ha identificado varios casos en los que una fuerte cultura organizacional internalizada por los trabajadores y los sindicatos ha prevenido o aun revertido la privatización.

Observaciones finales

Después de décadas de privatizaciones, y ante la crisis económica mundial, debemos redescubrir a las empresas públicas como uno de los posibles componentes de la agenda alternativa al neoliberalismo. El redescubrimiento debe ser realizado a partir de la acumulación gradual de análisis empíricos y teóricos en el marco de una nueva agenda de investigación.

Los estudios mencionados en este capítulo permiten distinguir algunos temas centrales: la interacción entre la propiedad como un arreglo institucional interno a la empresa, la regulación y otras instituciones externas; el aprendizaje sobre nuevas formas de propiedad no motivadas por el lucro; la comprensión de los determinantes de la regresión de la política de privatización a nivel local y nacional; estudios empíricos sobre la internacionalización de las empresas públicas y el impacto de la propiedad pública extranjera; estudios sobre cómo las instituciones locales pueden tener un impacto en la productividad; el análisis de los costos y los beneficios de la integración vertical en los sectores de red, y del rol de la propiedad pública como un mecanismo de información; la motivación de los empleados del sector público, el reclutamiento y la formación, para asegurar que el *ethos* apropiado prevalezca en las empresas de propiedad estatal. Varios otros temas ya fueron identificados con anterioridad (Florio y Fecher, 2011), destacando la necesidad de estudios futuros.

Entre las iniciativas colectivas de investigación en curso se destacan el proyecto “El futuro de la Empresa Pública. Misión, Desempeño y Gobernabilidad” del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), y la propuesta del Proyecto de Servicios Municipales (MSP).

El tema más importante de la nueva agenda de investigación probablemente sea la cuidadosa consideración de criterios para evaluar el desempeño de las empresas públicas en este siglo. En el pasado, los criterios se habían reducido a una noción restrictiva de la tasa de rendimiento de la inversión referidos a la experiencia anterior de las industrias nacionalizadas británicas (Florio, 2004). En tiempos más recientes, en el marco de la estrategia de investigación del MSP (McDonald y Ruiters, 2012b; véase el capítulo de McDonald en este mismo volumen) se han propuesto “criterios de éxito” normativos a ser aplicados a la empresa pública contemporánea (cuyo alcance también incluye a algunos proveedores sin fines de lucro y a iniciativas conjuntas de entidades públicas y organizaciones no gubernamentales). Los indicadores de desempeño propuestos van más allá de la eficiencia económica para integrar los conceptos de equidad, participación, calidad del servicio, responsabilidad, transparencia, calidad de lugar de trabajo, sostenibilidad, solidaridad y ética pública.

Pese a que el listado precedente podría parecer demasiado ambicioso para ser aplicado a una organización en particular, y en algunos casos podría ser hasta redundante, deberíamos reabrir el debate sobre las ventajas de la existencia —en el marco de una economía de mercado— de una porción significativa de los proveedores de bienes y servicios orientada a satisfacer objetivos de interés público. Desde esta perspectiva, debemos considerar a la propiedad pública como una parte de un más amplio entorno institucional. Esta perspectiva, a su vez, debe incluir la planificación estratégica a largo plazo como una responsabilidad de los gobiernos, así como el diseño de incentivos adecuados para que en las empresas de propiedad estatal se asegure la internalización de su misión pública. La falta de elaboración y debate sobre estos temas en el pasado, en paralelo a la creciente financiarización de la economía, constituyó un factor de debilitamiento de las antiguas empresas públicas y abrió la puerta a las privatizaciones. Debemos aprender de los errores del pasado.

Referencias

- Alonso J. M., J. Clifton, D. Díaz-Fuentes, M. Fernández-Gutiérrez y J. Revuelta (2013). “The Race for International Markets: Were Privatized Telecommunication Incumbents More Successful than their Public Counterparts?”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 215–236.
- Beecher J. A. (2013). “What Matters to Performance? Structural and Institutional Dimensions of Water Utilities”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 150–173.
- Bortolotti, B., y D. Siniscalco (eds.) (2004). *The Challenges of Privatization: An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowles, S. (2006). *Microeconomics: Behaviour, Institutions, and Evolution*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brophy Haney A., y M. G. Pollitt. (2013). “New Models of Public Ownership in Energy”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 174–192.
- Chavez, D. (2012). “Alternatives in the Electricity Sector in Latin America”. En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Checchi, D., M. Florio, y J. Carrera. (2009). “Privatisation Discontent and Utility Reform in Latin America”. *Journal of Development Studies*, 45(3): 333–350.
- Coase, R. H. (1937). “The Nature of the Firm”. *Economica*, 4(16): 386–405.
- Del Bo C., y M. Florio. (2012). “Public Enterprises, Policy Adoption and Planning: Three Welfare Propositions”. *Journal of Economic Policy Reform*, 15(4): 263–279.
- Del Bo C. (2013). “Productivity in Electricity Generation: The Role of Firm Ownership and Regional Institutional Quality”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 237–264.
- Florio M. (2002). “Economists, Privatization in Russia and the Waning of the Washington Consensus”. *Review of International Political Economy*, 2: 359–400.
- Florio, M. (2004). *The Great Divestiture. The Welfare Impact of British Privatizations. 1979–1997*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Florio, M. (2013a). “Rethinking on public enterprise: editorial introduction and some personal remarks on the research agenda”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 135–149.
- Florio M. (2013b). *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Florio, M., y F. Fecher (2011). “The Future of Public Enterprise: Contributions to a New Discourse”. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82: 361–373.
- Guasch J. L., J-J. Laffont, y S. Stéphane (2005). *Infrastructure Concessions in Latin America: Government-led Renegotiations*. Washington D.C.: World Bank.
- Hall D., E. Lobina, y P. Terhorst (2013). “Remunicipalisation in the Early XXI Century: Water in France and Energy in Germany”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 193–214.

- Kuo-Tai, C. (2012). “Institutional Framework of Public Utility Privatisation in Developing Countries”. *Advances in Management*, 5: 22–26.
- Laffont, J-J, y J. Tirole (2000). *Competition in Telecommunication*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Laffont, J-J. (2005). *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McDonald, D. A., and G. Ruiters (eds.) (2012a). *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- McDonald, D. A., y G. Ruiters (2012b). “Weighing the Options. Methodological Considerations”. En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Meggison W. L. (2006). “Review of Florio M. 2004. The Great Divestiture. The Welfare Impact of British Privatizations 1979–1997”. *Journal of Economic Literature*, 44(1):172–174.
- Meggison, W. L., y J. M. Netter (2001). “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”. *Journal of Economic Literature*, 39(3): 321–389.
- Newbery, D. (1999). *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Polidori P. y D. Teobaldelli (2013). “Prosocial Behaviour in the Production of Publicly Provided Goods and Services: An Overview”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 285–296.
- Sawyer, M. (2010). “Public Private Partnerships, the Levels of Public Investment and the New Member States”. *Transition Studies Review*, 17(3): 494–512.
- Sawyer, M., y K. O’Donnell. 1999. *A Future for Public Ownership*. Londres: Lawrence & Wishart.
- Shirley, M., y A. Galal (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Nueva York: Oxford University Press.
- The Economist (1995). “How to Privatize: What the Rest of the World Can Learn from the Unpopularity of Privatization in Britain”. 11 de marzo.
- The Economist (2012). “The Rise of State Capitalism”. 21 de enero.
- Vanteeva, N. (2012). “The Re-Emerging Role of the State in Contemporary Russia”. *Transition Studies Review*, 19(1): 23–34.
- Vickers, J., y G. Yarrow (1988). *Privatisation: An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wainwright, H. (2012). “Transformative Resistance: The Role of Labour and Trade Unions in Alternatives to Privatization”. En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization. Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Willner J. y S. Grönblom (2013). “Reforming a Network Industry: Consequences for Cost Efficiency and Welfare”. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 265–284.

3. EL ROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Manuel F. Montes

La significación de las empresas estatales

Las empresas del Estado han sido desde siempre elementos básicos de las economías capitalistas. La idea de que su presencia o su posición dominante constituya una aberración puede ser presentada como otro ejemplo de la brecha que separa al pensamiento económico de los hechos históricos. Una brecha que responde a la intención de suavizar el camino para la implantación de políticas orientadas a favorecer los intereses del gran capital privado.

En China, las empresas de propiedad estatal juegan un papel importante en el proceso de transformación y modernización de la economía nacional. Cuando los miembros del gobernante Partido Comunista pasaron a ocupar nuevas y más importantes responsabilidades en la gestión de las finanzas y los bienes de las empresas de producción se produjo una señal muy significativa de que el gigante asiático se orientaba a un cambio decisivo en el proceso de construcción de una “economía socialista con características chinas”.

A una escala internacional más amplia, y atendiendo a las particularidades de las economías capitalistas, las empresas estatales han sido desde su origen piezas vitales en el desarrollo nacional, sobre todo en las primeras fases del crecimiento (Musacchio y Flores-Macias, 2009: 1).

La intervención del Estado en la actividad económica era visible en todas partes antes de la Primera Guerra Mundial, en lugares tan variados como la Gran Bretaña victoriana, el Brasil republicano y la Alemania de Bismarck. En distintos países y en diversas industrias los gobiernos han tratado de ofrecer incentivos a los inversores cautelosos, a los efectos de asegurar la inversión en áreas tan disímiles como el sector financiero, los ferrocarriles y obras de infraestructura, pero el peso del Estado fue aumentando de forma gradual y sostenida. Mientras que alrededor de 1840 aproximadamente el 80% de las vías de ferrocarril en todo el mundo estaban en manos privadas, hacia 1910 los gobiernos habían pasado a controlar casi el 60% de una red mucho más extensa y más compleja.

La propiedad estatal de los servicios públicos aumentó rápidamente en Europa continental en las primeras décadas del siglo XX. Un profesor de historia económica de la Universidad de Manchester (Millward, 2008) ha demostrado con datos empíricos que, en el siglo XIX, los gobiernos municipales y nacionales de Europa Occidental ya eran propietarios de las empresas de servicios públicos incluso antes del surgimiento de los partidos socialistas. De hecho, antes de la Gran Depresión, la mayoría de los gobiernos de Europa continental gestionaban empresas de gran porte y ya tenían una amplia participación en el capital constituyente de grandes bancos comerciales.

A diferencia de algunas situaciones más propias de la presente crisis mundial, antes de la Primera Guerra Mundial los subsidios otorgados por el gobierno en la forma de garantías estatales para los inversores no eran incompatibles con la globalización. Las garantías del gobierno o el apoyo financiero del Estado a las empresas en problemas, antes de 1930, no fueron responsables de la desaceleración de la globalización a principios del siglo XX. Lo que derrumbó a la economía globalizada en las décadas de 1920 y 1930 fue, en primer lugar, la interrupción de los flujos de capital internacional causada por la primera gran guerra y, posteriormente, la ola de subidas de las barreras comerciales como represalia después de que Estados Unidos aprobara la ley arancelaria conocida como la Smoot-Hawley Tariff Act en el año 1930.

El reciente debate sobre las empresas públicas —desarrollado originalmente a partir de la aserción de que las empresas privadas son la norma y las empresas estatales la excepción— ha generado nuevas instancias de discusión sobre las condiciones en las que su existencia estaría justificada. Desde la perspectiva de muchos investigadores y gestores políticos, las empresas estatales siguen siendo percibidas como bloqueos al progreso y como barreras a una mayor eficiencia, más crecimiento y más inversión en la economía capitalista mundial. En consecuencia, es natural que en función de ese marco analítico se propongan viejas o nuevas ideas sobre cómo disminuir la importancia económica de las empresas de propiedad estatal (a través de la privatización, por ejemplo) o sobre cómo lograr que sus operaciones se adapten a las normas y las prácticas del sector privado.

Otra componente del debate contemporáneo está centrado en cómo la gestión de las empresas estatales podrían ser capaces de alcanzar los estándares de gobierno corporativo, de flexibilidad y de resiliencia que hipotéticamente son intrínsecos del sector privado. Aquí es donde surgen los problemas, por ejemplo en torno al concepto de “restricción presupuestaria blanda” propuesto por el economista húngaro Janos Kornai (1986) para analizar la realidad de las economías socialistas. Resulta que la restricción presupuestaria blanda también existe en las economías capitalistas en relación a empresas de propiedad privada, en particular en “industrias generadoras de muchos puestos de trabajo o políticamente sensibles, como las fábricas de armamento o los hospitales”, que han sido rescatadas

o apoyadas de forma sostenida por “gobiernos declaradamente favorables al libre mercado” (Chang, 2007:16).

Estas discusiones se producen en paralelo a la consideración de la importante cuestión del papel asumido por las empresas públicas en el desarrollo y en la diversificación económica: los temas que conforman el eje central de este capítulo. El mal funcionamiento de los mercados privados en tiempos “normales” requiere la regulación del gobierno, pero es más importante tener presente que —en particular en los países del Sur, pero no sólo en ellos— no se puede confiar en las empresas privadas como único canal de la inversión y como vía de resguardo contra los riesgos asociados a la expansión de las actividades económicas (Memis y Montes, 2008). El liderazgo del gobierno en el proceso de desarrollo, en particular mediante el despliegue de las empresas estatales, es indispensable. Sin embargo, algunas discusiones y propuestas internacionales recientes pueden ser leídas como una creciente amenaza para la preservación y la expansión de las empresas del Estado de los países del Sur. Debido al papel fundamental que las empresas de propiedad estatal desempeñan en el desarrollo, también es importante profundizar en el conocimiento sobre la evolución de los sistemas internacionales orientados a reducir la significación de las empresas públicas en los países del Sur.

Las empresas estatales y el desarrollo

Es posible identificar tres factores fundamentales que evidencian la contribución que las empresas estatales han demostrado haber realizado a los procesos de desarrollo y su potencialidad futura:

1. La escala de capital requerido a largo plazo para potenciar nuevas actividades económicas, muchas de las cuales constituyen las bases esenciales para otras actividades, haciendo imprescindible el compromiso y/o liderazgo del Estado.
2. La magnitud del riesgo de ciertos nuevos emprendimientos es demasiado alto como para ser asumido por entidades privadas, ya sea por razones tecnológicas o por la ausencia de actividades económicas complementarias de significación crítica.
3. La apropiación privada de los beneficios de algunas nuevas actividades económicas impide la extensión del acceso a otros componentes del sector privado, e implica mayores costos que si la responsabilidad esencial fuera asumida por una empresa del Estado con exigencias de retorno económico más bajas y con un horizonte de inversión a más largo plazo.

Estas tres razones pueden ser interpretadas como aspectos de una misma realidad en los países del Sur. En muchos lugares el sector privado está poco desarrollado y los mercados de capitales privados son demasiado pequeños. La capacidad tecnológica nacional y las habilidades están en un nivel que no es comparable al exhibido por las economías del Norte. En las páginas siguientes, voy a analizar la importancia de las tres razones con mayor nivel de detalle.

En la práctica, las sociedades y sus gobiernos deben lidiar con múltiples limitaciones haciendo uso de las diferentes capacidades existentes en cada lugar y en determinados momentos de su evolución económica. La mayoría de las empresas públicas no surgen como resultado de una ambiciosa planificación económica, sino como forma de resolución de problemas concretos y/o como un producto de la cambiante política interna de cada país. Pero el potencial de las empresas del Estado se ve limitado por la carencia de recursos, los bloqueos políticos y la carencia de capacidades para la gestión. Algunos Estados nacionales presentan una conformación institucional demasiado fragmentada (en el marco de tensiones federalistas, por ejemplo) o políticamente inestable como para poder habilitar la creación y la expansión de empresas de propiedad estatal viables. También hay situaciones en las que se aprecia la existencia de islas conformadas por las elites del capital privado doméstico, lo suficientemente grandes como para posibilitar el acceso a la financiación externa, permitiendo así que el sector privado asuma un rol más activo en el lanzamiento de nuevas actividades económicas. Una situación de este tipo es la que posibilitó la expansión de la red ferroviaria en el oeste de los Estados Unidos. La construcción del ferrocarril occidental se caracterizó por el fraude generalizado (incluyendo la estafa a los inversores por parte de los llamados *robber barons*¹), el subsecuente colapso del sistema financiero nacional, y el apoyo del Estado para la enajenación privada de la tierra en los estados del oeste.

En los países del Sur, la ausencia de grandes fondos de capital a menudo impide la expansión de la infraestructura moderna y de los sistemas de energía. Las empresas estatales tienen la capacidad de aportar los requerimientos de capital necesarios para proyectos que no sean rentables a menos que se desarrollen a gran escala. De esta manera, es fácil visibilizar la presencia del Estado en la creación y ampliación del transporte ferroviarios, las carreteras, las redes eléctricas, las redes de agua y saneamiento, y los sistemas de riego. Incluso aerolíneas, como la exitosa Singapur Airlines, pueden ser citadas como un buen ejemplo de la inversión estatal. Asimismo, la extensión de la infraestructura moderna apoya el surgimiento de nuevas actividades económicas en el sector privado. En ocasiones, los requisitos de capital no parecerían ser muy grandes —para los estándares de los países industrializados—, pero en los países del Sur son muchas veces prácticamente inalcanzables.

Debido a la rentabilidad de los proyectos a gran escala, éstos a menudo tardan décadas en hacerse realidad y necesitan financiamiento a largo plazo. La participación del Estado en la banca nacional e internacional de desarrollo es necesaria para proporcionar financiamiento para grandes proyectos de este tipo.

1 El término *robber barons* (barones ladrones) está referido a un grupo de empresarios estadounidenses del siglo XIX que se aprovecharon de ventajas no siempre lícitas en el entorno económico de la época, amasando inmensas fortunas. Entre los más famosos se incluye a Andrew Carnegie (siderurgia), J.P. Morgan (finanzas), John D. Rockefeller (petróleo) y Cornelius Vanderbilt (ferrocarriles).

La segunda limitación importante que las empresas públicas pueden enfrentar en su desarrollo es la barrera tecnológica. Los países del Sur requieren la construcción de sistemas educativos (incluidas las universidades estatales), institutos de investigación y de empresas públicas a través de los cuales la tecnología puede ser desarrollada o adaptada a las necesidades domésticas, incluyendo su utilización por parte del sector privado. Muchas y muy famosas empresas con vínculos gubernamentales cumplen un rol fundamental en las industrias aeroespacial y de defensa de las sociedades industrializadas. En los países del Sur el desafío es mucho mayor, ya que necesitan ponerse al día para aumentar las capacidades nacionales en la introducción y adaptación de tecnología y la promoción de técnicas más apropiadas a la dotación de recursos de cada país. Las restricciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con frecuencia obligan a los países del Sur a desarrollar y adaptar tecnología primero en las empresas estatales para recién luego posibilitar la transferencia a las empresas nacionales del sector privado y poder así preservar la competitividad nacional en la economía global.

La tercera restricción que las empresas estatales están en buena posición para abordar está referida al intercambio de ciertos productos y procesos entre las empresas públicas y el sector privado, particularmente en el contexto de las llamadas “economías de alcance” (*economies of scope*). Las empresas del Estado pueden desarrollar y ofrecer productos y servicios a diversos sectores económicos (de gestión estatal o privada) a un costo razonable. El ejemplo de SEMATECH (Semiconductor Manufacturing Technology), una empresa pública creada en los Estados Unidos para hacer frente a la pérdida de competitividad en la industria de semiconductores ofrece un buen ejemplo de este tipo de prácticas. SEMATECH permitió a un grupo de operadores privados poder compartir patentes para facilitar el desarrollo de productos entre todas las empresas vinculadas a la empresa estatal. En la experiencia de desarrollo del Japón, las empresas de comercio externo del Estado también sirvieron a un grupo de empresas de fabricación facilitando la búsqueda de mercados de exportación, el diseño de productos, el financiamiento y la venta de bienes y servicios a otros países. En los países del Sur, ya se cuenta con bastante experiencia en el intercambio de tecnología en el sector agrícola, pero este avance está ahora amenazado por la competencia con grandes empresas multinacionales dedicadas a la innovación tecnológica en el sector agrario y que se benefician de la protección otorgada a la propiedad intelectual por la OMC y los tratados internacionales de liberalización comercial y protección de inversiones.

Las crecientes amenazas internacionales a las empresas estatales

Después de la Segunda Guerra Mundial, gran parte de la reputación de las empresas estatales se produjo cuando las economías nacionales estaban fuertemente protegidas. Debido a la fuerte separación entre los mercados externos e internos en el período anterior, la cuestión de las restricciones impuestas desde el exterior a las operaciones de las empresas públicas no era significativa. Con la mayor integración de los países del Sur a los mercados externos ha aumentado el nivel

de amenaza, ya que deben dar cumplimiento a obligaciones internacionales que restringen severamente la capacidad de los gobiernos para utilizar las empresas estatales como motores del desarrollo industrial.

En la edición del 6 de octubre de 2012, un artículo editorial de *The Economist* pintó un panorama de la tendencia internacional de manera sucinta y explícita. Bajo el título “Las empresas de propiedad estatal: la presión del Estado sobre la economía se hace más fuerte”, el editorialista se pregunta si podría la presión extranjera persuadir a los nuevos dirigentes a cambiar de rumbo. El artículo está centrado en cambios en curso en China, y tras poner de relieve las ventajas que muchas empresas estatales de ese país tienen para competir con las empresas privadas y las empresas extranjeras, el editorial cita un estudio del FMI que sugiere que la eliminación de ventajas a estas empresas podría ser una buena noticia para los ciudadanos chinos, al aumentar los ingresos por persona por diez en el largo plazo.

La nota editorial de *The Economist* es sólo un ejemplo de la profusa utilización de consideraciones supuestamente bien fundamentadas por la teoría y por la evidencia empírica para intentar convencer a los países del Sur para que acepten nuevos compromisos que restringirían aun más la potencialidad de las empresas públicas. En síntesis, una vez más se intenta convencer a los países del Sur que las empresas del Estado atentan contra su propio desarrollo. El argumento se basa en una narrativa muy simple: la competencia mueve a las empresas a ser más eficientes y ser más innovadoras, y las empresas estatales constituyen un tipo de organización empresarial que por su naturaleza tienden a quedar relativamente aisladas de la competencia en el mercado.

Entre 1996 y 2004, los países industrializados intentaron que se aprobara un nuevo acuerdo de competencia global en la OMC “para permitir a las empresas extranjeras y a sus productos y servicios poder competir por igual con las empresas locales, a través de la eliminación de las preferencias arancelarias y los subsidios a las empresas locales” (Khor, 2008: 58). Mientras que la ofensiva del Norte fracasó en la OMC, el gobierno de Estados Unidos ha venido incorporando cláusulas referidas a la “política de competencia” en sus tratados de libre comercio con diversos países del mundo.

En Estados Unidos y otros países avanzados, la política de competencia tiene por objeto restringir los monopolios mediante la prohibición de prácticas comerciales que restringirían la entrada de nuevos operadores al mercado y afectarían los precios. En muchos países del Sur, el sector privado está aún relativamente poco desarrollado, por lo que la aplicación de este mismo criterio implicaría permitir una entrada más libre a las empresas extranjeras en el mercado nacional. Las empresas extranjeras tendrían una enorme ventaja en términos de tamaño, de finanzas y de tecnología y podrían acabar con varios competidores de base doméstica.

En Japón, durante el período de desarrollo, su política de competencia se orientó hacia el fortalecimiento de las capacidades de las empresas nacionales para

producir bienes industriales y aumentar su productividad. En otras palabras, a fortalecer las capacidades de las empresas extranjeras para competir con las empresas extranjeras. Con frecuencia, este enfoque significó obligar a las empresas individuales a compartir tecnología e información entre sí. También, en ciertos casos, implicó promover fusiones más o menos forzadas, para que las empresas japonesas crecieran lo suficientemente como para aprovechar las economías de escala y, posteriormente, competir con sus contrapartes extranjeras. Este tipo de política de competencia sería la más apropiada para los países del Sur.

La presente etapa de la economía globalizada, en la que los mercados nacionales no están muy separados de los mercados extranjeros, aumenta la importancia que los países del Sur deberían otorgar a construir los espacios necesarios para diseñar su propia política de competencia. De lo contrario, la integración en la economía global sería inútil y hasta contraproducente, ya que podría significar la destrucción generalizada de las empresas nacionales. Martin Khor (2008: 59) ha formulado el problema de la siguiente manera:

La legislación y las políticas de competencia, si fueran diseñadas de la manera apropiada, son beneficiosas para el desarrollo de los países del Sur. Sin embargo, cada país debe tener total flexibilidad para elegir el modelo de desarrollo que le sea más adecuado. También se requiere que esa elección pueda cambiar a través del tiempo para adaptarse mejor a condiciones cambiantes. Tener un modelo adecuado es especialmente importante en el contexto de la globalización y de la liberalización, donde las empresas locales ya se enfrentan a una intensa competencia extranjera. En particular, los países del Sur deben tener la flexibilidad de elegir la política de competencia que consideren más adecuada para su nivel de crecimiento y sus objetivos de desarrollo.

Una condición estándar de los TLC negociados por el gobierno estadounidense establece que el país contraparte se comprometa a aprobar una ley de competencia diseñada de forma convergente con la política de competencia del socio principal: Estados Unidos. Las características de las disposiciones sobre competencia incluidas en los TLC ya firmados permiten valorar las restricciones a las operaciones de las empresas públicas que los países industrializados pretenden imponer a los países del Sur.

En el año 2003, Singapur firmó un TLC con Estados Unidos. El acuerdo comercial incluyó un capítulo de competencia, que se ha constituido en el perfecto caso a estudiar por muchas razones. El TLC incorporó las características más importantes del enfoque del gobierno de Estados Unidos en el campo de la política de competencia. A pesar de su reputación como auto-proclamado campeón mundial del libre mercado, la economía de Singapur se sustenta en un conjunto de empresas públicas muy importantes. En el año 2001, el Departamento de Estadísticas de Singapur estimaba que “las empresas vinculadas al gobierno” (sig-

nificando una empresa con un flujo regular de inversión de la compañía *holding* de propiedad estatal) constituían el 12,9% del PIB, mientras que otras empresas públicas (empresas operadas por el gobierno de forma directa), constituían un 8,9%. En su conjunto, el peso combinado del sector público representaba el 21.8% del PIB (Chang, 2007). Las empresas vinculadas al gobierno operan en muchos sectores claves de la economía de Singapur. El grupo empresarial de propiedad enteramente estatal Temasek Holdings controla el 100% de Singapur Power (electricidad y gas) y el 100% de PSA International (puertos), el 67% de Neptune Orient Lines (marina mercante), el 60% de Chartered Semiconductor Manufacturing (semiconductores), el 56% de SingTel (telecomunicaciones), el 55% de SMRT (trenes, autobuses y taxis), el 55% de Singapore Technologies Engineering (ingeniería), y el 51% de SemCorp Industries (ingeniería). También posee una participación mayoritaria en las siguientes empresas: el 32% de SembCorp Marine (construcción naval) y el 28% de DBS (el banco más grande de Singapur) (Chang, 2007).

El capítulo de competencia del TLC entre Singapur y Estados Unidos está estructurado alrededor de tres temas: (1) las prácticas de negocios contrarias a la competencia, (2) los monopolios designados, y (3) las empresas del Estado. El propósito general del TLC es promover el aumento del comercio y la inversión para el beneficio de las empresas (y supuestamente también de los ciudadanos) de ambos países. La introducción del capítulo de competencia establece que el objetivo es prevenir el comportamiento inapropiado de actores que podrían restringir el comercio y la inversión y en consecuencia reducir los beneficios para ambos países previstos en el tratado (véase Khor, 2008, para un análisis más detallado del TLC).

En torno al primer tema, Singapur se comprometió a tener en vigencia una ley nacional de competencia a más tardar un año después de la firma del acuerdo. El derecho de la competencia quedó adicionalmente limitado por otras disposiciones del acuerdo de libre comercio que requieren: (a) que las empresas públicas no queden al margen de las obligaciones acordadas por los dos Estados, y (b) que la aplicación de las cláusulas del TLC no discriminen por razones de nacionalidad. En relación al segundo tema, los dos gobiernos se comprometieron a asegurar que los monopolios designados por ellos no operen de una manera que pudiera minimizar o eliminar el alcance del TLC. Los monopolios designados están obligados a actuar en base a consideraciones exclusivamente comerciales para la compra o venta de bienes o servicios en el mercado pertinente, incluso en lo concerniente a precios, calidad, disponibilidad, capacidad de venta y transporte.

El TLC también el comportamiento esperado de las empresas en un sentido muy amplio. En consecuencia, las condiciones establecidas afectan de forma negativa las posibilidades que éstas tendrían para aprovechar economías de escala o para proporcionar bienes o servicios públicos por parte de proveedores que previamente operaban como monopolios regulados por las autoridades nacionales.

Para las empresas del Estado, se requiere que el gobierno de Singapur se asegure de que estas entidades funcionen en base a consideraciones exclusivamente comerciales y que no se involucren en acciones contrarias a la competencia. Pese a que el gobierno de Singapur podría ejercer sus derechos de voto en las empresas estatales, se asume que desde el Estado “no se tomará ninguna medida ni se intentará de cualquier forma, de manera directa o indirectamente, influir en las decisiones de sus empresas públicas, incluyendo el ejercicio de cualquier derecho o interés que confiera al gobierno una influencia efectiva sobre estas empresas, a excepción de prácticas consistentes con las normas del TLC”. La prohibición amplia y general abre la puerta al socio mayor, Estados Unidos, para que pueda incidir en la gestión de las empresas públicas de Singapur, incluyendo la posibilidad de objetar prácticas que normalmente las empresas del Estado realizar para obtener nuevas capacidades o fortalecer las capacidades existentes.

Singapur tiene la obligación de presentar anualmente un informe sobre el desempeño de las empresas públicas y el grado de control del gobierno sobre las mismas. Singapur debe proporcionar información al gobierno de Estados Unidos en respuesta a la recepción de solicitudes de información sobre cualquier empresa específica. Los criterios para la presentación de denuncias son muy amplios, e incluyen la amenaza de la anulación de los beneficios previstos en el texto del TLC.

Las disposiciones vigentes en la nueva generación de acuerdos de libre comercio tienen un fuerte impacto sobre las potestades de los gobiernos de los países del Sur para la formulación y ejecución políticas orientadas a construir nuevas capacidades y fortalecer la competitividad internacional de las empresas nacionales, incluyendo el uso de las empresas públicas como motores del desarrollo. Los acuerdos incluyen cláusulas muy concretas que definen lo que las empresas estatales pueden o no pueden hacer y limitan el control de los gobiernos sobre las empresas públicas. Debido a la entrada en los mercados nacionales de empresas extranjeras con mayor capacidad competitiva en igualdad de condiciones, el efecto neto podría ser en realidad el opuesto a la competencia, obteniendo como resultado la creciente debilidad de las empresas nacionales.

Las empresas estatales en la nueva era de la competencia global

Los debates previos sobre las empresas estatales que se produjeron al final de la era de la “economía cerrada” habían estado focalizados en la eficiencia de la propiedad y la gestión pública, sus costos, sus capacidades de reforma, y su relevancia en los procesos de desarrollo nacional. Los nuevos debates sobre las empresas del Estado se perfilan en una época en la que las economías de los países del Sur están mucho más integradas al sistema internacional. Una de las críticas más agresivas de la época previa, la que argumentaba el costo excesivo de las empresas públicas, está siendo reciclado para convencer a los países del Sur para que restrinjan su tamaño, roles y responsabilidades y para que abran los mercados a las empresas multinacionales.

De hecho, como ya lo han observado Musacchio y Flores-Macías (2009), en consideración del grado de apertura ya alcanzado en la mayoría de los países del Sur como resultado de las políticas de liberalización y desregulación, el retorno de la variedad antigua de empresas estatales es muy poco probable. Un nuevo tipo de empresa pública eficiente y competitiva podría constituirse en la norma en el futuro próximo (por ejemplo, basta leer los estudios sobre las empresas uruguayas incluidas en este mismo volumen). Pero no podemos olvidar que desde diversos centros de investigación y desde distintas agencias internacionales se sigue recomendado a los países del Sur la adopción de políticas de competencia basadas en disposiciones diseñadas por los gobiernos y las élites empresariales de las economías del Norte (utilizando los conceptos de Norte y Sur como categorías dinámicas y con una base político-económica, no geográfica). Los países más débiles enfrentan el peligro de otorgar a las empresas multinacionales acceso a sus mercados de forma prematura (o, en el caso de los monopolios naturales, de forma innecesaria), con las enormes ventajas acumuladas por el capital transnacional en términos de recursos, experiencia y tecnología. Un resultado previsible podría ser la eliminación de la competencia interna y una re-monopolización de los mercados; precisamente lo opuesto de lo que las política de competencia que se recomiendan pretenden evitar.

Al igual que en los tiempos del debate anterior, cuando el Consenso de Washington se expandió a lo largo y ancho del mundo, ahora existe el peligro de que una visión ahistórica, inexacta y teóricamente errónea del papel de las empresas estatales en el desarrollo de lugar a reformas (algunas de ellas en ocasiones promovidas incluso por movimientos de la sociedad civil, con las mejores intenciones) que contribuyan a minimizar a las empresas públicas como herramientas de desarrollo. En los países del Sur, la mejora de la productividad interna y la diversificación de la producción industrial tiene que ser impulsada en primer lugar desde el lugar de las empresas del Estado, como ya lo ha sugerido una creciente literatura técnica y académica sobre el tema (véase Memis y Montes, 2008).

Referencias

- Chang, H-J. (2007). "State-owned Enterprise Reform". National Development Strategies Policy Notes. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- The Economist* (2012). "State-owned enterprises, The State advances". 6 de octubre.
- Kornai, J. (1986). 1986. "The Soft Budget Constraint". *Kyklos*, 39(1): 3-30.
- Khor, M. (2008). *Bilateral and Regional Free Trade Agreements: Some Critical Elements and Development Implications*. Penang: Third World Network.
- Memis, E. y M.F. Montes (2008). "Who's Afraid of Industrial Policy". Discussion paper. Colombo: UNDP Asia Pacific Trade and Investment Initiative.
- Millward, R. (2008). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Londres: Cambridge University Press.
- Musacchio, A. y F. Flores-Macias (2009). "The Return of State-Owned Enterprises", *Harvard International Review*, abril.

4. LAS AMBIGÜEDAD DE LO PÚBLICO Y LA CORPORATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

David A. McDonald

Introducción: el sentido y el alcance de la corporatización

Después de tres décadas de privatizaciones y de retórica contra el Estado, la propiedad gubernamental y la gestión pública están de nuevo en boga. Los gobiernos están retomando el control de servicios que habían sido vendidos o concesionados a operadores privados. El incremento del número de empresas públicas alrededor del mundo es evidente desde fines de la década de 1990 (Clò et al., 2013). Incluso en el núcleo duro anglo-estadounidense la privatización se ha desacelerado, al no haberse concretado el aumento de la calidad o el ahorro económico prometido por sus defensores, en particular en servicios esenciales como el agua y la electricidad (Cardwell, 2013; Warner, 2010; Warner y Hefetz, 2012).

La corporatización se refiere a la creación y gestión de entidades públicas en las que el Estado continúa siendo el propietario y el operador, pero que funcionan con un alto grado de autonomía. En ocasiones, la literatura alude a estas entidades como “agencias” o “paraestatales”, pero en general el concepto denota empresas públicas con una personalidad jurídica independiente y con una estructura empresarial similar a la de las empresas privadas. Muchos proveedores de agua y electricidad han adoptado este modelo de gestión, pero la corporatización se ha extendido a una gama mucho más amplia de bienes y servicios, incluyendo aeropuertos, universidades, hospitales, empresas de transporte, y la industria manufacturera de propiedad estatal (Aivazian et al., 2005; Bilodeau et al., 2007; Fink, 2008; Meyer, 2002; Moynihan, 2006; Nelson y Nikolakis, 2012; Oum et al., 2006; Preker y Harding, 2003; Sumsion, 2006; Zatti, 2012).

El objetivo principal de la corporatización es la creación de empresas estatales en las que sus administradores asumen responsabilidad sólo por la producción de bienes o servicios que competen a la entidad a su cargo, y donde los gastos e ingresos se contabilizan como si se tratara de una organización independiente. Esta delimitación de las competencias institucionales —o *agencificación*, como se

le llama a menudo— está en teoría orientada a promover una mayor transparencia administrativa y/o financiera, reducir la interferencia política, y fortalecer la rendición de cuentas.

De forma más polémica, la corporatización también se ha utilizado para procesar cambios culturales o ideológicos al interior del sector público, promoviendo enfoques y prácticas de gestión más apegados al mercado. Desde finales de la década de 1970, muchas empresas públicas han internalizado la lógica de funcionamiento del sector privado a través de la adopción de indicadores de desempeño focalizados en el rendimiento financiero, la fijación de tarifas en base a una nueva estructura de costos y precios, y la externalización o tercerización de funciones. Estos cambios reflejan una tendencia más amplia influenciada por la llamada *nueva gestión pública* (NGP), a menudo referida a la intención explícita de privatización plena una vez que los máximos beneficios potenciales derivados de la corporatización se hayan alcanzado (Hood, 1991; McDonald y Ruiters, 2012a; Moynihan, 2006; Osborne y Gaebler, 1992; Shirley, 1999). Como ya ha sido observado en China, “estas reformas representan una política alternativa para países que intentan reestructurar las empresas estatales sin una privatización masiva”, con la ventaja añadida de preparar el terreno para “una eventual privatización” (Aivazian et al., 2005: 791). La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha apoyado esta tendencia, afirmando que las empresas estatales “no deben contradecir o desalentar políticas o programas futuros de privatización” (OECD, 2005: 9). En otras palabras, la corporatización puede preservar el carácter “público” de la empresa en un sentido formal, pero no necesariamente en su esencia, generando nuevos interrogantes sobre el sentido y la naturaleza de la propiedad estatal.

Sin embargo, no todos los procesos de corporatización se han desarrollado con el imperativo de la mercantilización en mente. La similar estructura administrativa de las entidades corporatizadas oculta variantes materiales y concepciones político-ideológicas diversas, desde la proto-privatización al asistencialismo distributivo, hasta incluir aun propuestas “socialistas” o “progresistas”. En este sentido, la corporatización podría ser entendida como poco más que un formato institucional vacío, que puede adquirir diversas formas y responder a distintos objetivos en contextos variados.

Uno de los objetivos del Proyecto de Servicios Municipales (MSP, por la sigla en inglés del *Municipal Services Project*) ha sido entender mejor tanto las estructuras como las ideologías de la corporatización, discutiendo hasta que punto puede ser considerada una opción regresiva o progresista para la prestación de servicios públicos. Nuestro esfuerzo se ha centrado en los servicios de agua y electricidad en los países del Sur, pero las lecciones aprendidas tienen una relevancia geográfica y sectorial más amplia. La literatura académica disponible sobre este tema (en particular la investigación crítica) es relativamente escasa, y mucho de lo publicado hasta ahora es empíricamente débil o inconsistente en su fundamentación con-

ceptual y/o metodológica, por lo que es difícil realizar comparaciones relevantes entre diversos contextos geográficos y sectoriales.

Avanzar en el estudio de esta modalidad de gestión en este preciso momento también es significativo, ya que tanto las empresas públicas como la corporatización se están expandiendo en los países del Sur, en todos los niveles de gobierno y en muchos sectores. La corporatización es más frecuente en las economías de mercado, pero en Estados que supuestamente tienden a tornarse socialistas, como Cuba y Venezuela, también es posible apreciar empresas públicas corporatizadas (Alvarez, 2006; Benzing, 2005; Bremmer, 2009). China es sin duda el país más activo en términos de corporatización, habiendo reconvertido muchas de sus principales empresas públicas en agencias con un muy alto nivel de independencia institucional (Aivazian et al., 2005; Ocko y Campo, 1994; Ramesh y Araral, 2010).

En el MSP también estamos interesados en la corporatización porque algunos analistas perciben a esta modalidad como una posible alternativa a la privatización. En varios países del Sur, la inversión del sector privado en los servicios esenciales no se ha materializado como se esperaba y la resistencia a la privatización ha sido fuerte (Hall et al., 2005; Mansfield, 2007; Spronk, 2007). En Asia, África y América Latina, los gobiernos se han vuelto menos optimistas sobre el potencial de la gestión en manos del sector privado, así como menos esperanzados en la inversión privada como respuesta a las carencias de infraestructura y de servicios (Bakker, 2007; Bayliss, 2002; Roland, 2008). Como Ramesh y Araral (2010: 1) lo han destacado: “Los Estados están de vuelta, con vacilación, incluso de mala gana, pero ya está ampliamente aceptado que los Estados no tienen más remedio que rescatar al mercado de sí mismo”.

La corporatización no ha sido la única respuesta a las supuestas fallas del mercado, pero es una modalidad generalizada y podría llegar a ser la forma dominante para la prestación de servicios en los países del Sur en un futuro próximo, si no lo es ya ahora. Las entidades corporatizadas actualmente “constituyen la mayor parte de la esfera pública en muchos países de Europa occidental”, por lo que es esencial comprender mejor “la gobernanza de esta cada vez más importante clase de organizaciones híbridas” (Kickert, 2001: 135; véase también Bach et al., 2012; Dan et al., 2012; Florio, 2013; Pollitt y Talbot, 2004).

Distinguir lo que es local y lo que es global en esta tendencia es otro reto importante. Existen algunos rasgos universales, particularmente en la variante neoliberal de la corporatización, pero en diferentes contextos sociales, políticos y económicos esta tendencia puede dar lugar a diversas realidades operacionales. Más que cualquier otra modalidad de servicio público, la corporatización plantea preguntas conflictivas y complejas sobre el significado de lo “público” y de la naturaleza del Estado en la prestación de servicios esenciales en los países del Sur.

El estado del debate

Nuestra línea de investigación está centrada en dar respuesta a una pregunta básica: ¿puede la corporatización ser considerada una opción progresista para la prestación de servicios públicos o, por el contrario, debe ser vista como el paso previo a formas más profundas de mercantilización? La literatura académica sobre este tema está dividida. Los autores que defienden a la corporatización tienden a celebrar la gestión basada en lineamientos de mercado como una forma efectiva de despolitizar la gestión pública y mejorar la eficiencia (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992; OECD, 2005; Preker y Harding, 2003; Shirley, 1999). Los opositores presentan a la corporatización como el proverbial lobo con piel de oveja, que ofrece una fachada de propiedad pública mientras propaga la ideología de mercado; o como una forma de privatización sin los riesgos políticos y económicos asociados a la modalidad más radical de venta de activos públicos (Blum y Ullman, 2012; Gentle, 2009; Magdahl, 2012; van Rooyen y Hall, 2007).

El Banco Mundial es sin duda el defensor más prolífico e influyente, incluyendo la oferta de orientación técnica y financiamiento para la corporatización de las empresas públicas en países de Asia, África y América Latina (Andres et al., 2011; Kessides, 2012; Marin et al., 2010; Preker y Harding, 2003; Shirley, 1999; World Bank, y 2006).

Los opositores resaltan los efectos especialmente perniciosos de la corporatización en los países del Sur, donde algunos proveedores estatales de servicios públicos habrían internalizado la lógica mercantil de forma incluso más profunda que sus contrapartes del sector privado: cortando los servicios a los hogares que no pueden pagar la tarifa, estableciendo sistemas diferenciados de acceso de acuerdo al nivel económico de los usuarios (o “clientes”, para ser más precisos), y promoviendo nuevos códigos sociales en torno a la “responsabilidad de pagar” por los servicios públicos (Blum y Ullman, 2012; Gentle, 2009; Magdahl, 2012; van Rooyen y Hall, 2007).

Sin embargo, los antecedentes de investigación empírica también revelan ejemplos positivos de empresas estatales de países del Sur, donde se prioriza la equidad, la responsabilidad, la sostenibilidad y otros indicadores progresistas de una gestión realmente *pública*. Los estudios promovidos por nuestro propio programa, el MSP, han identificado empresas en diversos grados de corporatización que parecerían nadar en contra de la corriente neoliberal, intentando preservar o incluso profundizar su *ethos* público.

En este sentido, los seis casos que hemos estudiado en profundidad demuestran la necesidad de superar la oposición binaria que bloquea el debate sobre las necesarias reformas del sector público, más allá de las perspectivas ultra-estadistas por un lado y neoliberales por el otro. Como ya lo han sugerido Newman y Clarke (2009: 132), se trata de ofrecer una narrativa más realista y matizada, identificando “las diversas maneras que existen para armar y desarmar *lo público*”.

El impulso para nuestra investigación provino de la necesidad de contar con metodologías de investigación más consistentes y coherentes sobre la corporatización. La literatura a favor tiende a confiar en un conjunto limitado de criterios de desempeño centrados en los resultados económico-financieros, dedicando muy poca atención a las cuestiones de equidad y accesibilidad. Por su parte, quienes están en contra tienden a ser muy críticos de los criterios referidos al desempeño económico, pero no siempre son capaces de ofrecer un marco de análisis y de evaluación alternativo.

La evolución histórica de la corporatización

Algunos aspectos de la corporatización son tan antiguos como el propio Estado. El imperio Aqueménida de Persia, por ejemplo, estaba dominado por empresas estatales que funcionaban con cierta autonomía de los gobernantes políticos y que eran administradas como entidades “profesionales” famosas por su “eficiencia” (Farazmand, 1996: 2). Patronos similares se pueden observar en otros regímenes antiguos y medievales, con diversos grados de éxito. Suecia comenzó a desagregar estructuralmente el suministro y la producción de los servicios públicos ya en el siglo XVII y ha seguido impulsando reformas en el mismo sentido desde entonces (Moynihan, 2006).

Incluso en la Unión Soviética se experimentó con la idea de la corporatización, creando alrededor de 750.000 empresas autónomas durante los años de su existencia. China “comunista” también ha creado más de un millón de empresas autónomas. Muchas de estas entidades ya se han vendido o externalizado al sector privado, pero algunas de las mayores y más estratégicas permanecen como agencias públicas independientes (Farazmand, 1996; Pintor y Mok, 2010). A nivel local también se desarrollaron múltiples experiencias que combinaban propuestas de “socialismo municipal” y corporatización desde finales del siglo XIX hasta la década de 1940, en Europa y en Estados Unidos, con la creación de empresas municipales autónomas para la provisión de servicios públicos (Stand, 1985; Graicer, 1989; Radford, 2003).

Hasta los gobiernos fascistas promovieron la corporatización. En Italia, Benito Mussolini creó el Instituto para la Reconstrucción Industrial. A partir de la década de 1930, el Estado italiano “pasó a tener una participación mayor en la economía que en cualquier otro país, a excepción de la Unión Soviética” (Baker, 2006: 229). En Alemania, Adolfo Hitler impulsó la creación de una gama más amplia de servicios públicos para los miembros plenos del “pueblo germánico”. Desde la perspectiva hitleriana las entidades del Estado era consideradas herramientas claves para la generación y protección de una nueva sociedad, más fuerte, más pura y más disciplinada —no obstante, los nazis fueron los primeros en privatizar empresas públicas, a partir de finales de la década de 1930— (Bel, 2009; Guérin, 1938; Schweitzer, 1946).

En otras palabras, la creación de empresas autónomas ni es históricamente específica ni está ideológicamente predeterminada, existiendo diferentes racionalidades para justificar su creación y opciones de gestión en diversos momentos y lugares. Un rasgo común es el alto grado de autonomía otorgado a los burócratas profesionales encargados de la gestión de un conjunto delimitado de actividades, con limitada interferencia política directa. Las metas políticas pueden haber sido tan distintas como dar sostén a gobiernos autoritarios, promover una agenda racista, construir una sociedad socialista o facilitar la expansión de la ideología neoliberal, por lo que la creación de empresas públicas autónomas también ha respondido a objetivos radicalmente diferentes.

Incluso dentro de las economías de mercado se aprecian diferentes motivaciones en juego. Como ya fuera señalado, algunos autores ven a la corporatización como un primer paso hacia la privatización. Otros la ven como una oportunidad para la mercantilización de las empresas públicas sin asumir los riesgos políticos y económicos de la entrega total de la propiedad al sector privado. Otros están más comprometidos con formas keynesianas de asistencialismo, mientras que otros aun ven a la corporatización como una forma apropiada de capitalismo de Estado.

La línea de investigación del MSP sobre la corporatización se basó en seis estudios de caso. Tres de los casos son ilustrativos de las muy ecléticas razones y motivaciones de la corporatización en el sector de la energía eléctrica. El primero, centrado en la evolución del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) desde mediados del siglo pasado, está referido al modelo de sustitución de importaciones popular en América Latina en ese momento y a la ideología socialdemócrata hegemónica durante varios años en el gobierno del país centroamericano. El segundo caso, el de la empresa de electricidad magrebí Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz, está dedicado a una compañía nacionalizada después de la independencia bajo un régimen autoritario. Este estudio también se refiere a la actual incertidumbre sobre el futuro de la empresa en el contexto de la llamada "primavera árabe". El tercer caso, focalizado en la empresa Tenaga Nasional Berhad de Malasia, está centrado en una empresa con raíces en la administración colonial británica. El estudio reconstruye su evolución como un componente de los planes de recuperación económica que siguieron a la represión de la insurgencia comunista, y analiza la reciente transformación del sector eléctrico malayo en las décadas de 1980 y 1990.

Los tres estudios de caso en el sector del agua están referidos a empresas públicas muy diferentes. El primer estudio está dedicado a Obras Sanitarias del Estado (OSE), la empresa de agua y saneamiento del Estado uruguayo (véase el capítulo sobre esta entidad en este mismo volumen), que ha sobrevivido a una dictadura y a gobiernos neoliberales y ahora pasa por un período de profundas transformaciones internas bajo un gobierno de izquierda. El segundo caso está dedicado a una empresa regional filipina, también responsable de la provisión de servicios de agua y saneamiento: la Leyte Metro Water District. El tercer caso es el de la Office

National de l'Eau et de l'Assainissement, una empresa pública de Burkina Faso surgida de la nacionalización de una empresa privada en el año 1977. Esta empresa africana exhibe en la actualidad un estilo de gestión fuertemente influenciado por las directrices del Banco Mundial y otros donantes internacionales.

Ante tal diversidad, no tiene mucho sentido hablar de “corporatización” como un modelo único de gestión de las empresas públicas de los países del Sur. La realidad costarricense del año 1950 era muy distinta a la realidad de Malasia en la misma época, y los perfiles políticos y económicos de esas mismas sociedades siguen siendo muy distintos a los que caracterizan a Burkina Faso y a Uruguay en la actualidad.

En este sentido, la experiencia de investigación del MSP pone de relieve la heterogeneidad de las entidades públicas de carácter empresarial de los países del Sur. Nuestros estudios de caso ofrecen ejemplos concretos de las posibilidades y las limitaciones para el surgimiento y el mantenimiento de un *ethos* público que trascienda los estrechos límites de la mercantilización. Nuestros estudios de caso documentan cómo la propiedad y la gestión pública pueden ser utilizadas como una plataforma para habilitar una provisión más equitativa y eficiente de servicios básicos.

Pero nuestra experiencia de investigación también nos deja una moraleja. En cada uno de los casos estudiados, las fuerzas neoliberales intentan aumentar su poder, amenazando con minar los avances progresistas en la provisión de servicios. Pese a que algunos analistas afirman de que la nueva gestión pública ya es *demodée*, o que el neoliberalismo ya es historia, la corporatización sigue mostrando la vigencia y la fuerza de estas ideologías. Reconocer y teorizar las expresiones, el alcance y los impactos de la corporatización es esencial para entender los límites y las posibilidades de la propiedad pública en una economía global mercantilizada.

