

D E R E C H O S S O C I A L E S , I N N O V A C I Ó N Y D E S A R R O L L O

Dialogando en torno a las Empresas Públicas en Uruguay

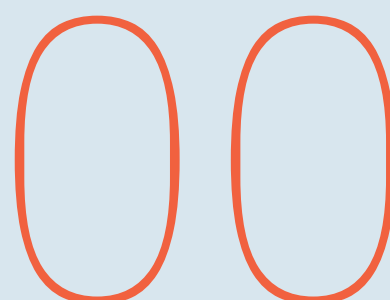


- 04 **00. Introducción**
Cooperativa COMUNA
- 08 **01. Empresas Públicas**
Los objetivos fundacionales
y sus implicancias
Reto Bertoni
- 14 **02. La gestión del Banco Central**
y el rol de la banca pública
Claves para el financiamiento del
desarrollo
César Failache
- 24 **03. Estado, desarrollo y transformación**
productiva
Las Empresas Públicas como agentes
estratégicos
Luis Bértola
- 28 **04. Una respuesta pública sobre la**
concentración de la tenencia de la tierra
La colonización como estrategia
Paula Florit
- 38 **05. Fomento a la Ciencia y Tecnología**
de las Empresas Públicas
El volumen del sector público
en la economía
Judith Sutz
- 44 **06. Las Empresas Públicas en la actual**
configuración capitalista
Cadenas de valor y empresas estatales
funcionales
Roberto Kreimerman
- 48 **07. Reglas de juego de la inversión**
pública
Las tres paradojas de las Empresas
Públicas
Fernando Esponda
- 56 **08. Desafíos y oportunidades a partir de**
la regulación de las Empresas Públicas
¿Agentes comerciales o palanca de
desarrollo?
Jorge Molinari
- 62 **09. Políticas públicas y servicios de**
calidad
El rol y el valor de las Empresas Públicas
María Simon
- 68 **10. Privatizaciones, resistencias**
y re-estatizaciones
Uruguay, un caso muy particular
Héctor Tajam
- 76 **11. Privatización, reestructuración**
productiva y luchas obreras
La industria petroquímica en la Argentina
de los '90
Mariana Fernández Massi
- 86 **12. La reinención de las Empresas**
Públicas en el siglo XXI
El retorno de lo público
Daniel Chavez
- 94 **13. Epílogo**
Los desafíos inmediatos de las Empresas
Públicas en Uruguay
Cooperativa COMUNA

Índice

Introducción

Cooperativa COMUNA



Introducción

Decir que