Igualmente importantes son las necesarias advertencias sobre los problemas que presentan las formas “tradicionales” de prestación de los servicios públicos. La experiencia previa de investigación del MSP (véase McDonald y Ruiters, 2012b) ha revelado la resiliencia de patrones verticalistas de gestión estatal, y de formas de asistencialismo paternalista con pocos espacios para una auténtica participación ciudadana. Nuestras investigaciones también han resaltado la importancia de contar con más recursos para la provisión de servicios públicos a cargo de empresas del Estado, pero sin que ello implique una nostalgia por modelos keynesianos de la *vieja* era de la gestión pública (Esping-Anderson, 1990; Newman y Clarke, 2009).

La corporatización neoliberal

Más allá de las diferentes formas que puede asumir la corporatización, la modalidad neoliberal es la más dominante entre las empresas públicas del presente a escala internacional. Como sucede con cualquier tipología, la intención aquí no es sugerir la existencia de modelos absolutos, sino más bien poner de relieve carac-

terísticas generales y tendencias para contribuir a comprender mejor el contexto político, económico e ideológico más amplio de la mercantilización.

Un punto de partida útil es el debate sobre los méritos de la llamada nueva gestión pública como concepto analítico. A pesar del uso generalizado del término, algunos autores han argumentado que el concepto es demasiado amplio y ambiguo como para tener alguna utilidad teórica. Hughes (2008: 3-6), por ejemplo, se refiere a la NGP como una “mitología”, argumentando que el concepto no existe más que en “en los ojos de sus críticos”, y agregando que “no tiene ningún sustento teórico, ninguna doctrina, ninguna agenda y ningún programa” y concluyendo que “sería mejor no usar este término en absoluto”.

Hughes afirma que no existen ejemplos paradigmáticos de la NGP, y que este enfoque no ha influenciado tan profundamente la gestión pública como algunos de sus críticos sugieren (véase también Nor-Aziah y Scapens, 2007; Pollitt, 2006). Los casos estudiados por el MSP coinciden con esta apreciación y sustentan la hipótesis de la no existencia de un “tipo ideal” de NGP en la práctica.

Pollitt y Bouckaert (2011: 11) aluden a la NGP como “un espejismo”. Estos autores han centrado su atención en la reforma de la gestión en países que ellos han caracterizado como “los modernizadores” (Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia), donde se “pone mayor énfasis en el Estado como fuerza integradora irreproducible en la sociedad, con una personalidad jurídica y un sistema de valor que no pueden ser limitados al discurso del sector privado en torno a la eficiencia, la competitividad y la satisfacción de los consumidores” (: 100). Desde esta perspectiva, los países donde todavía se valora a la NGP —un grupo mayoritariamente anglo-americano, que incluye al Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda— permanecerían atrapados en el pasado.

Pero si bien es cierto que el “núcleo duro” de la NGP estaría perdiendo popularidad, su influencia ideológica alrededor del mundo no puede ser ignorada. Muchas de las prácticas que Pollitt y Bouckaert han observado en los “países modernizadores” exhiben en realidad formas revisadas de la NGP: modalidades más suaves, menos agresivas, que le prestan más atención al rol del Estado, pero sin revertir la tendencia de mercantilización de la gestión pública y la fe en el mercado.

Otros autores (Harvey, 2005; Peck, 2010) han observado que, como ha acontecido con otros componentes del proyecto neoliberal, la NGP ha sufrido cambios significativos, transformándose con los años para responder a sus propias limitaciones y contradicciones internas. Ciertas características de la NGP se han vuelto muy difíciles de defender (por ejemplo: la apuesta por la privatización, la exigencia de plena recuperación de los costos, o los recortes drásticos en el gasto público). También se han ideado nuevos elementos (por ejemplo: las asociaciones público-privadas, los medidores de prepago del consumo de servicios públicos, y los programas de “auto-ayuda”). Es precisamente la naturaleza cambiante de la

NGP una de sus características definitorias, capaz de modificar su lenguaje y sus prescripciones con variaciones del leitmotiv inicial. Pero como reza el refrán, “el zorro pierde el pelo pero no sus mañas”; los objetivos primarios de la corporatización de la gestión pública como estrategia de mercantilización siguen afectando la identidad y los modos de funcionamiento de las empresas públicas alrededor del mundo.

Una revisión de las características básicas de la NGP identificadas por Pollitt (2002) hace unos años atrás revela cuán poco ha cambiado en realidad: el tránsito en los sistemas de gestión de los insumos y procesos hacia la gestión basada en resultados; la tendencia continua a medir el rendimiento priorizando indicadores y estándares basados en criterios de mercado; la preferencia por unidades de gestión más especializadas, livianas, horizontales y autónomas, en lugar de burocracias pesadas y jerarquizadas; y el uso generalizado de formas contractuales de mercado como estrategia para la provisión de servicios públicos. A pesar de los supuestos cambios, las características esenciales de la NGP siguen vigentes en muchos lugares, “haciendo menos visible la frontera entre lo público y lo privado” a través de la “modificación de prioridades, dando menos valor a los principios de universalidad, equidad, seguridad y resiliencia para pasar a priorizar la eficiencia y el individualismo” (Pollitt, 2002: 474).

El renovado interés en el rol del Estado no permite distinguir de forma clara la dialéctica implícita en el debate contemporáneo sobre la gestión pública. Las versiones contemporáneas del neoliberalismo se basan tanto en John Maynard Keynes como en Milton Friedman, percibiendo al Estado como el moderador esencial del carácter cíclico del mercado y como un instrumento de reforma ideológica. Algunos comentarios actuales a favor de una mayor intervención estatal son tan predecibles como el futuro regreso del discurso del *laissez-faire* una vez que “los mercados” se hayan (re)estabilizados y las pautas de acumulación de capital hayan sido (re)establecidas (Aalbers, 2013; Crouch, 2009 y 2011).

En este sentido, se podría decir que “hoy todos somos neoliberales” (Harvey, 2005: 13), reciclando la famosa frase de Milton Friedman —la misma que más tarde fuera atribuida al presidente estadounidense Richard Nixon— al afirmar “ahora somos todos keynesianos” (*Time*, 1965). El lenguaje y las prácticas del neoliberalismo han pasado a ser tan hegemónicos que ya es prácticamente imposible encontrar algún gobierno o entidad gubernamental que no haya adoptado al menos algunos de sus axiomas básicos. Las empresas públicas se preocupan por publicitar sus “marcas”. Los gobiernos locales se vanaglorian de ser “emprendedores”. Los proveedores de servicios públicos hablan de “clientes” en lugar de “usuarios”. El ethos público ha sido alterado tan drásticamente que ya es difícil recordar como era la forma anterior de suministro de los servicios públicos, y mucho más arduo imaginar las posibles características de formas no mercantilizadas que podrían surgir en el futuro (Newman et al., 2009).

La realidad actual de Suecia ilustra este punto. Nada menos que un vocero del neoliberalismo tan influyente como *The Economist* (2013: 5) ha presentado a este país, con una larga historia de fuerte presencia estatal, como “el próximo supermodelo” de la gestión pública, pregonando que “los suecos han abrazado más que nadie en el mundo las ideas de Milton Friedman”. Francis Fukuyama (2011), otro defensor incondicional del mercado, habla con entusiasmo de Dinamarca como el mejor ejemplo de un Estado fuerte y comprometido con la idea de la competencia en la economía global, lo que indica un cambio discursivo significativo en el autor que hace algunos años había anunciado el fracaso total del Estado. El cambio en el discurso de las instituciones financieras internacionales, pero no necesariamente de sus prácticas y posiciones ideológicas, también indican que sería más apropiado hablar de *neo-neoliberalismo* que de *post-neoliberalismo* (Saad Filho y Johnston, 2004).

La hegemonía ideológica se manifiesta como una estructura de poder que se convierte en “sentido común” e impregna diversas facetas de la vida en sociedad. Este proceso no requiere de la coerción directa y se desarrolla de forma aparentemente consensual (Cox, 1993). Sin embargo, el poder ideológico del neoliberalismo no es absoluto. Podemos reconocer que “el imperativo hacia la apertura de los servicios públicos a los mercados y su adaptación a los principios de mercado siguen siendo fuertes”, mientras que al mismo tiempo reconocemos que “existen voces y discursos que cuestionan la supremacía de las relaciones de mercado, que resaltan los riesgos de corrupción y colusión, que reivindican otros valores y que insisten en la superioridad de la moral, la ética y la solidaridad” (Newman y Clarke, 2009: 75-76).

La corporatización neoliberal es un proceso intrínsecamente contradictorio (Olesen, 2010). La lógica de la mercantilización genera resistencia entre grupos comunitarios e incluso (en ocasiones) al interior de la burocracia que gestiona las empresas públicas. En Sudáfrica de la era post-apartheid, por ejemplo, empresas públicas como Eskom y Rand Water han pasado a ser entidades hiper-comercializadas, que han cortado la electricidad y el agua (respectivamente) a millones de hogares de bajos ingresos, han introducido medidores de prepago que limitan el acceso a los servicios, y han externalizado o tercerizado múltiples tareas a empresas privadas. Estas empresas han sido el blanco de la movilización social en demanda de una gestión más “pública” (Alexander, 2010).

Es preciso tener en cuenta que todos los casos de corporatización neoliberal son diferentes, así como son distintos los patrones de resistencia a la mercantilización. No obstante, es posible apreciar tres tendencias generales: la comercialización, la miopía y el productivismo .

La comercialización

El énfasis de la corporatización neoliberal en el rendimiento monetario ha tenido efectos particularmente corrosivos sobre el carácter público de los servicios. La

tendencia a fijar los salarios de los altos directivos y otros incentivos pecuniarios en base al desempeño ha contribuido a cambiar la filosofía de gestión de varias empresas públicas, en particular en lo concerniente a la administración financiera, la creación de entidades de propiedad estatal que se comportan como empresas privadas, la imitación del discurso empresarial del sector privado, y el establecimiento de sistemas de competencia interna que pueden servir para “vaciar” el Estado (Dunsire, 1999; Stoker, 1989; Taylor-Gooby, 2000). Los resultados se manifiestan en la expansión de la lógica comercial y la provisión de servicios a diferentes niveles, respondiendo a la voluntad de pago de los usuarios en lugar de a su capacidad de pago.

Al igual que los nuevos conversos de las iglesias evangélicas, algunos gerentes de empresas corporatizadas adoptan posiciones excesivamente radicales, dispuestos a apoyar prácticas de gestión comercial que aun las empresas privadas dudarían en implementar (tales como la generalización de los cortes del agua potable a familias de bajos ingresos). En ocasiones, la corporatización responde a la necesidad de mantener a la empresa a flote para evitar su privatización. Otras veces, los administradores actúan convencidos de las ventajas del enfoque comercial (con frecuencia como resultado de programas de capacitación técnica organizados por el Banco Mundial y otras agencias internacionales).

El efecto ideológico entre los usuarios también es visible. La población llega a verse a sí misma como *clientes* en lugar de *ciudadanos* y percibe a los servicios de las empresas públicas como cualquier otra mercancía que se compra y se vende en el mercado (Clarke et al., 2007). Los directores y gestores de algunas empresas a menudo argumentan que la única manera de “valorar” un servicio implica pagar su precio real. Al respecto, volviendo al ejemplo de Sudáfrica, quienes están hoy a cargo de las empresas del Estado han utilizado el carácter público de los prestadores de servicios, en particular Eskom y Rand Water, como un púlpito desde el que se reprende a los hogares más pobres sobre su “irresponsabilidad moral” ante la falta de pago, a pesar de que las tarifas de agua y la electricidad están muy sesgadas a favor del consumo de la gran industria y de los hogares más ricos, y de que la calidad del servicio sigue siendo deficiente en las zonas de menores ingresos.

La miopía

La corporatización tiende a crear áreas de gestión compartimentadas, pero la tendencia se agrava cuando el enfoque neoliberal pone énfasis en criterios muy estrechos de rendimiento financiero. Bajo el modelo “tradicional” de provisión de servicios, los proyectos de extensión de infraestructura eran responsabilidad de entidades estatales organizadas horizontalmente. Con el advenimiento de la corporatización neoliberal se ha promovido su separación legal y física, con el argumento de que no se puede “desperdiciar” recursos. Con mucha frecuencia, la desagregación ha implicado una evidente miopía en la planificación de los servicios públicos. Por ejemplo, quienes planifican la provisión de servicios de agua y

saneamiento a menudo se ven forzados a tomar decisiones sobre inversiones en infraestructura a largo plazo, independientemente de la planificación realizada por quienes trabajan en las áreas de salud pública o de gestión de residuos. Diferentes niveles de gobierno pueden operar en un espléndido aislamiento a pesar de estar compartiendo el mismo edificio y servir a la misma población.

La miopía también puede ser observada entre los trabajadores. Obligados a operar en espacios administrativos de estructuración vertical, los funcionarios de primera línea cumplen funciones de manera aislada, a veces incluso organizados en sindicatos independientes, dificultando así la coordinación y la solidaridad entre los trabajadores del sector público (lo cual puede ser una estrategia neoliberal en sí misma). Los nuevos sistemas de contabilidad están diseñados para revelar los costos “reales” de la gestión y operación de un servicio, lo que permite a los administradores identificar en tiempo real áreas de pérdida o ganancia financiera. Más allá de sus posibles ventajas en términos de mayor eficiencia, se dificulta así la continuación de mecanismos de subsidios cruzados que podrían haber existido antes de la introducción de la nueva contabilidad. En este contexto, la delimitación de funciones también puede eliminar los beneficios sinérgicos resultantes de la planificación colectiva (Bollier, 2003; Whincop, 2003).

Los subsidios cruzados entre distintos sectores también se tornan más difíciles. Cuando los ingresos de un servicio están apoyando otros servicios en áreas que no generan ingresos suficientes, los gerentes no siempre están dispuestos a compartir recursos. Las nuevas entidades o sub-entidades de carácter empresarial se convierten en feudos basados en la idea de la autonomía de gestión. De forma indirecta también se contribuye a una mayor desregulación de los servicios, eliminando o reduciendo los controles del Estado y de los organismos de regulación, y facilitando que diversos proveedores de servicios puedan competir por subcontratos basados fundamentalmente en indicadores de precio.

El productivismo

La corporatización neoliberal también está obsesionada con la expansión de los servicios. La provisión de los servicios de agua y electricidad es particularmente ilustrativa de esta tendencia. Estos servicios son esenciales para la salud y el bienestar de los hogares, por lo cual —obviamente— su extensión no es necesariamente algo malo. Cientos de millones de personas en África, Asia y América Latina están en desesperada necesidad de agua y de energía eléctrica, y por lo tanto es fundamental asegurar las inversiones requeridas lo más pronto posible para el mejoramiento de la cantidad y la calidad de los servicios, atendiendo a razones morales, económicas y ambientales.

Pero por otro lado hay cientos de millones de personas que consumen por encima de sus necesidades, haciendo que la distribución del consumo (y de los residuos) esté tremendamente sesgada a favor de una minoría de la población mundial. Ante esta contradicción: ¿puede la corporatización neoliberal responder a las tensiones éticas y ambientales? ¿Puede promover el crecimiento en algunos

lugares y contener/reducirlo en otros? Algunas empresas públicas corporatizadas tienden a comportarse como cualquier empresa privada, persiguiendo el crecimiento permanente a través de la maximización de los ingresos y obsesionadas con la expansión de la oferta en los mercados que ofrezcan los mejores rendimientos a corto plazo sobre la inversión (por ejemplo en el sector industrial y en los barrios de renta más alta). En este sentido, las empresas corporatizadas no serían más que otro eslabón en la cadena de ampliación de las economías de mercado, reafirmando la idea de que “la historia del capitalismo es la historia de la creación de nueva infraestructura para el crecimiento económico orientado al mercado” (Brenner y Theodore, 2002: 362).

Hasta aquí, en este capítulo, hemos tenido más que suficiente de análisis crítico. La buena noticia es que el trabajo de investigación del MSP (así como las experiencias de otras empresas recogidas en este mismo libro) ha permitido reconocer otros aspectos de la corporatización que permiten una evaluación más objetiva. En el resto de este capítulo se presentará la estrategia de investigación del MSP sobre la corporatización¹. Porque si aceptamos la posibilidad de gestión “progresista” de las empresas públicas, es esencial, en primer lugar, contar con un método que posibilite la investigación en profundidad y la comparación de procesos desarrollados en diferentes países y sectores de actividad.

La estrategia de investigación del MSP

Los seis estudios de caso promovidos por el MSP estuvieron precedidos por un ejercicio previo de mapeo de “alternativas a la privatización” (McDonald y Ruiters 2012b). Como punto de partida se planteó que los estudios de caso ofrecieran una mirada comparativa tan amplia como fuera posible. Las empresas elegidas para la investigación fueron seleccionadas entre varios ejemplos “prometedores” de formas “progresistas” de gestión empresarial pública.

Como era de esperar a partir de los resultados del mapeo precedente, se encontró que la mayoría de los candidatos potenciales eran empresas latinoamericanas, una región donde el impulso de los servicios públicos tuvo lugar en el marco de la expansión del Estado desarrollista, a principios y mediados del siglo XX, y donde en las últimas dos décadas se ha experimentado con políticas “post-neoliberales” referidas al ascenso de la *nueva izquierda* al gobierno (Cameron y Hershberg, 2010; Chavez y Goldfrank, 2004; Weyland et al., 2010).

Los ejemplos de empresas públicas bien gestionadas fueron más escasos en África y Asia. En África subsahariana, en particular, las instituciones financieras internacionales y las agencias neoliberales de cooperación al desarrollo siguen

¹ Este capítulo sintetiza algunas ideas a ser desarrolladas con más profundidad en la introducción y en el capítulo de conclusiones de un volumen colectivo sobre la corporatización basado en los seis estudios de caso antes mencionados, a ser publicado a principios de 2014 por el MSP y Zed Books de Londres (en inglés).

teniendo una enorme influencia. Las capacidades de los Estados africanos para la prestación de servicios son relativamente débiles (véase Bayliss y Fine, 2007; McDonald, 2009; Pigeon, 2012).

Los estudios de caso se centraron en el suministro de agua y electricidad, en consideración de su doble condición de “monopolios naturales” y de servicios esenciales que han sido el foco de fuertes debates sobre la mercantilización y la privatización. Los resultados de los estudios tienen un fuerte carácter sectorial, pero gran parte de las observaciones surgidas de la investigación son relevantes para otras empresas públicas activas en áreas como la salud, la educación, las telecomunicaciones y el transporte.

Una característica muy importante de la estrategia de investigación del MSP es la proposición de criterios normativos para evaluar el desempeño de las empresas públicas. A diferencia de la perspectiva limitada a datos financieros y estadísticos común a los estudios sobre la corporativización promovidos por el Banco Mundial, la estrategia elegida implicó un conjunto más amplio de indicadores cualitativos y cuantitativos (véase McDonald y Ruiters, 2012c) . El objetivo ha sido establecer un conjunto de principios universales para evaluar el rendimiento de empresas públicas en diversos grados de corporativización. Los criterios utilizados por el MSP se resumen a continuación.

Criterio	Preguntas orientadoras
Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es la disponibilidad de los servicios equitativa para los diferentes grupos sociales? • ¿Es la provisión de los servicios equitativa en términos de calidad y cantidad? • ¿Son equitativas las tarifas? • ¿Se ha formalizado la equidad de alguna manera legal o institucional?
Participación en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuenta la empresa con espacios de participación social? • ¿Son adecuados la profundidad y el alcance de la participación? • ¿Es la participación equitativa? • ¿Está la participación formalizada, legalizada o institucionalizada de alguna manera? • ¿Es el modelo de la participación sostenible?

Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El suministro de los servicios se realiza de manera económicamente eficiente? • ¿Son suficientes las inversiones que se realizan en el mantenimiento a largo plazo? • ¿Las ganancias de eficiencia socavan otros resultados potencialmente positivos? • ¿Las ganancias de eficiencia tienen en cuenta otros servicios y/o niveles de gobierno?
Calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es buena la calidad global de los servicios? • ¿Está mejorando la calidad?
Responsabilidad (<i>accountability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Son los proveedores de servicios responsables ante los usuarios finales? • ¿Está la responsabilidad formalizada, legalizada o institucionalizada de alguna manera?
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Entiende el público en general la misión y las prácticas de funcionamiento de la empresa? • ¿Se comunican las decisiones sobre gestión de la empresa a la opinión pública? • ¿Se ha formalizado, legalizado o institucionalizado la transparencia, de alguna manera?
Calidad de las relaciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Participan los trabajadores en las decisiones referidas a las actividades de la empresa? • ¿Reciben los trabajadores un salario digno y apropiado? • ¿Es el número de trabajadores suficiente para garantizar la calidad, la seguridad y la sostenibilidad de los servicios? • ¿Existen buenas relaciones entre los trabajadores, los administradores y los usuarios finales del servicio?
Sustentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se cuenta con los recursos financieros suficientes para garantizar la continuidad exitosa del servicio? • ¿Existe el suficiente apoyo político para la empresa en los diferentes niveles de gobierno? • ¿Está la empresa gestionando los recursos naturales de manera sostenible?

Solidaridad y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Contribuye la empresa al desarrollo de relaciones de solidaridad entre los trabajadores, los administradores, los políticos, la comunidad y los usuarios finales? • ¿Contribuye la empresa al desarrollo de relaciones de solidaridad y cooperación con otras empresas y entidades del Estado?
Ética pública	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Contribuye e modelo de gestión de la empresa a potenciar un <i>ethos</i> público más fuerte en la prestación de servicios? • ¿El modelo de gestión de la empresa se opone explícitamente a la privatización y la comercialización?
Replicabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es el modelo de gestión de la empresa transferible (en su totalidad o en parte) a otros lugares?

Es importante destacar que no se ha intentado buscar ejemplos “perfectos” de gestión. Ninguna empresa pública puede satisfacer de forma realista todos los criterios normativos sugeridos en la tabla anterior. Los criterios de gestión que pueden ser considerados importantes en una empresa (por ejemplo, la participación comunitaria en la toma de decisiones) pueden ser menos sustanciales en otras. No existe una fórmula única para la buena o la mala gestión. Por el contrario, desde la perspectiva neoliberal sí se promueve un enfoque metodológico muy distinto de evaluación de la gestión de las empresas públicas, centrado en indicadores de rentabilidad económico-financiera (Becker, 1992; Fine, 2001; Dasgupta et al., 2009).

En el otro extremo, algunos analistas post-estructuralistas rechazan cualquier noción de criterios universales (Harvey, 2000). Se argumenta que la percepción social del agua y de las formas localizadas de producción de energía varían de un lugar a otro, por lo que no sería posible utilizar criterios de evaluación de alcance universal.

La intención del MSP ha sido construir un puente dialéctico entre los dos polos, habilitando el uso de criterios universales de fácil reconocimiento (por ejemplo, “equidad” y “responsabilidad”) y aceptando al mismo tiempo que las generalizaciones reflejan tensiones políticas y culturales que podrían llegar a ser irreconciliables. Por lo tanto, los criterios normativos del MSP pretenden ser un punto de referencia para la investigación relativamente flexible, no una camisa de fuerza. El objetivo ha sido permitir la evaluación de empresas públicas en relación al contexto local, evitando fetichismos. La importancia simbólica del agua puede ser diferente en uno u otro lugar —por ejemplo— pero el objetivo de acceso justo, equitativo y asequible al servicio podría ser considerado como no negociable, obligando a abrir un debate sobre los diferentes mecanismos de concreción de ese objetivo y contribuir así a evaluar el éxito o el fracaso de la gestión pública.

Considerando la complejidad y heterogeneidad del concepto de corporatización, el MSP ha analizado seis experiencias de gestión empresarial pública en lugares tan diversos como Uruguay, Túnez y Malasia. De esta manera, se ha apreciado la variedad de circunstancias que permiten que algunas empresas sean consideradas “progresistas” (por ejemplo OSE en Uruguay e ICE en Costa Rica), mientras que otras han sido visiblemente capturadas por la lógica del mercado.

En síntesis, la experiencia de investigación del MSP sugiere la ausencia de soluciones mágicas para los problemas de gestión de las empresas públicas. Los servicios de red como el agua y la electricidad son extremadamente complejos y requieren un uso intensivo de capital, afectando los ambientes naturales y construidos durante décadas (o siglos, en ciertos casos) en un contexto de rápido aumento de la demanda y de cambio tecnológico permanente. El ritmo y la escala del cambio han sido particularmente pronunciados en los países del Sur, pero Europa también está sufriendo cambios profundos, sobre todo desde la crisis financiera que explotó en el año 2008. Las actuales presiones para privatizar o corporatizar las empresas de servicios públicos de Grecia, España o Portugal evidencian la gravedad de los retos a enfrentar.

Referencias

- Aalbers, M.B. (2013). “Neoliberalism is Dead... Long Live Neoliberalism!”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3): 1083-1090.
- Aivazian, V.A., Y. Ge, y J. Qui (2005). “Can corporatization improve the performance of state-owned enterprises even without privatization?”. *Journal of Corporate Finance*, 11(5): 791-808.
- Alexander, P. (2010). “Rebellion of the poor: South Africa’s service delivery protests—a preliminary analysis”. *Review of African Political Economy*, 37(123): 25-40.
- Alvarez, J. (2006). “Privatization of state-owned agricultural enterprises in post-transition Cuba”. *Problems of Post-Communism*, 53(6): 30-45.
- Andres, L., J.L. Guasch, y S.L. Azumendi (2011). Governance in state-owned enterprises revisited: The cases of water and electricity in Latin America and the Caribbean. *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Washington, DC: World Bank.
- Bach, T., B. Niklasson, y M. Painter (2012). “The role of agencies in policy-making”. *Policy and Society*, 31(3): 183-193.
- Baker, D. 2006. “The political economy of fascism: Myth or reality, or myth and reality?”. *New Political Economy*, 11(2): 227-250.
- Bakker, K. (2007). “The ‘Commons’ Versus the ‘Commodity’: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South”. *Antipode*, 39(3): 430-455.

- Bayliss, K. (2002). "Privatization and poverty: The distributional impact of utility privatization". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4): 603-625.
- Bayliss, K. y B. Fine (2007). *Privatization and Alternative Public Sector Reform in Sub-Saharan Africa: Delivering on Electricity and Water*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Becker, GS. (1992). "The Economic Way of Looking at Life". Nobel Prize Lecture. Estocolmo: The Nobel Foundation.
- Bel, G. (2009). "Against the mainstream: Nazi privatization in 1930s Germany". *Economic History Review*, 63(1): 34-55.
- Benzing, C. (2005). "Cuba. Is the "special period" really over?". *International Advances in Economic Research*, 11(1): 69-82.
- Bilodeau, N., C. Laurin, y A. Vining (2007). "Choice of Organizational Form Makes a Real Difference: The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 119-147.
- Blum, D., y C. Ullman (2012). "The globalization and corporatization of education: the limits and liminality of the market mantra". *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 25(4): 367-373
- Bollier, D. (2003). *Silent Theft: The Private Plunder of Our Common Wealth*. Londres: Routledge.
- Booth, D.E. (1985). "Municipal socialism and city government reform: the Milwaukee experience, 1910-1940". *Journal of Urban History*, 12(51): 225-35.
- Bremmer, I. (2009). "State Capitalism Comes of Age: The End of the Free Market?". *Foreign Affairs*, 40-55.
- Brenner, N. y N. Theodore (2002). "Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism". *Antipode*, 34 (3): 349-379.
- Cameron, M.A. y E. Hershberg (eds.) (2010). *Latin America's left turns: Politics, policies, and trajectories of change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cardwell, D. (2013). "Cities Weigh Taking Over From Private Utilities". *New York Times*, 13 de marzo.
- Chavez, D. y B. Goldfrank (2004). *The left in the city*. Londres: Latin America Bureau.
- Clarke, J., J. Newman, N. Smith, E. Vidler, y L. Westmarland (2007). *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*. Thousand Oaks: Sage Press.
- Clò, S., C. del Bo, M. Ferraris y M. Florio (2013). "Mapping Public Enterprises in the New Millennium: A Participatory Research Database". Ponencia presentada al simposio Public Enterprises in the 21st Century conference. CIERIEC International, Berlin, 14-15 de febrero.
- Cox, R.W. (1993). "Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method". *Cambridge Studies in International Relations*, 26: 49-49.
- Crouch, C. (2009). "Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regi-

- me". *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3): 382-399.
- Crouch, C. (2011). *The strange non-death of neo-liberalism*. Londres: Polity Press.
- Dan, S., S. Jilke, C. Pollitt, R. van Delft, S. Van de Walle, y S. van Thiel (2012). "Effects of privatization and agencification on citizens and citizenship: An international comparison". COCOPS Policy Paper, febrero.
- Dasgupta, P., S. Goyal, K.G. Mäler, R. Putnam, e I. Serageldin (2009). "A matter of trust: social capital and economic development". En J.Y. Lin y B. Pleskovic (eds.), *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*, Washington, D.C.: World Bank.
- Dunsire, A. (1999). "Then and now: Public administration, 1953-1999". *Political Studies*, 47: 360-378.
- The Economist*. (2013). "More or Less", 5 de febrero.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Farazmand, A. (1996). *Public Enterprise Management: International Case Studies*. Londres: Greenwood Press.
- Fine, B. (2001). *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. Londres: Routledge.
- Fink, L. (2008). "Corporatization and What We Can Do about It". *History Teacher*, 41(2): 229-233.
- Florio, M. (2013). *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gentle, L. (2009) "Escom to Eskom: From racial Keynesian capitalism to neo-liberalism (1910-1994)". En D.A. McDonald (ed.) *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*. Londres: Earthscan.
- Graicer, I. (1989). "Red Vienna and municipal socialism in Tel Aviv 1925-1928", *Journal of Historical Geography*, 15(4): 385-402.
- Guérin, D. (1938). "Fascism and Big Business". *New Internationalist*, 4(10): 297-300.
- Hall, D., E. Lobina, y R.D.L. Motte (2005). "Public resistance to privatisation in water and energy". *Development in Practice*, 15(3-4): 286-301.
- Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?". *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, C. y G. Peters (2004). "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 267-82.
- Hughes, O. (2008). "What is, or was, New Public Management?". Ponencia presentada al 12th International Research Society for Public Management Annual Conference (IRSPM 12 2008), Brisbane, 26-28 de marzo.

- Kessides, I.N. (2012). "The Impacts of Electricity Sector Reforms in Developing Countries". *The Electricity Journal*, 25(6): 79-88.
- Kickert, W.J.M. (2001). "Public management of hybrid organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies". *International Public Management Journal*, 4(2): 135-150.
- Magdahl, J.O. (2012). *From Privatisation to corporatisation: Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*. Oslo: Association for International Water Studies (FIVAS).
- Mansfield, B. (2007). "Privatization: Property and the Remaking of Nature–Society Relations Introduction to the Special Issue". *Antipode*, 39(3): 393-405.
- Marin, P., M. Fall, M., y H. Ouibiga (2010). "Corporatizing a Water Utility : A Successful Case Using a Performance-Based Service Contract for ONEA in Burkina Faso". Washington, DC: World Bank.
- McDonald, D.A. (ed.). (2009). *Electric Capitalism: Recolonizing Africa on the Power Grid*. Ciudad del Cabo: HSRC Press.
- McDonald, D.A. y G. Ruiters (2012a). "Careful What You Ask For: State-led Alternatives to Privatization". En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- McDonald, D.A. y Ruiters (eds). (2012b). *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- McDonald, D.A. y G. Ruiters (2012c). "Weighing the options: Methodological considerations". En D.A. McDonald y G. Ruiters (eds) *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*. Nueva York: Routledge.
- Meyer, H.D. (2002). "The new managerialism in education management: Corporatization or organizational learning?". *Journal of Educational Administration*, 40(6): 534-551.
- Moynihan, D.P. (2006). "Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience". *Public Administration*, 84(4): 1029-1050.
- Nelson, H.W. y W. Nikolakis (2012). "How Does Corporatization Improve the Performance of Government Agencies? Lessons From the Restructuring of State-Owned Forest Agencies in Australia". *International Public Management Journal*, 15(3): 364-391.
- Newman, J. y J. Clarke (2009). *Publics, politics and power: Remaking the public in public services*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Nor-Aziah, A.K. y R.W. Scapens (2007). "Corporatisation and accounting change: The role of accounting and accountants in a Malaysian public utility". *Management Accounting Research*, 18(2): 209-247.
- Ocko, J. y L. Campo (1994). "Focus on the Corporatization Process in China". *Duke Journal of Comparative and International Law*, 5: 145.
- OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. París: Organization for Economic Development and Co-operation (OECD).

- Olesen, T. (2010). "Conclusion: Transnational counterpublics and democracy". En T. Olesen (ed), *Power and Transnational Activism*. Nueva York: Routledge.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Oum, T.H., N. Adler y C. Yu (2006). "Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports". *Journal of Air Transport Management*, 12(3): 109-121.
- Painter, M. y K.H. Mok (2010). "Reasserting the Public in Public Service Delivery: The De-privatization and De-marketization of Education in China". En M. Ramesh, E. Araral y X. Wu (eds) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, Nueva York: Routledge.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pigeon, M. (2012). "From Fiasco to DAWASCO: Remunicipalising Water Systems in Dar es Salaam, Tanzania". En M. Pigeon, D.A. McDonald, O. Hoedeman y S. Kishimoto (eds) *Remunicipalisation: Putting Water Back Into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Pollitt, C. (2002). "Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform". *Public Management Review*, 3(4): 471-92.
- Pollitt, C. (2006). "Performance management in practice: A comparative study of executive agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2011). *Public management reform: a comparative analysis: New Public management, governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. y C. Talbot (eds.) (2004). *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Londres: Routledge.
- Preker, A.S. y A. Harding (2003). *Innovations in Health Service Delivery: The Corporatization of Public Hospitals*. Washington, DC: World Bank.
- Radford, G. (2003). "From municipal socialism to public authorities: Institutional factors in the shaping of American public enterprise". *Journal of American History*, 90(3): 863-890.
- Ramesh, M. y E. Araral, E. (2010). "Reasserting the Role of the State in Public Services". En M. Ramesh, E. Araral y X. Wu (eds) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*. Nueva York: Routledge.
- Roland, G. (Ed.). (2008). *Privatization: Successes and failures*. Nueva York: Columbia University Press.
- Saad Filho, A. y D. Johnston (eds.). (2004). *Neoliberalism: A Critical Reader*. Londres: Pluto Press.
- Schweitzer, A. (1946). "Big Business and Private Property Under the Nazis". *The Journal of Business*, 19(2): 99-126.

- Shirley, M.M. (1999). "Bureaucrats in business: The roles of privatization versus corporatization in state-owned enterprise reform". *World Development*, 27(1): 115-136.
- Spronk, S. (2007). "Roots of Resistance to Urban Water Privatization in Bolivia: The 'New Working Class', the Crisis of Neoliberalism, and Public Services". *International Labor and Working Class History*, 71(1): 8-28.
- Spronk, S. (2010). "Water and sanitation utilities in the Global South: Re-centering the debate on "efficiency"". *Review of Radical Political Economics*, 42(2): 156-174.
- Stoker, G. (1989). "Local Government for a Post Fordist Society". En J. Stewart y G. Stoker (eds.) *The Future of Local Government*. Basingstoke: Macmillan
- Sumsion, J. (2006). "The corporatization of Australian childcare: Towards an ethical audit and research agenda". *Journal of Early Childhood Research*, 4: 99-120.
- Taylor-Gooby, P. (2000). *Risk, Trust and Welfare*. Houndsmill: Macmillan.
- Time* (1965). "We Are All Keynesians Now", 31 de diciembre.
- van Rooyen, C. y D. Hall (2007). "Public is as Private Does: The Confused Case of Rand Water in South Africa". MSP Occasional Paper 15. Ciudad del Cabo: Municipal Services Project.
- Warner, M.E. (2010). "Reversing Privatization, Rebalancing Government reform: Markets Deliberation and Planning". In M. Ramesh, E. Araral and X. Wu (eds.) *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms*, 30-48. Nueva York: Routledge.
- Warner, M.E. y A. Hefetz (2012). "Insourcing and Outsourcing". *Journal of the American Planning Association*, 78(3): 313-327.
- Weyland, K., R.L. Madrid, y W. Hunter (eds.). (2010). *Leftist Governments in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Whincop, M.J. (ed). (2003). *From Bureaucracy to Business Enterprise: Legal and Policy Issues in the Transformation of Government Services*. Aldershot: Ashgate.
- World Bank (2006). *India: Long-term energy issues I post - 2003 Electricity Act - power sector challenges and options*. Washington D.C.: The World Bank.
- Zatti, A. (2012). "New organizational models in European local public transport: From myth to reality". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83: 533-559.

5. RAZONES TEÓRICAS PARA LA EXISTENCIA DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Alfredo Schclarek Curutchet

Introducción

La reciente crisis económica mundial pone en cuestión la lógica del pensamiento económico dominante. En este sentido, una pregunta central que vuelve a cobrar relevancia es si el mercado resuelve por sí solo los distintos problemas económicos de una sociedad o si hace falta la política. Política en el sentido de gobernar sobre nuestros destinos y no dejar la evolución de la sociedad a lo que establezca el mercado. Es bajo esta premisa que se hace necesario volver a rediscutir en qué actividades económicas debe prevalecer lo que determine el mercado por sí solo y en qué actividades se hace necesaria la intervención directa o indirecta del Estado.

En la segunda sección presentaremos algunos argumentos teóricos que justifican la intervención directa de las empresas del Estado en el proceso productivo. En la tercera sección también analizaremos teóricamente cuales son las dificultades de suplantar las empresas estatales a través de un proceso de privatización con regulación y control estatal. El análisis desarrollado en estas secciones no debe ser visto como un intento por justificar la intervención del Estado en todas las actividades productivas o argumentando que nunca es beneficiosa la privatización de las empresas estatales. Debe ser visto como un intento de exponer elementos analíticos objetivos y argumentos teóricos para elevar el nivel de la discusión y no caer en simplificaciones y conclusiones extremas dominadas por preconceptos. Es solo debatiendo estas cuestiones abiertamente, lo más objetivamente posible, sin dogmatismos, que lograremos una mejor sociedad.

Razones a favor de la existencia de las empresas del Estado

En esta sección analizaremos algunas de las razones conceptuales por las cuales a veces es necesaria o conveniente la existencia de las Empresas Estatales. Es decir, analizaremos desde un punto de vista teórico cuales son las ventajas de tener una política económica que aliente la provisión de bienes y servicios vía las empresas públicas en vez de dejar que el mercado actúe por sí solo o se siga una política de privatización.

Respecto a las justificaciones teóricas para la existencia de empresas estatales, destacamos seis argumentos. Un primer argumento se relaciona con el objetivo de desarrollo económico y la necesidad de contar con sectores productivos estratégicos, como ser los sectores energéticos, sectores de transporte, industrias pesadas de metales y químicos, etc. Sin estos sectores productivos estratégicos es muy difícil, o imposible, que la estructura productiva de un país se pueda desarrollar y se pueda iniciar un proceso de industrialización.¹ Sin embargo, para desarrollar estas actividades productivas, en general, es necesario hacer grandes inversiones con largos periodos de gestación. En estos casos, muchas veces, y fundamentalmente cuando el país está menos desarrollado y/o no hay suficiente desarrollo tecnológico doméstico, el Estado no solo puede movilizar más recursos que el sector privado, sino que también puede tener una visión global y de largo plazo y utilizar las empresas estatales como una herramienta fundamental de política económica para su estrategia de desarrollo. Incluso existen actividades económicas que, por sus características tecnológicas, requieren de la inversión coordinada de varios agentes para que las mismas sean rentables individualmente. Es decir, la rentabilidad individual de estos proyectos es mucho mayor si previamente hubo inversiones en el sector. En estos casos, las empresas privadas no tienen individualmente incentivos para ser las primeras en invertir y se puede dar una falla en la coordinación.² En este caso, el Estado puede asumir un papel protagónico al liderar el comportamiento y coordinar expectativas a través del involucramiento activo de las Empresas del Estado, y de esta manera actuar subsidiaria y complementariamente al sector privado viabilizar las inversiones individuales de los agentes privados.

1 Este argumento se relaciona a las teorías de industrialización mediante el “planeamiento indicativo” o la política industrial selectiva y la industrialización mediante la sustitución de importaciones (Chang, 2009). Otro argumento similar, pero haciendo eje en que para la producción de bienes o servicios nuevos es necesario contar con ciertas capacidades brindadas por la producción de diversos bienes y servicios previamente existentes, ha sido propuesto por Hidalgo et. al (2009). Sin embargo, ellos sostienen que dada la cantidad y complejidad de las capacidades necesarias no es claro que el Estado pueda afectar positivamente la creación de nuevos productos o sectores. Sin lugar a dudas, no hay que minimizar las dificultades en determinar que productos o servicios nuevos un país tendrá éxito en producir, pero esto tampoco significa que no sea posible determinar ciertos productos o sectores que son claves para poder iniciar un proceso de industrialización.

2 Aquí estamos distinguiendo fallas de mercado y fallas de coordinación de la siguiente manera. Las fallas de mercado presuponen que el mercado (o sector) ya existe y que por alguna razón, ya sea por algún problema de información asimétrica, costos de transacción, externalidades, etc., e incluso por la misma intervención del Estado, el óptimo no se puede lograr. El concepto de falla de coordinación implica, en cambio, aceptar la posibilidad que el mercado (o sector) no se desarrollará si se deja a los agentes privados actuar libremente. El problema no se restringe a simplemente un problema de no poder lograr el óptimo, sino que el problema fundamental es que ese mercado (o sector) ni siquiera existirá. Estas fallas en la coordinación se deben a, por ejemplo, información incompleta o incertidumbre real (Knight, 1921).

Un segundo argumento, que también está relacionado al desarrollo económico, tiene que ver con la innovación y el desarrollo tecnológico. Como es bien sabido, la innovación y el desarrollo tecnológico son precondiciones para un proceso de desarrollo sustentable en el tiempo. Sin embargo, el proceso de innovación tiene un carácter de alta incertidumbre, incluso surge muchas veces de descubrimientos fortuitos o accidentales. Además, muchas veces los conocimientos descubiertos tienen un carácter de bien público, dificultando la apropiación privada de los beneficios. Por ello, no es extraño que las empresas privadas —que buscan maximizar sus beneficios— inviertan menos en investigación básica y más en investigación aplicada. Evidentemente, se hace necesario que el Estado participe activamente en la innovación y el desarrollo tecnológico, no solo para crear conocimientos en universidades y laboratorios públicos, sino también como catalizador y movilizador de recursos a través de las empresas estatales. En definitiva, un Estado como creador de la economía del conocimiento (Mazzucato, 2013).

Las empresas del Estado pueden utilizarse para liderar el proceso de innovación mediante el desarrollo de estrategias para el avance tecnológico en áreas prioritarias y el fomento a que los conocimientos y la innovación se difundan a los distintos sectores de la economía a través de las redes existentes, o facilitando el establecimiento de nuevas redes. Este aspecto de liderazgo es especialmente relevante para la investigación y el desarrollo que tiene una misión concreta u orientada, a diferencia del avance general del conocimiento. Más aún, el éxito de un *cluster* productivo de alta tecnología no se logra de manera inmediata, sino que puede tomar varios años, plagados de momentos de alta incertidumbre, donde hay idas y vueltas en la percepción sobre las probabilidades de éxito y la conveniencia de la inversión. En estas situaciones, las empresas estatales tienen una mayor probabilidad de sobrevivencia.

Una tercera razón para justificar la existencia de empresas estatales es que no siempre los objetivos de las empresas privadas son coincidentes o complementarios con los objetivos de la sociedad.³ En otras palabras, no siempre la elección libre de una empresa privada coincide con lo que es mejor para el desarrollo del país o la sociedad en donde se desenvuelve. Los proyectos de gran envergadura y con largos periodos de gestación, por más que sean de alta rentabilidad social, muchas veces no resultan atractivos para el inversionista privado (Brophy Haney y Pollitt, 2010). Es una característica del sector privado preferir inversiones que arrojen ganancias en el corto plazo y con bajo riesgo que lo contrario. Incluso hay sectores sumamente rentables cuyas ganancias podrían utilizarse para invertir en

³ Por supuesto que también se puede dar el caso de que los objetivos de los que administran las empresas estatales tampoco sean lograr los objetivos estratégicos de la empresa o maximizar el bienestar de la sociedad. Muchas veces el objetivo de ellos es maximizar el poder del sindicato respectivo, o de colocar punteros políticos del partido gobernante, o realizar negociados mediante sobreprecios con los proveedores. En las próximas secciones analizaremos estos problemas y posibles soluciones.

otros sectores y fomentar el desarrollo productivo en vez de ser distribuidos como dividendos. Este argumento se complementa si tenemos en cuenta que muchas empresas multinacionales definen sus planes de inversión no sólo teniendo en cuenta la situación particular en un país, sino en función de un plan estratégico global. Esto significa que no siempre las necesidades de inversión de un país se alinean con los planes globales de inversión de las empresas multinacionales (YPF, 2012). Adicionalmente, se ha argumentado que a veces las empresas privadas no tienen incentivos a invertir debido a que el Estado no puede comprometerse a respetar el derecho a la propiedad, con altos riesgos de expropiación y subas de impuestos (Esfahani y Ardakani, 2005).

Una cuarta ventaja de tener empresas estatales es que pueden ser usadas activamente en la implementación de la política macroeconómica para suavizar los ciclos económicos o fomentar la estabilidad de precios de un país. Esta función contracíclica puede, por ejemplo, ser un complemento importante para la prosecución de políticas monetarias y fiscales expansivas en periodos de baja en la actividad económica o en recesiones. Cuando hay recesiones leves, puede ser suficiente utilizar una política monetaria expansiva que reduzca la tasa de interés que fija el banco central para de esta manera abaratar el crédito productivo y estabilizar la economía. Sin embargo, cuando la recesión es más aguda, una reducción en la tasa de interés del banco central puede no ser suficiente ya que los bancos pueden rehusarse a dar crédito productivo por el aumento en el riesgo sistémico. Esta reducción en la oferta de crédito, y la consiguiente caída en la inversión productiva, puede tener como consecuencia que la recesión se profundice aún más. En estos casos, puede ser muy útil tener bancos estatales, que ante la baja en la demanda agregada y el aumento en la incertidumbre, continúan dispuestos a ofrecer crédito productivo para estimular la inversión y la demanda agregada (Brei y Schclarek, 2013).

Incluso las empresas estatales productivas pueden actuar de manera contracíclica y aumentar sus inversiones para de esta manera estabilizar la demanda agregada y evitar que se profundice la recesión. El financiamiento de esta inversión pública puede venir a través de un aumento en el crédito productivo, una recapitalización y/o directamente vía una contratación directa (política fiscal expansiva). En cuanto a la política antiinflacionaria, es posible utilizar las empresas estatales para implementar políticas de control de precios (Galbraith, 1980). Como muchas de estas empresas son monopólicas u oligopólicas y tienen un margen de ganancia positivo, es posible disminuir sus precios transitoriamente mientras se intenta detener el proceso inflacionario.

Una quinta razón para la existencia de Empresas del Estado es que pueden proveer ciertos productos o servicios a un menor precio que las empresas privadas, especialmente en aquellos sectores donde hay poder de mercado (Kwoka, 2002; 2005). Por supuesto que este argumento presupone que las empresas estatales son

eficientes, ya que de lo contrario puede incluso observarse lo opuesto, es decir que sea más barata la provisión de bienes y/o servicios por el sector privado. La razón por la cual, al existir empresas estatales eficientes, los precios de los bienes y servicios pueden ser menores que las provistas por empresas privadas, es que estas últimas tienen un natural ánimo de lucro. Es decir, las empresas privadas prefieren una alta rentabilidad y un corto plazo de recuperación de sus inversiones. Las empresas estatales, en cambio, pueden abstenerse de maximizar sus ganancias y subir sus precios, si con ello se busca algún otro tipo de objetivo social, como ser la provisión de bienes o servicios a un bajo costo para el resto de las empresas productivas del país o los consumidores finales. Además, las empresas privadas pueden tener tendencias a fomentar una concentración del mercado donde operan para así poder aumentar sus precios y maximizar sus ganancias, llegando al extremo de colusión y formación de carteles. En estos casos, la presencia de una empresa estatal en un mercado oligopólico puede incluso ser usada para introducir cierta competencia, romper la colusión y bajar el precio del bien o servicio.

Por otro lado, el objetivo de maximizar la ganancia también puede significar que las empresas privadas pueden preferir bajar la calidad de sus productos y servicios para bajar los costos de producción. Por supuesto que esto no significa que siempre lo harán, ya que dependiendo de la competencia que haya en el mercado, una baja en la calidad también puede implicar una pérdida de clientes. En general este efecto es más probable que aparezca cuando hay menos competencia, cuando es más difícil observar o distinguir la baja en la calidad del servicio o producto, las decisiones de los consumidores son inefectivas para castigar este comportamiento y/o a las empresas privadas no les importa su reputación (Brophy Haney y Pollitt, 2010). Hay casos en donde la natural tendencia al aumento de precios y la baja en la calidad por parte de la empresa privada se intenta contrarrestar con el otorgamiento de subsidios por parte del Estado a estas empresas privadas. En estos casos se estaría contrariando uno de los principales argumentos a favor de la privatización (disminuir el déficit fiscal del Estado).⁴ En el caso de las empresas estatales, al no tener como único objetivo la maximización de ganancias, es posible que tengan como objetivo maximizar la calidad o cobertura del bien o servicio que proveen aun cuando esto signifique resignar ciertas ganancias. El alcanzar satisfactoriamente estos objetivos alternativos a la maximización de las ganancias presupone que la empresa es eficiente, de lo contrario es posible que la calidad o la cobertura sea inferior al que podría proveer la empresa privada.

Por último, y como sexto argumento, existen algunos bienes y servicios que son de gran utilidad social pero que por su naturaleza no generan ningún tipo de incentivo económico para que sean provistos por el sector privado, tornándose

⁴ También se puede dar el caso que el Estado subsidie a una empresa estatal, mediante subsidios directos, el no cobro de impuestos y/o créditos subsidiados, para que esta brinde el bien o servicio a un precio inferior al costo.

necesaria, entonces, la participación del Estado (Böheim, 2013). La rentabilidad es un criterio fundamental de todas las empresas privadas. No existe emprendimiento privado que no sea guiado por el ánimo de lucro. En el caso de las empresas estatales, este criterio no va a ser siempre el eje principal en el que va a asentarse la empresa. Existen otras razones en las que pueden basarse la existencia de las empresas del Estado, como son la justicia social, la igualdad, el interés en fomentar el desarrollo o ampliar la cobertura de servicios a zonas escasamente pobladas o más carenciadas. En este caso, el Estado puede proveer estos bienes y servicios subsidiándolos. A modo de ejemplo podemos mencionar, la provisión de agua, electricidad, gas, telefonía y otros servicios esenciales en zonas alejadas y de escasa población o desarrollo.

Problemas con la privatización y la (des)regulación

Algunos de los argumentos planteados precedentemente, especialmente los puntos tercero, quinto y sexto, pueden ser resueltos mediante la privatización y la implementación de un marco regulatorio adecuado y la creación de un ente regulador estatal que tiene como función controlar a estas empresas privatizadas (Laffont y Tirole, 1991). Con respecto al primer, segundo y cuarto argumentos sobre las ventajas de las empresas estatales, es decir el uso de éstas como una herramienta de desarrollo y como una herramienta de política económica contracíclica, no parecería que el modelo de privatización y regulación pueda dar una respuesta satisfactoria. Respecto al primer y segundo punto, ya se dijo que las fallas de coordinación implican que un determinado bien (o sector) puede no desarrollarse ni ser ofrecido por el privado. ¿Cómo se podría regular y controlar un mercado que ni siquiera existe? Evidentemente será necesario el involucramiento de las empresas estatales, al menos en una primera fase, hasta que el bien (o sector) se haya creado. Respecto al segundo punto, una política contracíclica requiere tomar decisiones y acciones discrecionales en forma oportuna y diligente. No parecería sencillo, ni recomendable, llevar adelante una política contracíclica, como se propuso precedentemente, mediante la regulación y el control estatal sobre empresas privadas.

Volviendo al argumento de que una solución es la privatización con regulación y control estatal, podemos mencionar al menos tres problemas de esta estrategia. En primer lugar, muchas veces las privatizaciones no son consecuencia de un debate transparente y una decisión democrática, sino que son llevadas a cabo mediante actos de corrupción y/o por imposición externa, por ejemplo como parte de un paquete de ayuda financiera de los organismos multilaterales en el contexto de una corrida bancaria o crisis económica. En estos casos, las privatizaciones nacen de una imposición externa, sin un verdadero consenso social y político que lo respalde. De algún modo, se podría argumentar que la privatización surge de romper las reglas de juego imperantes previamente, y por ende es una decisión que adolece de cierta debilidad de origen. Esta debilidad, fruto de la falta de consenso social, hace que pueda existir un cierto riesgo de vuelta atrás

con la medida, especialmente si cambia el gobierno. Esto puede tener como consecuencia que las empresas privadas que se han beneficiado con la privatización tengan como objetivo principal recuperar su inversión inicial en el menor tiempo posible, aun cuando esto signifique no estar respetando el marco regulatorio. Evidentemente que estas empresas también serán sumamente reticentes a hacer grandes inversiones.

El segundo aspecto que pone en duda la conveniencia de la solución de regulación estatal a las privatizadas tiene que ver con la calidad institucional imperante. Como argumenta Perotti (2004), en un país donde no existen instituciones desarrolladas, que impiden un efectivo control y regulación del sector privado, un rápido proceso de privatización puede llevar a que se pierda el control sobre el sistema económico y que se ponga en peligro la seguridad y la salud pública. Incluso bajo este tipo de subdesarrollo institucional es muy probable que el proceso de regulación sea “capturado” por los mismos intereses económicos que se deben regular, lo cual impide que se logren los objetivos buscados con las privatizaciones. Siguiendo esta línea de pensamiento, sería deseable posponer el proceso de privatización, y que continúe la existencia de las empresas estatales, hasta que se logre cierto grado mínimo de desarrollo institucional que garantice un mínimo de efectividad en la regulación estatal.

En tercer lugar, y quizás más fundamental que los anteriores argumentos, la regulación y el control estatal pueden ser sumamente dificultosos y costosos, incluso imposibles de implementar (Hart, 2003; Sappington y Stiglitz, 1987). En algunos casos, resulta difícil, o sumamente costoso, establecer *ex ante* las actividades, recursos e insumos que serán necesarios para la adecuada provisión de un bien o servicio de una determinada calidad y de cierto grado de complejidad en su producción. Esto implica que se hace imposible establecer un contrato completo *ex ante*, donde se acuerden exactamente los precios, costos, calidades e inversiones necesarias para la provisión de estos bienes o servicios. Desde un punto de vista teórico, esta dificultad podría justificarse mediante las teorías relacionadas a la información incompleta y la incertidumbre real (Knight, 1921).

La imposibilidad de implementar un contrato completo *ex ante* hace que sea necesario que el regulador audite *ex post* a la empresa privatizada. Sin embargo, en algunos casos esto también resulta en un proceso sumamente complejo y costoso, y requiere mucha información y recursos humanos con grandes conocimientos y habilidades. Más aun, el conocimiento sobre la dificultad de regular y controlar adecuadamente a la empresa privatizada *ex post* y *ex ante*, puede llevar a la empresa privatizada a querer cubrirse con anticipación su propia incertidumbre acerca de cuanto terminaran siendo finalmente sus verdaderos costos. Además, es probable que logre aprovecharse de la dificultad de regular y controlar *ex post* para sobrestimar los verdaderos costos y la calidad de los bienes y servicios que provee y/o no hacer las inversiones que dice realizar. Desde un punto de vista teórico, estas

dificultades pueden justificarse mediante los conceptos de información asimétrica y costos de transacción o costos de revelar creíblemente la información (Williamson, 1975).

Conclusiones finales

A lo largo de este trabajo hemos analizado desde un punto de vista teórico cuales son los principales argumentos a favor de la existencia de las Empresas del Estado y los problemas que las privatizaciones pueden acarrear. Una primera conclusión del trabajo es que la decisión de dejar que el mercado resuelva la provisión de bienes o servicios por sí solo, mantener la intervención directa del Estado a través de empresas del Estado o de privatizar con regulación y control estatal, es una cuestión empírica en donde es necesario estudiar y analizar las particularidades de cada industria o sector, analizando específicamente las características del bien o servicio, del proceso de producción y sus aspectos tecnológicos, de los clientes o consumidores, de los proveedores, e incluso la evolución histórica reciente y la situación política e institucional del país o región. No existe una regla general y es necesario aceptar la gran variedad de alternativas disponibles, sin caer en extremos motivados por preconcepciones. En este sentido afirmar que toda empresa estatal debe ser privatizada, como decir que todas las empresas deben ser del Estado, es caer en un análisis simplista y generalizador que nos impide analizar las particularidades y complejidades de cada caso específico.

Una segunda reflexión final es que para que las Empresas del Estado cumplan con sus objetivos es necesario que sean competitivas, eficientes, transparentes, participativas e innovadoras. En definitiva, que sean bien administradas. Esto no es una tarea sencilla para una empresa privada y menos aún para una empresa estatal. Hay varias cuestiones idiosincráticas de las empresas estatales que dificultan este objetivo, como ser la propiedad difusa para los ciudadanos, la dificultad de ejercer un control directo, una restricción presupuestaria debilitada por la ayuda financiera extra del Estado, etc. Más aun, muchas veces los gobernantes de turno toman decisiones perjudiciales para estas empresas, con un claro objetivo ideológico y/o directamente para cometer actos de corrupción. Sin lugar a dudas, la buena administración del Estado, y en particular de las empresas del Estado, es algo que necesita ser profunda y continuamente estudiada (Chang, 2007; Schclarek y Torres, 2012). A pesar de esfuerzos importantes como los de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, 2005; 2010) y de la Comisión Andina de Fomento (CAF, 2012), carecemos actualmente de suficientes estudios técnicos y académicos que nos ayuden a comprender cabalmente como mejoramos la administración de la empresas del Estado.

Referencias

- Brei, M. y A. Schclarek (2013). "Public Bank Lending in Times of Crisis". *Journal of Financial Stability*. En prensa.
- Brophy Haney, A. y M.G. Pollitt (2010). "New Models of Public Ownership in Energy". Working Paper in Economics 1055. *Cambridge*: University of Cambridge.
- Böheim, M. (2013). "Private versus Public Ownership of Companies: Theoretical Foundations". Mimeo
- CAF (2012). White Paper sobre el Gobierno Corporativo en Empresas de Propiedad Estatal. Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Chang, H. (2007). "State-Owned Enterprise Reform". UNDESA Policy Notes, Naciones Unidas. New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA).
- Esfahani, H.S. y A.T. Ardakani (2005). "What Determines the Extent of Public Ownership?". Urbana-Champaign: University of Illinois.
- Galbraith, J.K. (1980). *A Theory of Price Control*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hart, O. (2003). "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships". *Economic Journal*, 113(486): 69-76.
- Hidalgo, C., B. Klinger, A. Barabási, y R. Hausmann (2007). "The Product Space Conditions the Development of Nations". *Science*, 27(5837): 482-487.
- Knight, F.H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company.
- Kwoka, J. (2002). "Governance Alternatives and Pricing in the U.S. Electric Power Industry". *Journal of Law, Economics & Organization*, 18(1): 278-294.
- Kwoka, J. (2005). "The Comparative Advantage of Public Ownership: Evidence from U.S. Electric Utilities". *Canadian Journal of Economics*, 38(2): 622-640.
- Laffont, J-J. y J. Tirole (1991). "Privatization and Incentives". *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7(0): 84-105.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State - Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres: Anthem Press.
- OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Ginebra: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OECD (2010). *Accountability and transparency – a guide for state ownership*. Ginebra: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Perotti, E. (2004). "State ownership - a residual role?". Policy Research Working Paper 3407. Washington, DC: The World Bank.
- Sappington, D. y J.E. Stiglitz (1987) "Privatization, Information, and Incentives". *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4): 567-582.

- Schclarek, A. y L. Torres (2012). “Empresas del Estado: Razones de existencia y propuestas de modernización”. *Actualidad Económica*, XXII(78): 22-38.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nueva York: The Free Press.
- YPF (2012). “Informe Mosconi”. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

6. LAS EMPRESAS PÚBLICAS, EL GOBIERNO REPRESENTATIVO Y LA EFICIENCIA SISTÉMICA

Pedro Narbondo

Introducción

En este capítulo se propone una reflexión desde la ciencia política sobre el rol y la significación de las empresas públicas y las características específicas de su relación con el gobierno representativo. En primer lugar se plantea que el Estado neoliberal mantiene y crea, según sus necesidades, servicios sociales y económicos diversos, delegando lo más posible su producción a empresas privadas y promoviendo la reproducción de la lógica de mercado al interior del sector público. En este sentido, el paradigma de la llamada *nueva gestión pública* (NGP) es coherente y estrictamente funcional el punto de vista neoliberal. En segundo lugar se argumenta que en el presente contexto de globalización y posfordismo los Estados siguen vigentes y se están transformando a través de luchas populares articuladas y empoderadas por el proceso democrático representativo. Las empresas estatales son entendidas no sólo como un instrumento, sino también como un actor fundamental del proceso de desarrollo.

Asimismo, se sostiene que para que las empresas públicas tengan real sentido en una perspectiva amplia de desarrollo y de expansión del bienestar social tienen que cumplir dos requisitos básicos. El primero es que las empresas públicas estatales deben estar dirigidas —no sólo en la definición de sus objetivos y de la regulación de su ámbito de acción, sino también en su gestión estratégica y cotidiana— por directorios políticamente designados y subordinados en todo momento, en el marco de la ley y de las autonomías funcionales, a la autoridad jerárquica del gobierno democrático representativo. El segundo es que tienen que tener 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.

Las empresas públicas, el Estado neoliberal y la Nueva Gestión Pública

Las empresas públicas existen para producir y proveer bienes y servicios *públicos*; es decir de y para toda la ciudadanía. Esto no significa que sólo las empresas esta-

tales puedan operar en este campo. También lo pueden hacer empresas privadas reguladas y contratadas por el Estado para lograr objetivos o producir bienes y servicios que la normativa legal defina como públicos.

Esta práctica de delegar responsabilidades a empresas privadas con fines de lucro se ha desarrollado con fuerza y amplitud con las reformas neoliberales. Una de las razones por las cuales el Estado neoliberal es *neo* y no simplemente *liberal* es porque asume la responsabilidad de crear, mantener o garantizar un sistema de bienestar público y la producción de bienes y servicios económicos estratégicos pero no rentables. Lo específico del Estado neoliberal es que privatiza la producción e introduce la lógica del mercado en la producción y provisión de bienes y servicios públicos (Neffa, 1999; Jessop, 2008; Amable, 2011; Harvey, 2005; Narbondo, 2011a).

El Estado neoliberal puede ser un Estado de Bienestar. Su especificidad reside en ser un Estado con derechos sociales residuales y una amplia mercantilización de bienes y servicios que, aunque privatizados y mercantilizados, siguen siendo públicos, no orientados a asegurar el bienestar individual, sino de la ciudadanía en su conjunto. Por ejemplo salud, educación, jubilaciones, electricidad, agua y saneamiento y telecomunicaciones; áreas que siguen siendo sistemas esencialmente públicos aunque el Estado delegue su provisión a empresas privadas. El Estado neoliberal tiene el rol de fijar los objetivos públicos, controlar que se cumplan, regular para hacer compatible el logro de los objetivos públicos con la lógica del mercado y las ganancias de las empresas privadas y eventualmente, según el arreglo regulatorio, subsidiar los componentes no rentables. Esta lógica implica un *trade-off*, ya que lo público debería ser de todos y para todos los ciudadanos y residentes con independencia del poder de compra. Las empresas privadas buscan maximizar su rentabilidad privada. Por lo tanto el interés de ellas es que la regulación del servicio público minimice los componentes no rentables y amplíe lo más posible los productos y ámbitos librados a la libre competencia por precios y calidad del producto, demandando subsidios estatales para proveer los componentes no rentables (Narbondo, 2011 a).

Lo mismo sucede en el terreno de la producción de bienes y servicios no rentables —o con componentes no rentables— cuando se producen y proveen en las cantidades y condiciones adecuadas al desarrollo de la eficiencia sistémica de la economía nacional. El Estado debería asumir la responsabilidad de producir o garantizar la producción de infraestructuras de distinto tipo (carreteras, algunos componentes del transporte ferroviario, de las telecomunicaciones, distintos tipos de energía, etc.), pero desde la lógica neoliberal el Estado debe limitar al mínimo la producción y provisión estatal de bienes y servicios (Williamson, 1998), privatizando u otorgando concesiones a empresas privadas.

Para el Estado neoliberal, o más precisamente para los gobiernos neoliberales y los grupos de interés con poder e influencia, esta lógica de acción es perfecta.

En esta época de globalización y posfordismo los Estados compiten entre si para atraer la inversión de capitales privados. La estrategia del Estado neoliberal es maximizar la posibilidades de ganancia de los inversores privados. Por otra parte, esta lógica es funcional al principio neoliberal de ampliación de la eficiencia y la competitividad sistémica de la economía. Para el neoliberalismo el mercado es el mejor y más eficiente asignador de los recursos para inversión y consumo (Jessop, 2008).

El paradigma de la NGP es el modelo funcional de articulación del poder del gobierno y del Estado con respecto a las empresas que producen y proveen servicios públicos. Este paradigma tiene como característica central la introducción de la racionalidad de gestión del sector privado en el Estado y en el sector público. El aparato estatal dirigido por el gobierno representativo, central o descentralizado, se concentra en las funciones de definición de objetivos, contratación de las empresas concesionarias, regulación y control. La ejecución concreta de las acciones en función de los objetivos públicos es traspasada a empresas privadas en relación contractual con el Estado. Las relaciones contractuales previstas por la NGP también permiten que cuando no se pueda privatizar alguna empresa pública ésta funcione con la misma lógica de competencia en el mercado o cuasimercado de servicio público.

La NGP también indica que la selección de los gerentes a contratar para dirigir una empresa pública se realice por procedimientos de evaluación por instancias no politizadas y con criterios meritocráticos y gerenciales. Bajo el sistema de carrera weberiano, el personal administrativo, técnico y jerárquico también era seleccionado y designado por procedimientos de evaluación con criterios técnicos independientes de las decisiones políticas del gobierno. Pero todo el personal técnico, hasta las más altas jerarquías de carrera, estaba subordinado a directores (o el término que se utilice en cada caso) designados y removibles por decisión discrecional política del gobierno representativo. La NGP, por el contrario, reemplaza a los directores de designación política por gerentes designados y no removibles en base a criterios políticos, sino sólo a partir de criterios técnicos y por procedimientos e instancias independientes del gobierno representativo. A su vez, a los gerentes se les otorga libertad de acción y decisión para conducir la empresa en el período contractual en función de competir en el mercado o cuasimercado. Para garantizar su interés en ser eficaces y eficientes, sus remuneraciones y/o la renovación del contrato se relacionan a su éxito en el mercado; o sea, al logro de los objetivos establecidos en el contrato en base a criterios de costos y beneficios para la empresa. Aunque la empresa siga siendo nominalmente estatal, pasa a operar con la misma lógica de las empresas privadas (Cunill Grau, 1999; Brugué, 2006; Narbono, 2011a y 2012). De esta manera el paradigma de la NGP es funcional a la lógica de provisión de servicios públicos del tipo neoliberal.

Eficiencias e ineficiencias del Estado neoliberal

La experiencia de más de tres décadas reformas neoliberales muestra que esa lógica de acción no sólo genera desigualdad social, sino que además en muchos aspectos también es ineficiente. Eficiencia implica eficacia. Esta última significa alcanzar los resultados u objetivos buscados de la manera más satisfactoria posible. Eficiencia es alcanzar los resultados u objetivos buscados de la manera más satisfactoria posible con el menor costo relativo posible.

El neoliberalismo se ha demostrado eficiente para impulsar períodos de crecimiento económico. También ha sido eficiente para crear las condiciones para que los capitalistas maximicen sus ganancias privadas. Finalmente —sin proponer una enumeración exhaustiva— ha sido eficiente para aumentar los salarios y los ingresos en el mercado laboral en función del nivel de calificaciones y capacidad de adaptación a las demandas del mercado (Gough y Therborn, 2010). Pero el neoliberalismo no ha sido eficiente para disminuir la desigualdad y la desintegración social. Tampoco es eficaz en satisfacer las necesidades y expectativas de los perdedores de la eficiencia neoliberal. La desigualdad y la desintegración social tienen obviamente efectos negativos, con tendencia a la auto reproducción, en los sectores sociales que se empobrecen, o caen en la escala de ingresos y oportunidades alejándose de los sectores de más altos ingresos y oportunidades (Stiglitz, 2002; Chang, 2012; CEPAL, 2012).

Pero a pesar del dominio global del neoliberalismo esta lógica no se impuso en todos los países y en todo este tiempo por igual. En los últimos años del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI comienza manifestarse la evidencia de que siguen existiendo distintos tipos de capitalismo con distintas combinatorias de libre mercado, coordinación en redes e intervención del Estado en la economía y en los sistemas de bienestar. Más específicamente se constata que hasta países antes llamados subdesarrollados o atrasados han tenido éxito en avanzar en su desarrollo y salir de su especialización en la producción de bienes y servicios con bajo valor agregado nacional. El Estado ha asumido funciones fuertemente heterodoxas con respecto al recetario neoliberal del Consenso de Washington. En los casos exitosos, siendo China el más notorio e importante por el tamaño de su economía y por su impacto en la economía mundial, el Estado juega un potente rol desarrollista similar al que cumplió en épocas anteriores en Japón, Corea y Taiwán.

En América Latina, las últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por una fuerte hegemonía neoliberal, aunque con distinta profundidad y amplitud en cada país. Pero en las primeras décadas del siglo XXI se produce un cambio de correlación de fuerzas en varios países del subcontinente, que eleva al gobierno por vías democráticas a fuerzas políticas con objetivos y estrategias de acción anti-neoliberales. No en todos los países de la región se produce este cambio, y en los que se ha producido se observan importantes diferencias. En Venezuela, Bolivia

y Ecuador las nuevas fuerzas políticas en el gobierno tienen discursos más radicalmente anticapitalistas, aunque también con diferencias entre ellas. En Brasil, Argentina y Uruguay, con variantes importantes entre los gobiernos, los objetivos de las fuerzas de izquierda o progresistas no son explícitamente anticapitalistas, sino anti-neoliberales, contrarios a la hegemonía del libre mercado en la economía y en la producción y provisión de bienes y servicios sociales.

Más allá de diferencias en sus objetivos y estrategias, los gobiernos progresistas o de izquierda comparten la convicción de que el Estado tiene que jugar un importante rol desarrollista y de construcción y conducción de un sistema de bienestar con derechos para todos, que combine políticas y servicios públicos focalizados para problemas y demandas específicas con políticas y servicios sociales públicos con derechos universales, en relación no de exclusión o de separación, sino de complementariedad y reforzamiento recíproco (Boschi y Gaitán, 2008; Thwaites Rey, 2010). Otro elemento común y novedoso por su generalización es que todas las fuerzas anti-neoliberales que han llegado al gobierno en las primeras décadas del siglo XXI lo han hecho a través de procesos electorales democráticos y gobiernan en el marco de Estado de Derecho.

En todos los casos, europeos, asiáticos o latinoamericanos, no se trata de un simple mantenimiento o retorno de la intervención estatal en la economía de tipo keynesiano o de tipo desarrollista cepalino de las décadas de 1950 y 1960. En la era de la globalización y el posfordismo la intervención desarrollista se hace con economías nacionales más abiertas que en el período fordista y más por el lado de la oferta que de la demanda (Boix, 1996; Jessop, 2008; Boschi y Gaitán, 2008; CEPAL, 2012; Narbono, 2012).

La democracia no es condición ni causa necesaria de los Estados desarrollistas. El Estado cumplió exitosamente un rol desarrollista en Corea y Taiwán, bajo regímenes dictatoriales. En China, el Estado cumplió y cumple un activo papel desarrollista con un régimen autoritario de partido único. Pero la democracia representativa puede ser uno de los componentes del sistema desarrollista y condicionar el tipo de desarrollo y su articulación con la construcción de Estados de Bienestar. En Europa occidental y del norte, a partir de la década de 1930 y sobre todo después de la segunda guerra mundial, la intervención del Estado en la economía se dio en el marco del orden democrático, con gobiernos surgidos de elecciones libres y con ciudadanía política universal. Esto fue un condicionante importante del tipo de desarrollo en esos países. Sin duda la democracia no es tampoco causa y condición necesaria de los Estados de bienestar, ya que los inicios de los sistemas de bienestar se dieron bajo regímenes con fuertes restricciones a la libertad electoral, como la Alemania de Bismarck (Khune y Sandler, 2010; Glennerster, 2010; Ferrera, 2010; Peng y Wong, 2010).

En esta perspectiva, las empresas públicas de propiedad estatal tienen una importancia muy grande como recursos de poder de los gobiernos progresistas o

de izquierda para promover exitosamente un modelo de desarrollo y sistemas de bienestar social distintos y alternativos al modelo neoliberal. Las empresas públicas fueron muy importantes en las intervenciones estatales keynesianas. Tanto o más importante lo son en la actualidad, en momentos en que el Estado desarrollista tiene que intervenir más por el lado de la oferta que de la demanda, aunque no exclusivamente (Boix, 1996; Chang; 2012; CEPAL, 2012).

Las empresas públicas y el gobierno representativo

Las empresas públicas son definidas y construidas por decisiones del gobierno orientadas a producir y distribuir bienes y servicios definidos como públicos: importantes para el bienestar de toda la ciudadanía y/o para el desarrollo de la eficiencia sistémica. Esto implica que las empresas públicas actúan con una lógica desmercantilizada y en función de objetivos desmercantilizados. Por lo tanto, estas empresas pueden ser un factor de relativa autonomía de la acción del Estado y del gobierno con respecto al mercado y la lógica mercantil (Scokpol, 1995; Chang, 2012). Pero para que esto suceda el Estado y el gobierno tienen que tener efectivo poder y control sobre las empresas públicas.

Esto implica, en primer lugar, que las regulaciones de los servicios públicos no impongan la primacía de los constreñimientos del mercado, sino la lógica de la política pública. También se necesita que las empresas públicas cuenten con los recursos institucionales adecuados para fortalecer la lógica de acción desmercantilizada frente a la lógica de la rentabilidad empresarial. Esto no quiere decir que las empresas públicas no puedan ser rentables o que su rentabilidad empresarial no sea útil e importante —en muchos casos se las define como *empresas* precisamente por la alta rentabilidad de su actividad—, pero sus operaciones deben responder a la realización de los objetivos definidos por el gobierno (Narbondo, 2012).

Es necesario también que las empresas del Estado nos sean pequeñas, testimoniales y residuales, sino que sean fuertes y potentes, con capacidad de acción eficaz y eficiente a nivel nacional en su sector de actividades.

En tercer lugar, es necesario que el gobierno no solo fije o defina los objetivos, regule y controle a las empresas públicas estatales, sino que también dirija efectivamente la gestión. Esto significa que las máximas autoridades jerárquicas dentro de las empresas públicas sean designadas y removibles por el gobierno con discrecionalidad política en el marco de la legalidad y las correspondientes relaciones con el parlamento. Implica también que el gobierno pueda intervenir para anular, cambiar o exigir decisiones de las máximas autoridades jerárquicas dentro de las empresas públicas (Cunill, 1999; Schick, 2004; Brugué, 2006; Narbondo, 2011).

Para que el control efectivo de las empresas públicas constituya un poder del Estado y del gobierno real y eficaz también se requiere que la conducción política se articule con personal técnicamente calificado, adecuado y comprometido con la lógica del servicio público. El gobierno democrático representativo,

por más apoyo electoral y más voluntad política que tenga, si no tiene aparatos administrativos técnicamente calificados y apropiados es impotente, porque no tiene capacidad real para efectivizar sus objetivos. De la misma manera, por más voluntad firme y clara que tenga el gobierno, si las empresas estatales no tienen el personal adecuado serán impotentes para alcanzar los objetivos públicos, tanto en situación de monopolio como en situación de cuasimercado. El nexo y la articulación entre los políticos y los técnicos configuran una compleja relación de poder e intereses cuya forma de resolución es un factor importantísimo de la capacidad y el tipo de acción estatal.

El poder del personal administrativo del Estado se funda en el conocimiento especializado en la realización concreta y efectiva de las funciones estatales. No es un conocimiento abstracto o académico, aunque puede requerir de formación especializada, en algunos casos de muy alto nivel universitario. Pero esa formación es poder en tanto es aplicada a conocer y manejar las funciones concretas del aparato estatal. En tanto el personal tenga estabilidad en el empleo estatal su conocimiento especializado aplicado también es poder, al constituir la memoria institucional frente a equipos de gobierno que, en democracia, es normal y esperable que roten según el ciclo electoral y gubernamental. La memoria institucional es el conocimiento de la aplicación de las leyes y regulaciones procedimentales del Estado de Derecho y de cómo actuar conforme a ellas. Pero no es sólo eso: es también la memoria del funcionamiento del Estado en sus distintos niveles y unidades organizativas, de las capacidades y conductas formales e informales, de la relación con la sociedad civil, el mercado, el sistema político, otros Estados, etc. Ese poder es autoridad y por ende fuente de autonomía relativa ante las variaciones de la política representativa. También es fuente de autonomía relativa con respecto al mercado, el capital privado, los grupos de interés, la sociedad civil y los organismos internacionales (Milliband, 1981; Poulantzas, 1981; Scokpol, 1995; Evans, 1996 y 1998; Narbono, 2011a, 2011b y 2012).

Los funcionarios que son seleccionados y promovidos por méritos técnicos no son electos ni tienen que ser reelectos por la ciudadanía ni por sus representantes electivos. Esta autonomía relativa de los funcionarios técnicos con respecto al gobierno y la elección ciudadana es virtuosa para la racionalidad legal y técnica de la acción estatal. Pero al mismo tiempo, si el personal técnico administrativo de una empresa pública no responde a la conducción del gobierno representativo, sus intereses particulares y corporativos priman y se sobreponen a los intereses del conjunto de la ciudadanía, generando incoherencias y fallas de coordinación entre empresas públicas en detrimento de la eficiencia sistémica del Estado y de la economía nacional.

El gobierno democrático representativo es un factor de autonomía con respecto al mercado y los poderes fácticos privados con o sin fines de lucro, porque los representantes electos tienen un poder que no depende exclusivamente de los sectores más poderosos en términos de capital económico, cultural o social (Nar-

bondo, 2011a, 2011b y 2012). Al gobierno se accede por mecanismos electorales y de movilización de las masas populares que los políticos que aspiran a la elección controlan y saben manejar. Por supuesto que el poder de los políticos electos o que aspiran a ser elegidos depende en parte del apoyo del capital privado y de los grupos con mayor poder cultural o social, pero la capacidad de ganar el voto de las mayorías ciudadanas y el apoyo de movimientos de masas puede desarrollarse y tener éxito en base a actividades orientadas por objetivos políticos desmercantilizadores y de ciudadanía universalista, que compensa con esfuerzo individual y movilización colectiva la falta de apoyo del capital o de las élites culturales o sociales (Dahl, 1991).

Al mismo tiempo, el gobierno representativo es un factor de enraizamiento con las masas populares, ya que para ser electos y reelectos los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses y necesidades de las mayorías ciudadanas. Por supuesto que esto no significa que el gobierno representativo sólo tenga en cuenta los intereses de la ciudadanía y que no sea sensible a los intereses de las regiones o los sectores sociales más poderosos. Pero, ineludiblemente, los representantes nacionales tienen que tener en cuenta los intereses ciudadanos, ya que de éstos depende su acceso a los cargos gubernamentales y su reelección. Este fue uno de los factores importantes de surgimiento y desarrollo de los Estados de Bienestar de inspiración keynesiana. Con la universalización de la ciudadanía política en la primera mitad del siglo XX, los gobiernos representativos —en algunos casos socialdemócratas, pero también conservadores, demócrata cristianos, gaullistas, etc.— promovieron en Europa occidental y del norte la expansión de los derechos de la ciudadanía social. Por el mismo motivo son también en la actualidad, con relativa independencia del signo del partido o de las coaliciones de gobierno, un factor de recalibramiento, mantenimiento e incluso ampliación y diversificación de los derechos sociales.

En América Latina, la democracia representativa ha sido y es un factor fundamental (no el único) para que las masas populares decepcionadas y golpeadas por las reformas y políticas neoliberales de finales del siglo XX conduzcan al gobierno nacional a fuerzas políticas con programas de ampliación de los derechos sociales y de expansión del rol desarrollista del Estado en la economía nacional.

La gobernanza participativa de redes y el control de las empresas públicas

Como ya fuera señalado, las empresas estatales potentes y con una dirección subordinada a la conducción del gobierno representativo constituyen importantes instrumentos, estructuras y actores para la ejecución de políticas de producción y provisión de bienes y servicios públicos en áreas estratégicas para la eficiencia sistémica de la economía nacional, con mayor valor agregado que la que determina el mercado para un país subdesarrollado y tendiente a la ampliación de prestaciones sociales y los derechos de ciudadanía.

La subordinación a la conducción política del gobierno representativo conlleva en todo el aparato estatal, y por ende también en las empresas públicas, el riesgo del manejo clientelar de los llamados recursos humanos. Como ya fuera advertido, para que haya conducción efectiva del gobierno sobre las empresas públicas es necesario que los cargos de dirección superior dentro de cada empresa sean designados y removibles en todo momento por decisión jerárquica del gobierno, en el marco de la legalidad y con control parlamentario. En la medida que se trata de organizaciones complejas, se pueden necesitar otras designaciones políticas en puestos de asesoramiento a la dirección o en puestos jerárquicos estratégicos directamente subordinados a la dirección. Pero si estos nombramientos se extienden y se generalizan de manera formal o informal, el funcionamiento de la empresa se vuelve ineficiente en relación a sus objetivos públicos. En primer lugar porque la empresa pierde capacidad de acción, ya que el personal técnico no es incorporado en consideración de su capacidad y adecuación técnica, sino por motivos políticos. En segundo lugar porque los funcionarios técnicos pierden la autonomía relativa con respecto a la política representativa, sin poder cumplir sus funciones al abrigo de presiones indebidas de los políticos representativos —y por intermedio de éstos del capital privado y de los intereses particulares de la sociedad civil—.

Para evitar lo anterior es necesaria la subordinación estricta del aparato y el personal técnico y administrativo del Estado en sus distintas subunidades organizativas. Es imprescindible asegurar que el dominio de la democracia sobre la tecnocracia se acompañe y se articule con sistemas de garantías legales sistemáticamente cumplidos o aplicados.

La existencia de una burocracia con autonomía relativa fue un factor fundamental para que la llegada al gobierno de partidos de masas con la universalización de la ciudadanía política en Europa occidental y de norte, a mediados del siglo XX, no se tradujera en clientelismo para pagar y satisfacer las demandas y expectativas de sus militantes y votantes (Scokpol, 1995). Las burocracias de carrera, con sus garantías para la selección y promoción meritocrática y para que la acción estatal pública se realice en el marco de la racionalidad legal y técnica, clausuraba o contribuía a limitar la opción clientelar.

De esta manera la técnica y la tecnocracia se subordinan a la democracia y a la política representativa. Estos no son meros mecanismos de legitimación, sino que tienen efectiva y eficiente capacidad de acción, en tanto el gobierno manda efectivamente sobre un aparato administrativo con la capacidad técnica adecuada. Esto no es ninguna utopía. Este sistema de articulación de gobiernos democráticos representativos con burocracias técnicamente calificadas ha funcionado en los países de Europa continental y del norte. Ha sido fundamental en el desarrollo de los Estados keynesianos exitosos, con eficiencia sistémica articulada con sistemas de bienestar basados en derechos para todos los ciudadanos. Y con modificaciones

y adaptaciones, pero manteniendo los principios fundamentales —como neoweberianismo, utilizando el concepto propuesto por Pollit y Boukhaert (2004)— sigue funcionando en varios países en la actualidad.

En América Latina, esta articulación entre gobiernos y burocracias de carrera —no meramente formal, sino con garantías efectivamente vigentes contra el manejo clientelar de los políticos y las presiones de los poderes fácticos de la sociedad civil y el mercado (Vellinga, 1997; Smith, 1997)— es uno de los aspectos que ha fallado o ha faltado en muchos países. Aun así, en varios casos —especialmente en Brasil pero también en menor escala y en distintos momentos en otros países— las políticas desarrollistas han sido exitosas, con enclaves de mayor racionalidad en la articulación político-administrativa, en particular en el ámbito de muchas e importantes empresas estatales. Pero aun con estos matices la cuestión de la articulación de la política y el gobierno con la selección y el manejo del personal público ha sido uno de los talones de Aquiles de los Estados latinoamericanos. Incluyendo a gobiernos con proyectos desarrollistas y de ampliación y universalización de los derechos sociales.

Pero no se trata de reconstruir el Estado burocrático weberiano tal como existió y fue exitoso en épocas anteriores y en los países keynesianos. Es necesario profundizar en la propuesta de adaptaciones e innovaciones para responder exitosamente a nuevas condiciones y demandas económicas, tecnológicas, políticas y sociales, aunque sigue siendo fundamental mantener, reconstruir o construir sus principios centrales.

En los países de Europa occidental y del norte, el actual crecimiento en tamaño y complejidad del sector público, la flexibilidad exigida por el régimen productivo posfordista, la diversificación de las demandas de servicios públicos y la creciente exigencia ciudadana de mayores niveles de democratización del Estado y del sector público, se traducen en lo que una vasta literatura denomina *gobernanza participativa de redes* (Hirst, 2000; Mayntz, 2001; Hall y Soskice, 2001; Pollit, 2007). Este modelo se ha desarrollado en países donde el Estado de Bienestar keynesiano ha sido fuerte, caracterizado por un capitalismo basado en redes con participación de empresas, trabajadores y el gobierno nacional o subnacional. En América Latina también es posible reconocer impulsos hacia el desarrollo de la gobernanza participativa, muchas veces asociada y articulada en posición subsidiaria con reformas neoliberales y neo-gerencialistas del Estado. Pero la gobernanza participativa forma parte también de los programas políticos y de las prácticas de los gobiernos anti-neoliberales que han surgido en varios países de la región en las primeras décadas del siglo XXI.

La gobernanza participativa de redes se caracteriza por la ampliación de espacios de participación de distintos tipos de actores en la elaboración e implementación de las políticas públicas y en la conducción y control de los servicios públicos. Presupone la descentralización funcional y territorial del sector público

con órganos de conducción y control electos por distintos colectivos sociales, trabajadores, usuarios, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, etc., vinculados de una manera o de otra con un servicio público o un sector de política pública.

Ahora bien, aquí también se plantea la cuestión de la articulación entre la democracia y los aparatos administrativos técnicamente calificados y adecuados. Si éstos no existen o son débiles y sin real capacidad técnica, los órganos de dirección democrática descentralizados son impotente para actuar. Y si existen y tienen las capacidades técnicas adecuadas, pero de hecho o de derecho no están efectivamente subordinados a la conducción jerárquica de los órganos de dirección democráticos y descentralizados funcional o territorialmente, éstos también son impotentes.

Pero si los órganos democráticos descentralizados tienen realmente poder sobre los aparatos administrativos, también se genera el riesgo y la posibilidad del clientelismo y el manejo político. En general, la llamada gobernanza participativa de redes no es directamente participativa. Salvo en ámbitos de acción muy pequeños la participación en los órganos de dirección de las empresas o las agencias de servicios públicos descentralizados implica representación. Son los representantes electos o designados por sus respectivos colectivos los que dirigen los aparatos técnicos y administrativos. Por lo tanto aquí también se plantea la necesidad de articular la conducción de los órganos democrático-representativos con garantías específicas para que el personal administrativo sea seleccionado y promovido con criterios de calificación y adecuación técnica, para que puedan actuar con racionalidad técnica y legal correspondiente al Estado democrático.

Por otra parte, tanto la descentralización territorial como funcional pueden generar y fortalecer tendencias hacia la ampliación de desigualdades en el acceso a bienes y servicios públicos y en el desarrollo económico de regiones o sectores productivos. Existen diferencias de poder entre regiones del territorio nacional por distintas y desiguales dotaciones de poder económico, cultural, geopolítico, etc. La descentralización de los aparatos estatales sin contrapeso fuerte del gobierno central representativo del conjunto de la ciudadanía tenderá a expresar esa desigualdad de poder entre regiones, y por consiguiente entre sus ciudadanos y residentes. También existe diferencia de poder entre los distintos actores que participan en la gobernanza de redes de los servicios públicos o en las políticas económicas. Y existen diferencias de necesidades e intereses entre los diversos participantes: usuarios individuales, usuarios organizados, empresas privadas usuarias de servicios públicos o destinatarias de políticas de apoyo estatal, empresas privadas con o sin fines de lucro proveedoras de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil, etc. (Narbondo, 2011a y 2011b).

Finalmente, la gobernanza participativa, con su multiplicación de agencias descentralizadas y autogobernadas, aunque sea por mecanismos democráticos,

genera al igual que la descentralización gerencialista del paradigma de la NGP incoherencia y falta de coordinación del sector público en función de las necesidades del conjunto de la economía y en función de la eficiencia sistémica del Estado y de la economía nacional.

Para contrarrestar las tendencias a la desigualdad y a la incoherencia es fundamental el poder efectivo que mantenga y desarrolle el gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía. Un componente muy importante de ese poder es que el gobierno central disponga para actuar y lograr sus objetivos de conjunto de un aparato administrativo de alcance nacional técnicamente calificado y a su servicio. No basta para eso un aparato administrativo que sólo asuma las funciones regulatorias, de control y de negociación con los órganos descentralizados territorial o funcionalmente y con los actores de la sociedad civil y el mercado. Si el Estado sólo tiene esas capacidades el gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía es extremadamente débil, porque es dependiente de los órganos de conducción descentralizados y de los actores que controlan efectivamente la capacidad de producción y provisión concreta de bienes y servicios públicos.

Por eso es muy importante la existencia de empresas estatales con capacidad de acción a nivel nacional, por la abundancia y adecuación técnica de sus recursos materiales y por la capacidad técnica de sus funcionarios, subordinadas a la conducción jerárquica del gobierno representativo no sólo en la definición de los objetivos, sino también en la gestión y acción corriente. Esto implica empresas públicas con sistemas institucionales de articulación entre la política y la técnica —que serán variados y variables según casos y trayectorias de países o sectores de actividad— que establezcan la subordinación estricta del personal a la conducción jerárquica de directores designados y removibles políticamente, con garantías específicas para que los primeros sean seleccionados, promovidos o despedidos en base a criterios técnicos, y para que cuenten con autonomía relativa para actuar con racionalidad legal y técnica bajo la conducción jerárquica de los segundos.

Referencias

- Amable, B. (2011). "Morals and Politics in the Ideology of Neoliberalism". *Socio-Economic Review*, 9.
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid Alianza Universidad
- Brugué, Q. (2006). "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa". *Reforma y Democracia*, 29.
- Boschi, R. y F. Gaitán (2008). "Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile". *Análise de Conjuntura OPISA*, 1, enero.
- CEPAL (2012). "Cambio estructural para la igualdad. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador, 27 a 31 de agosto 2012". Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chang, H-J. (2012). *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo*. Buenos Aires: Debate.
- Cook, A.L. (2004). "Managing for Outcomes the in New Zealand Public Management System". Auckland: New Zealand Treasury.
- Cunill Grau, N. (1999). "Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración pública. Retos de las reformas de segunda generación". *Nueva Sociedad*, 160: 58-80.
- Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Alianza.
- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico*, 35.
- Evans, P. (1998). "Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental". *Nueva Sociedad*
- Ferrera, M. (2010). "The South European Countries". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Glennester, H. (2010) "The Sustainability of Western Welfare States". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gough, I. y G. Therborn (2010). "The global future of Welfare". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. y D. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hirst, P. (2000). "Democracy and Governance". En P. Jon (ed.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press)
- Jessop, R. (2008) *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Khunle, S. y A. Sandler, A. (2010). "The Emergence of the Western Welfare State".

- En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD*, 21, octubre.
- Miliband, R. (1981). *El Estado en la sociedad capitalista*. México, DF: Siglo XXI.
- Neffa, J.C. (2009). "Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos". En E. de la Garza (ed.) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Narbondo, P. (2011a). "Contratos gerencialistas, Estado Neoliberal y autonomía enraizada". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20.
- Narbondo, P. (2011b) "La reforma de la administración central del Uruguay: entre el neoweberianismo y un mix subdesarrollado de carrera desvirtuada y contractualismo gerencialista incompleto". En G. Caetano, M.E. Mancebo, y J.A. Moraes (eds.) *Política en tiempos de Mujica, Informe de Coyuntura nº 10*. Montevideo: Estuario, Instituto de Ciencia Política (ICP).
- Narbondo, P. (2012). "Estado desarrollista de Bienestar o construcción de la izquierda de un Estado Neoliberal. Los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay". en M. Thwaites Rey (ed.) *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Peng, I. y J. Wong (2010). "East Asia". En F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, y C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulantzas, N. (1981). *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme*. París: Presses Universitaires de France.
- Schick, A. (2004). "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación está aún pendiente". *Revista del CLAD*, 30, octubre.
- Scokpol, T. (1995). "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación social". *Zona Abierta*, 50: 73-122.
- Smith, P. (1997). "Ascenso y caída del Estado Desarrollista en América Latina". En M. Vellinga (ed.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México, DF: Siglo XXI.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Thwaites Rey, M. (ed.) (2012). *El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Vellinga, M. (1997) "El cambio de papel del Estado en América Latina". En M. Vellinga (ed.) *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México, DF: Siglo XXI.
- Williamson, J. (1998) "Revisión del Consenso de Washington". En J. Núñez del Arco (ed.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

PARTE 2 – Las empresas del Estado en las Américas

7. LA EMPRESA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: EL PASADO DE UN LEVIATÁN QUE NO MUERE

Guillermo Guajardo Soto

La “leyenda negra” de la empresa pública latinoamericana

Tras décadas de privatizaciones, las empresas públicas (EP) siguen cumpliendo en muchos países un papel fundamental en la provisión de infraestructura, energía, servicios públicos y movilidad, y de forma minoritaria también en la industria. Actualmente las EP están presentes en sectores estratégicos para la competitividad empresarial. En los países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las EP se caracterizan por ser de gran escala en capital y contar con una plantilla laboral cercana a los nueve millones de personas en firmas de propiedad directa y/o con participación minoritaria del Estado (Christiansen, 2011). Otros datos relevantes han sido difundidos por *The Economist* en su número especial de enero 2012 sobre el resurgimiento del “capitalismo de Estado”: 13 grandes empresas estatales controlan más de las tres cuartas partes de las reservas mundiales de petróleo, y en China y Rusia la reducción del sector público se ha producido de manera selectiva sin dejar de lado el control del Estado sobre las grandes firmas. En América latina, a diferencia de otras regiones, desde mediados de la década de 1970 las políticas de estabilización se fueron radicalizando con la venta indiscriminada del inventario de activos públicos; no obstante, las EP que lograron mantenerse son importantes operadores en energía, agua potable y servicios sanitarios, transportes y telecomunicaciones, e incluso algunas exportan materias primas básicas.

La situación aquí descrita sugiere que, a pesar de las políticas neoliberales, estas empresas siguen cumpliendo un papel relevante, pero también que el proceso privatizador impuso una visión histórica negativa, una “leyenda negra” que justificó su venta. Ahora no se trata de contraponer un cuento rosa sobre una organización que, en ciertos casos, pudo ser un Frankenstein, sino que más bien vale preguntarse: ¿se tiene un balance sólido para saber si la privatización fue la mejor opción en ciertos sectores estratégicos para la economía?; ¿realmente conocemos la trayectoria histórica de las EP latinoamericanas?; ¿qué tipos de or-

ganizaciones y desempeño se agrupan bajo la noción genérica de *empresa pública*? Para responderlas, se presenta un balance sobre los factores históricos de creación de las EP y se analizan las tensiones entre regulación e intervención, para finalizar con una mirada focalizada en la experiencia de México en donde las EP hasta la década de 1980 operaban en diversos frentes económicos con enormes desafíos de gestión, ingeniería y tecnología. La última sección ofrece unas breves reflexiones de síntesis.

Orígenes, formatos y definiciones

De acuerdo a varios autores (Toninelli, 2000; Bouneau y Fernandez, 2004; Díaz-Fuentes y Comín, 2004; Millward, 2005), el concepto original de empresas públicas surgió en Europa en torno a las manufacturas reales, los astilleros y los arsenales del Antiguo Régimen. Pero fue en el siglo XIX cuando, a juicio de Millward (2005), surgió la empresa pública moderna para regular, coordinar y definir los derechos de las nuevas redes, sistemas de energía e infraestructuras surgidos de la revolución industrial en tres grandes campos: (1) consumo de servicios en masa como agua potable, gas, transporte, comunicaciones, telégrafo y ferrocarriles; (2) definición de los “derechos de vía” y regulación de las expropiaciones, rutas, tarifas, normas de ingeniería, intereses garantizados, subsidios, impuestos y límites administrativos; (3) nueva infraestructura construida para perdurar alterando territorios y ciudades. Todo ello se desplegó en cinco fases históricas: (i) proto-industrial, manufacturas y arsenales reales; (ii) servicios públicos, entre 1815 y 1914, con una nueva infraestructura de servicios financieros y banca; (iii) expansión y reestructuración, entre 1914 y 1940, bajo el impulso de las dos guerras mundiales, el proteccionismo y el nacionalismo en el petróleo, carbón, gas, electricidad, radio y armamento; (iv) difusión, madurez y reconversión, entre 1940 y 1980, con dirigismo e intervencionismo en las actividades industriales; (v) privatización y reforma, sin desaparecer en el mundo occidental desde 1990 en adelante.

Este inventario de tareas fue gestando un abanico de múltiples formatos legales, como empresas, institutos, comisiones, entes, y servicios dependientes de organismos centralizados o descentralizados de la administración nacional, provincial o municipal. Este panorama nos presenta grandes dificultades para dar una definición histórica única, por lo que predominan las aproximaciones amplias, como la de Aceña y Comín (1990) para España, quienes incluyen los diversos tipos de organismos, compañías o servicios que sea total o parcialmente de propiedad pública o controladas por el Estado.

Investigadores latinoamericanos (como Belini y Rougier, 2008), utilizan la noción de “Estado empresario” para definir no sólo las entidades públicas, sino también las capacidades de impulso o sostenimiento de las actividades estatales en la economía. Un concepto peculiar es el propuesto por Ribeill (2004) para la historia de las empresas y servicios franceses, al incluir una gran diversidad de monopolios estatales, empresas privadas concesionarias, sociedades de economía

mixta, empresas nacionalizadas y otras que integran un “bazar” de formas jurídicas eclécticas y no muy coherentes. Millward, por su parte, ha observado que los formatos más habituales han sido: (a) EP localizadas en un departamento de gobierno como correos, telégrafos y ferrocarriles; (b) los “establecimientos públicos” establecidos en Francia después de 1940, una innovación institucional que creó un tipo de organización con personalidad civil y autonomía financiera, con un consejo de administración independiente del gobierno; en el Reino Unido esta forma equivale a las corporaciones públicas, con un marco legal diferente del que regula a las compañías comerciales; (c) sociedades con capital accionario, como Air France y Lufthansa.

En Estados Unidos también se pueden encontrar formas organizativas diversas, siendo un ejemplo notable la Autoridad del Puerto de Nueva York, formada en 1921 con el fin de solucionar problemas de coordinación administrativa y operativa entre las compañías ferroviarias y para ordenar el crecimiento urbano. Para ello, esta entidad construyó y explotó una nueva infraestructura que favoreció al autotransporte como solución flexible y de menor costo que los ferrocarriles (Doig, 2001). Más al sur, en América Latina, las EP surgieron para enfrentar la falta de regulación y cobertura en los servicios de transporte, agua y electricidad; como sucedió en Chile en 1884 con la fundación de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, que unificó el tráfico entre compañías que ya eran públicas, ofreció tarifas baratas para el fomento de la agricultura y reforzó el control estatal sobre el centro del país (Guajardo, 2007a). Una situación diferente se aprecia en México, donde la incapacidad del gobierno federal para regular la competencia entre las compañías ferroviarias se resolvió con la participación pública en el capital de las empresas, consolidando sus intereses desde 1907 con la creación de los Ferrocarriles Nacionales de México —Ferroviales— (Grunstein, 1994; Kuntz y Riguzzi, 1996).

La regulación, la coordinación y la extensión de nueva infraestructura fueron los motivos originales para crear empresas públicas. La motivación cambió a partir de las décadas de 1930 y 1940, cuando las EP se expandieron hacia otras áreas, incluyendo desde el decenio de 1950 la promoción de la industrialización y fomento del mercado interno. En ese sentido, la región latinoamericana no se apartó mucho de la matriz surgida en Europa: las EP se crearon para generar bienes y servicios masivos y subsidiados, a través de la participación del Estado en el capital de nuevas firmas, o la intervención o absorción de empresas privadas intervenidas o supervisadas por fideicomisarios, directores o síndicos. También hubo empresas que recibieron aportes de capital para su impulso inicial y más tarde la gestión y propiedad pasaron al sector privado (Marichal, 2003; Rougier, 2008; Guajardo y Rougier, 2010).

Una característica común a lo señalado más arriba es que la definición del negocio principal estuvo a cargo del poder público, con presencia en el mercado. Esta situación generó desde sus inicios una tensión que sigue presente en los

debates sobre la regulación y la propiedad pública, dando lugar a argumentos en contra de las EP que ya tienen una larga data: (1) la falta o debilidad de mecanismos para monitorear de su manejo y desempeño; (2) asimetrías en el flujo de la información entre gerentes y propietarios para la verificación empírica del desempeño de las firmas basadas en un capital por acciones; (3) la tendencia de las EP a capturar al regulador; (4) la búsqueda de la maximización de sus propios intereses como motivación fundamental de los servidores públicos; (5) la crítica propuesta por el “enfoque austriaco”, que argumenta que los costos económicos y de oportunidad son esencialmente subjetivos y que los funcionarios públicos no están interesados en idear esquemas de precios basados en la limitación de costos y en la reglas de inversión para el sector público (Millward, 2005). Este último argumento ha sido muy usado en América latina para privatizar las EP y reducir la participación estatal.

De la heterogeneidad a la disolución

La aproximación de la historia de empresa no es una buena opción para reconstruir la historia de las EP, al estar muy influida por la visión neoclásica (Comín y Díaz-Fuentes, 2004), por lo que es más útil considerar un espectro más amplio de enfoques. Así, se pueden encontrar trabajos de Marcos Kaplan (1972) sobre el papel que las EP podrían cumplir en la integración económica latinoamericana; o los estudios de Muñoz Gomá (1977, 1986) sobre como los resultados del primer proceso de privatización llevado a cabo en Chile condujo a una revisión del papel que habían jugado las empresas del Estado en el desarrollo del país. En México el acelerado crecimiento del número y el peso económico de las EP ha sido estudiado por Carrillo (1976), Barenstein (1982) y Casar y Peres (1988), entre otros autores. Gran parte de la literatura coincide en señalar que hacia fines de la década de 1970 las EP ya exhibían diversos problemas de orden financiero, de confusión de sus objetivos sociales y económicos, así como una alta diversidad y descoordinación. El punto de arranque de los problemas se remonta a la década de 1950, cuando muchos gobiernos crearon nuevos organismos que pasaron a ejercer atribuciones propias de la administración central. Las EP se crearon al margen de conceptos jurídicos rígidos, mediante un proceso no planificado y con muchas vías de integración al patrimonio estatal. En la década de 1970, ya era posible distinguir diferentes vías de conformación de las EP:

- Empresas de servicios públicos, en especial en el transporte y energía.
- Actividades que pasaron a ser patrimonio público o fueron creadas por el Estado para aplicar planes económicos en actividades estratégicas.
- Actividades incorporadas al Estado por una confiscación.
- “Nacionalizaciones salvavidas”, mediante las cuales el Estado compró empresas que no eran rentables para la actividad privada.

Las diferentes opciones de creación de empresas se reflejan en tres tipos muy generales de organizaciones (véase Banco Interamericano de Desarrollo, et.al., 1979): (a) la empresa autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio e ingresos propios y una gestión administrativa y financiera descentralizada; (b) la sociedad de economía mixta, con personalidad jurídica de derecho privado, dedicada a la explotación de actividades económicas como sociedad anónima, y cuyas acciones pertenecen en proporción mayoritaria al Estado de forma directa o indirecta; (c) la empresa pública con personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivamente estatal, creada para la explotación de una actividad económica por contingencias o por conveniencia administrativa.

En líneas generales, este era el inventario regional de EP cuando los países latinoamericanos empezaron a percibir el agotamiento de la estrategia anterior de industrialización por sustitución de importaciones, el incremento de la inflación y el enfrentamiento de diferentes proyectos ideológicos, todo lo cual abrió el camino a las medidas de estabilización. Las primeras versiones de reformas neoliberales se aplicaron en Chile, México y Argentina, y en la década de 1990 el recetario del “Consenso de Washington”, basado en las ideas de desregulación y privatización, se expandió por la región. En Chile las reformas iniciaron bajo una dictadura y fueron continuadas por gobiernos democráticos que privatizaron con nuevos mecanismos, caracterizados en 1990 por el economista Ernesto Tironi —quien dirigía la Corporación de Fomento de la Producción (creada en 1939 e impulsora hasta 1973 de las EP chilenas)— como la “dilución” de la propiedad pública mediante la aportación de capital privado a las empresas estatales existentes.

Un caso de estudio: las empresas públicas en la colonización económica de México entre 1950 y 1980

México, por su escala y diversidad interna, ilustra gran parte de los fenómenos regionales. En 1907 se creó Ferronales, pero fue con la Constitución de 1917 cuando el gobierno central pasó a tener mayores facultades para intervenir en la economía, por motivos de soberanía y sociales, creciendo paulatinamente el número de EP en la energía, el desarrollo rural, el transporte, las comunicaciones y los servicios. A partir de la década de 1950 su número aumentó para resolver problemas coyunturales, haciendo más diverso y complejo el aparato estatal, por lo que se debieron adoptar principios entonces en boga planteados y difundidos por la Organización de la Naciones Unidas, la Unesco y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS, *International Institute of Administrative Sciences*). México participó activamente en el IIAS: en 1953 el gobierno envió una representación al congreso realizado en Turquía y en 1955 el Estado fundó su propio Instituto de Administración Pública. Estas experiencias se reflejaron en ajustes normativos tales como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que creó la Secretaría del Patrimonio Nacional como ente rector de las empresas y entidades públicas de la energía, la minería, el transporte y la manufactura. Esta normativa perduró hasta la década de 1970, cuando empezaron a

ensayarse nuevas formas de vinculación de las secretarías de Estado con las EP. En 1982 se aprobó la creación de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, en un contexto de anarquía organizativa y una gestión cada vez más burocrática (Ayala, 2003; Marichal, 2003).

A principios de la década de 1980 existían más de 1.150 empresas y entidades públicas, con una plantilla laboral de alrededor de un millón de personas. En 1982 el gasto público en el PIB ascendía al 58%, y en 1981 se había registrado una participación del 12% de la inversión pública en el PIB (Tamayo; 1992; Ayala, 2003). Se ha calculado (Casar y Peres, 1988) que el “bazar” mexicano de EP estaba compuesto por 498 empresas en el año 1984, excluyendo las entidades financieras, fideicomisos y entidades vinculadas a la salud y la educación. De este grupo, el 65.9% eran industrias manufactureras, en tanto que las de energía, telecomunicaciones y transporte representaban el 9%. La mayoría de las empresas tenían una historia reciente: el 65% registraba una fecha de constitución entre los años 1970 y 1982.

En respuesta a esta situación, desde el gobierno liderado por Miguel de la Madrid (1982-88) primero se mejoró el control burocrático y la planificación, y luego se experimentó con la descentralización, optándose en la segunda mitad de la administración por privatizar, liquidar, fusionar organismos y liberalizar una parte de la economía. Esta estrategia de gestión se radicalizó desde 1989 durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-94), cuando se puso fin a un ciclo de desarrollo de las EP y los servicios públicos como elementos claves para la modernización de la sociedad y la economía de México (Sánchez, 2009). Entre las décadas de 1950 y 1980, el Estado se había responsabilizado de la construcción de grandes proyectos, infraestructuras e instalaciones para la manufactura, la producción petrolera y la provisión de servicios.

Tres casos de empresas públicas en tres sectores diferentes permiten apreciar el importante proceso de activación de territorios y de aprendizaje productivo desarrollado desde la década de 1950: (1) el establecimiento de una ciudad industrial en el estado de Hidalgo; (2) la producción de petróleo en el Golfo de México, que volvió a ubicar al país como exportador de crudo; (3) la construcción de una ciudad turística en el Caribe, que permitió captar divisas en el marco de una economía proteccionista. El marco temporal de estos tres casos en buena parte se ubica dentro del inicio y el quiebre del llamado “desarrollo estabilizador”, una estrategia de control de la inflación y de crecimiento que permitió obtener tasas superiores a 6%, y que la participación de la industria en la década de 1960 ascendiera al 28% del PIB. Esta estrategia llegó a su fin a inicios de la década de 1970, ante la intensificación de la integración comercial con el exterior (Unger, 1985; Ortiz Mena, 2000; Villarreal, 2000) y el aumento de la importancia del petróleo y los servicios. A nivel territorial las EP promovieron una colonización económica para descentralizar la actividad económica.

A principios de la década de 1940 gran parte de la población urbana y la actividad industrial ya estaban centradas en la Ciudad de México. La población de la ciudad capital era por entonces de 1.6 millones de habitantes, y en 1970 alcanzó los 12.8 millones. Ese mismo año, el Distrito Federal contribuía el 48% del PIB industrial. Para desconcentrar, el gobierno impulsó parques y ciudades industriales, siguiendo un modelo cuyo origen databa de la segunda mitad del siglo XIX en Estados Unidos e Inglaterra. Este mismo modelo se había utilizado a partir de la Depresión de 1929 para estimular el crecimiento y abatir el desempleo. Una variante de esta estrategia se había aplicado en la Unión Soviética para industrializar regiones atrasadas. México adoptó el modelo británico de zonificación industrial: en el año 1950 se lanzó la iniciativa de Ciudad Sahagún en el estado de Hidalgo, a 100 kilómetros de la Ciudad de México, en base a un proyecto del Banco de México (Banxico), y se dio inicio al programa mexicano de polos industriales.

Una de las firmas que surgió en este contexto fue la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), la empresa que en 1952 dio nacimiento a la industria mexicana de material ferroviario, como proveedora de Ferronales. Pero Concarril no podía emplear toda su capacidad productiva porque Ferronales, su cliente principal, decidió seguir utilizando vagones estadounidenses de renta, generándose la paradoja de que en la década de 1960 Concarril empezó a vender equipos al sistema ferroviario de Estados Unidos mientras otra empresa pública mexicana apostaba por alquilar vagones al mismo vecino del norte. Hacia mediados de la década de 1980, el polo industrial no se había desarrollado, debido a la falta de factores básicos, tales como trabajadores especializados, servicios bancarios y profesionales, insumos, infraestructura desarrollada y un mercado local (Garza, 1992). A esto debe agregarse la incapacidad del gobierno para coordinar un mercado público de bienes de capital e ingeniería (Guajardo, 2010).

Otro caso fue el desarrollo petrolero de la Sonda de Campeche, prolongación submarina de la península de Yucatán en el Golfo de México. Petróleos Mexicanos (Pemex) —empresa formada tras la expropiación petrolera de 1938, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas— inició la explotación del llamado “complejo de Cantarell” en el año 1979, consolidando el perfil de México como país exportador de crudo y llegando a representar el 36.7% de la producción total de petróleo en la década de 1980 y el 40.8% en el decenio siguiente. La Sonda de Campeche y Cantarell surgieron por decisiones tomadas durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-70), cuando se inició una campaña de perforación exploratoria costa afuera. En 1965 se creó el Instituto Mexicano del Petróleo como proveedor de servicios de investigación y desarrollo para Pemex, permitiendo ampliar la capacidad productiva mexicana. Hacia fines de la década de 1970, Pemex era la única empresa petrolera —y México el único país en el mundo— que había descubierto yacimientos gigantes (tres) con reservas de más de 5 mil millones de barriles, y gracias al Complejo Cantarell pasó a ser un abastecedor confiable para los países industrializados (Ortiz Mena, 2000, Gálvez, 1988; Guajardo, 2007b).

Por el lado del Golfo de la península de Yucatán, Pemex promovió la actividad petrolera, en tanto que por el lado del Caribe, en el estado de Quintana Roo, desarrolló la industria turística, catalizando la integración económica de la península al resto del país de la mano del Estado (Baños, 2000). Para esto último, se construyó la ciudad y zona turística de Cancún, con una infraestructura intrusiva y agresiva en una barra de coral virgen, iniciándose la modificación acelerada del medio ambiente en el Caribe mexicano. Cancún fue un proyecto de Banxico y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para atraer inversiones en hoteles, pero para ello el gobierno federal debió construir toda la infraestructura mientras que otras EP, como la Comisión Federal de Electricidad, Pemex y Teléfonos de México tuvieron que proveer servicios básicos de energía y comunicaciones (Torres, 2003; Macías y Pérez, 2009). La elección obedeció a motivos económicos (captar las divisas del turismo) y estratégicos, ante la escasa presencia gubernamental en una región cercana a las tensiones generadas por la Revolución Cubana desde 1959. Por esa razón, en 1962 el gobierno federal apoyó a un grupo de empresarios para que instalaran televisoras y ampliaran la potencia de sus radios en Yucatán y Quintana Roo para contrarrestar la propaganda cubana (Orea, 2004).

El siguiente paso fue integrar a Cancún en el marco de la política turística más amplia, que en 1970 ya estaba basada en torno a cinco grandes ejes: Cancún, Ixtapa, Huatulco, Loreto y Los Cabos. Estos movimientos indujeron a la creación de un sector de EP centradas en el turismo, ante la incapacidad y la falta de interés del sector privado. En el año 1974 se lanzó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, asumiendo la construcción en Cancún de hoteles, áreas residenciales, condominios, el club de golf, el centro de convenciones y el centro urbano para una población de 4.000 empleados, así como un aeropuerto internacional. En 1981 se cerró la primera fase formativa de Cancún, cuando en el marco de la llamada “Reunión Norte-Sur” se estrenaron los hoteles y aeropuerto, poniendo en evidencia la falta de planeación urbana y los graves problemas de logística para la provisión de alimentos, energía y servicios, tanto en la zona turística como en la ciudad que se construía a sus espaldas (Romero, 2009; Fernández de Lara, 2009; Macías, 2009).

Conclusiones: sistemas socio técnicos públicos *versus* la simpleza neoliberal

Un Leviatán que no muere, que no necesita una historia rosa, pero que tampoco merece una leyenda negra, porque las empresas públicas debieron desde sus orígenes asumir tareas diversas con múltiples formatos legales, que reflejaron la descoordinación pero también las realidades de cada país, sector, actividad y territorio en donde operaban. Podía ser necesario crear una compañía industrial para abastecer el mercado interno o externo con personal sindicalizado y capacitado, o bien formar un fideicomiso encargado de despejar la selva y construir un complejo urbano.

La historia de estas entidades estatales es tan compleja como sus formatos, orígenes y vías de conformación, por lo que no puede ser reducida a la verdad

—casi oficial— que levantaron los privatizadores, argumentando que su venta se justificaba por ser ejemplo de la ineficiencia y un peligro para la libertad económica. Hoy en día, en América latina re-emerge un fuerte demanda social por nuevas organizaciones que operen a favor del interés público, algo explícito en las protestas brasileñas que se iniciaron en junio del 2013 en demanda de mejores servicios públicos. Sin embargo, continúa siendo evidente la inercia y la simpleza del neoliberalismo escolar y cortoplacista latinoamericano, incapaz de ver cómo se conformaron algunos grandes sistemas socio-técnicos que fueron y siguen siendo vitales para asegurar la energía, el agua, la movilidad y las telecomunicaciones —entre otras áreas de actividad— en sociedades cada vez más urbanas.

Hace treinta años se llegó al punto más alto de desarrollo de las EP y se abrieron caminos en gran parte hoy olvidados, tales como un nuevo pacto con los sindicatos y el desarrollo de capacidades más complejas de gestión y de tecnología. A partir de entonces se optó por la simplicidad de pizarrón de algunos departamentos de economía, justificándose la venta de activos públicos con un argumento que a la larga resultó falaz, como el expuesto en México por Rogozinski (1993) al afirmar que la privatización permitiría atender las demandas de agua potable, salud, educación, e inversión en el campo. Pasan las décadas y esas demandas siguen en gran parte insatisfechas. Lo que permanece, de una u otra forma, es un sistema estructural basado en razones que están en el origen, en la historia y en el futuro de la empresa pública.

Referencias

- Aceña, M. y F. Comín (eds.) (1990). *Empresa pública e industrialización en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ayala, J. (ed.) (2003) *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. México, DF: UNAM, Facultad de Economía.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública y Fundación Getulio Vargas (1979). *Las empresas públicas en América del Sur y México. Volumen II*. México, DF: Limusa.
- Barenstein, J. (1982). *La gestión de empresas públicas en México*. México, DF: CIDE.
- Baños, O. (2000). “La península de Yucatán en la ruta de la modernidad (1970-1995)” *Revista Mexicana del Caribe*, 5(9): 164-190.
- Belini, C. y M. Rougier (2008). *El estado empresario en la Argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Bouneau, C. y A. Fernandez (eds.) (2004). *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*. Bordeaux: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Carrillo, A. (1976) (coord.). *Las empresas públicas en México: su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción*. México, DF: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Casar, M. A. y W. Peres (1988). *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México, DF: Siglo XXI Editores.
- Christiansen, H. (2011). "The size and composition of the SOE sector in OECD countries". París: Organisation for Cooperation and Economic Development (OECD).
- Comín F. y D. Díaz-Fuentes (2004). *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*. Madrid, DF: Síntesis.
- Doig, J. (2001). *Empire on the Hudson: Entrepreneurial vision and political power at the Port of New York Authority*. New York: Columbia University Press.
- Fernández de Lara, A. (2009). "Cancún. Las contradicciones socio-ambientales de un Desarrollo Turístico Integralmente Planeado: 1970-2000". En C. Macías y R. Pérez (eds.) *Cancún: los avatares de una marca turística global*. México, DF: Bonilla Artigas Editores, Universidad de Quintana Roo, Conacyt.
- Gálvez, A. (1988). *La industria petrolera en México. Una crónica III. Crisis del crecimiento y expansión de Petróleos Mexicanos (1970-1988)*. México, DF: Petróleos Mexicanos.
- Garza, G. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México: Los parques y ciudades industriales, 1953-1988*. México, DF: El Colegio de México.
- Grunstein, A. (1994). "Railroads and Sovereignty: Policymaking in Porfirian Mexico", Tesis de Doctorado en Historia. Los Angeles, CA: University of California.
- Guajardo, G. (2007a). *Tecnología, Estado y Ferrocarriles en Chile, 1850-1950*. Madrid y México, DF: Fundación de los Ferrocarriles Españoles/CEIICH-UNAM.
- Guajardo, G. (2007b). "Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México". En J.L. Calva (coord.) *Agenda para el desarrollo. Volumen 8. Política energética*. México, DF: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM.
- Guajardo, G. (2010). "La industria de equipos ferroviarios en México: de los talleres a la producción transnacional", *H-industri@ Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 4(6): 1-31.
- Guajardo, G. y M. Rougier (2010). "Las actividades empresariales del Estado durante la sustitución de importaciones en América latina: un ensayo de interpretación conceptual", Ponencia presentada al Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Ciudad de México, DF, 3-5 de febrero.
- Kaplan, M. (1972) *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Kuntz, S y P. Riguzzi (1996). "El triunfo de la política sobre la técnica: ferrocarriles, Estado y economía en el México revolucionario, 1910-1950". En Kuntz, S. y P. Riguzzi (eds.) *Ferrocarriles y vida económica en México 1850-1950. Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*. Zinacantepec, Estado de México: El

- Colegio Mexiquense, UAM Xochimilco, Ferrocarriles Nacionales de México.
- Macías, C. (2009). "Cancún y el Caribe mexicano: los avatares de una marca turística global". En C. Macías y R. Pérez (eds.) *Cancún: los avatares de una marca turística global*. México, DF: Bonilla Artigas Editores, Universidad de Quintana Roo, Conacyt.
- Macías, C. y R. Pérez (eds.) (2009). *Cancún: los avatares de una marca turística global*. México, DF: Bonilla Artigas Editores, Universidad de Quintana Roo, Conacyt.
- Maldonado, G. (1990). "La CORFO de cara a los '90", *El Mercurio*, Santiago de Chile, 23 de diciembre.
- Marichal, C. (2003). "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, 72: 12-21.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Muñoz, O. (1977). "Estado e industrialización en el ciclo de expansión del salitre", *Colección de Estudios CIEPLAN* 6(20).
- Muñoz, O. (1986). *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*. Santiago: CIEPLAN.
- Orea, M. (2004). "Gigante del sureste" (entrevista a Andrés García Lavín), *Revista Latitud* 21, 2(19): 28-33.
- Ortiz Mena, A. (2000) *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Ribeill, G. (2004). "Enterprises et services publics "à la française": permanences et ambiguïtés d'un modèle hybride à l'épreuve de la longue durée". En C. Bouneau y A. Fernandez (eds.) *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*. Bordeaux: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.
- Rodrik, D. (1996). "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, 34: 9-41.
- Rogozinski, J. (1993). *La privatización de empresas paraestatales*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, R. (2009). "Política municipal y desarrollo urbano de un modelo turístico. Cancún: 1975-2002". En C. Macías y R. Pérez (eds.) *Cancún: los avatares de una marca turística global*. México, DF: Bonilla Artigas Editores, Universidad de Quintana Roo, Conacyt.
- Rougier, M. (2008). "Las actividades empresariales del Estado durante la sustitución de importaciones en América latina: un ensayo de interpretación conceptual", Ponencia presentada al IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia: 9-12 de septiembre.
- Sánchez, J. J. (2009). "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y Política Pública*, 17(1): 67-105.

- Tamayo, J. (1992). "Las entidades paraestatales en México: origen, evolución y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, 82: 297-317.
- The Economist* (2012). "New Masters of the Universe. Special Report: State Capitalism". 21 de enero.
- Toninelli, P. A. (ed.) (2000). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Torres, R. (2003). "Linkages between tourism and agriculture in Mexico", *Annals of Tourism Research*, 30(3): 546-566.
- Unger, K. (1985). *Competencia monopólica y tecnológica en la industria mexicana*. México, DF: El Colegio de México.
- Villarreal, R. (2000). *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macro industrial y financiero (1929-2000)*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Waterbury, J. (1999) "The Long Gestation and Brief Triumph of Import-Substituting Industrialization", *World Development*, 27(2): 323-341.

8. ESTADO, EMPRESAS PÚBLICAS Y DESARROLLO EN COSTA RICA: UNA MIRADA DE LARGA DURACIÓN (1850-2013)

Alberto Cortés Ramos

Introducción

En el presente capítulo se analiza la forma en que Costa Rica ha construido a lo largo de su historia una matriz de instituciones y empresas públicas que ha configurado una forma muy particular de intervención del Estado, así como un estilo de desarrollo específico, que lo ha diferenciado del resto de la región centroamericana.

En términos generales, cuando se estudia la experiencia costarricense, el énfasis se pone en la política pública más que en el operador de la misma. En este texto se pondrá el énfasis del análisis en la creación y trayectoria de los actores institucionales estratégicos (empresas e instituciones públicas) que se han constituido en sectores estratégicos para el desarrollo nacional, poniendo particular énfasis en los períodos *desarrollista* (1949-1980) y *neoliberal* (1980-2013).

El aparato institucional costarricense en el contexto centroamericano

A manera de contextualización, habría que empezar por indicar que la matriz de empresas e instituciones públicas del Estado costarricense es la más grande y compleja de la región centroamericana.¹ En un importante esfuerzo de comparación desarrollado en el *Informe Estado de la Región* de 2010 (Programa Estado de la Nación, 2011), se señalan algunos datos significativos sobre lo que el estudio denomina como aparato institucional y el presupuesto público del mismo.

Para comenzar, en 2009 habían 968 entidades o instituciones públicas en Centroamérica: 276 en Costa Rica, 102 en Belize, 121 en Guatemala, 162 en El

1 En este caso, es apropiada la caracterización propuesta por ESAPAC (1966), que señala que no es posible una definición exacta del término “empresa pública”. Se le considera una agencia de carácter industrial, comercial o financiero, parcial o totalmente poseída y sustancialmente controlada por el Estado. Esta definición excluye a entidades con fines sociales superiores, como las universidades o instituciones de seguridad social y las empresas particulares que trabajan bajo la supervisión del Estado. Esta definición original no incluye a las empresas públicas pertenecientes a gobiernos locales. En este artículo no se comparte esa exclusión.

Salvador, 92 en Honduras, 104 en Nicaragua y 111 en Panamá. Es decir, Costa Rica concentraba casi un 30% del total de las instituciones públicas de la región. En relación al presupuesto que administran estas entidades, el peso de Costa Rica es aún mayor, pues concentra el 43,8% del total de la región (la muestra del estudio es limitada porque solo tuvieron acceso al 58% del total de las entidades). Para dar una mejor idea de lo que esto significa, los Estados con mayor población de la región, Guatemala (13%) y El Salvador (11%), tienen presupuestos que equivalen a cerca de la mitad del costarricense (Programa Estado de la Nación, 2011). Es importante tener presente que en términos de población, Costa Rica, con sus poco más de 4,7 millones de habitantes, representa cerca del 10% del total de la población centroamericana (45,5 millones).

Un tercer aspecto a destacar de esta contextualización regional es el carácter más o menos complejo de los aparatos institucionales de los Estados centroamericanos, definidos a partir del tipo de servicio que brindan. De nuevo, en este punto también se destaca la densidad o complejidad del aparato institucional costarricense, tanto por la diversidad de actividades que atiende, como por el número de instituciones en actividades consideradas de servicio económico, social y ambiental (Programa Estado de la Nación, 2011).

El último dato que interesa compartir es el período de creación de las instituciones o entidades públicas en la región. Una tendencia evidente es que, en general, los aparatos institucionales centroamericanos son relativamente jóvenes, pues la mayoría de las entidades estatales fueron creadas en los últimos 20 años. También destaca el hecho de que permanecen en actividad muy pocas entidades creadas en el siglo XIX. En el caso costarricense, la mayor parte de las instituciones y empresas públicas fueron creadas en los últimos 60 años, como será discutido con mayor detenimiento en los siguientes secciones (Programa Estado de la Nación, 2011).

Un punto final a mencionar en este apartado es la confirmación de la diferencia costarricense en términos de desarrollo de un Estado de bienestar con la creación y expansión de una importante matriz de empresas públicas. Ello explica en gran medida el nivel de desarrollo diferenciado que logró este país con respecto al resto de los países de la región centroamericana.

Trayectoria de las empresas públicas en Costa Rica

Costa Rica es un país con una trayectoria particular en términos del desarrollo de lo que Mann (1984) denomina un aparato público o institucional con una gran capacidad infraestructural o funcional. Esa característica se ha configurado como una tendencia de larga duración. Desde muy temprano, después de la independencia en 1821, el Estado costarricense inició acciones de intervención en actividades estratégicas diversas: desarrollo de infraestructura vial (camino, concesión de ferrocarriles), constitución de monopolios como el del tabaco (González, 1984), o apoyo al desarrollo del café como principal producto de exportación.

La creación de instituciones y empresas públicas (1850-1948)

Tan temprano como en 1850, en el período caracterizado como *patriarcal*, el Estado costarricense creó la Fabrica Nacional de Licores (FANAL) con el objetivo de controlar la producción de aguardiente, incrementar las rentas públicas e impulsar la agricultura de la caña. Esta empresa pública, con carácter de monopolio, sigue existiendo aunque en la actualidad, en el marco de la lógica neoliberal, se intenta otorgar su gestión en concesión al sector privado (FANAL, 1998).

En la segunda mitad del siglo XIX hubo mucho accionar del Estado, pero poca creación de empresas o instituciones públicas. Esto cambió en las primeras cuatro décadas del siglo XX, coincidiendo con un período de alta conflictividad social, con transformaciones en el mundo laboral que incluyó la creación de los primeros sindicatos, empezando por los del enclave bananero en la vertiente Caribe, y también el surgimiento en el plano político de nuevas corrientes políticas progresistas y de izquierda, incluyendo la fundación del Partido Comunista en 1932 (Sánchez, 2004).

En este interregno, dentro del denominado período *liberal*, en parte como consecuencia de la crisis del 29 en los Estados Unidos y en parte como producto de la creciente polarización social que vivía el país, se desarrolló una importante actividad del Estado costarricense en distintos ámbitos de la vida nacional. Como lo señala Hidalgo Capitán (2013), se promovió un programa de obras públicas para atenuar el desempleo y también se produjo una ampliación del aparato institucional.

Una de las áreas de intervención fue la actividad financiera. Aunque hubo varios intentos de creación de un banco estatal desde 1850, estos no prosperaron. No fue sino hasta 1914 que se concretó tal iniciativa, con la creación del Banco Internacional de Costa Rica durante el gobierno de Alfredo González Flores. Este banco estuvo enfocado de manera prioritaria a otorgar crédito a los pequeños agricultores y el financiamiento cafetalero (Quesada, 2008; Rovira Más, 1990). Es importante señalar que el presidente González Flores había intentando negociar un banco mixto con los grupos de la oligarquía cafetalera, pero estos se opusieron. Ello hizo que el presidente lo aprobara por decreto, con carácter totalmente público. En 1936, esta entidad se transformó en el banco central del país, asumiendo la función de ente emisor y director de la política monetaria y crediticia. En ese período cambia su nombre a Banco Nacional de Costa Rica. Se considera esta decisión como el primer esfuerzo real de democratización del crédito desde el Estado, que luego sería ampliado con la nacionalización bancaria en 1949 (Gil Pacheco, 1982; Mora, 1999).

Otro ámbito de intervención del Estado fue el campo de los seguros. En 1915, durante el gobierno de González Flores, se empieza a discutir la necesidad de establecer un monopolio de seguros y también se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo, cuya administración se le concede al recién establecido Banco In-

ternacional de Costa Rica. En 1919 se presentó un proyecto de ley para crear el monopolio de seguros, con argumentos que evidenciaban una nueva concepción del Estado y que rompían con el modelo liberal. Esta visión se inspiraba en ideales de corte socialista provenientes de sociedades europeas y de países de avanzada del Cono Sur, como Chile y Uruguay (Monge, 1994). Una cita de la justificación da una idea del clima social y político que prevalecía en el momento de la formulación de la propuesta: “La principal función del Estado es proteger a sus asociados, especialmente a los más débiles, contra el avance de los poderosos, y también de las deficiencias e incapacidades que puedan dificultar su actuación en la colectividad” (citado en Monge, 1994: 274).

Se inscribe este proyecto en una orientación nacionalista y de defensa de la soberanía del país, que procuraba aumentar la independencia económica, recuperando los ahorros de la comunidad. Esto se lograría brindando protección a aquellos trabajadores que sufrían accidentes de trabajo, así como otorgar auxilio a sus familiares en caso de fallecimiento del trabajador. Este caso es ilustrativo de las posiciones de quienes representaban los intereses privados y de las aseguradoras internacionales con presencia en el país, así como y de quienes desde el gobierno impulsaban la tesis de aprobar el monopolio público de seguros, proponiendo superar la concepción del Estado mínimo liberal prevalente. En ese debate, el entonces Secretario de Hacienda hizo una defensa robusta de que el Estado debía incursionar en una industria privada si ello era necesario para que privara el interés colectivo sobre el individual, afirmando que “el fin social no es el individuo sino la comunidad”. Los impulsores de la iniciativa evidenciaron un claro conocimiento de lo que, sobre esta actividad específica estaba ocurriendo a nivel internacional. De hecho, al rebatir los argumentos de la oposición al proyecto, que sostenían que el Estado no podía asumir esta actividad por su desconocimiento y, peor aun, porque nuestra “propia raza” no era capaz de llevarla a buen término (Monge Alfaro, 1994: 299), el ministro citó los ejemplos de Dinamarca, Nueva Zelanda, Suecia, Noruega, Suiza y la ya entonces progresista República Oriental de Uruguay.

Finalmente, en el año 1924, se aprobó la ley de creación del monopolio estatal de los seguros, dando nacimiento al Banco Nacional de Seguros, que luego se transformaría en el Instituto Nacional de Seguros (INS) en 1948, como parte de la creación del régimen de instituciones autónomas del Estado.

En este mismo período, poco antes de entrar al período de transición y reforma social que se desarrolló entre 1940 y 1948, se creó en 1933 el Instituto de Defensa del Café, con el objetivo de regular las relaciones entre productores y beneficiadores. De nuevo, se trata de una intervención del Estado frente a la contracción de la economía por la crisis internacional, que tuvo un impacto recesivo con gran impacto en el sector cafetalero, en particular entre los pequeños productores que sufrían no solo la contracción de su mercado de exportación, sino también la presión del grupo de beneficiadores para mantener los precios bajos. Ello

generó un conflicto entre ambos grupos y el gobierno entró a mediar. El conflicto prosiguió dentro del Instituto que, tiempo después, se terminó convirtiendo en un mecanismo controlado por el sector financiero (Acuña Ortega, 1985).

En términos de desarrollo de la matriz empresarial-institucional del Estado, con esta acción se cierra el período liberal y se inicia una coyuntura de transición y reforma social entre 1940 y 1948. En este período no se crean muchas instituciones o empresas públicas nuevas, particularmente en el campo económico. Sin embargo, se crearon dos de las instituciones públicas más importantes en términos de su impacto social: la Universidad de Costa Rica (UCR) en 1940 —52 años después de haberse clausurado la Universidad de Santo Tomás en 1888— y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en 1943. Ambas instituciones han tenido una enorme gravitación en el desarrollo social y cultural del país, contribuyendo a democratizar la salud y la educación universitaria. Pero a pesar de los profundos cambios que acontecieron en la intensa década de 1940 hubo pocas transformaciones institucionales (Hidalgo Capitán, 2003).

Del 48 al boom institucional desarrollista (1948-1980)

Si durante los ocho años del interregno reformista se crearon pocas instituciones públicas, el empuje creativo no se hizo esperar después de la guerra civil del año 1948. El grupo triunfador, de orientación socialdemócrata, encabezado por José Figueres Ferrer impulsaría desde la Asamblea Constituyente (1949) la creación de instituciones autónomas y empresas públicas. Es decir, llegó al poder un grupo que creía en el Estado y que durante varios años había estudiado la realidad nacional con el objetivo de proponer transformaciones institucionales que permitieran impulsar una modernización económica y política del país. En este grupo habría que incluir no solo a don José *Pepe* Figueres y el Partido Social Demócrata, que constituiría la base del Partido Liberación Nacional (PLN, creado en 1951), sino también al Centro de Estudios para los Problemas Nacionales (CEPN), encabezado por el gran intelectual y futuro Rector de la UCR, Lic. Rodrigo Facio (Quesada, 2008).

Este nuevo grupo hegemónico, de orientación reformista, propuso la creación de una amplia matriz de instituciones autónomas y empresas del Estado, impulsando la intervención pública en el ámbito económico en una perspectiva de industrialización (Sojo, 1984; Hidalgo Capitán, 2003). Las nuevas instituciones fueron creadas con una amplia autonomía administrativa y financiera frente al gobierno central para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos (Jiménez, 1987). En términos estratégicos, la decisión de crear empresas públicas e instituciones autónomas nunca fue neutral. El nuevo grupo hegemónico, vencedor de la breve pero definitiva guerra civil, representaba a las capas medias y a la pequeña burguesía e intentaba, por un lado, ampliar su base social y económica y, por otro lado, debilitar de manera significativa a la oligarquía cafetalera y los grupos económicos dominantes hasta ese momento (Sánchez, 2004).

Una de las decisiones de mayor impacto estratégico por parte de la Junta de Gobierno encabezada por el grupo vencedor de la guerra civil fue la nacionalización de los bancos privados; a saber, el Banco Anglocostarricense (BAC), el Banco de Costa Rica (BCR) y el Banco de Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) junto con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR). De esta manera, se creó el sistema de banca comercial pública que controlaría las cuentas corrientes y de ahorro, medida que buscaba colocar el crédito al servicio de la modernización capitalista de la agricultura y del desarrollo industrial (Sojo, 1984).

La Junta también transformó el Instituto de Defensa del Café en la Oficina del Café como una institución semiautónoma adscrita al Ministerio de Economía; aumentó la autonomía del Consejo Nacional de Producción (CNP) para fomentar la producción agrícola para el mercado interno y creó el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para garantizar la producción y control de la energía eléctrica. Posteriormente, el ICE también asumiría el monopolio de las telecomunicaciones (Higalgo Capitán, 2003; Chavez y Cortés Ramos, 2013).

Las acciones de la Junta y de la Asamblea Nacional Constituyente abrirían un ciclo de expansión de la actividad del Estado que se extendería durante las siguientes tres décadas del período desarrollista. En 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con carácter de institución autónoma, dándosele los instrumentos para atender la provisión de vivienda de interés social, así como la planificación física territorial de ciudades primarias, intermedias y otros centros menores en todo el territorio nacional.

En 1955 se creó el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) como entidad rectora en materia turística, con el propósito principal de incrementar el turismo en el país, promoviendo la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas, así como facilitar y vigilar la actividad privada de atención al turismo. También se creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), en 1961, para atender el tema de la presión campesina por el acceso a la tierra y la creciente conflictividad en el mundo rural. Este instituto luego se transformaría en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en el año 1982.

Otras instituciones autónomas importantes fueron las orientadas al desarrollo de regiones particulares. En 1963 se creó la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, que se financiaría con el manejo del monopolio portuario en Puerto Moín, el principal puerto del país. Esta institución tenía como objetivo impulsar el desarrollo económico y social de la región caribe. Quedan por mencionar muchas más, como la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE, en 1974) y la empresas Radiográfica de Costa Rica (RACSA, en 1964), entre varias otras (Hidalgo Capitán, 2003).

Durante el período 1948-1979 se crearon 113 instituciones descentralizadas. No todas estas entidades tenían condición de autónomas, algunas eran semiautónomas y, por tanto, con mayor vinculación con el gobierno central (Jiménez,

1987). Este crecimiento en el tamaño de la matriz de empresas públicas e instituciones autónomas generó varios resultados importantes en décadas de expansión continua: ampliación generalizada de la cobertura y la calidad de los servicios públicos, mejora de los indicadores sociales y peso importante del empleo público en la población económicamente activa engrosando las capas media y reduciendo la pobreza. Como lo señala Cerdas Cruz (2001), al inicio de proceso de transformación económica y social el Estado pasó a brindar todo tipo de servicios, tales como el desarrollo de vías de comunicación, la construcción de proyectos energéticos y la extensión de los servicios educativos por todo el país. Al mismo tiempo, el Estado se convirtió en un gran empleador al servicio de la clientela electoral del partido gobernante, en un mecanismo de ascenso social y económico, y en un gran mercado de bienes y servicios altamente condicionado por consideraciones político-electorales.

El impacto social de estas transformaciones también pasó a ser evidente. Por ejemplo, en términos de la distribución del ingreso, Costa Rica avanzó en equidad a lo largo del período desarrollista, como lo muestra el índice Gini al pasar del 0,5 en 1961 a 0,42 en 1977. En lo que respecta a los niveles de pobreza, se redujeron de manera significativa, pasando de 50,3% de la población en 1961 al 18,5% en 1977. Como lo ha señalado Hidalgo Capitán (2003), esto fue producto de una combinación de políticas públicas que, en relación a la matriz que nos interesa, incluyó la generación de empleo público, desarrollo de infraestructuras básicas y ampliación del acceso de los servicios públicos con tarifas subsidiadas.

A finales de 1960, habían aumentado las críticas al régimen de autonomía que manejaban estas empresas e instituciones, básicamente bajo dos criterios: por un lado, la excesiva dispersión y desarticulación de la política pública que había generado el aumento del número de entidades estatales y, por otro lado, el hecho de que el Poder Ejecutivo no podía ejercer un control sobre la orientación y las acciones de todas estas instituciones, que estaban a cargo de áreas estratégicas para el país. Como consecuencia de las críticas, en 1968 se aprobó una modificación constitucional al artículo 188, reafirmando la “independencia” administrativa de las instituciones autónomas (Jiménez, 1987; Hidalgo Capitán, 2003). La contradicción discursiva era evidente, ya que la norma subordinaba políticamente estas entidades al Poder Ejecutivo. Sin embargo, el giro centralista no culminó con la reforma constitucional; durante el siguiente gobierno de *Pepe* Figueres, entre 1970 y 1974, se impulsaron dos nuevas leyes que debilitaron fuertemente el régimen de autonomía en la gestión de estas entidades públicas. La primera fue la ley conocida como 4/3 de 1970, que repartía la integración de las juntas directivas entre los dos grupos mayoritarios, en esa proporción. La segunda norma fue la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974, que reforzó el poder de la Presidencia de la República asignándole la potestad de nombrar las juntas directivas de estas entidades (Rovira, 1987).

Estas medidas, que supuestamente iban a resolver el problema de la descoordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas, y que reduciría la dispersión en el accionar de estas últimas, terminó generando otro tipo de problemas en la gestión: por un lado, una excesiva partidización de los equipos de conducción ejecutiva de las instituciones, nombrados por la Presidencia de la República; por otro lado, contradicciones y conflictos en la gestión interna, entre la presidencia ejecutiva y la gerencia, debilitando la efectividad del cumplimiento de los objetivos de estas instituciones (Jiménez, 1987; ICAP, 1987).

En referencia a la Ley 4/3, se ha señalado que esta norma buscaba unir por medio de los partidos lo que se había independizado por la estructura y el funcionamiento de las instituciones descentralizadas y que por eso no pudo tocar el fondo de la cuestión, incluyendo los intereses burocráticos existentes. La reforma, habría sido un intento de privilegiar funciones y personas con perspectiva electoral, reforzando el carácter feudatario de las instituciones autónomas (Cerdas Cruz, 1979).

Paralelo a ese proceso de debilitamiento de la independencia de las entidades autónomas, Costa Rica alcanza el clímax de expansión del sector estatal en el período 1970-1978, con el desarrollo de la Corporación para el Desarrollo S.A. (CODESA). Las empresas creadas en el marco de esta Corporación representaron el mayor avance en términos de crear lo que se denominó, en el debate teórico de la época en el país, un *capitalismo de Estado*.

En un inicio, durante el último gobierno de don *Pepe* Figueres (1970-1974), en una coyuntura de ralentización económica debido al entorno de crisis internacional, se pretendía impulsar el apalancamiento financiero y técnico desde el Estado, por medio de CODESA, de actividades económicas en las que el sector privado no arriesgaría su capital. El nuevo modelo era concebido como una fórmula que combinaba la empresa privada con la participación estatal. De hecho, en casos planteados a partir de 1972, el Estado pasaba a contribuir dos terceras partes del capital y el sector privado aportaba el resto. Esta iniciativa respondía a una clase de *empresarios políticos*, de los que Figueres Ferrer era el mejor representante.

Sin embargo, había contradicciones dentro del mismo PLN sobre la orientación y el alcance de este proyecto. La disputa era entre los *empresarios políticos* —quienes habían hegemonizado la conducción hasta ese momento— y los *políticos empresarios*, un nuevo grupo en ascenso encabezado por Daniel Oduber y que representaba los intereses de la nueva burocracia estatal, vinculada a las instituciones autónomas y al sector público en general (Cerdas Cruz, 1979; Sojo, 1984; Doryan, 1990). Cuando Daniel Oduber es electo como presidente en 1974, consolida rápidamente la estrategia de desarrollar CODESA como expresión del Estado empresario, impulsando grandes inversiones financiadas con recursos públicos y también impulsando de manera directa la creación de empresas

(por ejemplo, para la producción de cemento y azúcar) que competían de manera directa con el sector empresarial privado. A ello habría que agregar que CODESA funcionaba bajo el marco legal privado y no tenía control de la Contraloría General de la República. Aparte de la falta de control, que permitió situaciones de corrupción, otro aspecto que generó críticas fue la gran cantidad del crédito que absorbió, que ponía en desventaja al sector productivo en este campo también. Debe recordarse que en ese momento el otorgamiento de crédito era monopolio público. En 1976 el gobierno rompió con el sector privado por estas discrepancias y decidió acelerar la creación de empresas con participación exclusiva del Estado. Fue la primera ruptura seria entre el PLN y el sector empresarial (Doryan 1990). Los sectores en los que se desarrolló la nueva presencia estatal fueron: minería y extracción; agropecuario industrial; de transformación (metales, maderas); transporte; pesca; mercadeo y servicios y financiero. En cada uno de estos sectores el Estado controlaba más de una actividad y varias empresas (Cerdas Cruz, 1979).

En el año 1978 Rodrigo Carazo Odio ganó la presidencia de la República, a la cabeza de la Coalición Unidad. Aunque había señalado durante su campaña electoral que reduciría la participación del Estado por medio de CODESA, la correlación de fuerzas externas y al interior de su misma coalición impidió que se redujera el tamaño y el peso de la corporación. La privatización de CODESA se daría en el marco de la nueva estrategia de desarrollo neoliberal que se iniciaría después de la crisis del período 1980-1982 (Doryan, 1990).

Ajuste estructural, neoliberalismo y reforma del Estado (1980-2013)

La denominada *crisis de la deuda externa*, de inicios de la década de 1980, tuvo un fuerte impacto en Costa Rica. Como la mayoría de los países latinoamericanos y de la periferia, la nación centroamericana fue forzada a implementar un ajuste estructural en el marco del conocido *Consenso de Washington* (Ferraro Castro, 1998). Dada la compleja situación geopolítica del entorno centroamericano y caribeño en las décadas pasadas, en particular marcada por el interés estratégico de Estados Unidos en exhibir a Costa Rica como “vitrina democrática” frente a la Revolución Sandinista en Nicaragua, los gobiernos tuvieron margen para aplicar lo que se conoció como un *ajuste heterodoxo* en vez de uno ortodoxo o de choque, como los que aplicaron el resto de los países de la región (Rovira, 1987; Doryan, 1990).

Los programas de ajuste estructural no estaban orientados solamente a lograr el equilibrio financiero o comercial del Estado: eran parte de un proceso de reestructuración global que tuvo efectos en la forma de organización del Estado y la sociedad costarricense. Se trataba de impulsar un nuevo modelo de desarrollo funcional a las necesidades predominantes del mercado mundial, caracterizado por la reorientación de la estructura productiva hacia las exportaciones para obtener las divisas necesarias para el pago de la deuda externa, pero además implicaba una modificación profunda de las instituciones e incluso de los valores predominantes

en la estrategia de desarrollo anterior. “No se trata simplemente de un reacomodo de los factores de la producción, sino de toda una reestructuración de la sociedad, con consecuencias negativas en términos de equidad en la distribución de la riqueza, y, en general, en la democratización del país” (Rojas Bolaños, 1990: 5).

Parte de esa transformación implicó una nueva forma de concebir lo público, lo político, las políticas públicas y sociales, el Estado y su matriz de instituciones y empresas públicas. Para los ideólogos costarricenses del ajuste neoliberal, el mercado era el instrumento fundamental para resolver los problemas y el principal mecanismo de intermediación social. La gestión de este grupo de poder desde el gobierno estuvo orientada a mercantilizar la lógica de funcionamiento del sector público, cuando no trasladarlo a la esfera privada. En el caso costarricense, en un primer momento, el proceso de ajuste estructural implicó una reestructuración del aparato estatal y de la lógica de funcionamiento de lo público, al menos en tres niveles interrelacionados:

En primer lugar, la creación de condiciones para la reorientación de la estructura productiva hacia las exportaciones no-tradicionales. Ello incluyó el establecimiento de condiciones legales e incentivos fiscales para la inversión extranjera (zonas francas, por ejemplo) y para los sectores que se orientaran a las exportaciones no-tradicionales a terceros mercados.

En segundo lugar, la reestructuración de los mecanismos de ingresos del Estado y la reorientación del gasto público. En lo que respecta a los ingresos, la nueva lógica contemplaba al menos tres elementos: (a) un cambio en la estructura tributaria favoreciendo al capital en detrimento de los sectores asalariados; (b) una reestructuración de la estructura arancelaria que favoreció a los sectores exportadores y a la inversión extranjera y, a la vez, castigó a los antiguos sectores protegidos, con una reducción del proteccionismo arancelario sobre todo para el sector industrial y los pequeños y medianos agricultores vinculados a la producción de granos básicos (Trejos, 1993); y (c) la utilización de las tarifas de los servicios públicos para equilibrar el déficit financiero del gobierno, obligando a las instituciones autónomas que brindan los servicios a un alza constante de precios para habilitar posteriores transferencias de recursos al Ejecutivo. Este último punto implicaba que se pasaban a utilizar las tarifas de los servicios públicos con una lógica fiscalista, distorsionando la misión de las empresas públicas e instituciones autónomas que funcionaban con una lógica orientada hacia el cumplimiento de objetivos sociales —ampliación de cobertura, calidad de los servicios, subsidios— y no hacia la generación de excedentes (Rojas Bolaños, 1990; Trejos, 1993; Jiménez, 2000).

En tercer lugar, la reestructuración de la matriz institucional y de empresas públicas y la reorientación del gasto público. Con el ajuste estructural no sólo los mecanismos de obtención de ingresos para las finanzas públicas adquirieron un carácter más regresivo, sino que además la tendencia de manejo del gasto público fue reducir el gasto social. En un primer momento, por medio de la disminución

de los presupuestos de las instituciones vinculadas al sector social: salud, educación y bienestar social (Rojas Bolaños, 1990). En un segundo momento, en el período 1990-1994, adquirió fuerza el discurso de la focalización del gasto social en favor de los que menos tienen (Valverde, 1993).

En lo que respecta a la reestructuración de la matriz de empresas públicas, ello se implementó de dos maneras en la etapa inicial.

- Primero, refuncionalizando las instituciones de carácter social o estratégico que se desarrollaron con la anterior estrategia. El objetivo principal de esta reestructuración era ponerlas a funcionar bajo la lógica “eficientista” o mercantilizada, para que los servicios que operaban generaran ganancias o excedentes. El resultado fue el incremento del costo en los servicios básicos y el establecimiento de mecanismos de ajuste automático en éstos.
- Segundo, privatizando instituciones públicas o trasladando al sector privado parte de las funciones que desarrollan estas instituciones. De hecho, CODESA fue totalmente privatizada. Sin embargo, en el período inicial todavía estaba en discusión cuales serían las entidades públicas que se privatizarían, en cuales se rompería el monopolio estatal y cual sería el alcance de la privatización (Trejos, 1993).

Desde finales de la década de 1980, los grupos de poder y los gobiernos del bipartidismo empezaron a ensayar posibles estrategias a desarrollar para lograr la privatización de las instituciones y empresas públicas que consideraban estratégicas para la consolidación de nuevos ejes de acumulación, en el marco del proceso de transnacionalización que estaba profundizándose en el país. En la práctica, se plantearon dos rutas principales: por un lado, la de la privatización de la institución autónoma o empresa pública y, por otro lado, la de la liberalización del sector estratégico y la mercantilización del operador público.

La primera no resultó viable, excepto para las empresas del *holding* CODESA. En general, los grupos de poder y los distintos gobiernos intentaron justificar, en distintos momentos, la necesidad de la venta de las empresas públicas (se les denominó “activos públicos”). Por ejemplo, la Comisión de ex Ministros de Hacienda propuso en el año 2002, como solución del problema urgente del déficit fiscal y el supuesto exceso de crecimiento del aparato público, la posibilidad de vender activos del Estado.

Cuando se intentó aprobar la privatización de una empresa pública emblemática, el Instituto Costarricense de Electricidad, con un proyecto de ley conocido como *el Combo del ICE* (2000) que eliminaba tanto el cuasi-monopolio público de la electricidad como el monopolio de telecomunicaciones, se generó una de las mayores movilizaciones de protesta que haya conocido el país en las últimas décadas. La protesta fue de tal alcance, que obligó a la Asamblea Legislativa a revertir la aprobación que había hecho de la misma por una mayoría de más de dos terceras partes (Cortés Ramos, 2009; Chavez y Cortés Ramos, 2013).

En cambio, la estrategia de liberalización, conocida en Costa Rica como *apertura*, resultó ser una estrategia mucho más efectiva para los grupos de poder. El primer caso exitoso fue la liberalización del sector financiero en el año 1983, con la consecuente ruptura del monopolio bancario en el manejo de las cuentas corrientes y las cuentas de ahorro. Este proceso de liberalización culminó en 1994, durante el gobierno de José María Figueres (hijo de don *Pepe*), con la apertura total del sector financiero y el ingreso de bancos privados nacionales y extranjeros. En el caso de los bancos comerciales del Estado, si bien siguen manejando la mayor parte del crédito nacional, funcionan con una lógica claramente mercantil y no de desarrollo. Estas transformaciones se legitimaron con el discurso de la modernización del sistema financiero y de un mejor servicio.

Si bien es cierto que la estrategia liberalizadora ha resultado efectiva para los grupos de poder, también es cierto que las instituciones autónomas y empresas públicas siguen gozando de un alto apoyo social y prestigio en la opinión pública, tal y como lo evidencian diversas encuestas (Cortés Ramos, 2009). Era previsible que en los casos del ICE y del INS la liberalización generaría amplias resistencias sociales. Por ello, los grupos de poder y sus representantes en el gobierno incorporaron la liberalización de las telecomunicaciones y los seguros en los contenidos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR en inglés, o TLC, como se le llama en Costa Rica). Este tratado fue llevado a referendo y el resultado fue favorable a la aprobación del TLC (51% a favor, 48% en contra), lo que obligó a liberalizar ambos sectores.

Evidentemente, la liberalización de servicios estratégicos en un contexto de transnacionalización y liberalización comercial obliga a una transformación interna de las instituciones autónomas y empresas públicas. Entre otros aspectos, el TLC impone la eliminación de subsidios, el trato equitativo de empresas nacionales y extranjeras, y la obligación de que las empresas públicas operen con criterios mercantiles o de generación de excedentes, en el marco de un proceso de *corporatización* que transforma el servicio de bien público en mercancía (véase el capítulo de David McDonald en este mismo volumen).

A ello debe agregarse que desde 1990, bajo el discurso de la Reforma del Estado, se han ido introduciendo modelos de gestión, legislación y políticas que han tendido a debilitar a los actores institucionales del sector público, a la vez que se genera un nicho de mercado para los agentes privados del sector correspondiente. Así ha sucedido con la CCSS, que introdujo la compra de servicios a los operadores privados de salud, que terminaron siendo más costosos que si se hubieran mantenido dichos servicios en la Caja. Lo mismo sucedió con las leyes 7200 y 7508 relacionadas con la cogeneración privada de electricidad. Esta legislación obliga al ICE a comprar la energía a los generadores privados a precios más altos que los propios, debilitando financieramente al ICE y creando un nicho de mercado para los operadores privados. Algo similar ha ocurrido con el desarrollo de

infraestructura vial, en que se aprobó la ley de concesión de obra pública a la vez que, de manera progresiva, se debilitaba la capacidad de construcción de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

No es casual que, después de tres décadas de hegemonía del proyecto neoliberal se haya dado un deterioro de los servicios públicos, un aumento en el número absoluto de familias en situación de pobreza, un aumento del desempleo y un aumento de la desigualdad en el país.

Conclusiones

En este capítulo se ha presentado una periodización del papel del Estado en las actividades estratégicas, evidenciando que Costa Rica ha seguido un patrón atípico en relación al resto de países centroamericanos, asumiendo una actitud pragmática con respecto a la creación de institucionalidad pública. Ello fue así desde muy temprano, desde inmediatamente después de la independencia. Sin embargo, después de un largo período de dominio liberal en el siglo XIX e inicios del siglo XX, la acumulación de malestar y conflictividad social termina canalizándose en la convicción de que era necesario que el Estado asumiera un rol más importante en el desarrollo nacional. Esta visión se inició con la creación de importantes instituciones en el período 1940-1948, pero se aceleró después de la guerra civil con la creación de una matriz de empresas públicas e instituciones autónomas en una gran variedad de actividades estratégicas durante el período conocido como desarrollista (1948-1980).

Este proceso no fue ajeno a la conflictividad social. El régimen de instituciones autónomas generó contradicciones y conflictos, que se intentaron subsanar por medio de la reducción de su independencia ante el Poder Ejecutivo. Así, en el pico de mayor estatismo de la historia nacional, con la ampliación de empresas públicas y la creación de CODESA, el gobierno central reforzaba el centralismo y el control de las primeras a través de la aprobación de la ley 4/3 y la ley de presidencias ejecutivas, consideradas hoy parte sustancial de la problemática que afecta a las empresas públicas.

Sin embargo, la visión estatista entró en crisis en la década de 1980 y fue sustituida por la visión neoliberal, que parte de la premisa de que lo público es por definición negativo. Como consecuencia lógica, durante el período que se inició en la penúltima década del siglo pasado, se intentó privatizar las instituciones y empresas públicas y, cuando no se pudo, se optó por liberalizar el sector, bajo el argumento de que la competencia era lo mejor para los usuarios. Asimismo, se aprovechó el TLC para terminar de romper los monopolios estratégicos de telecomunicaciones y seguros. Aunque en la práctica esta visión no ha satisfecho sus promesas y más bien el balance es negativo, no resulta clara la visión alternativa ante el debilitamiento de lo público. Desde el punto de vista del autor, es necesario conocer y debatir en América Central las experiencias de recuperación de lo público que están desarrollándose en países del Cono Sur, en particular en Uruguay y Brasil. Recuperar *una visión que crea en lo público* es, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos para de futuro para la sociedad costarricense.

Referencias

- Acuña Ortega, V.H. (1985). "Clases sociales y conflicto social en la economía cafetalera costarricense. Productores contra beneficiadores: 1932-36". *Revista de historia* (suplemento): 181-206.
- Cerdas Cruz, R. (2001). "Costa Rica desde 1930". En L. Bethell (ed.) *Historia de América Latina. Política y sociedad desde 1930*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Cerdas Cruz, R. (1979). "Del Estado intervencionista al Estado empresario". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 15: 81-97.
- Chavez, D. y A. Cortés Ramos (2013). "Una empresa pública excepcional en una socialdemocracia en crisis: el ICE de Costa Rica". *Revista de Gestión Pública*, próximo número, en prensa.
- Cortés Ramos, A. (2009). *Coyuntura y política en Costa Rica (1998-2008)*. San José: Editorial Perro Azul - CIEP.
- Doryan, E. (1990). *De la abolición del Ejército al Premio Nobel de la Paz*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- ESAPAC (1966). *Las empresas públicas del istmo centroamericano*. San José: ESA-PAC.
- FANAL (1998). *145 Años Fanal*. San José: Fabrica Nacional de Licores (FANAL).
- Ferraro Castro, F. (1998). *Estado y Desarrollo: el caso de Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa.
- Gil Pacheco, R. (1982) *Ciento cinco años de vida bancaria en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- González, Y. (1984). "Continuidad colonial: el cultivo del tabaco". *Revista de Ciencias Sociales*, 27-28: 75-92.
- Hidalgo Capitán, A. (2003) *Costa Rica en evolución: política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- ICAP. (1987). *Temas sobre institucionalidad autónoma en Costa Rica*. San José: ICAP.
- Jiménez, W. (1987). *El Estado no tradicional: las instituciones autónomas*. San José: CICAP.
- Monge Alfaro, C. (1994). *Nuestra historia y los seguros*. San José: Ediciones Zuñiga y Cabal.
- Mora, J. (1999). "El Banco Popular y la sociedad costarricense. Una interpretación histórico-social". San José: mimeo.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica) (2011). *Cuarto informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación.
- Quesada, R. (2008). *Ideas Económicas en Costa Rica (1850-2005)*. San José: EUNED.
- Rojas Bolaños, M. (1990) *Ajuste estructural y desajuste social*. San José: CEPAS.
- Rovira Mas, J. (1990). *Estado y Política Económica en Costa Rica, 1948-1970*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Rovira Mas, J. (1987). *Costa Rica en los años ochenta*. San José: CRIES, ICADIS, Editorial Porvenir.
- Sánchez Sánchez, R. (2004). *Estado de bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. San José: EUNED.
- Serrano Pinto, G . (2004). *El TLC y los Seguros*. San José: Germán Serrano Pinto.
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*. San José: EDUCA.
- Trejos, M.E. (1993). “El PAE III: Continuación del Ajuste”. *Contribuciones*, 2, setiembre: 5-15.
- Valverde, J.M. (1993). *Integración o disolución sociocultural: El nuevo rostro de la política social*. San José: Porvenir.

9. PRESENTE Y FUTURO DE LA EMPRESA PÚBLICA: LA EXPERIENCIA CANADIENSE

Luc Bernier

Introducción

Las empresas públicas tienen una larga historia. En el Reino Unido, se produjeron varias nacionalizaciones entre los años 1919 y 1939 (Middleton, 1996: 342). El gobierno francés nacionalizó varias empresas después del final de la Segunda Guerra Mundial (Andrieu et al., 1987). En otros países de Europa, en América Latina y en las demás regiones del mundo también se crearon empresas públicas. No obstante, en las últimas décadas del siglo pasado los objetivos de muchas empresas fueron confinados a la rentabilidad económica (Bozec y Breton, 2003; Lucas, 2010), limitando aún más las razones para mantener la propiedad estatal diferenciada de la propiedad privada. El Banco Mundial argumentaba que las empresas públicas, en general, habían demostrado un desempeño deficiente y que la privatización sería la mejor solución (Shirley y Nellis, 1992). A partir de 1980 la privatización pasó a ser la tendencia dominante, hasta la crisis económica desatada en el año 2008, cuando regresaron las nacionalizaciones.

En base a la experiencia canadiense, en este capítulo se argumenta que las empresas públicas pueden ser instrumentos apropiados de política económica. La mejora de la gestión empresarial podría ser la solución para mantener a estas empresas en el sector público y con objetivos distintos a los puramente comerciales. En este texto nos concentramos en aspectos de la *gobernanza* de las empresas públicas, entendida aquí 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 (Bernier y Simard, 2007; Lynn et al., 2000). En Canadá, las empresas públicas no sólo se han utilizado para hacer frente a la reciente crisis global, sino que también responden a una larga tradición de intervención estatal en la economía más cercana a la tradición europea que a la estadounidense.

La autonomía y el control de las empresas públicas: un difícil equilibrio

En 1977 se realizó un congreso internacional que resultó en la publicación del libro sobre “la empresa pública y el interés público”. En el capítulo de conclusiones, Gélinas (1978: 14-24) destacó la importancia de balancear los requerimientos de autonomía de gestión de las empresas estatales y la necesidad de que éstas funcionen en el marco de políticas públicas orientadas por el interés general. Este ha sido un tema central sobre las empresas públicas desde su creación original y sigue siendo un problema a considerar en la actualidad (OECD, 2005).

El control es “la regulación de las actividades para garantizar la consecución de los objetivos de eficiencia y eficacia. Cuando las metas están claramente establecidas, el sistema de control está diseñado para reforzar los objetivos en base a la medición de los resultados y los costos” (Aharoni, 1986: 217). En el caso de las empresas públicas, a menudo la argumentación a favor ha sido difícil. Se ha dicho que, en la práctica, el control del gobierno, las decisiones de los administradores, el comportamiento estratégico y el establecimiento de metas están débilmente correlacionados (Zif, 1983).

En general, la fórmula de control está basada en una junta directiva y una contabilidad separadas de las del ministerio que es responsable de la empresa. La autonomía concedida a las empresas públicas se supone que debe facilitar la flexibilidad y la eficiencia de sus actividades financieras, industriales o comerciales. La misma autonomía, por lo general, también sitúa a la empresa pública más allá del control parlamentario habitual en la tradición de Westminster. La empresa pública es responsable no sólo ante el gobierno, el parlamento, los tribunales de justicia, sino también ante diversos otros actores; por ejemplo: asociaciones de consumidores, medios de comunicación, grupos ecologistas y organismos reguladores. Hay controles previos, como las directrices de política pública o la aprobación de los planes estratégicos, y posteriores, como las auditorías de las cuentas. Las empresas públicas tienen que responder a tantas o más obligaciones de control que las empresas privadas con las que compiten y deben ser más transparentes.

Con frecuencia, el aparato estatal de fiscalización es percibido como demasiado burocrático y demasiado complejo, por lo que dos importantes mecanismos de control a considerar son la capacidad del gobierno para nombrar a los miembros de la junta directiva y el control presupuestario (Gélinas, 1978; Gracey, 1978). Stevens (1993) ha formulado el problema como una cuestión de diseño organizacional, donde la circulación de la información es problemática.

La realidad actual de las empresas públicas canadienses

A finales de la década de 1970, más de 50 de las mayores empresas industriales no estadounidenses eran de propiedad estatal. Compañías de producción de automóviles, empresas petroleras y petroquímicas, aerolíneas, etc., conformaban un polo de empresas públicas capaz de competir con el sector privado. Estas entidades contribuían una parte importante del PIB de muchos países. Por ejemplo, en

el año 1979 las empresas estatales representaban el 8,1 por ciento del empleo, el 20 por ciento de la inversión y el 11,1 por ciento del valor añadido en el Reino Unido (Laux y Molot, 1988). Las empresas públicas han sido instrumentos de la política económica en Europa durante todo el siglo XX. En Italia, en Francia, en Alemania, en el Reino Unido y en varios otros lugares, han sido elementos claves para la intervención del Estado en la economía (Millward, 2011). Muchas veces los gobiernos intervenían con fines sociales, sin buscar una rentabilidad económica limitada.

El Estado británico compró empresas privadas en mal estado o en industrias en declive. Hasta la década de 1980, el Estado participó en múltiples rescates de empresas manufactureras y nacionalizó la producción de carbón y de acero, compañías aéreas y empresas de servicios públicos. En Italia, los orígenes de la empresa estatal también se pueden encontrar en los problemas de financiación y en el espíritu empresarial que surgieron en la década de 1930 (Millward, 2011). Siguiendo el ejemplo de la metrópolis, los antiguos dominios británicos de Canadá, Australia y Nueva Zelanda desarrollaron sus propias empresas públicas. Los ferrocarriles, la televisión, las líneas aéreas, la minería, la telefonía y las telecomunicaciones fueron algunas de las áreas de desarrollo de nuevas empresas del Estado.

En Canadá, tanto el gobierno nacional como las autoridades provinciales crearon empresas públicas para explotar sus recursos naturales y desarrollar diversas industrias en áreas que no eran interesantes para el sector privado (Roberts, 2002). La Canadian National Railways (ferrocarriles) se creó para salvar de la quiebra a tres empresas. En 1932 se fundó la Canadian Broadcasting Corporation (comunicaciones). En 1937 se creó la Trans-Canada Airlines (transporte aéreo). Durante la Segunda Guerra Mundial surgieron varias otras empresas públicas. En el año 1951 había 32 empresas públicas, y 55 en el año 1970.

Las provincias, sin ningún tipo de control sobre la política monetaria, con una capacidad fiscal limitada, y con un número limitado de instrumentos de política pública para fomentar el desarrollo económico regional, confiaban aún en mayor medida en las empresas públicas. En Canadá, los instrumentos de política económica son de responsabilidad dividida entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El gobierno federal controla la política monetaria y tiene la posición de liderazgo en la política y la regulación fiscal. Entre los instrumentos de política económica a disposición de las provincias, las empresas públicas tienen una significación crucial. A pesar de sus poderes limitados, algunas administraciones provinciales se han desarrollado “como instituciones maduras y complejas que tienen una fuerte capacidad para gobernar en beneficio de las comunidades regionales” (Chandler y Chandler, 1979: 8). En términos institucionales, Canadá ha estado históricamente más cerca del modelo europeo que del americano (Niosi y Faucher, 1987). Las provincias tienen una larga tradición de participación en la explotación de los recursos naturales, la energía y la agricultura. Las empresas pú-

blicas también tuvieron un papel fundamental en el fortalecimiento de la capacidad institucional de las provincias (Young et al., 1984). Entre todas las provincias, Quebec ha sido la que ha desarrollado la política industrial más completa (Laux y Molot, 1988; Haddow, 2008).

A finales de la década de 1970 las provincias ya habían creado 233 empresas públicas (Vining y Botterell, 1983). La mayoría de ellas —76%— se crearon a partir de 1960, cuando el fortalecimiento institucional de las provincias se convirtió en una realidad. Después de la creación o la nacionalización de empresas hidroeléctricas y telefónicas en Ontario, Manitoba, Columbia Británica y Quebec, entre otras provincias, las autoridades provinciales crearon empresas públicas en los sectores de producción forestal y minería, como la Potash Corporation de Saskatchewan.

Después de la elección de Margaret Thatcher, en 1979, los gobiernos de varios países del vendieron muchas de sus empresas estatales. Sectores económicos completos, como las telecomunicaciones, se transfirieron al sector privado. Algunas compañías privatizadas, como la British Airways, se presentaron como ejemplos de la supuesta mejor capacidad del sector privado para gestionar grandes empresas. El Banco Mundial publicó libros, artículos y documentos de trabajo que celebraban las virtudes de la privatización. Una vasta literatura publicitó el argumento de que la privatización era la opción a seguir (véase Meggison y Netter, 2001). Sin embargo, hoy podemos afirmar que la privatización ha sido sobrevalorada. En primer lugar, sus beneficios no han sido tan grandes como los defensores de la privatización lo han sugerido; también hubo enormes transferencias de beneficios entre clases sociales, como ha sido muy visible en el Reino Unido; hubo costos sociales y no se habilitó la regulación necesaria para el control de las empresas privatizadas (Florio, 2004; Bernier y Hafsi, 2005). También es preciso considerar que “el desempeño financiero de las empresas estatales mejora significativamente cuando estas empresas se corporatizan. Por lo tanto, la principal diferencia en el desempeño financiero está relacionado al objetivo de la empresa, no a la propiedad o a algunas actividades políticas dudosas” (Bozec y Breton, 2003: 27). En tercer lugar, muchos gobiernos —como ha sido el caso de Canadá— todavía necesitan estas empresas para fines de política pública.

El gobierno federal ha remodelado su red de empresas estatales. El ferrocarril tradicional ha sido privatizado, pero el sistema de pasajeros, Via Rail ha seguido funcionando como una empresa pública. Teleglobe (el sistema de telecomunicaciones, altamente rentable), Air Canada (la aerolínea de bandera) y Petro-Canada (la empresa petrolera) han sido objeto de la privatización. Todavía existen empresas públicas en el sector financiero, como la Corporación Canadiense de Desarrollo o el Banco de Desarrollo de Canadá (Bernier y Fariñas, 2010). Inicialmente, las provincias no privatizaron tanto como el gobierno federal (Stanbury, 1994), pero la naturaleza de la participación estatal ha cambiado. Por ejemplo, en la pro-

vincia de Quebec, la fusión en el año 2010 de Investissement Québec y la Société Générale de Financement indica que el Estado no competiría más con el sector privado, sino que otorgaría financiamiento o brindaría apoyo puntual a algunas iniciativas.

La reacción a la crisis económica iniciada en el año 2008 ha permitido observar como las provincias todavía dependen de sus empresas públicas cuando tienen que hacerlo. Nuestra investigación ha rastreado el comportamiento de las provincias, a excepción de Terranova y Labrador y de la pequeña Isla del Príncipe Eduardo, las dos provincias atlánticas que de acuerdo a la historia institucional narrada por Young et al. (1984) no han tenido capacidad para actuar con independencia del gobierno federal. Hemos llevado a cabo una revisión de la literatura, tanto en revistas científicas como en la prensa, para entender cómo las provincias han reaccionado a la crisis. Hemos aplicado un modelo similar al usado por Katzenstein (1978) para estudiar la reacción de diversos gobiernos a la crisis del petróleo de la década de 1970. Excluyendo a Haddow (2008), el uso de Google Scholar y ProQuest no nos permitió encontrar ninguna reciente publicación científica sobre la institucionalidad provincial; como si el tema se hubiera esfumado a partir de 1980.

Nuestra investigación manejó el banco de datos Canadian Newstand, permitiendo el acceso a 21 periódicos de todo el país. Se analizaron los periódicos publicados entre agosto de 2008 y agosto de 2010, aunque la mayoría de las provincias sufrieron el impacto de la crisis económica mundial recién en noviembre de 2008. Utilizamos los indicadores de búsqueda “crisis económica”, “política económica”, “empresa pública” —*Crown Corporation*, literalmente “corporación de la corona”, recurriendo a la atípica denominación de uso corriente en el país— “estímulo económico”, “innovación”, “discurso del trono”, “desarrollo económico” y “medida de estímulo”. En segundo lugar, cuando había indicios de utilización de las empresas públicas, realizamos búsquedas en sitios web del gobierno para obtener información adicional; por ejemplo: informes anuales, planes estratégicos y discursos gubernamentales. Los periódicos nos daban indicios de actividades y también comentarios, pero nos interesaba validar la información con fuentes gubernamentales.

Los resultados de nuestra investigación son los siguientes:

- En Columbia Británica se creó el BC Renaissance Capital Fund en abril de 2008 para atraer nuevas inversiones y capital de riesgo. No se han establecido nuevas agencias gubernamentales, a excepción del Centro de Innovación y Diseño en Madera, afiliado a la Universidad de Columbia Británica del Norte, pero la red existente sigue siendo muy amplia.
- En Alberta se fundó una nueva empresa pública en el año 2008: la Corporación de Inversiones de Alberta, con una pérdida de 10% de la inversión en el año siguiente. Algunos analistas han sugerido la reactivación de la Corporación de Energía de Alberta, para explorar nuevos proyectos y

sustituir a las inversiones que no han sido realizadas por las empresas internacionales en el sector que concentra el 30% de los puestos de trabajo de la provincia. También se han consolidado diez centros de investigación e innovación, con el objetivo de lograr resultados más rápidos y una mejor rendición de cuentas.

- En Saskatchewan, tanto el gobierno de centro-izquierda anterior como el actual, más amigable con el sector privado, han privatizado algunos activos del gobierno, pero se mantuvo la participación del Estado en la economía. Se han creado dos agencias públicas para enfrentar la crisis: Enterprise Saskatchewan para promover programas de desarrollo económico, e Innovation Saskatchewan para financiar iniciativas de investigación y desarrollo. La empresa pública privatizada, Potash Corporation, tuvo que hacer frente a una adquisición hostil y el gobierno federal intervino para detener su venta. En la actualidad, la provincia es el mayor productor de potasa del mundo. En Saskatchewan funciona un holding de 12 empresas públicas, la Crown Investments Corporation (CIC), con el objetivo de fomentar el desarrollo económico de la provincia.
- En Manitoba, exceptuando la creación del Consejo de Innovación de Manitoba, los esfuerzos para enfrentar la crisis se han canalizado a través de entidades provinciales ya existentes, como la empresa Manitoba Hydro.
- En Ontario se fundó la Ontario Capital Growth Corporation (OCGC), que administra el Ontario Venture Capital Fund LP (OVCF) y el Ontario Emerging Technologies Fund (OETF).
- En Nueva Escocia, bajo un nuevo gobierno de centro-izquierda, se difundió una nueva orientación de política económica. La propuesta provincial recomendó la creación de un fondo de capital de riesgo y bajar los impuestos. La política de desarrollo económico se articula en torno a un departamento del gobierno provincial y cinco empresas públicas. Una corporación a cargo del desarrollo económico, la Nova Scotia Business Inc., también tiene una empresa equivalente en Nuevo Brunswick, el NB Business Inc.

A partir de estos ejemplos, se puede concluir que las empresas públicas siguen siendo instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos canadienses, mientras que otros gobiernos del mundo han nacionalizado empresas de producción de automóviles y bancos en respuesta a la misma crisis global. Muy a menudo, en Canadá, el capital privado no ha estado disponible para el desarrollo regional.

El cambio en la gobernanza de las empresas públicas de Canadá

La comunidad federal

Actualmente existen 46 empresas públicas federales —*the crowns*, “las coronas”, como se les llama en el país—, de acuerdo a datos de la Administración del Tesoro de Canadá. Su creación responde a leyes especiales o a su registro legal de acuerdo a las previsiones de la Ley de Corporaciones de Canadá. Tienen actividad en los

campos del comercio, el desarrollo regional, la agricultura, la inversión, el desarrollo económico, las hipotecas, el servicio postal, etc. Su estructura de gestión fue modificada en el año 2005, al aprobarse 31 medidas orientadas a aclarar la relación entre los ministerios y “las coronas”, fortalecer la rendición de cuentas y los regímenes de auditoría, y hacer que el proceso de nombramiento de sus directores y las operaciones sean más transparentes. Las empresas federales ahora tienen que elaborar planes estratégicos y sus altos directivos deben responder a organismos de control. El marco de rendición de cuentas de arriba definido por el gobierno central en Ottawa es relativamente fuerte, y las empresas públicas tienen autonomía para establecer sus propios programas y reglamentos relativos a los salarios, la equidad, el idioma (inglés y/o francés) y las condiciones de acceso a la información, entre otras normas internas.

Los sucesivos Auditores Generales han aludido reiteradamente a estas empresas en sus informes periódicos. Se han planteado repetidas observaciones sobre las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno. Los auditores ha considerado que no ha habido suficiente información sobre los planes estratégicos e informes anuales de las empresas. Otros comentarios han aludido a la falta de indicadores para medir su desempeño y la mala gestión de riesgos (Bernier y Farinas, 2010).

El cambio más interesante de la última década ha sido la creación de la Comunidad de Agencias federales (Community of Federal Agencies, CFA), a la que 12 empresas públicas se han integrado de forma voluntaria. El objetivo declarado es compartir información y promover mejores prácticas. La CFA atiende las necesidades y requerimientos de apoyo de sus miembros como interlocutor ante los organismos del gobierno central, con especial atención a las necesidades de las entidades más pequeñas y promoviendo sinergias y proyectos innovadores entre sus integrantes. De esta manera, las agencias y empresas federales se han agrupado para hacer *lobby* ante el propio gobierno canadiense de forma más eficaz. Este tipo de cohesión, al menos administrativamente, es algo que todavía falta a nivel provincial.

El potencial conglomerado público de Ontario

El gobierno de Ontario se enfrenta a un enorme déficit y ha planteado la eventual privatización de algunas empresas públicas. Del mismo modo, Nuevo Brunswick está considerando la venta de sus empresas provinciales. En marzo de 2010, en el discurso del trono (el momento de presentación anual de los planes del gobierno) se informó que la administración provincial iniciaba una revisión de sus empresas. El gobierno de Ontario está considerando la combinación de sus empresas públicas en un conglomerado (o en una súper-empresa) y la venta de una participación minoritaria a los inversores privados. Goldman Sachs y el Banco Imperial Canadiense de Comercio han sido requeridos para evaluar las posibilidades. El conglomerado incluiría a la Agencia de Lotería de Ontario, la Junta de Control de Bebidas Alcohólicas, y las empresas de energía eléctrica Hydro One y Ontario

Power Generation. Su valor puede ser estimado entre 50.000 y 60.000 millones de dólares. La venta de una parte de estas empresas podría generar ingresos inmediatos que ascenderían a 17.000 millones de dólares, aproximadamente. No se trata de vender pequeñas empresas. La empresa de comercialización de bebidas alcohólicas a escala minorista es la más grande del mundo, y Hydro One obtuvo ingresos de 4.600 millones el año pasado.

En Ontario, la idea de vender las empresas públicas está relacionada al enorme déficit acumulado para luchar contra la crisis económica que comenzó en el año 2008. Se podría argumentar que el control de los juegos de azar y la venta de bebidas alcohólicas no coinciden exactamente con el ideal de una empresa social, pero estas entidades generan los ingresos necesarios en Ontario y otras provincias para equilibrar el presupuesto. Y anticipando las dificultades que previsiblemente la industria nuclear enfrentará en el futuro cercano, el gobierno de Ontario podría desear tener un control directo sobre la producción de energía.

Estas empresas públicas proporcionan un flujo constante de recursos y tienen control sobre importantes activos. La venta de *una parte* del capital sería lo máximo que un gobierno provincial podría avanzar sin perder votos en Ontario. En términos de gobernanza, este es un experimento interesante. Una de las dificultades observadas en las dos provincias más grandes, Ontario y Quebec, así como en el gobierno federal, ha sido la coordinación de las empresas públicas. No existe ningún organismo central encargado de coordinar sus actividades. En épocas anteriores, hubo intentos de designación de directorios entrelazados para facilitar la coordinación, pero esa práctica ha sido abandonada (Bernier y Burlone, 1998). El tiempo dirá si la formación de un conglomerado es la manera más adecuada para coordinar las empresas públicas.

La ley quebequense sobre la gobernanza de las empresas públicas del año 2006

En Quebec, las empresas públicas se han utilizado como instrumentos de la política económica desde la década de 1960, pero la tendencia se ha alterado en años sucesivos. Los gobiernos de la provincia han tenido en cuenta la brecha existente entre la voluntad intervencionista y las limitaciones de los recursos, en particular los recursos humanos. Reconociendo esta discrepancia, pero dispuesto a actuar con rapidez, la provincia optó por delegar responsabilidades en organizaciones autónomas (Parenteau, 1980).

Debido al particular modo de creación y evolución de estos instrumentos, varias oleadas de racionalización de la gobernanza han sido necesarias. La más importante fue la proposición de un marco general de gestión para 24 grandes empresas públicas y organizaciones conexas (Bernier y Pelletier, 2008). La legislación, derivada de un libro blanco sobre el tema, debería haber mejorado la responsabilidad (*accountability*). El gobierno decidió que cada empresa pública debería tener un presidente de la junta directiva con responsabilidades separadas de las del responsable de operaciones, y crear tres comisiones: de ética y gobernanza, de re-

cursos humanos, y de auditoría. Dos tercios de los miembros de la junta directiva deberían ser independientes. También se incluyó la obligación de hacer público un informe anual y presentar los planes estratégicos y los resultados ante una comisión permanente del parlamento de Quebec. La ley fue escrita siguiendo los principios de la Bolsa de Valores de Toronto y las normas administrativas internas de los grandes inversores institucionales, tales como los fondos de pensiones. También se aumentó la responsabilidad del auditor general. La ley fue aprobada con posterioridad a los escándalos de Enron y Worldcom. También influyó la difusión pública de la mala gestión de una asociación público-privada entre la Universidad de Quebec y una empresa privada, así como de algunos problemas en la administración de otras entidades provinciales.

La nominación de los miembros de las juntas directivas sigue basada en decisiones políticas. De todas maneras, el nuevo marco normativo ha sido útil para que los integrantes de las juntas sean más cautos al aprobar decisiones estratégicas. También se ha mejorado la capacitación para los directivos de las empresas públicas. De acuerdo a la tradición francesa, mayoritaria en la provincia de Quebec, la nueva legislación fue bien recibida. La mayoría de los directivos no han expresado reparos, salvo en Hydro-Quebec, una empresa a menudo considerada como un Estado dentro del Estado (Bernier y Pelletier, 2008).

El fracasado acuerdo entre Hydro-Quebec y Nuevo Brunswick

En el año 2009 se anunció que el gobierno de Nuevo Brunswick vendería al gobierno de Quebec su empresa pública en el sector de la electricidad. La ya mencionada Hydro-Quebec pasaría a ser la dueña de New Brunswick Energy, su red de distribución y sus plantas de producción. Nuevo Brunswick vende electricidad a otra provincia, la Isla del Príncipe Eduardo, y también tiene una larga frontera con Estados Unidos. En Quebec, el gobierno promovió la idea de que el acuerdo abriría mercados en el país vecino, aunque la interpretación de los mapas de América del Norte no permite entender con facilidad la eventual ganancia. El problema que Quebec siempre tuvo está referido a crecientes dificultades para construir líneas de energía que lleguen a la frontera estadounidense. Podría ser más fácil llegar a través de Nuevo Brunswick.

El nacionalismo provincial estalló en New Brunswick y obligó al gobierno a reconsiderar y finalmente cancelar el acuerdo con Quebec. La reputación de Hydro-Quebec en las provincias del Atlántico no es muy buena, debido a un contrato firmado en la década de 1960 con otra provincia, Terranova, con una vigencia de 65 años. Hydro-Quebec adquiere a un costo fijo la electricidad producida en Labrador, una región de Terranova, y es capaz de vender la misma energía en el mercado estadounidense a precios de mercado. Sin embargo, la isla del Príncipe Eduardo, la provincia más pequeña de Canadá, ha comunicado recientemente que estaría interesada en la compra de electricidad a Quebec. Es así que los problemas económicos que inicialmente llevaron a la anulación del acuerdo entre

Quebec y Nuevo Brunswick pueden resurgir bajo un nuevo formato. El cruce de fronteras por parte de una empresa pública sería el primer paso para lograr lo que Electricité de Francia ya ha logrado en Europa. También sería la primera vez que la evolución de la industria permite que una empresa pública provincial se convierta en propietaria de una empresa pública de otra provincia.

Tres casos quebequenses

La situación particular de la provincia puede ser analizada como un ejemplo de transformación de la gobernanza de las empresas públicas sin privatización (véase Bernier y Simard, 2007).

La moderna Hydro-Quebec fue fundada en 1962, pero en 1907 ya se había creado una empresa equivalente en la vecina provincia de Ontario. La época más turbulenta de su historia fue la década de 1980, cuando el gobierno pasó a preocuparse más por la racionalidad económica de la empresa pública. Un cambio importante en la gestión de Hydro-Quebec fue la creación en el año 1997 de una entidad autónoma de regulación del sector energético, con autoridad para aprobar la planificación estratégica de Hydro y las tarifas a cobrar a sus distintos clientes y fomentar la participación ciudadana en los debates en este campo. Las nuevas reglas de juego implicaban para Hydro-Quebec una reestructuración de sus actividades en base a tres entidades semi-independientes. Hydro-Quebec ha tenido que reinventar su gestión, ya que grupos ambientalistas han logrado impugnar su credibilidad. La composición de su junta directiva se ha modificado, y también se ha habilitado la competencia con empresas privadas en la generación de energía. Estas transformaciones han hecho posible que Hydro-Quebec se haya adaptado al nuevo mercado liberalizado de América del Norte para convertirse en un proveedor activo (Lanoue y Hafsi, 2010).

La Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDP) es la empresa responsable de la inversión de dinero público para asegurar los recursos necesarios para financiar las pensiones. Siempre tuvo el doble mandato de gestión de sus propios activos y de promoción del desarrollo económico. En las décadas de 1960 y 1970 sus administradores fueron bastante prudentes en las inversiones. En su apogeo, la CDP llegó a administrar 250.000 millones de dólares canadienses. En un principio, se convirtió en un importante comprador de bonos de la provincia de Quebec, reduciendo así la dependencia del gobierno en instituciones de habla inglesa (McRoberts, 1993). Durante varios años exhibió rendimientos excelentes en sus inversiones; por lo menos hasta que la burbuja tecnológica explotara y los ataques terroristas del 11 de septiembre generaran confusión en el mercado. Las nuevas dificultades obligaron a la CDP a revisar su estilo de gobernanza interna, cambiando la extensión del mandato de su director general y la forma de nominación de su junta directiva. Un nuevo sistema de gestión fue establecido, pero los resultados financieros han sido muy pobres desde entonces. La CDP puede ser vista como un ejemplo del largo camino que la reforma de la gobernanza empresarial todavía tiene por recorrer.

La Société Générale de Financement (SGF) ha sido, desde su fundación en 1962, un conglomerado dedicado a apoyar al pequeño sector industrial franco-canadiense (McRoberts, 1993). A lo largo de su existencia ha oscilado entre los sectores industriales tradicionales y las nuevas tecnologías prometedoras. En los últimos años ha otorgado financiamiento a la industria química, el medio ambiente, la energía, la metalurgia, la minería, los productos forestales, la biología, la agricultura y las comunicaciones. La SGF es un instrumento de política industrial, cuyo propósito explícito es mejorar la competitividad de Quebec, pero su impacto ha sido afectado por una mala planificación estratégica. En 2011, la SGF se fusionó con Investissement Québec, otra empresa pública del sector financiero, con la intención de mejorar la gestión y la coordinación al interior del sector.

La reforma de la gobernanza de estas empresas era necesaria. A menudo, esta posibilidad ha sido denunciada como no viable por parte de los defensores de la privatización, pero los tres casos presentados aquí demuestran que el cambio radical es posible. En los tres casos, las transformaciones realizadas se orientaron a mejorar la gobernanza corporativa, en función de los problemas específicos de cada empresa. A pesar de las dificultades que surgieron en los últimos años, estas experiencias muestran que en lugar de privatizar los gobiernos pueden optar por reformar la gobernanza. No sólo la administración de las empresas públicas se puede mejorar, sino también su planificación estratégica y sus estructuras organizativas. También es posible modificar el marco normativo, a los efectos de su adaptación a acuerdos internacionales y otros cambios en el entorno.

Otro de los problemas considerados por nuestra investigación ha sido la forma de designación de los miembros de las juntas directivas y la representación en la dirección de la empresa de intereses diversos (Ravasi y Zattoni, 2006), en el marco de presiones institucionales, sistemas de regulación, normas y tradiciones (Cornforth y Edwards, 1999). En el caso de las empresas públicas de Quebec, las reformas hicieron posible la adopción de las prácticas más apropiadas.

Los nuevos desafíos de la gobernanza de las empresas públicas

Los gobiernos que en los últimos años nacionalizaron bancos privados y empresas de producción de automóviles para hacer frente a la crisis económica han argumentado que lo hacían sólo de forma temporal. La administración sueca del sistema bancario podría haber sido el ejemplo a seguir. En el apogeo de la crisis de la década de 1990, el gobierno sueco poseía el 22% de los activos del sistema bancario. El gobierno nacionalizó dos bancos en 1992, en 1996 retiró la ayuda gubernamental (Went, 2009), y una década más tarde revendió los mismos bancos al sector privado.

La lección sería que las nacionalizaciones deben ser medidas temporales. Sólo el tiempo dirá si los gobiernos que deben enfrentar enormes déficits no tendrán la tentación de volver a privatizar de forma rápida a precios de ganga, como podría ser el caso de Ontario. Esta es un área de investigación que no ha sido muy traba-

jada. La gestión de los estados modernos ya es lo suficientemente compleja como para que el gobierno asuma el control de empresas en sectores donde el Estado no tiene intereses estratégicos (Molz y Hafsi, 1997). Las privatizaciones serían una forma de corregir la participación del Estado en sectores económicos donde nunca debería haber intervenido, como por ejemplo en la minería de asbestos. La copiosa e impresionante revisión de la literatura realizada por Meggison y Netter (2001) concluye que la privatización ha sido un fenómeno importante: la participación de las empresas de propiedad del Estado en el “PIB global” disminuyó en un 4%. La intervención del Estado en la economía a través de las empresas públicas debe ser evaluada periódicamente en función de la evolución de la política económica. Esto implicaría que algunas empresas públicas se venderán y también que se crearán otras nuevas.

Los instrumentos de ayer pueden no ser los adecuados para enfrentar los desafíos del futuro. Algunos autores que publicaron poco antes del estallido de la crisis mundial afirmaban que la economía moderna en red estaría más orientada al mercado y menos al Estado que nunca (Haddow, 2008). También se podría afirmar que si no existe un objetivo político no tiene sentido que el Estado siga estando a cargo de una empresa. Las empresas públicas que todavía existen hoy en día en día a menudo operan en un mundo muy diferente a aquel en el que fueron creadas. Se le pide a las empresas públicas que no fueron privatizadas que obtengan beneficios como si pertenecieran al sector privado. Primero habría que ver si los gobiernos tienen políticas económicas concretas, y luego ver si las empresas públicas se podrían utilizar (Lucas, 2010).

Otro tema a considerar es la coordinación del funcionamiento de las empresas públicas. La cuestión ya no es privatizar, sino reorganizar las redes de empresas públicas para asegurarse de que sus actividades estén mejor coordinadas. Las experiencias canadienses en este campo son limitadas, pero su evolución podría dar lugar a estudios interesantes. En otros países, para mejorar la coordinación, las actividades de las empresas públicas se ponen bajo la supervisión de un único departamento del gobierno (OECD, 2005). Algunas provincias de Canadá — Quebec y Columbia Británica en particular— también han tratado de definir marcos de gobernanza que aseguren que sus empresas públicas respetarán las normas administrativas básicas (Bernier y Pelletier, 2008).

La siguiente cuestión está referida a la capacidad del Estado. La relativa autonomía política de las empresas públicas, en comparación con lo observado en los ministerios, permite la creación de islas en el sector estatal que podrían ser utilizadas para perseguir objetivos de interés público. Incluso en estados débiles pueden surgir islas de autonomía (Skocpol y Finegold, 1982). Las provincias canadienses, ante la limitada disponibilidad de instrumentos, han reaccionado a la crisis económica mediante el uso de las empresas estatales existentes o la creación de otras nuevas. Sería deseable profundizar en la investigación sobre el grado de autonomía otorgado a las provincias canadienses en el marco del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (NAFTA) en comparación con la autonomía concedida a los pequeños estados de la Unión Europea. Sería interesante ver cómo los estados europeos podrían haber utilizado la nacionalización o la creación de empresas públicas para enfrentar la misma crisis.

La autonomía y la capacidad institucional son imprescindibles para que la iniciativa empresarial pública pueda desarrollarse. Sin embargo, el comportamiento y el rol de las empresas públicas no ha sido un tema lo suficientemente investigado en las últimas décadas, mientras que la privatización ha sido el foco de múltiples estudios. Este tipo de investigación ya se ha realizado hace más de 20 años en Canadá (Bernier, 1989) y más recientemente en Nueva Zelanda (Lucas, 2010), pero en el contexto actual sería interesante contar con una perspectiva comparativa internacional más amplia.

La mayoría de los estudios económicos ha argumentado que las privatizaciones han sido beneficiosas. Sin embargo, existen algunos críticos que argumentan que la privatización ha sido la opción equivocada. El impacto preciso de la privatización es difícil de percibir en el océano de posibles variables intervinientes (Bernier y Hafsi, 2005). Podría argumentarse que el desempeño económico está más vinculado a la competencia que a la forma de propiedad (Borins y Boothman, 1985; Aharoni, 1986; Vickers y Yarrow, 1989). En Canadá, antes de su privatización, durante mucho tiempo las empresas públicas de ferrocarriles (Canadian National Railways) o transporte aéreo (Air Canada) exhibieron resultados comparables a los de sus competidores privados o de empresas estadounidenses de los mismos sectores (Borins y Boothman, 1985). Con demasiada frecuencia, los estudios sobre la privatización se han basado en muestras cuestionables y los resultados han estado sesgados por consideraciones ideológicas (Bernier y Hafsi, 2005). “Ni la teoría ni la investigación empírica dan sustento a ningún argumento general que permita cuestionar la eficiencia de las empresas públicas” (Bognetti y Obermann, 2008: 468).

Otra de las variables a ser consideradas por investigaciones futuras está referida a posibles diferencias en el rendimiento de las empresas nacionalizadas y las empresas creadas por el Estado. Cuando los gobiernos nacionalizan, a menudo heredan empresas privadas en dificultades. Cuando se crean nuevas entidades desde cero, la gestión podría ser menos problemática.

También necesitamos un marco más preciso para analizar las relaciones entre el gobierno y las empresas estatales (Lucas, 2010). Hafsi y Koenig (1989) han explicado que la relación entre el Estado y la empresa pública sigue un patrón. Inicialmente, la relación es de cooperación. Los objetivos son compartidos por los gerentes y las personalidades en el gobierno que trabajaron en conjunto para crear la nueva empresa. Con el tiempo, la relación se torna más conflictiva. Desde el gobierno todavía se quiere utilizar a la empresa estatal como instrumento de la política pública, pero cada vez más los directivos de la empresa se preocupan por el núcleo temático de la entidad a su cargo. Si la tecnología es lo suficientemente

compleja, o si la empresa no necesita el apoyo financiero del gobierno, el grado de autonomía aumenta (Bernier, 1989). El ciclo no es determinista: la estabilidad del ciclo varía en relación al contexto exterior y al grado de dependencia de los recursos de la empresa pública. Es posible reorganizar el gobierno con el fin de mejorar la cooperación.

La gobernanza de las empresas públicas no es intrínsecamente peor que la gobernanza de las empresas privadas. La evolución de la gobernanza de las empresas estatales en Quebec ha puesto de manifiesto que muy buenas prácticas de gestión se pueden desarrollar en el marco del sector público. Los principios de la gobernanza son sólidos, pero su aplicación efectiva aun se puede mejorar. La implementación del sistema de gobernanza adecuado sólo puede ser iterativa y requiere tiempo, debido a la cantidad de variables en juego. Las reformas impulsadas por el gobierno federal de Canadá en el año 2005 y el de Quebec el año siguiente constituyen buenos ejemplos.

Conclusiones

En este capítulo se ha analizado la experiencia de las empresas públicas canadienses. La teoría y la evidencia empírica han reafirmado el argumento de que los gobiernos cuentan con una gran cantidad de posibilidades para transformar la gobernanza de las empresas públicas en lugar de privatizarlas. Es necesario invertir la lógica habitual y requerir que los defensores de la privatización nos expliquen cuales son los mecanismos de gobernanza que diferencian al sector privado del sector público ¿Es la diferencia lo suficientemente importante cómo para justificar la reducción de puestos de trabajo y la transferencia de riqueza cómo la observada en el Reino Unido? (Florio, 2004).

En este capítulo también se han sugerido nuevas preguntas para futuras investigaciones sobre las empresas públicas. Estas empresas no son mecanismos obsoletos de política pública. Los gobiernos europeos han renunciado al control sobre la política monetaria y los gobiernos de América del Norte cuentan con menor capacidad para utilizar subsidios y otros instrumentos para intervenir en la economía, debido a acuerdos internacionales, pero las empresas públicas aún pueden ser muy útiles, como la reciente crisis lo ha ilustrado. Pero la nacionalización no significa mucho si la gestión de las empresas no se reestructura de acuerdo a un perspectiva de defensa del interés general (Monnier y Thiry, 1997).

Es posible distinguir dos campos de investigación sobre la gobernanza. La primera, más micro, está focalizada en la gobernanza corporativa. La perspectiva micro considera elementos tales como la gestión, el funcionamiento de la junta directiva y la forma de planificación estratégica. La perspectiva más macro o regulatoria presta más atención a las condiciones necesarias para que las empresas públicas desempeñen un papel más coherente en la política económica. Ambas perspectivas son útiles. Las empresas públicas tienen que estar coordinadas y su gobernanza corporativa debe ser mejorada. Los gobiernos mencionados hasta ahora han dedicado esfuerzos a mejorar la gestión empresarial y social, integrar

diversos actores políticos y sociales en el proceso de planificación estratégica, y reformar el rol de las juntas directivas, entre otros elementos de reforma. Pero, ¿es suficiente?

La gobernanza está compuesta por los viejos mecanismos de control, pero también por el reconocimiento de la significación de las empresas, tanto públicas como privadas, como sistemas abiertos que deben responder a diversos intereses. La gobernanza es la interfaz entre las partes interesadas y la gestión de una empresa. Por lo tanto, incluye a la alta dirección, a la junta directiva, y a la relación con el ministerio responsable de cada empresa. También incluye la planificación estratégica, la capacidad de innovar, las directrices gubernamentales, la planificación del rendimiento, la presentación de informes, la remuneración de los directivos y las relaciones laborales. Cuando la competencia es sub-óptima, los gobiernos pueden regularla de forma tan frecuente como se hace en Estados Unidos, o pueden utilizar las empresas públicas como instrumentos de política pública, como ha ocurrido con mayor frecuencia en Canadá. Las señales del mercado entonces se vuelven menos importantes y el sentido de lo público resurge.

Referencias

- Aharoni Y. (1986). *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*. Cambridge MA: Ballinger.
- Andrieu C., L. Le Van, y A. Prost. (1987). *Les nationalisations de la libération. De l'utopie au compromis*. París, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Bernier, L., (1988). "The economic policy of a subnational state: the case of Quebec". En I.D. Duchacek, D. Latouche, y G. Stevenson (eds.) *Perforated Sovereignities and International Relations*. Connecticut: Greenwood Press.
- Bernier, L., (1989). "La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 a aujourd'hui". *Politiques et management public*, 7: 95–111.
- Bernier, L. y L. Simard (2007). "The governance of public enterprises: the Quebec experience". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78: 455–474.
- Bernier, L. y L. Farinas (2010). "Les entreprises publiques du gouvernement du Canada". En R. Bernier (ed.) *L'espace canadien: mythes et réalités, une perspective québécoise*. Quebec, Presses de l'Université du Québec.
- Bernier, L. y N. Burlone (2000). "Qu'est devenu l'intérêt public?: les conseils d'administration des sociétés d'État québécoises à l'époque des privatisations". *Gestion: revue internationale de gestion*, 24: 57-62.
- Bernier, L. Y M-L. Pelletier (2008). "La gouvernance des sociétés d'état". *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 21: 151-192.
- Bernier, L. y T. Hafsi (2005). "De l'usage fait des données sur les privatisations: entre les statistiques et l'idéologie". En F. Lacasse y P-E. Verrier (eds.) *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*. París,

- Dunod.
- Borins, S. y B.E.C. Boothman (1985). "Crown Corporations and Economic Efficiency". En D.G. McFetridge (ed.) *Canadian Industrial Policy in Action*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bognetti, G. y G. Obermann (2008). "Liberalization and privatization of public utilities: origins of the debate, current issues and challenges for the future". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79: 461–485.
- Bozec, R. Y G. Breton (2003). "The impact of corporatization process on the financial performance of Canadian state-owned enterprises". *International Journal of Public Sector Management*, 16; 27–47.
- Chandler, M.A. y W.M. Chandler (1979). *Public Policy and Provincial Politics*. Toronto: McGraw-Hill, Ryerson.
- Cornforth, C. y C. Edwards (1999), "Board roles in the strategic management of non-profit organizations: theory and practice". *Corporate Governance*, 7: 346–362.
- Florio, M., (2004). *The Great Divesture: Evaluating the Welfare Impact of the British Privatizations 1979–1997*. Cambridge MA: MIT Press.
- Gélinas, A., (1978). *Public Enterprise and the Public Interest*. Toronto: IPAC. Gracey, D. (1978). "Public enterprise in Canada". En A. Gélinas (ed.) *Public Enterprise and the Public Interest*. Toronto: IPAC.
- Haddow, R. (2008) "Federalism and economic adjustment: skills and economic development in the face of globalization". En H. Bakvis y G. Skogstad (eds.) *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto: Oxford University Press.
- Hafsi T. y G. Koenig G. (1989). "The state-SOE relationship: some patterns". En T. Hafsi T. (ed.) *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*. Greenwich: JAI Press.
- Katzenstein, P.J. (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison, WI: The University of Wisconsin Press.
- J-J. Laffont y J. Tirole (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lanoué, R. y T. Hafsi (2010). *Société d'Etat ? Pourquoi pas ? : Concilier politique et performance - Les secrets de la réussite d'Hydro-Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Laux, J.K. y M. Molot (1988). *State Capitalism: Public Enterprise in Canada*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lynn, L.E., C. Heindrich, y C.J. Hill (2000). "Studying governance and public management". *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 10: 233–261.
- McRoberts, K., (1993). *Quebec: Social Change and Political Crisis*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Meggison, W.L. y J.M. Netter (2001) "From state to market: a survey of empirical studies on privatization". *Journal of Economic Literature*, 39, 321–389.
- Middleton, R. (1996). *Government versus the Market*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Millward, R. (2011). "Public enterprise in the modern western world: an historical analysis". *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4): 375-398.
- Molz, R. y T. Hafsi (1997). "Evaluation and assessment of privatization outcomes: a conceptual model and empirical evidence". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 481-495.
- Monnier, L. y B. Thiry (eds.) (1997). *Mutations structurelles et intérêt général*. Bruselas: De Boeck.
- Niosi, J. y P. Faucher (1987). "Les marchés publics comme instrument de développement industriel : le cas d'Hydro-Québec". *Recherches sociographiques*, 28: 9-28.
- OECD (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: a Survey of OECD Countries*. París: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Parenteau, R. (1980). *Les sociétés d'état: autonomie ou intégration*. Montreal: Ecole des Hautes Etudes Commerciales.
- Ravasi, D. y A. Zattoni (2006). "Exploring the political side of board involvement in strategy: a study of mixed-ownership institutions". *Journal of Management Studies*, 43: 1671-1702.
- Roberts, A., (2002). "A fragile state: federal public administration in the twentieth century". En C. Dunn (ed.) *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills: Oxford University Press.
- Shirley, M. y J. Nellis (1992). *Réforme des entreprises publiques : les leçons de l'expérience*. Washington: Banque Mondiale.
- Skocpol, T. y K. Finegold (1982). "State capacity and economic intervention in the early New Deal". *Political Science Quarterly*, 97: 255-278.
- Stanbury, W.T. (1994). "Privatization by federal and provincial governments in Canada; an empirical study". En R. Bernier y J.I. Gow (eds.) *A Down-Sized State?*, Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Stevens, D.F. (1993). *Corporate Autonomy and Institutional Control: the Crown Corporation as a problem in organization design*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1989). "Privatization in Britain". En P.W. MacAvoy (ed.) *Privatization and State-Owned Enterprises*. Boston: Kluwer.
- Vining, A.R. y R. Botterell (1983). "An overview of the origins, growth, size and functions of provincial crown corporations". En J.R.S. Pritchard (ed.) *Crown Corporations in Canada*. Toronto: Butterworths.
- Went, P. (2009). "Lessons from the Swedish Bank Crisis". Jersey City, NJ: Garp Research Center.
- Young, R.A., A. Blais, y P. Faucher (1984). "The concept of province-building: a critique". *Canadian Journal of Political Science*, 17: 783-818.
- Zif, J. (1983). "Explanatory concepts of managerial strategic behavior in state-owned enterprises". *Journal of International Business Studies*, 14: 35-46.

PARTE 3 – Las empresas públicas en el Uruguay contemporáneo

10. LA REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN URUGUAY: UNA LECTURA DESDE LA HISTORIA ECONÓMICA

Magdalena Bertino

Introducción

Este trabajo propone una lectura del proceso de modernización y reforma de las empresas públicas (EP) en Uruguay desde la historia económica. Este proceso ha sido parte de la tendencia reformista que se desarrolló a nivel global desde la década de 1970, bajo el signo del creciente predominio de la política y la ideología neoliberales. La reforma, además de promover la modernización de las herramientas operativas y de gestión, impulsaba la introducción de criterios de mercado en el accionar de las empresas como forma de mejorar su eficiencia y su eficacia. Su profundización, en la década de 1990, condujo a la privatización de importantes empresas en diversos países del mundo.

En Uruguay, los procesos de reforma de las EP fueron impulsados por los diferentes gobiernos en forma más o menos similar a lo ocurrido en otros países de América Latina y del mundo (Comín y Díaz, 2004; Millward, 2005). Sin embargo, cuando se estableció la posibilidad de privatización de las grandes empresas públicas, las que en general constituían monopolios naturales y cumplían funciones esenciales o estratégicas, se derogó la medida por votación popular. La misma respuesta social se reiteró frente a casi todos los siguientes intentos de privatización.

Ante la pregunta: ¿por qué se frenó el avance de la privatización de las grandes empresas públicas en Uruguay?, buscamos pistas en la génesis de la formación de las EP, en su función social y económica, en su desempeño financiero, y en las modificaciones que el proceso reformista causó en el Estado Empresario.¹

¹ Este artículo está basado en varios trabajos realizados en el marco del proyecto de investigación financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) “Las empresas públicas en Uruguay y sus vínculos con la política económica 1912-2010”, que la autora ha coordinado junto a Milton Torrelli durante los últimos tres años. También participaron en el proyecto los siguientes investigadores: Federico Araya, Gastón Díaz, Natalia Mariño, Martina Querejeta, Phillippe Rímoli y Daniela Vázquez.

Origen y evolución del Estado Empresario uruguayo

Durante las primeras décadas de existencia del Estado uruguayo los servicios públicos se entregaron en concesión a emprendimientos privados, con la excepción del correo, que se estableció en 1829 como organismo estatal. Así se fundaron las primeras empresas de telégrafos, ferrocarriles, bancos, teléfonos, de suministro de electricidad, de agua y de saneamiento de la capital y los servicios portuarios. Se trataba de un Estado débil, inmerso en guerras civiles e internacionales, que estableció una escasa regulación sobre esas actividades y sobre las tierras públicas, que fueron pasando progresivamente a los particulares sin que el Estado tuviera la fuerza necesaria para impedirlo.

La prestación de servicios públicos por el Estado se inicia cuando se afirma el poder estatal en todo el territorio, a partir de la década de 1870. Se establece el primer telégrafo estatal, se regula el accionar de las empresas ferroviarias privadas y, luego de la crisis de 1890, se crea el Banco República. La incipiente compañía privada de electricidad de Montevideo también pasa a ser administrada por el Estado. Durante el impulso modernizador e intensamente reformista que caracterizó a los gobiernos batllistas de las tres primeras décadas del siglo XX se crean las bases del estatismo. Se fundan los tres grandes bancos públicos: el Banco República (BROU) se institucionaliza como banco íntegramente estatal, se estatiza el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y se crea el Banco de Seguros del Estado (BSE). Se funda la empresa Usinas de Trasmisiones Eléctricas del Estado (UTE) y se establece el monopolio estatal de los telégrafos y teléfonos, haciéndose efectivo en 1931 cuando la red telefónica se integra a UTE, que pasa a llamarse Usinas y Teléfonos del Estado hasta la creación de ANTEL en 1974. Comienza la construcción y estatización de las vías férreas, creándose la empresa Ferrocarriles y Tranvías del Estado, y se establece el monopolio estatal de la gestión de los puertos con la creación de la Administración Nacional de Puertos (ANP). Bajo un nuevo impulso reformista, ambientado por los avances de la acción estatal durante la Gran Depresión, se funda la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).

Todas estas empresas fueron concebidas como entes autónomos o servicios descentralizados regidos por el derecho público. En general, sus objetivos planteaban brindar un servicio de calidad y bajo precio y extenderlo al conjunto de la población (Boneo, 1973; Solari y Franco, 1983; Nahum, 1993; Nahum et al., 2006; Bertino et al., 2012). Aunque sus cartas orgánicas no lo establecían, las grandes empresas, generalmente superavitarias, aportaban parte de sus beneficios al gobierno central —transferencias positivas— y las empresas deficitarias recibían subsidios de éste —transferencias negativas— (Azar et al., 2009; Bertino et al., 2011; Bertino et al., 2012a, 2012b, 2012c, 2012d).

Durante el período de industrialización dirigida por el Estado, el llamado “Dominio Industrial y Comercial del Estado” experimentó una gran expansión, debido al crecimiento de la cobertura y las funciones de las dos principales empre-

sas, UTE y ANCAP. También incidió la creación de nuevas empresas, principalmente a partir de la estatización de las compañías británicas de servicios (la mayor parte de los ferrocarriles existentes, los tranvías de Montevideo y la compañía de Aguas Corrientes de Montevideo), fundándose AFE y OSE en 1952. En el mismo año la empresa mixta PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea) pasa a ser totalmente estatal. También se fundan el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) —refundado como Instituto Lobero y Pesquero (ILPE) en 1976—.

UTE se expande a todo el país expropiando las usinas eléctricas privadas, estableciendo una tarifa única en todo el país y extendiendo también la red telefónica nacional, cesando las concesiones a las empresas telefónicas privadas. ANCAP expande la capacidad de su refinería y cubre la totalidad del mercado de derivados. La ampliación de la capacidad de las destilerías de alcohol permitió hacia 1949 satisfacer la demanda interna de alcohol y bebidas alcohólicas. Paralelamente, la empresa asumía el cultivo de azúcar de caña en las tierras adquiridas en El Espinillar, inaugurando su ingenio en 1952, así como el cultivo de viñedos para la producción de vinos destinada a la elaboración de coñac. La primera fábrica de portland de ANCAP empezó a producir en 1956.

Finalmente, desde fines de la década de 1960 y comienzos de la siguiente, durante los años de crisis y estancamiento, se producen las últimas creaciones de empresas públicas siguiendo el estilo de “hospital de empresas”. Pasan a la administración estatal varias empresas industriales en crisis (tres frigoríficos y una textil) y el Estado adquiere la británica —y también en crisis— Compañía del Gas.

La reforma de las empresas

Desde fines de la década de 1960, en el marco de la propagación de la liberalización, globalización y desregulación de las actividades económicas y de los mercados, se plantearon acciones hacia una mayor eficiencia de las empresas públicas. Se respondía a una preocupación que se manifestaba desde los años previos, priorizando un manejo rentable de las mismas bajo una concepción de “realismo tarifario” asociada al cobro según el coste marginal del servicio.

En forma coincidente, se modifican las leyes orgánicas de varias EP, estableciéndose la posibilidad de asociaciones con privados y de licitación de servicios. Este proceso se profundizó en la década de 1980 y a principios de la década de 1990 se habilitó la posibilidad de privatización de las EP, frenándose la iniciativa a través de un plebiscito en el año 1992.

No obstante, ya desde las décadas previas se observa una contracción gradual de la dimensión del Estado Empresario. Se cierra el Frigorífico Nacional y el ILPE, se reprivatiza la Compañía del Gas y PLUNA pasa a tener mayoría de capital privado en su paquete accionario. Se reducen o suprimen las actividades de otras empresas, como los alcoholes y químicos de ANCAP o el servicio de pasajeros de AFE. Se desmonopoliza la generación de energía eléctrica, el servicio

de correos y los seguros y se establece el régimen de competencia en la telefonía celular. Otras vías de reducción del accionar de las EP fueron las concesiones de obras y servicios públicos y las asociaciones mixtas.

En paralelo, desde 1973 y con mayor profundidad en la década de 1990, se efectuó una fuerte y sostenida reducción del número de funcionarios de las EP, quienes pasaron —aproximadamente— de 65.000 a 30.000 en el año 2000 (Azar et al., 2009). La modernización técnica de las funciones operativas y administrativas explica parte de esa reducción. Otra parte importante se debió a privatización o cierre de EP, al cierre o reducción de servicios considerados no estratégicos y a la tercerización de servicios. Un caso extremo fue la ANP, con la aprobación en 1992 de la Ley de Puertos (Nº16.246), que modificaba la ley fundacional y adjudicaba a la empresa la función de administración y conservación de los puertos, pudiendo prestar servicios portuarios directa o indirectamente y otorgar concesiones y permisos a las empresas privadas para prestarlos en régimen del libre competencia. Entre 1992 y 2006 el personal se redujo de 6.000 a 800.

En las últimas décadas se advierte un fenómeno de importancia económica y política: la creación de numerosas sociedades anónimas pertenecientes a EP, rompiendo con la tradición histórica de empresas públicas de derecho público. Este es un ámbito prácticamente inexplorado, tanto que las propias autoridades del gobierno reclaman mayor información y control de estas actividades. Se trata de varias decenas de empresas, presuntamente creadas porque no computan sus actividades para el cálculo del déficit fiscal, lo que hace que puedan ser más libres en el manejo de sus inversiones, al tiempo que pueden manejar su personal bajo el derecho privado, con mayor flexibilidad de gestión.

Se puede concluir que en Uruguay se recorrió un camino de reformas similar, si bien quizás más gradualista, al de otros países de la región que en la década de 1990 privatizaron la mayoría de sus empresas. Se modificaron los objetivos de las empresas, dándole mayor relevancia a la eficiencia económica y a la rentabilidad. Luego de un proceso bastante largo y con retrocesos se avanzó hacia tarifas más realistas y la reducción de los subsidios. Se implementaron importantes programas de mejora de la gestión y de modernización. Se habilitó la apertura externa de algunas empresas y se avanzó —si bien en esto más tímidamente, hasta la década de 1990— en la desregulación de los mercados. Se redefinió el tamaño del sector público y se eliminaron varias actividades o empresas consideradas no estratégicas.

Los avances privatizadores y sus frenos

Durante el gobierno dictatorial y el primer gobierno constitucional (1985-1990), si bien no se avanzó mayormente en el proceso de privatizaciones, se reformaron las leyes fundacionales de diversas empresas públicas para establecer la posibilidad de asociación con privados y las licitaciones de servicios. En el caso de UTE se realizó por el Decreto-Ley de 1977, llamado Ley General de Electricidad, que establecía además la supresión de objetivos sociales, estableciendo que para la

determinación de las tarifas no se tendría en cuenta el carácter social o jurídico del suscriptor.

En 1991 se autoriza la privatización con la aprobación de la Ley 16.241, llamada “Ley de Empresas Públicas”, que en su artículo 1º establecía que el Poder Ejecutivo podría otorgar permisos o concesiones para la ejecución de los servicios públicos a su cargo, favoreciendo la libertad de concurrencia y evitando la creación de monopolios de hecho. En su articulado se establecía que ANTEL podría contratar con terceros la prestación de los servicios de telecomunicaciones, o asociarse con capitales privados formando sociedades anónimas en las que su participación no podría ser menor del 40%. También se autorizaba la venta de PLUNA y la liquidación y venta del ILPE.

Varias organizaciones sociales y políticas organizaron la lucha por la derogación de esta ley, realizándose un referéndum el 13 de diciembre de 1992 que derogó los artículos 1, 2 y 3, así como los 10 y 12 referidos a ANTEL, quedando vigentes el resto de los artículos.

En el entorno de la legislación privatizadora se liquidó ILPE, se privatizaron PLUNA y la Compañía del Gas, se realizaron concesiones de servicio de agua y saneamiento en Maldonado, se adjudicó el sistema telefónico celular, se desmonopolizó la compañía de seguros y se aprobó la ley de reforma del puerto. Otra ley, del año 1996 (Nº 16.7539), eliminó el monopolio de ANCAP sobre alcoholes y bebidas alcohólicas. Para sus cometidos no monopólicos ANCAP podría asociarse con empresas públicas o privadas, así como celebrar cualquier tipo de contratos.

Un mojón importante en el impulso privatizador fue la aprobación en 1997 de la Ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico, que modificaba la Ley Nacional de Electricidad, separando las distintas etapas del servicio eléctrico, manteniendo el carácter de monopolio estatal solamente en las etapas de transmisión y distribución y eliminando el monopolio de la generación. Asimismo, se creó la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE) y se aseguró el acceso libre a las redes de transmisión y distribución estatales. A través de esta ley se habilitaba a los grandes consumidores a contratar directamente su aprovisionamiento de electricidad con el sector privado. Los sectores gremiales expresaron su oposición a una ley que interpretaban como una forma de privatización, pero la movilización popular no logró reunir el apoyo suficiente para derogarla a través de un referéndum.

En los albores del nuevo siglo, el Poder Ejecutivo volvió a insistir en los intentos de mercantilización de ANTEL. En la ley presupuestal del año 2001 (Nº 17.296) los artículos 612 y 613 sustituían varios artículos de su ley fundacional, autorizándola a constituir una sociedad anónima para la prestación del servicio de telefonía celular terrestre y a comercializar hasta el 40 % del paquete accionario de dicha sociedad. Se recurrió nuevamente a la recolección de firmas para promover un referéndum contra dicha norma. Al año siguiente, al conocerse que se habían alcanzado las firmas necesarias para la realización de la consulta popular, fueron derogados los mencionados artículos (Ley 17.524).

La siguiente gran instancia privatizadora se produjo en el año 2002, cuando se eliminó el monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de derivados de petróleo por parte de ANCAP (Ley 17.448). La norma fue derogada por importante mayoría en un plebiscito en el año 2003.

Con respecto a los servicios de agua y saneamiento, la empresa privada había avanzado desde la década de 1990 con la concesión de servicios en la zona balnearia del Este, con el ingreso al mercado de algunas empresas internacionales. El Poder Ejecutivo presentó en 2003 un proyecto de ley de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento como un mecanismo para avanzar hacia una mayor participación privada en la prestación del servicio.

Se formó entonces la Comisión Nacional de Defensa del Agua que planteó una reforma constitucional que sería sometida a plebiscito conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004. La reforma aprobada ampliaba la redacción del artículo 47 referido a la protección del medio ambiente. El nuevo artículo declara que “el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”. Y declaraba que “El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.” Con esta reforma Uruguay se constituía como el primer país del mundo en declarar como derecho humano fundamental el acceso al agua potable y al saneamiento.

Los gobiernos frenteamplistas han dado señales políticas diversas sobre las empresas públicas. Por un lado, la expansión de las grandes empresas públicas, el apoyo a una política de diversificación de la matriz energética impulsada desde UTE y ANCAP, la acciones de UTE para reforzar la integración e interconexión con la región, la estrategia de ANTEL de conquistar el control de las vías terrestre y aérea de la banda ancha, y el apoyo a la inversión en OSE en tanto servicio social esencial, insinúan una voluntad de refuerzo de la matriz estatista (Narbondo, 2012). De todas formas, debe tenerse en cuenta que se continúa utilizando el mecanismo de creación de empresas bajo la forma de propiedad de sociedad anónima al que se hizo referencia antes. Por otro lado, la disolución de PLUNA y la ausencia de inversión pública en AFE, son signos de aceptación de la mercantilización y el avance del capital privado, de continuismo con la política de reducción del Estado de los gobiernos anteriores.

La segunda y lamentable experiencia de privatización y gestión privada en PLUNA en el período 2006-2012 significó la pérdida por parte del Estado del control de la orientación estratégica de la empresa. Cuando el socio mayoritario se retiró la empresa fue cerrada de manera abrupta por el gobierno, para poder frenar las posibles demandas privadas contra la misma. Ante esta situación el gobierno planteó la venta de la propiedad y la entrega de la gestión de la compañía y las líneas aéreas de bandera al sector privado o que la empresa fuera administrada por los trabajadores, descartando cualquier tipo de inversión que permitiera el mantenimiento de una línea estatal.

En cuanto a AFE, durante el primer gobierno frenteamplista se estableció por ley la creación por parte de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) de una sociedad anónima para explotar el transporte ferroviario de carga, intervenir en la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria y adquirir material rodante, participando AFE en la dirección de la empresa (Ley N°17.930, artículos 205 y 206, 19 de diciembre de 2005). Algunos años después se reglamentó esta ley, estableciendo que se autorizaba a la CND a formar una sociedad anónima de propósito especial (SAPE) para la explotación del transporte de carga del modo ferroviario, e incorporar a un accionista inversor privado que tendría la mayoría de las acciones y el control de la sociedad (Decreto N° 71 de 2008). Esto no se llevó a la práctica y el decreto fue derogado por un nuevo decreto proveniente del segundo gobierno frenteamplista. Se creaba una sociedad anónima basada en el derecho privado, en la que participa AFE con 51% y la CND con 49%. La normativa establece que los trabajadores de la sociedad anónima “no poseerán la calidad de funcionarios públicos a ningún efecto. Sus relaciones de trabajo estarán regidas por el derecho laboral aplicable a la actividad privada” (Decreto N° 473 del 23 de diciembre de 2011). La resolución levantó la esperable oposición de los funcionarios y su sindicato. Al momento de redacción de este texto la sociedad aprobada aún no tiene existencia real.

El desempeño económico de las grandes empresas públicas no financieras

En Uruguay no se llegó a la privatización de los activos de ninguna de las grandes empresas públicas no financieras, que junto con los tres bancos estatales forman el núcleo duro del Estado Empresario uruguayo. Para contribuir a desentrañar las causas de este fenómeno en esta sección se revisa el desempeño económico de estas grandes empresas a lo largo de su historia, así como su significación en la economía del país y en las finanzas del Estado.

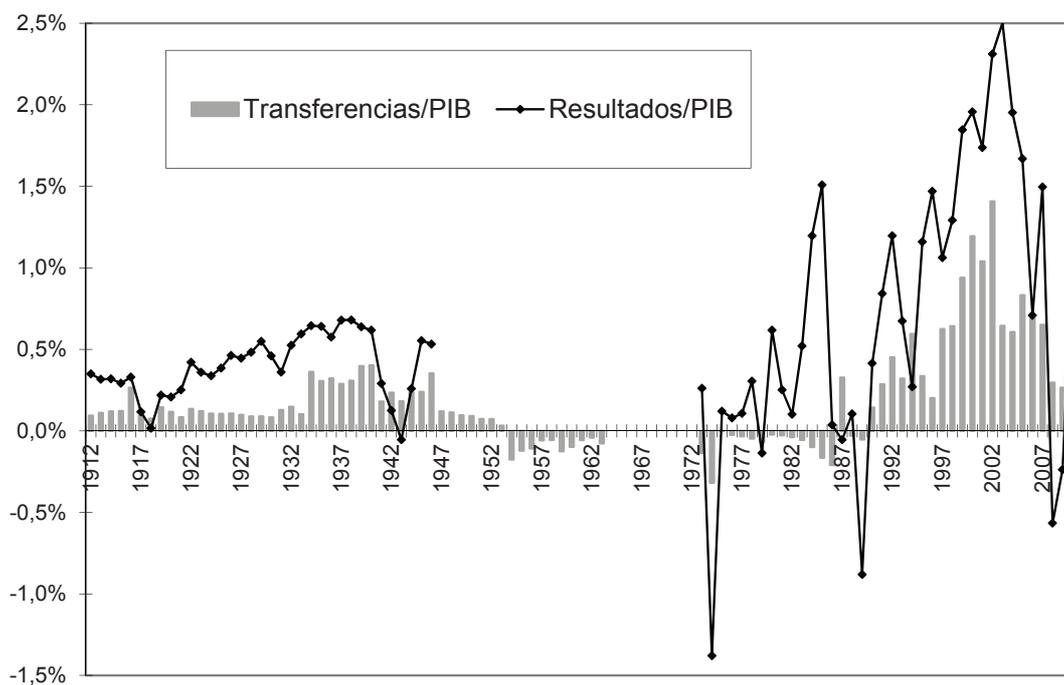
Las cuatro grandes empresas que han quedado fuera del proceso privatizador son actualmente la mayores empresas públicas no financieras: ANCAP, UTE, ANTEL y OSE, que se desempeñan en casi todas sus funciones en situación de monopolio.² El peso conjunto de estas cuatro empresas en el PBI nos permite visualizar la significación de las mismas en la generación de valor agregado de la economía. Su importancia se ha incrementado a lo largo de toda su existencia. Hacia fines de la década de 1930 la suma del valor agregado (VAB) aportado por UTE y ANCAP llegaba al 2% del PBI. El desarrollo de la producción de ambas empresas y la incorporación de OSE hace que en la década de 1960 el porcentaje se eleve al 4%, luego de la fundación de ANTEL al 5% y en la década de 1980 al 6%, llegando a representar hacia fines del siglo pasado el 10% del PBI.

2 No incluimos aquí a AFE, empresa que fue en el momento de su fundación una de las más grandes. El declive del ferrocarril (que fue un fenómeno a nivel mundial) en su competencia con el transporte automotor, causó déficits y motivó la baja de la inversión, resultando en un mayor atraso técnico con respecto a la competencia y la necesidad de grandes subsidios del Estado. La gradual reducción de la extensión de las líneas en uso (que hoy son la mitad que en el momento de la fundación de AFE), en especial desde la supresión del servicio de pasajeros en 1988, causó una considerable reducción de la magnitud de la empresa. Véase el capítulo de Setelich en este mismo volumen.

Las tres principales empresas estatales no han tenido déficits, salvo en algunos años excepcionales de hiperinflación entre las décadas de 1960 y 1980 (déficits a veces vinculados a tarifas planchadas por política macroeconómica de combate a la inflación). Tampoco, con esas excepciones, recibieron subsidios del Estado. Por el contrario, fueron importantes contribuyentes a rentas generales. A las transferencias al Estado de UTE, casi desde su fundación, se agregan en la década de 1930 las de ANCAP y luego las de ANTEL. La empresa OSE tuvo déficits y recibió subsidios hasta la década de 1990, pero al adecuar las tarifas a los costos, se suprimieron las transferencias y se expandió la inversión. Se puede afirmar que las empresas consideradas no fueron en ningún momento un costo significativo para el fisco.

El Gráfico 1 muestra un panorama general del desempeño financiero de estas cuatro empresas a través de sus resultados y de las transferencias netas. Tanto los resultados como las transferencias fueron positivos en su conjunto, al menos hasta mediados del siglo XX y luego marcadamente desde la década de 1990, contribuyendo así a las finanzas del Estado. Carecemos de información sobre sus resultados entre 1947 y 1973, pero la existencia de transferencias hasta 1953 indica resultados positivos. En la década de 1960 los resultados de las empresas tendieron a empeorar y OSE necesitó de crecientes subsidios.

Gráfico 1. Resultados financieros y Transferencias de UTE, ANCAP, OSE y ANTEL (1912-2010)



Fuentes: Rodríguez López (1928), Acevedo (1936), Dondo (1942), Anuarios Estadísticos, Leyes y Decretos, OPP y memorias de las empresas. Para PBI: Bertino y Tajam (1999) e informes periódicos del BROU y el BCU.

Así, mientras que hasta fines de la década de 1920 las contribuciones de estas empresas representaban 1% de los ingresos del gobierno central y hasta mediados de la década de 1940 entre 2% y 3%.³ En las dos últimas dos décadas las transferencias han vuelto a ser positivas y significativas para el erario público. En la década se estableció legalmente que las empresas debían dar una rentabilidad de 8% sobre el capital invertido bajo una política de realismo tarifario, pero dicho realismo se llevó muy marginalmente a la práctica. ANCAP y UTE no habrían alcanzado el 8% de rentabilidad y OSE, si bien redujo su déficit, no llegó a tener resultados positivos. Finalmente, en el caso de ANTEL, sus resultados serían negativos durante toda la década de 1970. Estas grandes empresas públicas no financieras prácticamente no realizaron aportes a rentas generales hasta la década de 1990.

La evolución durante la última década del siglo pasado y comienzos del actual ha sido muy distinta. OSE, desde mediados de la década de 1990, deja de ser deficitaria, salvo años excepcionales. Ello contribuyó a que, en un contexto de muy positivos resultados financieros de las grandes empresas, las transferencias netas al gobierno central implicarán una reducción no despreciable del déficit fiscal, mientras que se debatía públicamente respecto a si sus tarifas eran utilizadas justamente con fines recaudadores. Las mayores contribuciones fueron de ANTEL, que junto a UTE monopolizan las contribuciones en las últimas décadas.

En momentos de necesidades del fisco se recurrió a las contribuciones de las EP. En el marco de los difíciles años posteriores a la crisis de 1982, se le solicitó contribuciones a ANP y ANCAP. Asimismo, las contribuciones de las empresas fueron crecientes en momentos en que en paralelo se implementaba un plan de estabilización, al inicio de la década de 1990. De forma más marcada sus transferencias alcanzaron cifras importantes en el marco de la mala performance de la economía luego de 1998 y durante la crisis de 2002. Vale señalar que la situación en el marco de la crisis internacional de 2008-2009 fue distinta, dado que las empresas públicas no financieras redujeron sus contribuciones al Estado, en parte debido a que sus tarifas fueron utilizadas para contener la inflación, al tiempo que los bancos públicos superavitarios (BROU y BSE) aportaron de forma creciente al fisco durante esos años de crisis, contrarrestando la caída de las contribuciones de las empresas públicas no financieras.

Conclusiones

A la pregunta que se realizaba en la introducción de este trabajo, ¿por qué se frenó el avance de la privatización de las grandes empresas públicas en Uruguay?, se le puede responder con un conjunto de hipótesis, que se espera sean una contribución al debate.

El proceso de mercantilización impulsado desde la década de 1970, con la creciente hegemonía de la ideología y de la política neoliberales, ya había avanzado en la reducción de la dimensión del Estado Empresario uruguayo a través del cierre o

³ Si se suman los aportes de los bancos públicos, que fueron casi el 65% del total de contribuciones de las EP hasta mediados de la década de 1940, las transferencias llegan al entorno de 5% de los ingresos del gobierno central y medio punto porcentual del PBI.

privatización de empresas, de la eliminación o privatización de sectores considerados no rentables o no estratégicos y de la introducción de mecanismos de mercado en las EP no privatizadas.

Las más grandes empresas, ANCAP, UTE y ANTEL, tuvieron a lo largo de su historia un buen desempeño económico y durante muchos años fueron un recurso financiero para auxiliar a las rentas generales del Estado. En las últimas décadas OSE revertir sus déficits sin recurrir a los subsidios estatales. Estas empresas mejoraron su eficiencia para cumplir sus objetivos, mejoraron sus procesos de gestión y su organización. Y estas empresas son utilizadas también como herramientas de política macroeconómica.

También se pueden considerar factores que van más allá del análisis económico. La correlación de fuerzas sociales y políticas posibilitó la organización de la lucha por la defensa de las EP y el apoyo popular. Este se basó también en convicciones acrisoladas en la historia de las principales empresas y en el papel hegemónico del Estado en la formación social uruguaya, en su “matriz de lo público profundamente estatista”, para decirlo en palabras de Gerardo Caetano en la apertura del seminario internacional de octubre de 2012.

Referencias

- Acevedo, E. (1936). *Anales Históricos del Uruguay*. Montevideo: Editorial Barreiro y Ramos.
- Azar, P., M. Bertino, R. Bertoni, S. Fleitas, U. García Repetto, C. Sanguinetti, M. Sienna y M. Torrelli (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Bertino, M., N. Mariño, M. Torrelli, y D. Vazquez (2012a). “Las empresas públicas uruguayas en el largo plazo y sus vínculos con la política económica”. Ponencia presentada en el 54 Congreso de Americanistas, julio, Viena.
- Bertino, M., N. Mariño, M. Torrelli, y D. Vazquez (2012b). “Desempeño productivo de las empresas públicas no financieras uruguayas en el largo plazo”. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, octubre, Bariloche.
- Bertino, M., N. Mariño, M. Torrelli, y D. Vazquez (2012c). “Fijación de tarifas públicas y su vinculación con la política económica en Uruguay (1912-2010)”. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, octubre, Bariloche.
- Bertino, M., N. Mariño, M. Torrelli, y D. Vazquez (2012d). “Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado (OSE)”. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Historia Económica, octubre, Bariloche.
- Bertino, M., P. Rímoli, M. Torrelli, y D. Vázquez (2011). “Contribuciones versus subsidios: Acerca de los vínculos financieros entre las empresas públicas uruguayas y el gobierno central”. Ponencia presentada en el III Jornadas de Historia de

- la Industria y los Servicios, Facultad de Economía, UBA, agosto, Buenos Aires.
- Bertino, M. y H. Tajam (1999). *El PBI de Uruguay: 1900-1955*. Montevideo: Editorial Prisma.
- Boneo, H. (1973). *Las empresas públicas industriales y comerciales en el Uruguay*. Montevideo: Presidencia de la República, Oficina Nacional del Servicio Civil.
- Comín, F. y D. Díaz Fuentes (2004). *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Dondo, P. (1940). “Los ciclos en la economía nacional”. Monografía Final de Licenciatura en Economía. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, Universidad de la República.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nahum, B. (1993). *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Montevideo: Banda Oriental.
- Nahum, B., R. Bertoni, L. Galán, S. Harriet, e I. Pellegrino (2006). *Lo que nos mueve es todo un país 1931-2006*. ANCAP. Montevideo: Editorial ANCAP.
- Narbondo, P. (2012). “Las reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio”. Montevideo: mimeo.
- Rodríguez López, J. (1928). *Socialismo en el Uruguay. La gestión económica del Estado*. Montevideo: Editorial Palacio del Libro.
- Solari, A. y R. Franco (1983). . Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.

11. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DIFERENTE EN EL URUGUAY PROGRESISTA

Álvaro Portillo

Introducción

El surgimiento de los Estados modernos, correlativamente al advenimiento del modo de producción capitalista, ha puesto de manifiesto la necesidad social de un conjunto de funciones y acciones cuya realización no es atractiva para los actores “naturales” en una economía de mercado, las empresas individualmente consideradas. Los procesos fundacionales de corte republicano asumieron originalmente que esta nueva entidad política solamente debería ser un custodio del nuevo contrato social inaugurado con las democracias republicanas representativas y el conjunto de derechos con ellas establecidos. Es el *Estado Juez y Gendarme* del liberalismo primigenio.

La perspectiva de análisis desde la economía política ha advertido la contradicción señalada en el párrafo anterior. La provisión de infraestructuras de agua potable, saneamiento, energía, vialidad, puertos, ferrovías, etc.; o la gestión de servicios sociales y culturales como la atención de la salud del conjunto de la población, o la enseñanza de la lectoescritura haciendo posible la alfabetización de toda la sociedad, son funciones —entre otras— que el Estado tendrá que ir asumiendo progresivamente, en tanto necesidades ineludibles que no se satisfacen plenamente desde el mercado (Lojkine, 1979).

En este proceso es posible distinguir un itinerario dinámico y con avances y retrocesos, producto de la confrontación de intereses económicos, políticos y sociales muy diferentes. Este proceso caracteriza a las llamadas condiciones generales de la producción, las que pueden estar referidas no sólo a la producción en sentido estricto, sino también a la reproducción de la fuerza de trabajo (Portillo, 1989). El sistema, en su conjunto, las requiere de manera imprescindible, aunque se manifiesten las dificultades anotadas para su implementación.

El siglo XX ha abierto un rumbo de creciente participación del Estado en diferentes espacios económicos y sociales, en el contexto de un proceso muy de-

terminado por las guerras mundiales y otras instancias internacionales de profundización del protagonismo estatal. En las raíces de este proceso, podemos observar las estrategias aplicadas para superar la gran crisis de la década de 1930, las que contribuyeron de forma significativa a la construcción de un Estado en crecimiento durante varias décadas.

La globalización, entendida como la fase histórica contemporánea del patrón de acumulación capitalista (Castells, 1996) ha redefinido este proceso de evolución de la naturaleza y las funciones del Estado. Las prioridades políticas y económicas han pasado a centrarse en la disminución del peso presupuestal del sector público, transfiriendo al sector privado los activos y/o las funciones de entidades bajo distintas variantes de la privatización (véase McDonald y Ruiters, 2006), conjuntamente con la desregulación de las relaciones laborales y la descentralización global de los procesos productivos.

En paralelo a la expansión de la globalización hegemónizada por los intereses del mercado, se ha profundizado el cuestionamiento al Estado existente, pasando a ser objeto de múltiples estigmatizaciones. Al mismo tiempo, se ha difundido un proyecto político indiferente a las inequidades sociales históricamente atendidas por el Estado, trasladando al terreno de lo individual la búsqueda de soluciones a las carencias materiales. Se consolida así la tendencia a la *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004) producida por el avance conjunto de la privatización, la financiarización, la gestión de las crisis por quienes detentan el poder mercantil, y la redistribución de la renta por parte del Estado en beneficio de las elites económicas.

En consideración de esta realidad, a la que se debe agregar la incertidumbre relativa al alcance de la crisis mundial iniciada en el año 2008 y sus impactos en las condiciones de vida de los sectores sociales más marginalizados y la distribución del poder político (George, 2010), es preciso repensar la significación de actual proceso de reconversión del Estado actualmente en curso en el Uruguay contemporáneo.

El proceso de transformación del Estado uruguayo

En la realidad política y social del Uruguay contemporáneo, el año 2005 marca el inicio de un conjunto de importantes transformaciones que implicaron un inflexión con lo que venía ocurriendo desde décadas previas. Los cambios propuestos se enmarcaron en un nuevo programa de gobierno que constituía la expresión de un proyecto político orientado a la construcción de un país diferente. En particular, es necesario considerar la importancia de las transformaciones institucionales impulsadas al interior del Estado. Entre otros cambios, es preciso atender 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 (Portillo, 2012).

En este capítulo analizaremos la composición y el papel del Estado uruguayo en relación al modelo o proyecto de desarrollo. Existía en el país una larga tradición político-ideológica, con raíces en el advenimiento mismo de la dictadura militar en el año 1973, que concebía al Estado como un problema en sí mismo. Desde esta perspectiva, la solución propuesta era su achicamiento y la reestructuración de sus funciones, en aras de liberar al mercado como factor promotor del crecimiento económico —entendido como indicador principal y casi único del desarrollo—. El programa a aplicar implicaba la venta generalizada de todos los valores (considerando tanto bienes como servicios) en manos del Estado, la fuerte disminución del gasto público, en particular aquel los referidos al bienestar social, y la reducción drástica de la plantilla de funcionarios.

Los efectos de esta doctrina han sido más que estudiados y registrados en cuanto a su fracaso en relación a los objetivos perseguidos, pero en especial en consideración de los efectos negativos, tanto a nivel social como económico, que buena parte de estas propuestas tuvieron en aquellos lugares en donde fueron aplicadas (Chavez, 2006; George, 2012).

El proyecto iniciado en 2005 redefinió el debate político en el país y asumió como uno de sus principales compromisos el rescate del Estado como un factor fundamental en la promoción y activación del desarrollo, así como la reafirmación de sus responsabilidades en el cumplimiento del mandato de justicia social expresado en las estrategias de redistribución del ingreso nacional. El proyecto progresista reconocía la vigencia de la economía de mercado en esta fase histórica, pero proponiendo un papel más activo y proactivo del Estado y asumiendo que la lógica del mercado ya no podría seguir siendo el único factor de regulación de las relaciones económicas, políticas y sociales. A estos efectos, el cambio se ha manifestado en los últimos años en la reafirmación de los distintos niveles de actuación del Estado. En primer término, se destaca la división entre un ámbito *regulador* y otro ámbito *operativo*; con anterioridad, ambos ámbitos se confundían en las mismas instituciones.

El ámbito regulador es esencialmente el lugar de la formulación de las políticas, de seguimiento de la gestión y de evaluación. Este espacio está fundamentalmente conformado por la Administración Central, situando a los ministerios como ejes institucionales de los diversos sectores donde actúa el Estado. Si bien este es el principio estructurador, no tiene un carácter absoluto. Existen algunos ministerios que siguen teniendo funciones reguladoras y de conducción, al tiempo que asumen funciones operativas. Es el caso del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y también del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Esta situación es consecuencia del lanzamiento de una relativamente amplia cantidad de programas y líneas de acción inexistentes antes de 2005, las que han sido “colgadas” de la conducción ministerial. A estos ejemplos podríamos agregar los ministerios a cargo de los denominados cometidos esenciales del Estado: el Minis-

terio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), los cuales combinan las dos funciones (operativa y de conducción). Dado su carácter medular en la estructura del Estado es atendible su posicionamiento centralizado.

El desarrollo del ámbito institucional descentralizado

En forma correlativa a la extensión del ámbito regulador, se observa la creciente importancia del ámbito descentralizado con funciones directamente operativas. Es tal vez aquí en donde se registran los principales cambios, tanto en términos cuantitativos como en su significación. Componen este nivel estatal los organismos regulados por los artículos 185, 186 y 202 de la Constitución de la República .

La gran mayoría de estas entidades preexistían en el ordenamiento institucional uruguayo, pero varias de ellas entraron en crisis o incluso estaban en vías de desaparición. El cambio ha significado ante todo un rescate y una refuncionalización al servicio de los nuevos objetivos propuestos para una estructura institucional deteriorada. Su preservación ha sido el resultado de pronunciamientos populares masivos por parte de la sociedad uruguaya en defensa de la presencia estatal, impidiendo que los empujes neoliberales de la década de los noventa acabaran en la venta u otras formas de eliminación de estas organizaciones estatales y los servicios correspondientes.

El ámbito operativo del Estado puede clasificarse en tres grandes sectores, de acuerdo a las funciones asumidas por cada uno:

El sector financiero

Este grupo de entidades está constituido por el Banco Central (el banco de bancos) como regulador de la totalidad del sistema financiero, y por los Bancos República, de Seguros del Estado, Hipotecario, y la AFAP- República. En todos los casos se atienden distintos tipos de requerimientos de financiamiento y de operaciones (créditos a la producción, apoyo al consumo, pólizas de seguros, créditos hipotecarios, administración de fondos de previsión). Una característica común es su funcionamiento no dirigido por la perspectiva del lucro privado, sino por la misión de servicio del interés general.

De esta manera, las líneas concretas de financiamiento pueden responder a realidades y problemas por lo general no considerados desde la lógica empresarial privada. A su vez, la gestión eficiente permite con frecuencia la generación de beneficios económicos que contribuyen al financiamiento del conjunto de la acción estatal. En el caso uruguayo, se observa que desde hace ya algunos años la banca oficial —en la mayoría de sus modalidades— compite con fuertes entidades privadas, pero que pese a la liberalización sigue siendo el primer jugador en el mercado y con tendencia a continuar su crecimiento.

La gran crisis económica y financiera del año 2002 dejó postradas a múltiples instituciones financieras privadas. La orientación de gobierno asumida en el año 2005 introdujo importantes cambios en las formas de gestión y funcionamiento

del sector, pero en lo fundamental ha tendido a construir un sector financiero público estatal capaz de financiar actividades productivas y de apoyar el consumo social, al servicio de orientaciones de política pública, y sin subordinar la provisión de servicios a la búsqueda de la ganancia lucrativa que caracteriza al negocio bancario tradicional.

El sector de servicios sociales y culturales

En este sector han habido muy significativos cambios a partir de la puesta en marcha de la reforma de la salud, la reforma educativa, y las importantes transformaciones ocurridas en la previsión y en la seguridad social. Los cambios también han sido posibles en base a la redefinición del gasto público social, con un claro énfasis en la redistribución del ingreso y la erradicación de la pobreza y la indigencia. Se ha fortalecido la intervención estatal, para lo cual se crearon nuevos organismos y se introdujeron modificaciones en algunos de los preexistentes.

El eje del sector está compuesto por el Banco de Previsión Social (BPS), la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y la Administración Nacional de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Este espacio también está conformado por la Universidad de la República (UDELAR), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Servicio Oficial de Radiodifusión del Estado (SODRE), la Televisión Nacional del Uruguay (TNU) y el Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay (INJU), entre otras organizaciones públicas.

Otro componente muy importante de este sector, con mucha incidencia en términos de bienestar social, está referido a la intervención estatal en el área de la vivienda y en particular de la vivienda de interés social. Se ha creado la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y se ha redefinido la estrategia del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR).

Al interior de este complejo y heterogéneo conglomerado de grandes dimensiones se desarrollan procesos diferenciados. En el caso de la previsión y la seguridad social, el BPS ha pasado a ser un operador que financia la reforma social y la reforma de la salud, conjuntamente con una nueva política de pasividades orientada a mejorar y ampliar la cobertura. Uno de los aspectos más destacables han sido los cambios en la gestión del banco, haciendo posible la incorporación de nuevas funciones y superando un tipo de administración que en el pasado no muy lejano se caracterizaba por ser un foco de clientelismo político.

En el campo de los servicios educativos, éstos han tenido algunas modificaciones institucionales, pero el aspecto central a destacar es el gran incremento presupuestal, conjuntamente con la adopción de nuevos compromisos educativos como la educación inicial, las escuelas de tiempo completo, la multiplicación de carreras de nivel terciario y opciones de posgrados, el incremento del apoyo presupuestal a la investigación, y la expansión de la educación técnica, entre otros

cambios significativos. El proceso de cambio en este campo ha tendido a la creación del Sistema Nacional de Educación Pública, en un esfuerzo por coordinar y fortalecer el cumplimiento de los objetivos estratégicos en materia educativa. La mayor dificultad se ha presentado en la búsqueda, aún en pleno desarrollo, de nuevos modelos educativos que sean coherentes con los cambios sociales y culturales ocurridos en el país durante las últimas dos décadas.

Volviendo al campo de la vivienda, este es el segmento donde la nueva perspectiva de transformación ha evolucionado más lentamente. La institucionalidad heredada de administraciones previas (el Banco Hipotecario del Uruguay, en particular) fue recibida en un estado calamitoso, producto de la mala gestión durante los gobiernos anteriores. La administración progresista tuvo que enfrentar una situación inicial de absoluto desfinanciamiento y elevada morosidad entre los receptores del crédito estatal. La creación de la Agencia Nacional de la Vivienda estuvo orientada en gran medida a ordenar la situación heredada. Con dificultades, se ha tendido a la formulación de una política de vivienda con una gran apertura programática —inexistente en el pasado— para atender las diversas realidades de la vivienda en arrendamiento, la autoconstrucción, el mejoramiento del stock existente, la producción de vivienda nueva y el cooperativismo de ayuda mutua, entre otras. También es relevante señalar que se han separado las funciones de conducción política, regulación y control, de las específicamente operativas

El sector de actividades económicas estratégicas

En este sector se ubican fundamentalmente las denominadas empresas públicas comerciales e industriales, todas ellas con una larga trayectoria histórica pero también con objetivos en gran medida redefinidos a partir de 2005. En concreto, nos estamos refiriendo a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), las Obras Sanitarias del Estado (OSE), la Administración Nacional de Puertos (ANP), la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), y la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). Asimismo, incluimos en este ámbito al Instituto Nacional de Colonización (INC), la Administración Nacional de Correos (ANC), y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Este conglomerado de entidades estatales se ha transformado en uno de los principales puntales de la emergente matriz productiva uruguaya. Al respecto, es pertinente recordar que prácticamente la totalidad de las empresas públicas había sido en su momento preparada para su venta durante el apogeo de la gobernanza neoliberal, en la década de 1990.

La nueva perspectiva de desarrollo asumida por el gobierno uruguayo les ha estado asignando una creciente importancia estratégica, traducida en un proceso sistemático de inversión y desarrollo institucional. En casi todas las empresas públicas se han constituido redes empresariales conexas que potencian la intervención estatal en el conjunto del sistema social y productivo. Son también visibles

los indicadores de una gestión mayoritariamente exitosa, tanto en el cumplimiento de las metas productivas como en la prestación de servicios públicos (véanse los capítulos sobre las cinco principales empresas incluidos en este mismo volumen).

La promoción de redes alrededor de las empresas públicas ha permitido diversificar las funciones y operaciones del Estado. En varios casos, los componentes del nuevo tejido empresarial estatal están regulados por las normas del derecho privado, posibilitando una gestión más dinámica y más versátil. Las empresas colaterales siguen siendo de entera propiedad estatal o están controladas por el Estado como poseedor del capital mayoritario, funcionan de forma sincronizada con las empresas públicas matrices.

La reconversión de la matriz energética ha sido prácticamente en su totalidad el resultado de este sector de la actividad estatal. La proyección del “Uruguay Logístico”, basado en la idea de convertir al Uruguay en un espacio de interconexión y provisión de servicios para la región, también se sustenta en lo fundamental en las actividades de las empresas públicas. La prospección de hidrocarburos en todas sus modalidades y la introducción de una nueva forma de acceso al suministro de gas natural han sido también líneas de acción desarrolladas por este sector.

Las características más visibles del nuevo Estado en construcción

La redefinición de la ingeniería institucional en el Uruguay de los últimos ocho años no puede ser interpretada como un intento de regreso al Estado de Bienestar erigido a lo largo del siglo XX en el país (con todas sus limitaciones y particularidades) y en el mundo. El reconocimiento de los nuevos restos nacionales, regionales y globales ha sido convergente con la vocación política de reposicionar al Estado y a sus componentes esenciales como catalizadores del desarrollo al servicio del interés general.

Al considerar las características del mercado en el que las empresas públicas uruguayas deben insertarse, confrontando la tendencia a la oligopolización en beneficio de un grupo reducido de capitales transnacionales, la magnitud de los desafíos se torna más evidente. Las empresas estatales ANTEL (telecomunicaciones), ANCAP (hidrocarburos) o UTE (energía eléctrica), para mencionar sólo tres casos, deben interactuar y/o competir con jugadores regionales o globales muy fuertes, por lo cual es imprescindible fortalecer cuantitativamente y cualitativamente sus capacidades de gestión. En este contexto, es posible anotar algunos rasgos en común que poseen estas entidades estatales.

- Operan en el mercado, en algunos casos en régimen de competencia con actores privados, y en otras ocasiones total o parcialmente en régimen de monopolio.
- Presentan una tendencia a crecer y prolongar sus acciones con una serie de empresas y organismos colaterales, los que son propiedad de las entidades estatales pero actúan en régimen de derecho privado.

- Como ya se ha indicado, todas ellas actúan no al servicio del lucro privado, sino en función del interés general. A diferencia de otras épocas, se ha avanzado en la inserción de todas estas entidades en el proyecto político nacional de desarrollo, más allá de intereses corporativos específicos.
- La gestión interna de cada entidad exhibe una preocupación medular por operar de manera eficiente, haciendo posible una gestión balanceada en lo económico y que no le implique al Estado tener que subsidiar sus actividades. Si bien este objetivo no se ha alcanzado en todas ellas (aunque sí en la mayoría), ya se ha traducido en importantes recursos que se transfieren al Estado central en base a los excedentes generados.
- Todas estas entidades tienen diversos grados de autonomía, no obstante lo cual se ha avanzado en insertar su gestión en las políticas formuladas desde la Administración Central. Es decir, se ha avanzado en la coordinación vertical con los ministerios correspondientes. También se han promovido coordinaciones horizontales entre estas entidades, aunque de manera incipiente y con mucho potencial de ampliación de los vínculos de tipo público-público.

Este nuevo escenario tiene su contracara en el muy débil conocimiento, flujo de información y debate sobre las transformaciones en curso. Ni desde la academia (a excepción de muy valiosos trabajos producidos desde el enfoque de la historia económica), ni menos aún desde el Estado, se ha efectuado un adecuado registro y análisis de todas estas importantes y estratégicas transformaciones. La realización del seminario de octubre de 2012 y la publicación de este libro constituyen iniciativas muy significativas y muy necesarias. Muchos de los cambios simplemente discurren como si fueran producto de un desarrollo natural. Ello es un problema. Conocer esta realidad es de suma importancia para el mejoramiento del proceso en curso y su seguimiento adecuado. En muchos casos, los datos ya se han recogido y están disponibles para su análisis, pero no se han sistematizado ni se han difundido de la manera adecuada. A modo de ejemplo se advierten algunos temas sobre los que sería muy útil impulsar nuevas actividades de investigación y de difusión:

- cantidad y calidad del empleo directo e indirecto generado;
- significación en el PBI de la totalidad de estas entidades y por sectores;
- volumen de la cantidad de usuarios atendidos y por sectores;
- contribución global y particularizada a las rentas generales;
- potencialidad de acuerdos con entidades públicas análogas en la región
- incidencia en el conjunto de la economía nacional del funcionamiento de esta parte del Estado (compras estatales de bienes y servicios, créditos, etc.)
- desarrollos colaterales y externalidades;

- análisis comparativo con otras entidades del sector empresarial privado.

Algunos desafíos del proceso del actual proceso de cambio institucional

A modo de conclusión, se destacan aquí algunos desafíos que el Estado uruguayo deberá enfrentar en los próximos años en el sendero hacia la consolidación del proceso de transformaciones reseñado en las páginas previas. Al tener una presencia tan determinante en la economía nacional (no obstante el relativo desconocimiento sobre los cambios recientes), las entidades estatales —y las empresas públicas, en particular— pueden ser la palanca de cambios de primer orden. Entre los múltiples desafíos, subrayamos los siguientes:

- Efectivizar una actuación mucho más coordinada. Ello implica coordinar al interior de cada sector, coordinación entre los sectores, y coordinación descentralizada en el territorio.
- Promover intervenciones conjuntas de las empresas públicas en la ejecución de proyectos de desarrollo social y/o productivo, por ejemplo a través de acuerdos para el desarrollo de actividades en común por parte de UTE y ANCAP (como ya se ha empezado a hacer).
- Diseñar y aplicar una estrategia más coherente y racional de proyección regional e internacional, intercambiando servicios con entidades públicas de otros países, produciendo de forma asociada, transfiriendo y recibiendo *know-how*, etc.
- Facilitar la convergencia de esfuerzos y recursos para proyectos de desarrollo a distintos niveles (en la gestión, en la producción de bienes y servicios, en la construcción, etc.)
- Articular modalidades de acceso conjunto al mercado, siempre al servicio del interés general (políticas de empleo, precios, investigación y desarrollo, implantación en el territorio, etc.).

El abordaje de estos desafíos en buena medida implica fortalecer el sustento institucional del conjunto, a efectos de posibilitar una gestión aun más eficaz y diversificada. Dicho fortalecimiento también requiere profundizar en el conocimiento y el seguimiento de los cambios en curso.

A su vez, se torna cada vez más evidente la necesidad de formular un auténtico *plan nacional de desarrollo* (una necesidad cubierta sólo de forma parcial en el presente) que establezca las principales definiciones estratégicas de país y permita ensamblar con mayor eficacia el accionar del Estado en todas sus dimensiones. Un plan que lejos de reeditar las experiencias internacionales equivocadas del siglo pasado —en las que con minuciosidad extrema se pretendía dirigir de forma centralizada la economía y la vida nacional— se constituya en una propuesta estratégica estructurada en torno a algunos grandes ejes y con flexibilidad para responder a los cambios inherentes a la complejidad social, política y económica de los tiempos modernos.

En definitiva, hoy en Uruguay estamos asistiendo a (y participando en) la construcción de un Estado de nuevo tipo. No debemos olvidar que el Estado a construir tiene tantas alternativas como contenidos posibles de conferir al proyecto político nacional (Portillo, 2012). La historia de las últimas décadas es muy rica en la demostración de los muy distintos caminos que esa construcción posible podría transitar.

Referencias

- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1: La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chavez, D. (ed.) (2006). *Más allá del mercado: El futuro de los servicios públicos*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- George, S. (2010). *Sus crisis, nuestras soluciones*. Barcelona: Icaria-Intermón Oxfam.
- Harvey, D. (2004). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. En L. Panitch y C. Leys (eds.) *Socialist Register 2004. El Nuevo Desafío Imperial*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Lojkin, J. (1979). *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México DF: Siglo XXI Editores.
- McDonald, D. y G. Ruiters (2006). “Teorizando la privatización: Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica”. En D. Chavez (ed.) *Más allá del mercado: El futuro de los servicios públicos*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Portillo, A. (1989). *Ciudad y conflicto*. Montevideo: Ediciones Deltaller.
- Portillo, A. (2012). *El Uruguay más allá del capitalismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

12 ANTEL: UNA EMPRESA EN LA VANGUARDIA TECNOLÓGICA CON COMPROMISO SOCIAL

Carolina Cosse

Introducción

ANTEL celebra en el año 2013 su 39° aniversario en una posición de liderazgo tecnológico y reafirmando su compromiso social, apoyando al sector educativo y promoviendo el acceso masivo a las nuevas tecnologías.

La empresa ha hecho posible que en el Uruguay de hoy más del 40 % de los hogares tengan posibilidades de conexión a la fibra óptica y que el 57% de los hogares ya estén conectados a Internet, ubicando al país muy por encima del promedio mundial —39%— y de los países en desarrollo —29%— (Radar, 2012). Los planes de la empresa prevén que al cierre del año 2013 todas las capitales departamentales dispongan de fibra al hogar y que en 2015 la red llegue a todos los centros poblados de más de 3.500 hogares. La fibra óptica permite aumentar la transmisión de datos y la velocidad de subida y de bajada de Internet. Asimismo, abre grandes oportunidades de desarrollo de productos a nivel local, tales como aplicaciones de teleeducación y telemedicina, entre muchos otros posibles servicios.

Los programas de extensión de la infraestructura de telecomunicaciones ejecutados por ANTEL reflejan su apuesta por el desarrollo del país. La empresa está comprometida con el desafío de posibilitar que cada hogar uruguayo cuente en el futuro inmediato con una autopista de acceso a Internet, creando la base material para la construcción de una auténtica sociedad del conocimiento y de un ecosistema productivo nacional.

La empresa de comunicación de los uruguayos está cumpliendo con el mandato popular del año 1992, cuando en un referéndum más del 70% de la ciudadanía se opuso a la privatización y decidió que las empresas públicas se mantuvieran en la esfera del Estado. En este contexto, la empresa estatal desarrollará inversiones del orden de los US\$ 260 millones en 2013 y prevé llegar a los US\$ 290 millones en los próximos dos años.

En este capítulo se analiza la evolución reciente de ANTEL y sus grandes desafíos. También se argumenta que una gestión empresarial pública puede impulsar un modelo diferente al vigente en otras realidades nacionales caracterizadas por la polarización entre sectores que acceden a las nuevas tecnologías y al desarrollo asociado a ellas y otros que permanecen rezagados.

El contexto histórico de la empresa de telecomunicaciones estatal uruguaya

Estudios previos han destacado que mientras en muchos países “la burocrática ineficiencia e ineficacia de las empresas del Estado fueron el pretexto para iniciar los procesos liberalizadores y privatizadores en las telecomunicaciones, en Uruguay el modelo ha sido exitoso, con una muy buena cobertura de servicios en todo el territorio nacional”, observando que ANTEL “es una empresa creíble para los ciudadanos uruguayos” y que “también es una empresa rentable” (Germano y Rivoir, 2008: 12).

La telefonía estatal tiene ya una historia de más de un siglo en el país. En un primer momento, este campo de actividad estuvo en manos de UTE (antes llamada Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado), la empresa pública creada en 1912 para proveer energía eléctrica —como en la actualidad— y desde 1953 también los servicios de telecomunicaciones. El 25 de julio de 1974, a través del Decreto- Ley N° 14.235 se produjo la fundación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, ANTEL, como un servicio descentralizado integrante del dominio industrial y comercial del Estado, con el cometido principal de prestar los servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales (artículo 4), servicios calificados como esenciales (artículo 2) y monopólicos (artículo 6).

El sector telefónico uruguayo está caracterizado por la presencia de segmentos con distinto grado de competencia en el mercado. La telefonía fija, incluyendo la larga distancia nacional, está operada de manera exclusiva por ANTEL, pero la empresa estatal compite con operadores privados en el mercado de telefonía móvil y ha debido responder a una liberalización parcial en el mercado de larga distancia internacional.

La situación actual es el producto de decisiones políticas encontradas promovidas por el gobierno y por la ciudadanía desde la década de 1990, en paralelo a la evolución de debates regionales y mundiales sobre la liberalización y eventual privatización de las telecomunicaciones. En el caso uruguayo, a diferencia de varios otros países latinoamericanos, el debate estuvo pautado por el disenso político, impidiéndose la aplicación de las reformas liberalizadoras de forma plena. En 1991 ingresó al mercado uruguayo el primer operador privado de telefonía móvil: Movicom/Bellsouth. Ese mismo año, durante el gobierno del Partido Nacional presidido por Luis Alberto Lacalle (1990-1995), en alianza con sectores del Partido Colorado, se inició el proceso de liberalización de las telecomunicaciones con la aprobación de la Ley N° 16.211 —conocida como “Ley de Empresas Pú-

blicas”— que habilitaba la privatización de varias entidades estatales. La ofensiva privatizadora fue revertida en un referéndum convocado por muy diversas organizaciones sociales y apoyado por el 71,6% de los votos ciudadanos.

Más tarde, durante la administración del Partido Colorado presidida por Jorge Batlle (2000-2005), sindicatos y organizaciones sociales recogieron 225.000 firmas para convocar otro referéndum para derogar dos artículos de la Ley N° 17.296, de febrero de 2001, que autorizaban la venta de hasta el 40% de ANCEL, la filial de ANTEL responsable de la provisión de servicios de telefonía móvil. La respuesta del Poder Ejecutivo y del Parlamento a la iniciativa ciudadana fue su derogación prematura, “provocando en este caso una indefinición normativa por la derogación de una norma que derogaba otra anterior que establecía exclusividades en la prestación de servicios de telecomunicaciones de la empresa pública ANTEL” (Vaillant et al, 2008: 192).

A través de la Ley N° 17.524, en agosto de 2002, se suprimieron los dos artículos polémicos de la norma anterior. No obstante, la invalidación de los artículos 612 y 613 no significó la anulación plena del proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones, por lo que en octubre de 2002 se realizó la primera subasta pública para el uso del espectro para servicios de telefonía móvil. En el año 2001 se creó la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). Se avanzaba así en el “proceso de competencia incipiente de apertura a la competencia en llamadas internacionales y en telefonía móvil”, haciendo posible que “aquellos servicios que representan las mayores oportunidades de crecimiento actuales del sector, como la telefonía móvil y la banda ancha de Internet, estén en los hechos en procesos avanzados y consolidados de apertura a la competencia” (Berretta et al., 2006: 24).

La gestión empresarial de ANTEL

Pese a la liberalización de las telecomunicaciones, la misión social y el perfil estatal de ANTEL no han afectado la capacidad de competencia de la empresa pública en el mercado nacional. En servicios móviles, la empresa telefónica estatal continúa siendo la preferida por los uruguayos. Como ya ha sido señalado, “los operadores entrantes al mercado de telefonía móvil son dos de las más importantes corporaciones transnacionales del sector, más de 100 veces más grandes que ANTEL”, y con “enormes ventajas para la competencia en un mercado nacional como el uruguayo, pues éstas se manejan en mercados mundiales, con una economía de escala que les permite condiciones más ventajosas en materia de compra de equipos y móviles, por ejemplo” (Gómez Germano y Rivoir, 2008: 13). Pese a tan desigual competencia, el *market share* de ANTEL asciende al 47%, superando a los dos conglomerados transnacionales que tienen el control oligopólico del mercado latinoamericano y con presencia en el país: Telefónica, de matriz española, con 37% —operando con la marca Movistar— y América Móvil, de matriz mexicana, con 16% —operando con la marca Claro— (URSEC, 2012).

En el segmento de telefonía fija, ANTEL gestiona de forma directa y exclusiva los servicios de telefonía local y de larga distancia nacional y debe competir con otros operadores en el segmento de larga distancia internacional. Como en la mayoría de los países del mundo, la significación de la telefonía fija en los ingresos totales del sector de las telecomunicaciones ha ido cayendo en los últimos años, tanto en términos relativos como absolutos. También ha crecido de forma claramente perceptible el tráfico de servicios fijos a móviles, principalmente a partir del año 2003, en paralelo al crecimiento de la cantidad de servicios activos de telefonía móvil. En el marco de estas dos tendencias, en junio de 2007 ANTEL decidió que las llamadas interurbanas o de larga distancia local comenzaran a cobrarse como telefonía fija local.

Los índices de cobertura del país en telefonía fija siguen muy altos, en especial si se compara a Uruguay con otros latinoamericanos, donde a mediados de la década pasada ya ocupaba la segunda posición del ranking regional, sólo por detrás de Costa Rica, donde los servicios son responsabilidad del ICE, una empresa también estatal. En el año 2007 Uruguay tenía 29 líneas fijas cada 100 habitantes, el 78% de los hogares contaba con el servicio instalado, la demanda insatisfecha era nula y toda la red nacional ya estaba enteramente digitalizada (URSEC, 2007). En los últimos cinco años la penetración de telefonía fija se ha mantenido constante, con una teledensidad de 30,7 y 1.010.953 líneas instaladas a fines de 2012 (URSEC, 2012).

El liderazgo sectorial de la empresa también ha generado nuevos problemas que ANTEL debe resolver de forma innovadora. Se ha dado prioridad al mejoramiento de su política de atención al cliente, si bien la dirección de la empresa considera que aun se debe avanzar más en materia de resolución de reclamo. Las nuevas directrices de gestión han permitido bajar sustancialmente los tiempos de respuesta y de solución. De acuerdo a los datos procesados hasta el momento de redacción de este texto, en el transcurso del año 2013 (hasta junio) el 95% de las soluciones a los clientes empresariales ha bajado de una demora promedio inicial de 38 horas a 14,5 horas, y el 95% de los reclamos de los hogares, con una media de 24,9 horas, se resuelve en promedio actualmente en 8 horas.

ANTEL también está convocada a ser un motor en la construcción de la sociedad del conocimiento en el país. Al respecto, es necesario tener presente que ANTEL está en dura competencia con dos enormes empresas transnacionales. Por lo tanto, es muy importante para ANTEL como para cualquier otra empresa pública conservar y estimular su afán de competitividad. Cómo construir ese afán de competitividad es un tema de gran significación, que requiere el diseño y la ejecución de una política de captación y retención de talentos en la empresa y de estímulo a la formación de su gente. Lo ideal sería que los estudiantes de las áreas de tecnología, administración o gestión del país anhelaran trabajar en ANTEL por los desafíos de maduración profesional que ello implicaría. En ese contexto, la

empresa también ha lanzado un programa de culminación de la enseñanza secundaria para sus funcionarios en el que han participado varias decenas de personas.

La estrategia definida por ANTEL para competir con las grandes empresas transnacionales que operan en el mercado uruguayo se basa en una visión y una gestión profundamente comprometidas con el futuro del país y de todos sus habitantes, en la misma línea planteada por el gobierno nacional en otros aspectos; por ejemplo en lo concerniente a la integración regional. Desde el gobierno uruguayo se han formulado estrategias de cooperación, de formación, de integración y de complementación con otros países de América Latina. En este sentido, ANTEL fue la empresa anfitriona de la asamblea fundacional de la Organización Internacional de Telecomunicaciones de las Américas (OITA), en marzo del año 2012. En la primera cumbre participaron representantes de ARSAT de Argentina, ENTEL de Bolivia, Telebras de Brasil, ETECSA de Cuba, CNT de Ecuador, COPACO de Paraguay, ANTEL de Uruguay y CANTV de Venezuela, con posibilidades de integración futura de otras empresas públicas de la región. El objetivo definido por la OITA es lograr que las empresas estatales del sector telecomunicaciones trabajen de manera conjunta en el desarrollo de nuevas tecnologías y programas que aporten a la reducción de la brecha digital, incluyendo también la formación de grupos de trabajo para resolver cuestiones relacionadas con las compras conjuntas, la interacción y la complementación.

El rol de ANTEL en la evolución tecnológica de las comunicaciones

Los servicios de ANTEL para acceder a Internet han multiplicado las opciones de conexión, permitiendo desde el acceso gratuito bajo el programa Universal Hogares hasta servicios de muy alta velocidad para las instituciones universitarias.

Los servicios de Internet sobre fibra óptica han permitido consolidar el liderazgo uruguayo en la región latinoamericana, con una muy notoria evolución de las velocidades de banda ancha: más de 16.000 Kbps en velocidad de bajada, por encima del promedio mundial y de varios países industrializados. Del mismo modo, el servicio sobre fibra óptica se posiciona de manera altamente competitiva en materia de precios, en comparación con ofertas similares en los países desarrollados y 20% o más por debajo de los precios de Estados Unidos.

A través de la fibra óptica, los usuarios de ANTEL podrán acceder a una gran capacidad de transmisión y recepción. La fibra óptica es un medio con un ancho de banda prácticamente infinito, sólo limitado por la tecnología que se instale; ANTEL está instalando tecnología que permitirá que en promedio los hogares uruguayos puedan tener cien megabits por segundo. Con el correr del tiempo, cambiando los equipos de los nodos que reenvían la información, esa velocidad puede aumentar en la medida que la tecnología esté disponible y probada. En términos de navegación, el aumento de la velocidad ya es muy evidente para los usuarios de ANTEL. Desde el punto del vista del ciudadano, la fibra óptica también significa la universalización de la posibilidad de conexión a todos los

hogares por donde pase la red. De forma gradual, ANTEL va a sustituir los servicios de cobre, que son los utilizados en la actualidad para la red telefónica y de Internet, por esta tecnología. Los usuarios que tengan ADSL podrán acceder a la fibra óptica sin ningún costo: ANTEL procesa el cambio e instala el módem para la fibra. Uruguay es uno de los pocos países en el mundo, y el único en América Latina, que está extendiendo la fibra óptica con una visión y una ambición de escala nacional.

La extensión de la fibra óptica no sólo ofrece la posibilidad de nuevos y mejores servicios para los hogares, sino que también contribuye a la construcción de un ecosistema productivo nacional. ANTEL está asumiendo inversiones millonarias en dólares con externalidades positivas para muchas otras empresas y sectores. Implantar una red de fibra óptica significa dar un fuerte impulso a la industria nacional del software, al sector de producción audiovisual y a la industria electrónica. Los hogares van a contar con velocidades de navegación muy altas, y eso permitirá mucho más que la simple navegación en Internet. Es posible visualizar escenarios en los que existe la posibilidad de automatizar elementos del hogar, por ejemplo para mejorar la eficiencia energética. Eso significa también soluciones de electrónica y de software que permitan encender, apagar y controlar —desde un celular, desde una tableta o desde el lugar de trabajo— los aparatos domésticos a distancia.

El plan de conexión de la fibra óptica al hogar no se desarrolla en ANTEL en el marco de un plan de negocios tradicional. Es un plan de carácter estratégico, similar a las decisiones que se tomaron hace un siglo en este país cuando se decidió extender la red de carreteras. En el Uruguay contemporáneo, sobre la base de esta nueva carretera, es posible desarrollar una enorme cantidad de avances en materia de energía, de seguridad, de teleeducación, de telemedicina, etc., que hasta hace muy poco tiempo para los uruguayos parecían pertenecer a un universo de ciencia ficción.

El incremento de la velocidad y de la capacidad de transmisión de datos también requiere la actualización de las centrales de ANTEL y de las opciones de conexión internacional. En los últimos dos años la empresa ha hecho una inversión muy importante en su Data Center. Esta es una instalación que puede ser concebida como un gran centro de cómputos al servicio no sólo de ANTEL, sino de muchos otros usuarios, al ser de nivel *Tier 3* y contar con una alta disponibilidad. ANTEL está en óptimas condiciones para arrendar servicios a empresas que necesiten servicios de la mejor calidad y muy seguros. Ya se está trabajando con empresas grandes y se está ampliando la oferta a pequeñas empresas de software que quieran acceder a grandes clientes: ANTEL les ofrece una solución confiable, un centro de cómputos con la garantía de una empresa respaldada por el Estado, a precios accesibles y sin que ellos deban hacer las grandes inversiones que son necesarias en este sector.

Las posibilidades que ofrece la fibra óptica también permitirán a ANTEL impulsar su potencial de apoyo a la industria nacional, posibilitando que a través de esta infraestructura la industria genere productos y valor agregado. También aumenta la posibilidad de sinergia con otras empresas públicas y privadas y con las entidades del Estado. A través de redes inteligentes ANTEL ya está trabajando junto a UTE en el campo de la eficiencia energética. También se pueden conectar nuevos equipos para controlar los indicadores ambientales en las ciudades, así como sensores en el medio rural para tomar decisiones sobre cultivos o tener un registro histórico del estado de determinada variable a nivel agrícola, entre muchas otras posibilidades. ANTEL ya participa en proyectos conjuntos con la Universidad de la República para introducir y adaptar los nuevos desarrollos tecnológicos a la realidad específica del país.

Los aportes de ANTEL al desarrollo educativo y la inclusión social

Además de la ya mencionada alta tasa de conexión doméstica, el 98% de los centros educativos del país cuenta con acceso a Internet, ubicando al país en el tope del ranking regional, seguido por México con el 65% (Hinostroza y Labbé, 2011). Los centros universitarios tienen acceso a velocidades a 1Gbps/512Mbps, con servicios a los que sólo acceden un puñado de cuatro o cinco países en el mundo.

El aporte de ANTEL no se reduce a apoyar la conectividad en universidades y centros educativos. En este sentido, la empresa cuenta con el Plan Móvil Comunitario, que entrega servicios celulares con diversos beneficios a los maestros comunitarios y a los directores de jardines de infantes, al tiempo que ha dotado a todas las escuelas con servicios de telefonía.

Las cifras procesadas por ANTEL indican que la inversión de la empresa en la extensión de la fibra óptica llegará este año a los US\$150 millones (habiendo sido de US\$100 millones en 2012). La magnitud de la inversión ha generado un impacto en el mercado laboral, al involucrar a 37 empresas y permitir la creación de más de 29.000 puestos de trabajo. También ha significado nuevas oportunidades de capacitación en el área tecnológica, a través de cursos para el personal técnico, la apertura de un centro de entrenamiento y el lanzamiento de una Tecnicatura en Fibra Óptica en coordinación con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

ANTEL también lidera el impulso a la innovación en el país a través de su participación en el Proyecto Butiá, que apunta a la creación de una plataforma accesible, programable y abierta para el desarrollo de la robótica en los centros educativos, permitiendo que los estudiantes puedan transformar cualquier computadora, tableta o celular en un robot. La empresa también está desarrollando un satélite nacional, Antelsat, en cooperación con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República.

En la misma línea, ANTEL promueve el programa de concursos Idea, para la generación de proyectos innovadores basados en las telecomunicaciones. La empresa apoya su concreción a partir del estudio de la viabilidad técnica y económica de cada propuesta. Al primer concurso se presentaron 35 proyectos y se seleccionaron dos. El segundo concurso está orientado a apoyar soluciones tecnológicas en el área de la salud y en el combate a situaciones de violencia doméstica.

Otro programa de la empresa en este campo de acción es Antelmática, que tiene por finalidad el apoyo a la formación matemática en escuelas y liceos. También se apoya la participación de equipos uruguayos de estudiantes y profesionales en la competencia internacional “24 horas de innovación”, que organiza la Escuela Técnica Superior de Montreal, en Canadá. En los años precedentes, ANTEL también ha apoyado el despliegue y la conectividad del Plan Ceibal, basado en la entrega de computadoras portátiles a estudiantes de primaria y secundaria, con participación en una iniciativa que ha significado un avance fundamental en Uruguay y que debe ser tomado como una plataforma para seguir construyendo la sociedad del conocimiento.

En términos de inclusión social, al plan de extensión de la fibra óptica en todo el país ANTEL suma programas como Universal Hogares, que posibilita el acceso gratuito a Internet. De acuerdo a los datos más recientes manejados por la empresa, más de 100.000 hogares (en un país con una población de poco más de tres millones de habitantes) tienen acceso gratuito a Internet a través de los servicios de la empresa estatal, con 24.000 de estos servicios basados en la fibra óptica. La generalización del uso de Internet se realiza “cuerpo a cuerpo” mediante la campaña “Universal por los barrios”, recorriendo las distintas zonas del país para fomentar la instalación del servicio gratuito a los hogares que aún no están conectados.

ANTEL también gestiona el Programa Integra, de reciclaje de computadoras que son donadas a diversas organizaciones sociales, habiendo ya distribuido 2.284 computadores equipadas con software libre. En consideración de políticas ambientales sustentables, la empresa también ha reciclado cuatro toneladas de desechos celulares.

En el medio rural, ANTEL ha realizado fuertes inversiones para mejorar el servicio telefónico y el acceso a Internet, logrando alcanzar 27.000 servicios a mediados del año 2013 a través del programa 3G Rural. La inclusión social es el imperativo primario de ANTEL en el nuevo contexto político e institucional del país. Es el motor principal que mueva los nuevos servicios ofrecidos por la empresa, asegurando una rentabilidad genuina que después se vuelca al Estado para financiar políticas públicas. Si el único objetivo de la empresa estatal fuera el lucro, ANTEL no estaría encarando todas las inversiones en infraestructura del presente. Por ejemplo, la inversión de US\$ 16 millones en la transformación de la infraestructura Ruralcel para el Interior más profundo ha estado absolutamente ligada al imperativo de inclusión social, entendida también como una condición

ineludible para lograr un verdadero y sostenible desarrollo industrial y tecnológico no circunscripto a unas pocas zonas del territorio nacional.

Asimismo, pensando en el futuro y la importancia de agregar valor a los servicios de la empresa, ANTEL está impulsando un programa de billetera electrónica, Bit\$, que permite acceder a la recarga de celulares, pago de estacionamiento tarifado, giros monetarios y otras posibilidades a través de los celulares. La empresa augura un crecimiento exponencial de este servicio, que ya cuenta con 40.000 usuarios que realizaron 87.000 transacciones en el año 2012, aumentado a 287.000 a mediados de 2013.

Conclusiones

Toda empresa de telecomunicaciones, para sobrevivir y crecer, debe invertir. En 1992 la ciudadanía uruguaya tomó una decisión que debe ser acatada, que consagró el monopolio estatal de las telecomunicaciones, pero no absoluto. En este sentido, la conducción de ANTEL implica considerar dos situaciones de igual importancia: por un lado la necesidad de respetar la voluntad popular y ciudadana, y por otro lado responder a los requerimientos de gestión de una empresa que debe operar en el mercado en fuerte competencia con operadores privados de gran magnitud a nivel internacional. La nueva realidad mundial, de rápido y profundo cambio tecnológico tendiente a la convergencia de sectores y servicios, asociada a una permanente competencia en mercados liberalizados en mayor o menor medida, impacta en todas las áreas de gestión. Por eso ANTEL debe utilizar de forma cuidadosa su gran capacidad de inversión.

Los desafíos de futuro del Uruguay requieren que ANTEL asuma su responsabilidad como empresa pública y ponga a disposición de toda la población sus capacidades tecnológica con compromiso social. La empresa también está muy abierta a trabajar con diferentes actores de la producción nacional, innovando con responsabilidad en diversos modelos de negocios desde una perspectiva de aporte al desarrollo del país.

El rasgo más interesante del modelo desarrollado por ANTEL en los últimos años es su capacidad y su voluntad de conjugar inversión y tecnología de punta con compromiso social. Se avanza en los dos campos de forma simultánea: instalando y extendiendo la fibra óptica, lanzando los planes Universal Hogares e Integral y optimizando las capacidades del Data Center, procurando todo el tiempo mejorar la calidad de los servicios y democratizar el acceso a ellos.

Referencias

Berreta, N., C. Paolino, A.L. Rodríguez-Gustá, M. Vila, C. Moreira, y G. Oddone (2006). "Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay - Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay". Ponencia presentada

- al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18-21 de octubre.
- Gómez Germano, G. y L. Rivoir (2008). “Regulación e Inversión en Telecomunicaciones: Estudio de Caso para Uruguay”. Montevideo: Learning Initiatives on Reforms for Network Economies (LIRNE.NET).
- Hinostroza, J.E. y C. Labbé (2011). *Políticas y prácticas de informática educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Radar (2012). “El perfil del internauta uruguayo”. Montevideo: Grupo Radar, ANTEL, Banco República, Plan Ceibal.
- URSEC (2007). “Evolución del Mercado de las Telecomunicaciones en Uruguay”. Montevideo: Unidad Reguladora de. Servicios de Comunicaciones (URSEC).
- URSEC (2012). “Evolución del Sector Telecomunicaciones en Uruguay. Datos estadísticos a diciembre 2012”. Montevideo: Unidad Reguladora de. Servicios de Comunicaciones (URSEC).
- Vaillant, M., F. Barrán, y G. Balseiro (2008). “Liberalización en Servicios. El caso de Uruguay: sector bancario y telecomunicaciones”. En J. Berlinski (ed.) *Ganancias potenciales en el comercio de servicios en el Mercosur: telecomunicaciones y bancos*. Montevideo: Red Mercosur.

13. TRANSFORMACIONES, APORTES AL DESARROLLO Y DESAFÍOS DE OSE COMO EMPRESA PÚBLICA

Milton Machado

El seminario internacional organizado por la Dirección Nacional de Industrias (MIEM-DNI), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y el Transnational Institute (TNI) tuvo lugar en una fecha muy propicia para analizar el significado de Obras Sanitarias del Estado (OSE) como empresa pública del Estado. El 31 de octubre de 2004 tuvo lugar el llamado “plebiscito por el agua”, a través del cual los ciudadanos uruguayos decidieron mantener la provisión de los servicios en la órbita estatal y declarar el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano fundamental. Teniendo muy presente la decisión asumida por la ciudadanía hace ocho años, en las páginas que siguen se analizan las transformaciones, los aportes al desarrollo y los actuales desafíos del organismo.

Obras Sanitarias del Estado: datos básicos de los servicios

Para entender la significación de OSE como empresa pública es necesario en primer lugar considerar algunos datos esenciales de la entidad. OSE es el organismo estatal responsable del abastecimiento de agua potable en todo el país. La empresa cuenta con 4.600 funcionarios y 70 locales de atención al público. La cobertura de la red de agua tiene una extensión de 14.722 kilómetros, cubriendo al 98% de cobertura de la población nucleada (99% en las capitales departamentales) y el 94% de la población nacional, con una capacidad de producción anual de 330 millones de metros cúbicos de agua potable. OSE abastece a 365 localidades y cuenta con 1.043.000 conexiones, 72 plantas potabilizadoras, 734 perforaciones, 691 depósitos de reserva y distribución, y 22 embalses.

OSE también está a cargo del servicio de saneamiento a escala nacional, a excepción de Montevideo, donde el servicio es responsabilidad del gobierno departamental. La red de saneamiento tiene una extensión de 2.966 kilómetros, alcanzando un 40% de cobertura de la población nucleada en el interior del país (320.535 viviendas y 263.167 conexiones).

OSE no recibe subsidios de ningún otro organismo del Estado; se financia exclusivamente con la tarifa que pagan todos los uruguayos, la que de acuerdo a estimaciones de la empresa representa el 0,92% del ingreso familiar mensual. En el último ejercicio contable, del año 2011, el ente tuvo ingresos del orden de US\$ 350 millones, lo cual habilitó una inversión de US\$ 125 millones. La inversión significa recursos que se devuelven directamente en obras, con un resultado positivo del ejercicio superior a los US\$ 50 millones.

Agua y saneamiento en el Uruguay: antecedentes históricos

¿Qué tipo de OSE queremos y para qué modelo de país? Para responder a estas preguntas es necesario revisar brevemente la historia de la empresa. OSE fue creada mediante la ley 11.907 del 19 de diciembre de 1952, por lo cual está celebrando su sexagésimo aniversario. Surge en el contexto del llamado *Estado empresario neotballista*, un modelo vigente entre los años treinta y principios de los setenta del siglo pasado, basado en una idea de desarrollo nacional “progresivamente dirigido por el Estado y orientado a la expansión de sus funciones sociales y económicas”, incluyendo la creación y expansión de empresas públicas “que se rigen de acuerdo a objetivos sociales y de promoción del desarrollo” (Bertino et al, 2012:5).

En términos más concretos, OSE fue un producto indirecto de la Segunda Guerra Mundial, derivado de la cesión de activos británicos como pago de la deuda acumulada por el Reino Unido durante el conflicto bélico. El saldo comercial a favor del Uruguay fue intercambiado por la propiedad de las empresas de transporte ferroviario, tranvías de Montevideo y la compañía de Aguas Corrientes (Nahum, 1993). Como ya ha sido señalado desde el ámbito de la historia económica, la fundación de compañías estatales en el Uruguay de mediados del siglo pasado “requería un amplio consenso político debido a que su creación implicaba profundas definiciones ideológicas en por lo menos tres ejes: monopolios/libertad de mercado; capital público/capital privado; inversión externa directa/capital nacional” (Jacob, 2012: 84).

Durante las primeras décadas de existencia de la empresa el modelo de gestión de OSE no sufrió cambios radicales. Las modificaciones principales comenzaron en la década de los 90, como resultado de ola neoliberal que afectó a la mayoría de los países de América Latina. El objetivo del neoliberalismo era minimizar el rol del Estado hasta limitarlo a ser “juez y gendarme”, dejando toda la actividad económica exclusivamente en manos de los agentes privados. La orientación ideológica hegemónica proponía cambios en la gestión de las empresas públicas, con una clara tendencia a “modificar sus objetivos, dándose primacía a la lógica de la empresa privada basada en la rentabilidad y, en los países donde este proceso es más fuerte, culmina en un amplio proceso privatización” (Bertino et al., 2012:5). En el caso uruguayo, el camino hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento se inició en el año 1992, en el período inmediatamente previo al referéndum revocatorio de la ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas. De acuerdo a las conclusiones de un estudio académico, el Directorio

de OSE de esa época, “seguramente visualizando la aplastante derrota del modelo privatizador (el referéndum logró un 72% de adhesión) comenzaba a transitar la vía de las ‘concesiones’ de obra pública para visualizar la participación privada en la gestión del agua”.

En ese marco, se aprobó una serie de concesiones de los servicios de agua en amplias zonas de los departamentos de Maldonado y Canelones, con el argumento de una supuesta falta de recursos estatales para invertir en su desarrollo. En 1993 se aprobó la concesión a Aguas de la Costa SA (perteneciente al grupo Aguas de Barcelona, filial de la transnacional Suez Lyonnaise des Eaux de Francia) para la zona al este del Arroyo Maldonado, y en el año 2000 se iniciaron las operaciones de la empresa Uragua SA (propiedad de un consorcio de corporaciones españolas liderado por la empresa Aguas de Bilbao Bizkaia) al oeste del Arroyo Maldonado. En conjunto, pasaron a estar habilitadas más de diez empresas privadas de diversa escala y perfil corporativo.

El área de actividades de las entidades privadas se transformaría, poco después, en el epicentro de la movilización social contra la privatización del agua y el saneamiento en el Uruguay. En 1998, la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) comenzó a prepararse para resistir la eventual privatización de los servicios de agua, ante la circulación de rumores de que el gobierno planeaba incrementar la participación privada en el sector. En octubre del año 2000, varias organizaciones sociales se nuclearon en la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP), predecesora de la coalición ciudadana que catalizaría la movilización en torno al plebiscito del agua del año 2005: la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), integrada por la CDASCOP, FFOSE, la Liga de Fomento de Manantiales y la Red Ecológica Social-Amigos de la Tierra, entre otras organizaciones sociales.

De esta manera se dio inicio a una nueva etapa en la gestión de la empresa. El 31 de octubre de 2004, en simultáneo con una elección nacional, se realizó el plebiscito mencionado al inicio de este capítulo. La voluntad del 64,7% de los uruguayos determinó la modificación del artículo 47 de la Constitución, posicionando al Uruguay como el primer país en el mundo en declarar que “el acceso al agua potable y al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, al tiempo que se establecía que los mencionados servicios públicos “serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”.

El giro producido en la gestión de la empresa a partir del plebiscito ha sido destacado por investigadores académicos en un estudio de reciente publicación: “se pone coto a la tendencia privatizadora” y, a partir del año 2005, se lleva adelante el cumplimiento del plebiscito, se mantienen bajas las tarifas (incluso se establece una forma de tarifa social para un sector de la población muy sumergido) y no se producen transferencias. Sin embargo, es un período de gran expansión de la inversión. El empleo deja

de caer e incluso crece moderadamente, lo que no impide que la productividad continúe aumentando, ahora a un ritmo bastante más moderado (Bertino et al., 2012:40).

Los aportes al desarrollo y los desafíos de OSE

El nuevo significado de las empresas públicas en el presente contexto político-institucional uruguayo se sintetiza en una frase del anterior Presidente de la República, Tabaré Vázquez: “Queremos un mejor estado y un mejor mercado” (*La República*, 2006:3). Desde esta perspectiva, el Estado es concebido como un motor que opera en distintos ámbitos, articulando el conjunto de la sociedad, para garantizar la igualdad de oportunidades al conjunto de la ciudadanía, prevenir la desigualdad social y económica y ofrecer servicios públicos en base a criterios de eficacia y eficiencia. La síntesis propuesta por el ex presidente hace referencia a cambios en el modelo de gestión, así como en el significado y el rol que deberían asumir las empresas públicas alineadas con las nuevas estrategias del gobierno nacional.

En términos de aportes al desarrollo, el gran desafío de OSE es universalizar los servicios en base a las orientaciones previstas en la reforma constitucional. Asimismo, la empresa también tiene muy en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (ONU) en setiembre del año 2000, en particular el séptimo objetivo (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), donde se establece la meta de “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de las personas que carecen de acceso sostenible al agua potable segura y al saneamiento básico” (Naciones Unidas, 2012)). Ello significa brindar acceso sostenible de agua potable a la población que se abastece de fuentes no seguras y que, en consecuencia, se encuentra sometida a riesgo sanitario. También implica aumentar la cobertura de saneamiento mediante redes, incorporando a los índices de cobertura sistemas alternativos validados.

En esta perspectiva, OSE está en primer lugar orientada a la estatización de los servicios de agua potable que en la década de los noventa habían sido otorgados al sector privado para ser operados con fines de lucro. En segundo lugar, establecer una tarifa social y una tarifa rural, otorgando subsidios parciales a los sectores más vulnerables. En tercer lugar, asegurar el acceso al agua potable a los asentamientos irregulares, en forma compatible con las políticas de inclusión social y regularización promovidas por gobierno nacional. En cuarto lugar, extender el abastecimiento de agua potable a las localidades rurales del interior, incluyendo a sectores sociales históricamente marginalizados en el acceso a los servicios. En quinto lugar, se han promovido cambios legislativos orientados a la obligatorie-

1 En el año 2011 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley 18.840, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y preservar la calidad ambiental, la salubridad y la higiene. La ley establece la obligatoriedad de la conexión y brinda a OSE y a la Intendencia de Montevideo las herramientas para facilitar la conexión, además de establecer como delito conductas que perjudican el medio ambiente y la salubridad.

dad de la conexión al saneamiento,¹ a los efectos de poder aumentar la cobertura y así coadyuvar a la satisfacción plena de los objetivos de inclusión e universalización de los servicios de OSE. Bajo este nuevo marco político-institucional la empresa tiende a priorizar a los sectores más vulnerables, a los que menos habían sido tenidos en cuenta por las administraciones anteriores, asegurando la provisión de un servicio fundamental como es el agua potable.

En la presente etapa, la empresa responde a un modelo de gestión de una empresa pública basado en una serie de lineamientos estratégicos, una misión y una visión. La misión de la empresa establece que OSE deberá “contribuir a la protección de la salud y a la mejora de la calidad de vida de la sociedad brindando servicios públicos de agua potable a nivel nacional, y de saneamiento por redes colectivas en el interior, de forma eficiente, con una gestión sostenible, cuidando el medio ambiente”. De forma complementaria, la visión del organismo propone “ser una empresa pública de excelencia, comprometida con la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, que procure el acceso universal y la satisfacción del usuario, de forma eficiente y sustentable, con responsabilidad social, ambiental y participación ciudadana”.

Los nueve componentes estratégicos de la actual gestión de OSE son los siguientes:

1. *Universalización de los servicios acceso e inclusión social.* Una prioridad fundamental es asegurar el aprovisionamiento de agua a las pequeñas localidades rurales. OSE cuenta con un programa para poder asegurar que las escuelas y los caseríos aledaños de las zonas más aisladas en términos geográficos cuenten con acceso al recurso en igual cantidad y calidad que en el resto del país. Se espera que al finalizar el programa, en el año 2014, aproximadamente 20.000 uruguayos (6.000 viviendas) que hoy están en situación de riesgo sanitario en zonas rurales tendrán acceso al agua potable. También se trabaja en la formalización o regularización de asentamientos urbanos y la conexión a las redes de saneamiento. Al presente, la gran mayoría de las familias ubicadas en los asentamientos irregulares acceden al suministro de agua a través de conexiones no autorizadas. Para evitar la exposición a riesgo sanitario OSE procura evitar el corte del servicio de agua potable a estas poblaciones.
2. *Reducción del agua no contabilizada y eficiencia energética.* El objetivo es optimizar el recurso agua potable, controlar el funcionamiento de las redes y operar adecuadamente los sistemas. OSE está desarrollando distintas políticas de sustitución de 160 kilómetros de tuberías y de cambio de 77.000 medidores. También se procede a la sectorización de barrios y zonas, para controlar mejor el balance del agua con procesos automatizados. La empresa está impulsando proyectos pilotos y nuevas tecnologías para poder innovar en el campo de la telemedición (medición a distancia), lo cual tendrá un impacto positivo en el ciclo comercial operativo y significará una mejor facturación para la empresa pública.

3. *Calidad de agua y cuidado del medioambiente.* La empresa se ha comprometido a brindar un servicio con la calidad, cantidad, continuidad y precio más adecuados para los usuarios.
4. *Gestión de riesgo e impactos asociados al cambio climático.* Este eje estratégico implica adaptar planes, proyectos y obras con la adecuada previsión de cambios futuros. OSE tiene previsto, como respuesta a eventuales sequías, la elevación de la represa de Paso Severino (la principal fuente de abastecimiento de agua bruta) para la usina de Aguas Corrientes, como forma de asegurar el suministro de agua potable a toda la capital y la zona metropolitana. También están previstas nuevas obras para responder a inundaciones y la construcción de usinas en los departamentos de Durazno y Treinta y Tres, entre otros planes.
5. *Investigación, desarrollo e innovación.* La empresa se ha propuesto seguir apostando al desarrollo de nuevas tecnologías en el sector agua y saneamiento.
6. *Gestión de las prácticas de capital humano.* OSE se ha comprometido a desarrollar las competencias necesarias para el desempeño funcional. La empresa apuesta a la capacitación de los funcionarios para la aplicación efectiva del nuevo modelo de gestión y de modernización de la empresa, en distintas áreas. También se le da más importancia a la evaluación de la política de ingresos, definiendo de forma precisa las áreas estratégicas y las que requieren la contratación de personal permanente y presupuestado, en el marco de un plan de inversiones con plazos de 10 a 15 años, en consideración de sus costos.
7. *Sustentabilidad económica y financiera.* Desde la perspectiva de la actual administración de la empresa, la sustentabilidad significa una gestión eficiente y eficaz de los ingresos, los financiamientos, los gastos y las inversiones.
8. *Desarrollo de nuevos negocios.* OSE está constantemente explorando oportunidades de nuevos negocios en el país y en el exterior. Entre otras iniciativas, se ha creado Aguasur, una empresa de venta de tecnología, asistencia técnica y consultoría externa, que ya se ocupa de comercializar las plantas compactas y transportable para potabilización del agua (UPA) en el exterior.¹ En estos momentos también se está desarrollando otro prototipo, también concebido como unidades transportables, para el tratamiento de agua residuales.

¹ Las Unidades Potabilizadoras de Agua (UPA) constituyen un sistema de producción de agua potable segura desarrollado por la propia empresa, integrando en su diseño los métodos convencionales de potabilización en una estructura compacta, transportable y de rápida puesta en funcionamiento. Dada su adaptabilidad a diferentes tipos de agua bruta, cada planta estandarizada permite producir y suministrar agua en regiones donde existan dificultades geográficas y sanitarias para el abastecimiento a la población. Ya existen más de 100 plantas operativas en el Uruguay y más de 200 en países de América Latina, Asia y África, incluyendo 10 unidades que están siendo usadas en las Misiones de Paz de militares uruguayos para la ONU.

9. *Mejora de la gestión.* OSE tiene como objetivo incorporar y sostener una cultura de calidad y de productividad de la gestión, sustentado en un sistema de planificación, de gestión y control que permita avanzar en el logro de los objetivos de la empresa pública en materia de responsabilidad social. En este sentido, la idea es mejorar y modernizar la gestión con políticas integrales, de gestión de la logística, de gestión de riesgos, de gestión de conocimientos. Los diversos módulos de la nueva gestión corporativa están orientados a mejorar la eficiencia del organismo para brindar un mejor servicio a los dueños de la empresa, que son todos los uruguayos.

La transformación del modelo de gestión de OSE, en los últimos años, ha implicado fortalecer la centralización de las áreas y los procesos estratégicos y descentralizar las actividades operativas. En otras palabras, la alternativa elegida significa mayor autonomía táctica y mayor dependencia estratégica. Los lineamientos estratégicos de OSE se definen en forma centralizada, para que todo el organismo tenga las mismas orientaciones de funcionamiento como empresa pública, en paralelo a la ampliación de la autonomía regional para que las funciones de mantenimiento y operación sean realizadas de manera más adecuada, en base a las particularidades de cada lugar.

También se han creado instrumentos innovadores, como la ya mencionada empresa Aguasur, una sociedad anónima cuya propiedad corresponde en un 95% a OSE y el restante 5% a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Otra iniciativa a destacar es el Consorcio Canario, una sociedad anónima conformada por dos organismos estatales, cuya propiedad está compartida de forma equitativa (cada socio controla el 50%) con la Intendencia Departamental de Canelones, para ejecutar el proyecto integral de saneamiento pluvial y vialidad en la Ciudad de la Costa. En este componente del modelo de gestión la coordinación interinstitucional es concebida como un factor fundamental para implementar estrategias integrales de desarrollo.

La estrategia de la empresa implica la convergencia con políticas, programas y recursos desplegados desde una perspectiva de interés nacional, a través de diversos convenios y acuerdos con los distintos ministerios del Estado, en particular con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOT-MA). En particular, se han firmado convenios para la ejecución más efectiva —en términos de aprovisionamiento de los servicios de agua y saneamiento— de las políticas de vivienda y desarrollo ambiental.

Con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) la empresa está llevando adelante programas en conjunto en asentamientos irregulares urbanos y peri-urbanos. Se han desarrollado cooperativas sociales en el marco de proyectos socio-laborales más amplios, nucleando a trabajadores residentes en los asentamientos. Estas intervenciones posibilitan no sólo la construcción de redes, la regularización

o la formalización y la instalación de medidores, sino también la promoción de conductas de trabajo orientadas a la inclusión social y el desarrollo de una “cultura de pago”. Desde la perspectiva de la actual dirección de OSE “regalar el agua” no se considera la mejor opción. La opción alternativa es el otorgamiento de subsidios al consumo y la generación de una “cultura de pago”, al entender que el hacerse responsable de al menos una parte del costo real del servicio contribuye a mejorar la autoestima de la población de los asentamientos. Presentar una factura de OSE con una dirección precisa en muchos casos también habilita la posibilidad de obtener un trabajo formal.

Otro ministerio con el cual OSE tiene convenios, al igual que las otras empresas públicas del país, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En los últimos meses la empresa se ha integrado al plan *Yo estudio y trabajo*, una iniciativa importantísima para la inserción social y laboral de los jóvenes. OSE también ha firmado acuerdos con las intendencias departamentales y con la Junta Nacional de Drogas (JND), convenios laborales para jóvenes que han caído en el consumo de sustancias ilícitas, posibilitando nuevas oportunidades para jóvenes con dificultades de ingreso al mercado de trabajo.

La construcción de un modelo sostenible también implica considerar el desafío de la sustentabilidad financiera, en forma compatible con el objetivo de la universalización de los servicios de agua y saneamiento. OSE es hoy una empresa sustentable y autónoma, que como ya fuera indicado más arriba depende de los ingresos en concepto de tarifas que pagan sus usuarios, de forma exclusiva. Para solventar sus operaciones la empresa tiene una política de reasignación interna y de justicia social mediante subsidios cruzados: existen en el país zonas que son superavitarias y otras zonas que son deficitarias. Sería muy difícil llevar adelante las grandes obras de saneamiento o de plantas de tratamiento en el litoral del Río Uruguay, u obras de extensión de la red en determinados departamentos al norte del río Negro, si no existiera una política de subsidios cruzados, a través de la cual los sectores económicamente más prósperos posibilitan la financiación de proyectos en lugares deficitarios.

En definitiva, el gran desafío para OSE y para el conjunto de las empresas públicas del Uruguay es reconstruir el Estado como el escudo de los más vulnerables, como escudo de los pobres. Como bien lo ha expresado el Presidente de la República, José Mujica: “No se trata de que el Estado tenga que prescindir del mercado, sino que la vida de las sociedades implica mercado y mucho más. Es necesario contar con un Estado que encauce y empuje hacia el desarrollo y la justicia social”, sin olvidar que “el reparto y la equidad son acciones que deberán realizarse con una nítida conciencia dentro de límites que no cometan el error de hacer abortar el desarrollo” (Mujica, 2010). En el marco de una política de redistribución, de justicia social, de Estado protector, OSE y todas las empresas públicas tienen un gran desafío a asumir como factores de equidad y de desarrollo.

Referencias

- Bertino, M., N. Mariño, M. Querejeta, M. Torrelli y D. Vázquez (2012). “Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del estado (OSE)”. Serie Documentos de Trabajo DT 25/12. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de la República.
- Jacob, R. (2012). “Sobre la creación de las empresas públicas. El camino lateral”. *Transformación, Estado y Democracia*, 50: 72-87.
- Mujica, J. (2010). “Audición del Presidente”. Radio M24, 17 de diciembre.
- Naciones Unidas (2012). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2012*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Nahum, B. (1993). *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental. Montevideo.
- Santos, C., S. Valdomir, V. Iglesias y D. Renfrew. (2006). *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Canilla.
- Vázquez, T. (2006). “Queremos un mejor Estado y un mejor mercado”. *La República*, 8 de diciembre.

14 ANCAP: UNA EMPRESA PÚBLICA EN EXPANSIÓN Y COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO NACIONAL

Raúl Sendic

Introducción

En octubre de 2013 la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) celebrará su 82º aniversario. La empresa estatal fundada en 1931 con la responsabilidad de importar y refinar de petróleo se ha reconvertido en el conglomerado empresarial e industrial más importante del Uruguay (Nahum, 2006). En la actualidad, ANCAP mantiene sus cometidos fundacionales en el área de hidrocarburos y también produce cemento, alcoholes, biocombustibles, alimentos y bebidas, lubricantes, asfaltos y solventes. También opera como proveedor comercial de gas natural y supergás, explora el potencial petrolero en diversos puntos del territorio y en la plataforma marítima, participa activamente en la modernización de la infraestructura logística y productiva nacional y apun-tala diversas iniciativas de investigación y formación en ciencia, tecnología e innovación.

En la última década ANCAP ha estado desarrollando un ambicioso plan de inversiones, incorporando tecnología de avanzada y transformando su sistema de gestión empresarial, procurando superar varios años de desinversión y decaimiento. En este capítulo se presentan los cambios procesados en y por la empresa en los últimos años, focalizando el análisis en el proceso de reconversión y expansión en base al plan estratégico acordado en el año 2005 que proyecta reposicionar a ANCAP como la mayor empresa del país.

El proceso de cambio iniciado en el año 2005

La realidad actual de ANCAP es el resultado de un proceso de cambio iniciado en el año 2005. Pocos meses antes, en diciembre de 2003, la mayoría ciudadana (62%) se había pronunciado en contra de una ley que promovía la privatización, reafirmado la voluntad de que ANCAP continuara siendo una empresa de propiedad y gestión estatal. En el año 2002 el gobierno de la época había aprobado la Ley N° 17.448, que habilitaba la desmonopolización de la importación y refinería

de petróleo y la asociación de la empresa pública con operadores privados. La llamada “Ley de ANCAP” generó un profundo debate en muy diversos segmentos de la sociedad, por lo que el referéndum del año 2003 puede ser interpretado como una especie de asamblea nacional de accionistas que consolidó la identidad pública de la empresa.

De acuerdo a la interpretación de los resultados del referéndum del año 2003 realizada por una investigadora académica (Moreira, 2004: 40):

Las previsiones sobre la votación, basadas en las indicaciones de los líderes a sus electores, fracasaron rotundamente. El voto a favor de la derogación estuvo guiado por algo más que las lealtades partidarias. El descontento popular, profundizado por una crisis sin precedentes y la íntima conciencia de los uruguayos de que las reformas “pro-mercado” no habían hecho sino arruinar el país, hicieron que el “estatismo” uruguayo se pusiera en juego nuevamente. Al mismo tiempo que el resultado del referéndum expresaba el enorme descontento de la gente con el gobierno, profundizando las asimetrías entre gobierno y soberano, se constituiría en una suerte de “ensayo” para las elecciones de 2004.

Tomando en consideración los resultados del pronunciamiento ciudadano, el directorio que asumió la conducción de ANCAP en el año 2005 tuvo que hacerse cargo de una empresa que había sufrido un proceso de desinversión muy fuerte. ANCAP exhibía enormes dificultades y limitaciones de todo tipo, propias de una empresa que en los años previos prácticamente había sido preparada para ser vendida. Durante las tres décadas anteriores no había habido inversión real en las plantas de cemento o en el área de logística. El promedio de inversión de los ejercicios precedentes apenas superaba los US\$ 10 o 12 millones por año, cifras que en una empresa de hidrocarburos son absolutamente insuficientes y verdaderamente dramáticas.

En consecuencia, la tarea prioritaria del nuevo equipo de conducción de la empresa pasó a ser la elaboración de un plan de inversiones. Pero eso implicaba también la necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo interno y externo, redefiniendo el rol de la empresa en la economía del país y su papel en relación al nuevo modelo del desarrollo productivo y social que el gobierno nacional entrante proponía en aquel momento al conjunto de la sociedad. Quienes asumimos la dirección de ANCAP éramos y somos muy conscientes de que la empresa tiene una significación muy grande en el país y que debe constituirse en uno de los pilares del desarrollo, aceptando la inmensa responsabilidad de asegurar el suministro de energía al país para que el crecimiento económico y el aumento del bienestar social sean posibles.

Las principales líneas de negocio de ANCAP en el presente contexto

En los capítulos elaborados por los presidentes de las otras cuatro grandes empre-

sas públicas (ANTEL, AFE, OSE y UTE) todos los autores destacan la importancia de la infraestructura. Y cuando se habla de infraestructura no es posible ignorar la significación del suministro seguro y constante de energía. En ANCAP y en todas las demás empresas estatales uruguayas existe la convicción plena de que ni la infraestructura ni la energía pueden ser frenos del desarrollo; por el contrario, deben ser factores catalizadores del desarrollo. Desde esa perspectiva, en ANCAP se ha elaborado un plan estratégico y se está desplegando un plan de inversiones tremendamente ambicioso. Desde el año 2005 hasta la fecha la empresa ha pasado de una inversión anual de US\$ 10 o 12 millones a los más de 200 millones actuales. Se ha construido una planta desulfuradora en la zona de La Teja, en Montevideo, que por sí sola significa 300 millones de inversión, además de permitir la extracción de alrededor de 30 toneladas de azufre diarias de los combustibles para convertirlos en fertilizante.

Para posicionar mejor al país en términos de logística, ANCAP está invirtiendo en la construcción de ductos, poliductos, mejores instalaciones portuarias, barcazas y un empujador, además de la adquisición de una flota de camiones y mejoras en los sistemas de entrega de los combustibles en las plantas. También de forma constante se trabaja para mejorar la capacidad de stock de gasoil, entre varias otras manifestaciones de la creciente inversión.

ANCAP no sólo procura posicionarse mejor en el sector de los hidrocarburos, sino que también apunta a una diversificación de la matriz energética. Al comienzo de la gestión iniciada en el año 2005 varias empresas privadas planteaban la posibilidad de invertir en la producción de etanol o de biodiesel, proponiendo la concreción de acuerdos para la producción conjunta con ANCAP en base a contratos de largo plazo. El mensaje implícito era que la financiación debía ser estatal pero que la operación del negocio debía ser delegada al sector privado. La decisión de la empresa pública fue no financiar la producción de actores privados para que luego vendieran el etanol y el biodiesel al Estado y se convirtieron así en los actores hegemónicos en el mercado nacional. La alternativa propuesta y aprobada fue que la empresa estatal asumiera efectivamente tanto la inversión como la producción directa.

En consonancia con esa decisión, ANCAP adquirió el ingenio azucarero que había pertenecido a la fallida empresa CALNU en la zona de Bella Unión del departamento de Artigas y desarrolló un plan de inversión para reconvertir aquellas ruinas en el complejo sucroalcoholero de última generación que existe hoy. En la misma línea, se aprobó un plan para instalar una planta de biodiesel en Montevideo, en alianza con la empresa COUSA, que aportará servicios de molienda de granos y producción de aceites como materia prima para las plantas de biocombustible. Se ha desarrollado una cadena productiva que en su inicio constituía una apuesta absolutamente original e innovadora para una empresa como ANCAP, abriendo horizontes que siguen siendo ampliados en el presente. La producción

de biocombustibles es muy auspiciosa, en conjunto con la generación de energía a partir de la biomasa y la producción de alimentos. ANCAP se está convirtiendo a través de estas inversiones en el principal productor de alimentos para ganado del país, permitiendo sustituir la importación por productos auténticamente nacionales.

Obviamente, la fabricación de biocombustibles en base a cultivos como la caña de azúcar —con una larga historia en la zona de Bella Unión— implica también la producción de azúcar. La dirección de ANCAP ha sido consciente desde el principio que no sería posible o deseable producir biocombustibles utilizando materias primas que también pueden ser dedicadas a la producción de alimentos para el consumo humano, por lo que se debería establecer un justo equilibrio entre ambas áreas de producción. La experiencia de la empresa Alcoholes del Uruguay (ALUR), ha demostrado que la producción de biocombustible viabiliza la producción de alimentos. Seguramente en Uruguay no sería factible producir azúcar a partir de caña si no se combinaran varios sistemas productivos en las áreas del azúcar, del etanol, de la energía eléctrica y del alimento animal. ALUR —cuyo capital inicial fue aportado en un 90% por ANCAP y en un 10% por la empresa estatal venezolana PDVSA—no sólo produce biocombustibles, sino también harinas proteicas, soja, girasol, caña de azúcar y sorgo dulce, en base a cultivos y plantas de producción distribuidas en diversos puntos del territorio nacional.

La nueva agenda industrial también significa innovación y un fuerte impulso a la biotecnología aplicada para literalmente “sacarle el último jugo” a los procesos de producción de biocombustibles. La empresa está iniciando una nueva fase en este ciclo a partir de la instalación de una gran planta en Paysandú para la producción de etanol a partir de cereales, además de la planta construida en Montevideo para la producción de biodiesel en la zona sur del país. A fines de 2012 la facturación de ALUR correspondía en un 55% al sector energético y en 45% al sector de alimentos, en base a la producción de alrededor de 22.000 metros cúbicos de etanol al año, 19.500 metros cúbicos de biodiesel, unas 45.000 toneladas de proteínas animales y 30.000 toneladas de azúcar. En un plazo de dos años la empresa pasará a producir aproximadamente 95.000 metros cúbicos de etanol y 84.000 de biodiesel, además de 220.000 toneladas al año de proteína animal. A mediados de 2014 la producción de proteínas cubrirá la demanda nacional y generará un excedente. Cuando todas las plantas estén en funcionamiento Uruguay podrá sustituir importaciones por un valor cercano a los US\$ 220 millones en compras de petróleo, gasoil y alimentos para el ganado de carne y de leche.

A través de la experiencia de ALUR se ha logrado potenciar la productividad, la diversificación y la eficiencia industrial a diversas escalas y en distintos sectores. Con la combinación del cultivo de caña de azúcar y sorgo como materias primas se incrementó el uso de la fábrica de Bella Unión complementando las zafras.

Este modelo productivo ha generado una cadena de valor que ha impactado muy positivamente en comunidades del norte profundo del Uruguay donde hace pocos años se registraban los peores indicadores de salud y de necesidades básicas del país.

Otra ruina que ANCAP ha tenido que reconstruir es la industria del cemento. En el año 2005, la situación de este sector estaba caracterizada por dos plantas prácticamente deshechas. Ha sido necesario impulsar un proceso de reconversión de las fábricas ya instaladas en las ciudades de Paysandú y de Minas, con una inversión muy importante que se está ejecutando y que ya empieza, de forma gradual, a dar resultados. La reforma de la planta de Paysandú, en particular, va a permitir producir más de medio millón de toneladas de cemento por año, en base a un esfuerzo de inversión que en conjunto con la instalación de la planta de etanol y la reforma del puerto ascenderá a más de US\$ 300 millones en ese departamento. La modernización de la planta de Paysandú permitirá aumentar la producción de forma sustancial, incorporando tecnología de última generación. La vieja fábrica de portland de Paysandú pasará a ser mucho más económica y más eficiente, a la par de las más avanzadas plantas cementeras del mundo.

A la reconversión de las dos plantas mencionadas debemos sumarle la producción de dos nuevas plantas en la zona este del país. Se ha construido una planta de producción de cal en Treinta y Tres, que abastecerá de este producto a la empresa estatal Eletrobrás de Brasil para la planta termoeléctrica de Candiota. En ese mismo departamento, ANCAP también tendrá una planta de cemento en asociación con la empresa brasileña Votorantim, que producirá un millón de toneladas al año.

Conjuntamente con lo anterior, ANCAP también ha estado trabajando en conjunto con UTE en la producción e instalación de una planta regasificadora en la zona de Puntas de Sayago, en Montevideo. Esta es una inversión millonaria que va a aumentar de forma muy significativa la disponibilidad energética en el país a partir del año 2015, cuando esa planta se ponga en funcionamiento. La planta regasificadora también cambiará sustancialmente la matriz energética nacional, con una capacidad de producción de unos 10 millones de metros cúbicos por día para satisfacer los requerimientos del Uruguay y eventualmente también de Argentina.

Al mismo tiempo, mientras en el país se discutía si se construiría o no el tan postergado puerto de aguas profundas, tres empresas públicas uruguayas —UTE, ANCAP y la ANP— decidieron construir un segundo puerto. La terminal portuaria de Puntas de Sayago va a tener un canal de acceso, una olla de maniobra, una escollera, acceso ferroviario y acceso vial; o sea, todas las características esenciales de un nuevo puerto. La terminal remota, ubicada a la entrada del Puerto de Montevideo, estará conectada directamente con la planta de La Teja y permitirá la descarga directa de grandes buques petroleros a la refinería para contar así con una segunda entrada de petróleo al país. Será una alternativa para responder a la

gran vulnerabilidad que existe hoy al contar con un solo punto de ingreso de ese combustible a través de la terminal de José Ignacio. Si bien el volumen de tráfico no será el mismo, su capacidad permitirá asegurar el abastecimiento continuo.

Finalmente, debemos destacar la reafirmación de la identidad de ANCAP como empresa petrolera. En este período, desde el año 2005 a la fecha, se ha trabajado en la exploración de hidrocarburos como nunca antes en la historia del país. Hasta ahora el Uruguay no existía en el mapa petrolero del mundo. Las últimas exploraciones se habían hecho en la década de 1970 y pasaron muchos años hasta que el Estado volviera a invertir en este campo. Hoy podemos decir que hemos avanzado sustancialmente en el proceso de conocimiento de las características y el potencial productivo de las cuencas geológicas del país. En caso de que las empresas que participan junto a ANCAP en la exploración encuentren petróleo y su explotación sea comercialmente viable tendrán la concesión de los bloques durante 30 años, con una posible participación de la empresa estatal uruguaya en esos negocios.

En este campo la empresa ha tenido que desarrollar un nuevo plan de acción para estudiar las estructuras geológicas del país. En los últimos meses hemos podido confirmar la existencia de formaciones y estructuras altamente promisorias, tanto en la plataforma marítima como en tierra firme. La empresa ha invertido mucho esfuerzo en el estudio de los marcos y tendidos sísmicos del territorio nacional. También hemos salido al mundo para buscar posibles socios para la exploración y la eventual explotación. Es así que hemos constatado un marcado interés de parte de empresas de primera línea en el mundo, incluyendo la firma de contratos que ascienden a 1.560 millones de inversión para trabajos en la plataforma marítima durante los próximos tres años.

Para algunos de los bloques más promisorios la empresa ha recibido hasta cinco ofertas, que evidencian una muy fuerte competencia entre empresas petroleras de diversos países del mundo. Para la exploración de la plataforma marítima ANCAP recibió 19 propuestas, excediendo las expectativas de la empresa y dando lugar a una situación totalmente impensable hace apenas una década. En la localidad de Pepe Núñez, departamento de Salto, las investigaciones científicas han confirmado la existencia de una formación geológica de la era devónica que tiene un gran potencial de generación de petróleo. También se ha encontrado una formación geológica de la era del período pérmico, con una cantidad mayor de materia orgánica, mientras continúa la exploración a otros niveles de profundidad, presión y temperatura que permitan asegurar la existencia de petróleo en distintos puntos del país.

ANCAP también tiene una cartera de negocios de en el exterior. En la actualidad ANCAP exporta combustible de sus depósitos o por venta directa de excedentes a países de la región, por un monto de alrededor de US\$ 450 millones anuales, lo que representa aproximadamente el 15% de la facturación total de

la empresa. Además, la empresa ya está desarrollando negocios en Venezuela y Argentina y está estudiando la posibilidad de participar en nuevos proyectos en Perú y en Angola.

El proceso de cambio interno de la empresa

ANCAP está trabajando en la expansión de sus líneas de negocios sobre la base de un plan estratégico, aplicando una estrategia orientada a asegurar avances en la exploración y la explotación, fortalecer su posición y sus capacidades como empresa refinadora, y promover una mayor diversidad en la composición de la matriz energética a través de la producción de biocombustibles.

La misma redefinición de la estrategia también implica mejorar y asegurar la gestión inteligente de la empresa pública. Porque desde el año 2005 al presente ha estado surgiendo una nueva empresa, que debe enfrentar desafíos enormes a futuro, todo lo cual significa prácticamente una *refundación* de ANCAP. La expansión de todas sus áreas de negocios ha requerido un tremendo esfuerzo en términos de fortalecimiento de la capacidad de gestión. Uno de los desafíos más importantes de ANCAP es la modernización de su gestión y el cambio cultural. Para responder a este desafío ya se ha desarrollado una serie de herramientas, incluyendo el establecimiento de un cuadro de mando integral, la gestión integral de riesgos, un presupuesto de gestión, un proyecto de seguridad, de calidad y de salud ocupacional, entre otros componentes. En octubre de 2012 ANCAP incorporó el proyecto Alejandría, migrando totalmente al expediente electrónico, y se está evaluando la posible implementación de un sistema de salario variable según productividad.

Haciendo uso de la experiencia acumulada en estos años, ANCAP ha constituido una entidad filial denominada Asistencia Técnica y Servicios (ATS), que funciona como empresa consultora de propiedad de ANCAP para prestar servicios a otras empresas públicas y privadas en temas de ingeniería, de gestión, de seguimiento de obras y de proyectos de infraestructura, entre otras áreas. En esta misma línea, ANCAP está asumiendo el control de los sistemas de riego en Bella Unión y para eso está lanzando otra nueva empresa filial. También se está negociando con Montevideo Gas para poder tener una participación en la distribución de gas en la ciudad capital. Asimismo, ANCAP ha recibido propuestas y requerimientos de otras entidades gubernamentales para que la empresa participe en la gestión de los residuos urbanos en el área metropolitana.

Todo este conjunto de cambios confirman la reestructura y el reposicionamiento de una empresa que es estratégica para el país. El impacto de una empresa de la magnitud de ANCAP se aprecia en múltiples áreas, por ejemplo en el proceso de compra a proveedores nacionales. Porque el sistema mercantil clásico tiende a reproducirse a sí mismo y apunta siempre a la concentración. Si no existiese una política de la empresa pública basada en mecanismos de compra que faciliten la participación de pequeñas y medianas empresas y permitan mejorar su capacidad de gestión a través del funcionamiento efectivo de un sistema de proveedores nacionales, sería muy difícil que pudiéramos asegurar los suministros que ANCAP

necesita.

Una empresa de la magnitud de ANCAP también tiene un fuerte peso en el proceso de desarrollo tecnológico. Para la empresa es vital la alianza con la academia y la investigación, fomentando la innovación permanente. Al igual que otras empresas públicas (véase el capítulo de Carolina Cosse sobre ANTEL en este mismo volumen) ANCAP ha establecido vínculos estrechos con las principales instituciones responsables de la investigación y la innovación del país, siendo consciente de la necesidad de aportar recursos financieros y otras formas de colaboración mutua. ANCAP ya tiene acuerdos firmados y en marcha con la Universidad de la República (UdelaR) y con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y se están abriendo espacios de trabajo en conjunto con el Instituto Clemente Estable.

Complementando lo anterior, también se trabaja en la búsqueda y desarrollo de talentos al interior de la propia empresa. ANCAP ha generado un movimiento de innovación interna muy prometedor, que se concretó en una primera convocatoria a propuestas en el año 2012. Se presentaron al concurso de ideas innovadoras 160 propuestas y se seleccionaron 30, financiando la ejecución de proyectos de hasta US\$ 100.000. Este sistema de fomento de la innovación y premiación del talento interno ya ha generado y va seguir generando ideas muy valiosas que la empresa ya está teniendo en cuenta.

Otro ejemplo de esta tendencia de apoyo a la formación de capacidades internas y externas se concretó durante la construcción de la planta desulfuradora. ANCAP firmó un acuerdo con los sindicatos, con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y con la UdelaR para la capacitación y la formación de personal en obras de gran escala, del que se beneficiaron los más de 2.000 trabajadores que construyeron la planta. Mediante este mecanismo, todas las semanas los trabajadores recibían capacitación, incluyendo la recalificación de 600 operarios. Obreros que se iniciaron como medio-oficial soldador se convirtieron en oficial soldador, por ejemplo. En momentos que surgen en el país otras obras de gran escala (como la construcción de la planta de producción de celulosa de la empresa Montes del Plata) los trabajadores cuentan con mejores posibilidades para reinsertarse en el mercado laboral a partir de las nuevas capacidades adquiridas. Este es otro ejemplo de las pequeñas o grandes iniciativas que las empresas del Estado pueden promover para apoyar el desarrollo social y productivo del país.

ANCAP: una empresa que piensa en el futuro

El desafío más grande que enfrenta ANCAP es la reafirmación de los valores que mueven a su propia gente. Es una batalla que tenemos que dar cada día para ser mejores para la empresa y para el país. Ello significa la capacitación y la formación permanente para estar a la altura de lo que nosotros mismos estamos construyendo. Porque ANCAP está en un proceso de expansión de sus negocios, fortaleciendo sus empresas filiales y abriendo nuevas áreas de actividad que eran absolutamente desconocidas hasta hace muy poco tiempo, para servir mejor a la sociedad y a la

producción del Uruguay.

Quienes trabajamos en ANCAP necesitamos ser más exigentes con nosotros mismos y generar una cadena de control de la calidad interna de la empresa; que evalúe, que fomente la formación, que facilite la capacitación que identifique las debilidades y las fortalezas de cada área de trabajo. Para poder dar la batalla contra las debilidades necesitamos empresas públicas que sean más fuertes. Y para que las empresas se fortalezcan debemos ser conscientes de que las capacidades no se adquieren solas: es preciso identificarlas con certeza para responder a ellas con los sistemas de capacitación más apropiados.

En los días previos al seminario internacional de octubre de 2012 la presidencia de ANCAP tuvo una reunión con el nuevo presidente de la empresa argentina YPF. En la reunión se analizó la situación de las empresas públicas de la región, sus dificultades internas, los conflictos emergentes y las dificultades para la construcción de instancias de diálogo. Durante el intercambio de ideas sobre posibles soluciones se mencionaron varias experiencias y autores que han sugerido potenciales alternativas. Pero entre todos los pensadores a tener en cuenta es pertinente destacar uno en particular, que ha aportado ideas fundamentales para quienes estamos en la conducción de empresas públicas y buscamos como responder a los grandes desafíos: Ernesto *Che* Guevara. En su reflexión sobre *El socialismo y el hombre en Cuba* (Guevara, 1965) el *Che* planteaba que nada va a cambiar en la sociedad ni nada va a transformar lo que tenemos por construir si no iniciamos el cambio por nosotros mismos. En esta misma línea, debemos también debemos tener siempre presente que —como bien lo expresara nuestro presidente, José *Pepe* Mujica— las empresas del Estado deben ser el escudo de los más débiles, el escudo de los pobres.

El cambio también se hace entre todos, significando también nuevas formas de cooperación entre las empresas públicas. Para una empresa como ANCAP es fundamental el fortalecimiento de la empresa ferroviaria AFE, por ejemplo. Porque si no hay soluciones y financiamiento para el ferrocarril ANCAP no puede apostar a aumentar la producción de las plantas de cemento de Treinta y Tres o Paysandú. Los desafíos que debe enfrentar una empresa como ANCAP son los desafíos del Estado en su conjunto. Porque mientras la empresa desarrollaba su proceso de reconversión y expansión la sociedad también ha estado cambiando, se ha ido desarrollando y está exigiendo más y mejores respuestas de sus empresas públicas.

En síntesis, nos interesa destacar que quienes estamos trabajando en y por ANCAP nos sentimos *todos* tremendamente motivados y entusiasmados por lo que estamos haciendo. Porque *todos*, aun en medio de las dificultades, de los conflictos, de las discusiones, de los debates, somos conscientes que estamos construyendo empresas convocadas a contribuir de forma fundamental a que Uruguay

acceda al nivel de desarrollo productivo y social que se merece.

Referencias

- Guevara, E. (1965). “El socialismo y el hombre en Cuba”. *Marcha*, 12 de marzo.
- Moreira, C. (2004). “Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los ‘90”. *América Latina Hoy*, 36: 17-45.
- Nahum, B. (ed.) (2006). *Lo que nos mueve es todo un país. 75 años de ANCAP: 1931-2006*. Montevideo: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).

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 termonuclear, 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).

16. EL FERROCARRIL COMO HERRAMIENTA DE PROMOCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD: EL CASO DE AFE

Jorge Setelich

Introducción

La realización del seminario internacional sobre empresas públicas nos ha permitido a quienes ocupamos responsabilidades de dirección reflexionar sobre las entidades uruguayas más allá de la gestión del día a día, evaluando las oportunidades y limitaciones que han pautado su evolución en el pasado, presentando los temas que definen la agenda institucional en la actualidad y analizando los desafíos de desarrollo a enfrentar en el futuro. Es muy importante en el Uruguay del presente crear o fortalecer espacios de reflexión sobre estos temas, incluyendo el intercambio con investigadores del país y del extranjero y con los directores de otras empresas nacionales, con el objetivo de establecer un diálogo beneficioso para todos los participantes.

Básicamente, en este capítulo nos proponemos hacer un breve recorrido por la historia una empresa pública uruguaya y discutir los retos que la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y el sistema ferroviario deben enfrentar en este particular momento de la historia.

Los antecedentes del transporte ferroviario en el Uruguay

La red vial uruguaya fue diseñada en el año 1884 y llegó a tener 3.073 km de ferrovías en su momento de máxima expansión, cubriendo la mayor parte del territorio nacional. En la actualidad, sólo 1.640 kilómetros —el 53% de la red— están operativos, como resultado del bajo mantenimiento y el estado de avanzado deterioro en muchos tramos, derivado de la falta de inversión durante las décadas previas. Para entender como se ha llegado a la presente situación, representativa de un panorama común en la región latinoamericana, es imprescindible hacer una breve revisión de la historia del tren en el Uruguay.

Los antecedentes del ferrocarril en el país se remontan a casi un siglo y medio atrás. Aquí, como en Estados Unidos y otros países, el ferrocarril reemplazó a la diligencia y en pocos años pasó a convertirse en el medio de transporte esencial.

En el año 1867 se iniciaron las obras del Ferrocarril Central del Uruguay, permitiendo que el 1 de enero de 1869 se inaugurara el primer tramo, de 17 kilómetros, de la línea Bellavista-Las Piedras. En el año 1878 capitales británicos adquirieron la propiedad del nascente sistema ferroviario nacional y pasaron a hacerse cargo del mismo durante varias décadas, en conjunto con algunas compañías criollas.

A inicios del siglo XX “Uruguay tenía 1.100 millas de líneas ferroviarias y todas ellas eran inglesas” (Winn, 1975: 45). Durante la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez (1911–1915) se propuso la primera intervención del Estado en el sistema ferroviario. La empresa pública surgió en el año 1915, en base a una empresa efímeramente mixta, y consolidó su carácter estatal en el año 1952, cuando la nascente Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) absorbió las compañías británicas recientemente nacionalizadas (Jacob, 2012).

A comienzos de la década de 1930 el parque ferroviario del Uruguay estaba compuesto por 222 locomotoras y 4.198 vagones. Hacia mediados del siglo pasado ya era posible observar las limitaciones de la gestión privada: en 1947, un funcionario del servicio exterior británico, Walter Simmons, preparó un informe donde planteaba que “bajo las actuales condiciones la línea sólo puede seguir trabajando recortando drásticamente la muy necesaria provisión de mantenimiento”, aludiendo a un problema cuyos efectos se extienden hasta nuestros días.

El tren tuvo una importancia vital en la reconfiguración del comercio mundial. La estrategia de extensión de las ferrovías en los países de América Latina y de otras regiones del mundo fue concebida como una forma de transportar materias primas para la exportación, de acuerdo al objetivo ideado por las potencias de la época para poder acceder a materiales que serían industrializados y comercializados por las empresas de las economías más avanzadas. Esa función del ferrocarril es muy evidente en el diseño de la red uruguaya extendida por los inversores británicos, donde todas las líneas convergen en el puerto de Montevideo.

La significación del ferrocarril en la economía uruguaya

En AFE hemos revisado los datos sobre el volumen de la carga transportada por los trenes uruguayos desde el año 1938 hasta la fecha. Es posible observar que el ferrocarril ha mantenido un patrón de funcionamiento, entre el máximo registrado en el año 1945 —1,84 millones de toneladas— y el mínimo registrado en el año 1972 —750.000 toneladas—. No obstante, cuando comparamos la evolución de la carga transportada por tren con el crecimiento paralelo del producto bruto interno es posible concluir que la importancia del ferrocarril ha ido disminuyendo, en términos del valor que agrega a la estructura logística del país. Esta ha sido una tendencia constante, que no se ha podido revertir en los últimos años.

Hoy en día, el tráfico ferroviario está concentrado principalmente en el eje noreste del país, por donde circula e; 65% del tonelaje por kilómetro y a través del cual se da salida a la producción de arroz. También hay transporte de combustible y de cemento en la línea de Minas, donde están funcionando dos de las

tres plantas cementeras actualmente establecidas en el país. En la zona del litoral, AFE transporta arroz y cebada, y en el norte, en la línea Rivera, se tiene participación en el transporte de madera elaborada y contenedores. En síntesis, las últimas estadísticas de carga procesadas por AFE muestran la prevalencia del arroz, pero cuando observamos el conjunto es posible observar la potencialidad del ferrocarril como factor de dinamización de otros productos nacionales en el contexto de un sistema integrado de logística. En el Uruguay se producen varias otras materias primas y mercaderías procesadas que podrían ser transportadas por ferrocarril a un costo atractivo para el productor, pero debido al precario estado de la infraestructura ferroviaria heredada de años sin inversión. AFE no está en condiciones de ofrecer todos los servicios que podrían atender la demanda del mercado nacional.

Para tener una referencia externa y objetiva del estado actual de desarrollo del ferrocarril en el país es interesante revisar las puntuaciones otorgadas al Uruguay en diversos indicadores de competitividad publicados periódicamente por el Foro Económico Mundial (WEF, 2013). La evaluación está basada en doce pilares de la competitividad, entre los que se incluye el alcance y la calidad de la infraestructura. En general, en el informe más reciente, Uruguay ocupa una posición intermedia en la mayoría de los ítems, y se ubica en el puesto 81 entre 144 países en el índice general de infraestructura. Pero cuando se considera en particular la infraestructura ferroviaria la ubicación del país desciende al lugar 115, por debajo de Sierra Leona y apenas por encima de Haití. Cuando se compara la puntuación del Uruguay con la de otros países de América Latina se aprecia que estamos en el primer lugar en términos de servicios de electricidad y que ocupamos la segunda posición en el suministro de telefonía fija, carreteras y puertos, pero el mismo informe también reporta que estamos sextos en infraestructura aeroportuaria y *decimoquintos* en infraestructura ferroviaria a nivel latinoamericano, lo cual debe generar preocupación y motivar el análisis en profundidad de las perspectivas de futuro.

¿Qué significa estar en el lugar 115 en infraestructura ferroviaria? Esta es una cifra abstracta que podría ocultar la variedad de los parámetros que se miden. Para facilitar la comprensión a los lectores que no son especialistas en logística o en sistemas ferroviarios es pertinente referirnos a dos situaciones muy elocuentes. La primera situación está referida a los talleres de reparación de AFE, algunos de los cuales utilizan la misma tecnología que estaba vigente a mediados del siglo pasado, donde para reparar los durmientes de acero se hace uso de un fuego encendido a leña y un martillo común como forma de resolución de todos los problemas. La segunda situación denota problemas más graves de mantenimiento de la infraestructura: en el kilómetro 487 de la vía a Rivera existe un puente que todavía se utiliza y que fue fabricado en el año 1890 por la Patent Shaft, una empresa metalúrgica que había surgido en el año 1840 en la ciudad inglesa de Wednesbury durante la revolución industrial y que clausuró sus operaciones en 1980. La foto de la placa con el nombre de la empresa y el año de fabricación del

puente fue publicada en el sitio web de AFE, y días después recibimos consultas de coleccionistas preguntando donde habíamos comprado esa “antigüedad”, sin advertir que el puente de la foto (entre otros) sigue estando en funcionamiento. Estas situaciones reflejan la realidad actual del ferrocarril uruguayo y permiten graficar la gravedad de la crisis, no siempre fácil de apreciar si se presentan sólo datos estadísticos.

Estar en el lugar 115 a nivel mundial implica tareas de mantenimiento de índole fundamentalmente manual, con mucho esfuerzo cotidiano y múltiples dificultades para generar impactos y poder exhibir resultados positivos. Los dos países limítrofes, Brasil y Argentina, ocupan los lugares 100 y 103, respectivamente, en el ranking del Foro Económico Mundial, lo cual indica la magnitud de la inversión requerida en los países de la región para modernizar y expandir la infraestructura ferroviaria. Los costos de mantenimiento y de insumos para el sector ferroviario son muy altos, por lo que se necesitan transferencias de recursos muy grandes.

El desafío de la supervivencia y la expansión

La planificación y la gestión del transporte ferroviario en el Uruguay se ha caracterizado en los últimos años por haber impulsado una relativamente amplia cantidad de estudios de diagnóstico y planes de acción. Entre las organizaciones que han participado en este proceso se incluyen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Mundial (BM); prestigiosas compañías ferroviarias de España, China y Canadá; y una larga lista de empresas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que han contribuido al análisis y a la generación de propuestas. En todos los casos, la conclusión de los estudios ha sido siempre la misma: es necesario invertir de forma decidida en infraestructura y en el ferrocarril en particular. El transporte por tren podría generar múltiples beneficios económicos y externalidades positivas, pero no se debe esperar que los costos de inversión sean recuperados en su totalidad y a corto plazo sólo a partir de los ingresos resultantes de los tickets de los pasajeros o del cobro de las tarifas de fletes. Esta última afirmación parecería ser de Perogrullo, pero es importante reiterarla porque no todos los actores que participan en este debate lo perciben así.

La recuperación de la inversión en el sistema ferroviario pasa por la reactivación productiva y el desarrollo económico y social del conjunto del país, en base a los efectos positivo del transporte por tren en las actividades industriales y agrícolas y en una serie de cadenas logísticas que se podrían impulsar, como lo muestra claramente la evidencia empírica internacional (WEF, 2013). El ferrocarril dinamiza el crecimiento en la economía en su totalidad, generando nuevos puestos de trabajo, mejorando la eficiencia de las redes de infraestructura y de servicios, descongestionando las carreteras, habilitando un uso más eficiente de los combustibles y aumentando la competitividad de los productos uruguayos para la exportación. Esta es la racionalidad con la que se ha construido y expandido la

infraestructura ferroviaria en la inmensa mayoría de los países del mundo que han alcanzado un umbral superior de desarrollo. Ningún Estado ha dejado que la extensión de la infraestructura nacional (ferrovías, carreteras, puertos, aeropuertos, redes de energía y telecomunicaciones, agua y saneamiento, etc.) quede librada a los vaivenes del azar o a los intereses particulares del mercado.

Otra conclusión muy relevante de los estudios realizados en el Uruguay y en el extranjero sugiere que las características de la infraestructura definen las pautas de la rentabilidad. En el caso uruguayo, la mayoría de las vías administradas por AFE permitiría el transporte con una carga de 18 toneladas por eje, de acuerdo a la planificación original realizada por los inversores británicos cuando desarrollaron la red. El diseño y la calidad de construcción de la red ferroviaria también son relativamente buenos. Hoy en día es común observar que cuando se produce el corte de carreteras y puentes de la red vial por inundaciones muchos puentes ferroviarios siguen funcionando sin verse afectados por la crecida de ríos y arroyos. De esta manera queda demostrado que la infraestructura ferrovial del país se construyó de forma muy inteligente y muy eficiente hace más de un siglo. No obstante, esa calidad de diseño y fabricación obviamente no tuvo en consideración los requerimientos del presente. El nivel de deterioro de la red vial uruguaya se aprecia en esta breve descripción incluida en un informe técnico de una agencia regional de financiamiento (CAF, 2010: 17-18).

El estado de la vía es, en general, de vulnerabilidad. La situación más compleja se presenta en la troncal Montevideo-Rivera, al norte de Paso de Los Toros, donde los trenes deben respetar precauciones frecuentes de velocidad a 5 y 10 km/h debido al mal estado de la superestructura de vía (rieles, durmientes, fijaciones y balasto). Circular a esas velocidades, más allá de los problemas operativos y comerciales que genera, hace que las locomotoras deban desplazarse a velocidades menores a la de régimen, lo que acelera su desgaste y genera mayores costos de mantenimiento (...). Las velocidades máximas se ubican en general entre 40 km/h y 50 km/h, suficientes para servicios de carga que movilizan productos masivos de bajo precio unitario en los que el tiempo de viaje no resulta determinante en la elección modal. Por otra parte, la denominada red litoral sólo permite circular con 14 toneladas por eje, lo que limita seriamente el desempeño y la eficiencia de las operaciones.

Es evidente que gran parte de la infraestructura que administra AFE ha llegado al fin de su vida útil. El país apuesta hoy al desarrollo, por lo que es necesario concebir otras necesidades de inversión en el sistema para estar a la altura del desafío que representan estos diez años de crecimiento constante de la economía y las proyecciones de demanda que se prevén para el futuro. El promedio de carga máxima por eje de la industria ferroviaria es en la actualidad de 22,5 a 25 toneladas por eje. En las condiciones actuales, en algunos vagones se pueden cargar

45 toneladas, pero con una readecuación de las vías se podrían cargar hasta 80 toneladas. De acuerdo a cálculos de la empresa, en un recorrido de 200 kilómetros se tendría un incremento de US\$ 11.000 por cada viaje. Si AFE sigue forzada a operar con un máximo de 18 toneladas por eje los vagones van a transportar mucho peso improductivo y menos carga rentable, generando una serie de problemas económicos derivados de los costos fijos del ferrocarril. En consecuencia, las decisiones del gobierno están alineadas y sólo se puede lograr una salida positiva para el proyecto ferroviario a través de una mayor inversión en infraestructura.

En consideración de las realidades antes expuestas, ¿cuál sería el modelo a seguir para reestructurar el sistema ferroviario en el Uruguay? Desde la perspectiva de la actual integración del sistema las alternativas a evaluar deben tener en cuenta criterios de integración física (una red ferroviaria adecuada), de articulación comercial (negocios logísticos sostenibles), de integración productiva (cadenas de valor que hagan competitivos nuestros productos), de capacidad de agregar valor a la industria y la producción nacional y regional, de generación de empleos y de aumento de la capacidad de contribución fiscal. Al respecto, es recomendable leer un estudio muy interesante que financió el Banco nacional de Desarrollo del Brasil sobre los planes de construcción del llamado “corredor ferroviario bioceánico”, una conexión permanente que partiría del puerto granero de Paranaguá, en la costa atlántica brasileña, y culminaría en el puerto pacífico de Antofagasta en Chile (EBEI et al., 2011). Una de las principales conclusiones de este estudio es que la eventual conectividad transoceánica tiene sentido sólo si se piensa en ella como una forma de agregar valor para el desarrollo regional, priorizando los beneficios en los lugares donde existe menor actividad económica, a través de la creación de fuentes de trabajo y de generación de nuevas oportunidades para el desarrollo agrícola, comercial e industrial.

Otro ejemplo interesante a tener en cuenta es la Ferrovía Norte-Sur, que el gobierno de Luis Inácio *Lula* da Silva desarrolló en Brasil con una inversión de varios miles de millones de dólares y con un potencial de transporte por tren de millones de toneladas (Holler Branco y Caixeta Filho, 2011). Esa ferrovía atraviesa los territorios donde habita la mayoría de los brasileños más pobres, por lo que este proyecto de transporte por tren está orientado a potenciar la construcción de otras obras de infraestructura y a generar desarrollo social y económico. Al referirme a estos ejemplos no estoy diciendo que no debemos analizar con mucho cuidado las oportunidades de inversión, pero me interesa resaltar que la asignación de recursos públicos para obras de infraestructura en la mayoría de los casos es sinónimo de desarrollo real. No tiene sentido esperar que primero llegue el desarrollo y recién después construir la infraestructura necesaria. En el caso uruguayo, ante la perspectiva de convertirnos en un país minero, no podemos esperar a extraer miles de toneladas de mineral de hierro para recién después planificar como se podría utilizar el ferrocarril para transportar esa producción.

También es necesario tener en cuenta los cambios en curso en los flujos del comercio mundial. Ocho de los diez mayores puertos del mundo están ahora en Asia, lo cual indica muy claramente las nuevas tendencias del intercambio global de bienes y servicios. Esta nueva realidad nos obliga a repensar la vieja infraestructura que construyeron los ingleses para transportar la producción en este país y en varios otros lugares del mundo. Más concretamente, si nos centramos en la tendencia observada en las últimas tres décadas, vemos que crece la significación de áreas de producción en las que el Uruguay y el conjunto de la región Mercosur tienen excelentes oportunidades para insertarse de forma positiva en la economía mundial. Los datos sobre la extracción global de recursos sistematizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestran que en el período 1980-2008 hubo un incremento del 96% en la producción de metales, 90% en minerales para la construcción, 54% en biomasa, 49% en hidrocarburos, 33% en minerales industriales, y 22% en madera (OECD, 2011). Varios de estos productos ya son parte de las cadenas de valor y producción en el Uruguay y en las regiones vecinas de Argentina, Brasil y Paraguay. En la mayoría de estas áreas existen los parámetros adecuados para la incorporación del ferrocarril como uno de los medios más apropiados para bajar los costos de la logística y hacer más competitiva la exportación de nuestros productos.

Un análisis focalizado en las potencialidades regionales también permite distinguir, en primer lugar, la dinamización de la actividad comercial interna en América Latina, un mercado de 400 millones de personas que viven en países con economías que crecen por encima de la mundial desde hace una década y con previsiones de crecimiento continuo para los próximos cinco años. Uruguay está posicionado en un mercado de cientos de millones de personas en expansión, bajo el liderazgo del Brasil, una potencia con aspiraciones mundiales y proyectos muy lúcidos para la integración regional. El gobierno uruguayo ya ha fijado como uno de sus objetivos al año 2030 convertir al país en un *hub* logístico para la región, aportando valor a toda la cadena de la integración, por lo que es necesario incorporarse hoy a procesos ya en curso a escalas latinoamericana y mundial y ser más proactivos, para poder así aprovechar las fortalezas que está generando la recobrada estabilidad de la región. No se debe olvidar que América Latina pasó por la crisis global del año 2008 manteniendo sus niveles de crecimiento y sufriendo los impactos de la recesión mundial de forma mucho más leve que otras regiones del mundo.

En este sentido, también es preciso tener en cuenta los cambios que se están procesando en la subregión, incluyendo al sur del Brasil y a la zona económicamente más dinámica de Argentina. Existen grandes potencialidades para el desarrollo de corredores ferroviarios, con acceso al Pacífico vía Chile y con una mejor utilización de la hidrovía para el transporte combinado por agua y por tren de la producción regional.

Existe un futuro para el ferrocarril uruguayo en el nuevo contexto de la economía regional y mundial. El ferrocarril puede agregar valor, en primer lugar a la

producción agrícola, que está concentrada en la región sur del país. El mercado del transporte de soja es muy importante para AFE y creemos que en el futuro próximo su importancia va a seguir creciendo. En relación al área ganadera, si bien el tren jugó un papel muy importante en el pasado transportando millones de cabezas de ganado, no creemos que su transporte hoy sea un mercado muy importante para AFE ni que el ferrocarril pueda ofrecer grandes ventajas económicas al sector. En lo concerniente a la producción forestal, ya observamos en el país un crecimiento muy importante de la exportación de celulosa. Está por habilitarse la segunda gran planta de producción de celulosa en el departamento de Colonia, que se sumará a la fábrica ya ubicada en Río Negro. Si bien el ferrocarril no tiene actualmente una presencia significativa en este movimiento, que en el año 2013 va a llegar a las ocho millones de toneladas, se está trabajando en proyectos para la recuperación de la conectividad ferroviaria con Fray Bentos y la zona de influencia de la logística maderera. La producción forestal es potencialmente muy significativa para el ferrocarril, considerando los volúmenes a transportar y el bajo valor por unidad de volumen de la mercancía. En el año 2010 AFE dejó de operar la ferrovía Fray Bentos, quedando prácticamente al margen del crecimiento de ese sector, y esa lección está pesando para que a través de iniciativas del tipo de asociaciones público-privadas u otras alternativas se puedan volver a operar estos trayectos críticos y agregar valor a producción nacional.

También se debe considerar la importancia del área arrocera, donde AFE ya tiene una muy importante participación. En lo concerniente a la producción mineral, a los yacimientos de hierro que se están explorando y a las calizas en la zona de Treinta y Tres, ya existen tres emprendimientos fabriles en marcha y desde AFE estimamos que van a surgir varios más, a medida que se empiece a generar una regularidad en el suministro de clinker y cemento al sur de Brasil. Esa zona del Brasil, que se extiende desde la frontera uruguaya hasta prácticamente Rio de Janeiro, sufre situaciones de relativo desabastecimiento, con déficits en el acceso al cemento. AFE presta servicios a ANCAP y ya se tiene con esa otra importante empresa pública una alianza estratégica muy fuerte que redundará en mutuos beneficios. Desde AFE valoramos la confianza y el compromiso de un aliado que representa a la empresa industrial más grande del país.

Concluyendo, ¿cuál es el proyecto de futuro que desde AFE se propone para el desarrollo del ferrocarril en el Uruguay? La respuesta es implementar la reconstrucción y ampliación de la red y ofrecer una solución logística integrada a nivel nacional y regional. Esto significa aumentar el transporte de gráneles, contenedores y madera en lo relacionado a la carga y apostar al transporte de pasajeros de corta y mediana distancia en el servicio de pasajeros. En síntesis, generar de forma eficiente la mayor cantidad de tonelaje por kilómetro y pasajeros transportados.

Desde un enfoque más técnico, la actual visión de la empresa presupone aumentar el transporte de mercancías haciendo más competitivos los productos uruguayos y contribuyendo al desarrollo productivo y social del país en forma sostenible, así como contribuir al posicionamiento de Uruguay como centro de distribución, incorporándose al sistema regional de transporte y servicios logísticos

conexos. Esta es una visión con una perspectiva de 15 años. Aspirar a aumentar la eficiencia a corto plazo o pretender alcanzar la sustentabilidad plena en base a inmensas ganancias a ser recogidas por el ferrocarril forma parte de la utopía. La importancia de invertir en este sector ya ha sido explicada por un informe técnico recientemente publicado sobre el caso uruguayo, donde se argumenta que “los niveles de competitividad están estrechamente relacionados con el desarrollo de la infraestructura” y que “las deficiencias del sistema logístico de un país tienen un impacto en la competitividad y la productividad del mismo” (CEPAL, 2012).

AFE, como empresa del Estado, se encuentra en estos momentos aplicando un plan de contingencia. Este plan incluye una mejor priorización de las actividades de gestión, el mantenimiento de los clientes, la optimización de los recursos y la minimización de las pérdidas. No se puede ignorar la complejidad de los problemas de la empresa, ni tampoco estar ausentes en los actuales debates sobre las estrategias de desarrollo a largo plazo, lo cual implica que de acuerdo a la nueva normativa legal se están separando la gestión de la infraestructura —que se mantiene bajo el control de la actual AFE— y la gestión de las operaciones de carga y transporte —que estarán a cargo de una sociedad anónima formada por AFE (51%) y la Corporación Nacional para el Desarrollo, CND (49%)—. Ambos componentes de la gestión van a mantenerse en manos del Estado. En los últimos meses, ya hemos concretado algunos resultados: el tonelaje transportado por kilómetro aumentó un 25% entre los años 2011 y 2012, y los ingresos de la empresa aumentaron un 30% en el mismo período. Se han saneado las deudas y el plan de inversiones permitirá comenzar la transformación hacia procesos y servicios más modernos en las áreas de transporte de pasajeros, la digitalización de los procesos de control de trenes y la capacitación de personal.

Los planes a largo plazo incluyen la aplicación de un modelo más sostenible de gestión de la empresa, con mejor consideración de la demanda, con inversión gradual, con posibilidades de sinergia con inversores privados y con más opciones para los pasajeros. A corto plazo, en el año 2013 se logra la cancelación de deudas con los proveedores (en particular con otras empresas públicas como UTE, OSE, y el Banco de la República) para acceder al crédito; la migración a un modelo de gestión por objetivos para facilitar la reestructura y la mejora de AFE; la revitalización del transporte de pasajeros; la potenciación de la carga en la línea Rivera, estabilizando la caída y mejorando los volúmenes de carga; la automatización de procesos, para mejorar la eficiencia y la seguridad y agregar valor a los servicios de la empresa.

Es innegable que la empresa pública ferroviaria enfrenta hoy un problema de confianza real entre la población, los tomadores de decisión a nivel del gobierno y los operadores del sistema político uruguayo. El ferrocarril necesita mostrar resultados más positivos para generar la necesaria confianza y poder avanzar en la senda de la transformación. En este período, AFE no ha podido acceder a los niveles de inversión pública requeridos por la empresa. Ello ha significado restricciones para la gestión y recortes presupuestarios que han sido muy difíciles de procesar y aplicar. Los trabajadores sindicalizados pueden dar fe de las situaciones conflic-

tivas que hemos tenido que enfrentar, pero pese a todas las dificultades que AFE ha tenido que superar creemos que hay un futuro viable para el ente. Como ya ha sido indicado, en una empresa con la historia de la entidad ferroviaria uruguaya, la eficiencia está intrínsecamente ligada a la inversión.

Para AFE es esencial explotar todas las posibles sinergias que se puedan concretar con otras empresas del Estado. Ya existe una relación muy estrecha con la Administración Nacional de Puertos (ANP) para el funcionamiento del puerto seco, muy provechosa para los dos partes. También trabajamos en conjunto con UTE y ANCAP en proyectos relacionados a la construcción de la nueva planta regasificadora, entre otras iniciativas. El futuro de AFE y del sistema ferroviario está directamente ligado a la capacidad del ente de transformarse, ser más eficiente, generar confianza y aprovechar la importancia de que el gobierno y el Estado asignan al ferrocarril, para convertirlo en un actor clave del desarrollo del Uruguay de nuestra gente. Nuestro lugar en el vínculo con muchas otras empresas públicas y privadas que apuestan al desarrollo nacional estará definido por la capacidad de quienes integran nuestra organización de estar a la altura del desafío y aprovechar las oportunidades, generar resultados e ir avanzando paso a paso para que se materialicen las inversiones en infraestructura. Es muy pertinente citar una frase en latín que resume nuestra preocupación por el futuro del ferrocarril: *sum it possint esse*, “somos para que puedan ser”.

Referencias

- CAF (2010). *Uruguay. Análisis del sector transporte*. Caracas: Comisión Andina de Fomento (CAF).
- CEPAL (2012). “Perfiles de infraestructura y transporte en América Latina. Caso Uruguay”. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- EBEI, ENEFER, Ernst & Young Terco Assessoria Empresarial, Siqueira Castro Advogados, Trends Engenharia e Infraestrutura, Vetec Engenharia (2011). *Corredor Bioceánico Ferroviario. Estudos Técnicos Referentes al Eje de Capricornio*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- Holler Branco, J.E. y J.V. Caixeta Filho (2011). “Estimativa da demanda de carga captável pela estrada de ferro Norte-Sul”. *Journal of Transport Literature*, 5(4): 17-50.
- Jacob, R. (2012). “Sobre la creación de las empresas públicas. El camino lateral”. *Transformación, Estado y Democracia*, 50: 72-87.
- OECD (2011). *Resource Productivity in the G8 and the OECD. A Report in the Framework of the Kobe 3R Action Plan*. Ginebra: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- WEF (2013). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Ginebra: World Economic Forum (WEF).
- Winn, P. (1975). *El imperio informal británico en el Uruguay en el siglo XIX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

LOS AUTORES

Luc Bernier

Coordinador del Centro de Investigación sobre la Gobernanza en la École Nationale d'Administration Publique (ENAP) de Québec, Canadá.

Magdalena Bertino

Coordinadora del área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

Gonzalo Casaravilla

Presidente del Directorio de la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Uruguay.

Daniel Chavez

Coordinador del Public Services and Democracy Project del Transnational Institute (TNI). Profesor de Economía Política en la International Business School (IBS) de Ámsterdam, Países Bajos.

Alberto Cortés Ramos

Profesor de Ciencia Política y Director del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Carolina Cosse

Presidenta del Directorio de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Uruguay.

Massimo Florio

Profesor de Economía y Finanzas y Titular “Ad personam” de la Cátedra Jean Monnet en Política Industrial de la Unión Europea en la Università degli Studi di Milano, Italia.

Guillermo Guajardo Soto

Profesor de Economía e Investigador Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Milton Machado

Presidente del Directorio de Obras Sanitarias del Estado (OSE), Uruguay.

David A. McDonald

Profesor de Estudios del Desarrollo y Globalización en la Queen’s University, Canadá. Co-director del Municipal Services Project (MSP).

Manuel F. Montes

Coordinador del Area de Asesoramiento Técnico en Finanzas y Desarrollo del South Centre, Ginebra, Suiza.

Pedro Narbondo

Profesor de Ciencia Política en el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay.

Alvaro Portillo

Profesor de Sociología Urbana e investigador del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (Udelar), Uruguay.

Alfredo Schclarek Curutchet

Director Académico del Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales (CIPPES). Profesor de Macroeconomía en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Raúl Sendic

Presidente del Directorio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Uruguay.

Jorge Setelich

Presidente del Directorio de la Administración de Ferrocarriles del estado (AFE), Uruguay.

Sebastián Torres

Director de la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM-DNI) y de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Profesor de Economía en Universidad de la República (UdelaR) y en la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL), Uruguay.



LA REINVENCIÓN DEL ESTADO

Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo

La creciente evidencia del fracaso de las privatizaciones pregonadas por el *Consenso de Washington* ha motivado la reconsideración de la propiedad y la gestión estatal en los países de América Latina. De forma paralela, a nivel mundial, la crisis económica ha estimulado el resurgimiento de perspectivas de análisis que cuestionan el paradigma anterior de “más mercado y menos Estado”. Tanto a nivel académico como a nivel político han surgido nuevos y muy intensos debates centrados en el significado y el papel del Estado en las estrategias nacionales de desarrollo.

Este libro está basado en las contribuciones de varios investigadores y decisores políticos uruguayos y de diversos países del mundo en el marco del *Seminario Internacional Sobre Empresas Públicas: Transformaciones, Desafíos y Oportunidades*, coorganizado por la Dirección Nacional de Industrias, ANTEL y el Transnational Institute de Ámsterdam en Montevideo en octubre de 2012. Los capítulos que conforman esta publicación analizan la naturaleza, las ventajas, las limitaciones y los desafíos de las empresas públicas, situando la discusión en el contexto de procesos políticos en curso a escala internacional y en el marco de elaboraciones teóricas y conceptuales más generales sobre el rol del Estado y el significado del desarrollo.



Administración Nacional
de Telecomunicaciones



MIEMDNI

Dirección Nacional
de Industrias



Transnational
Institute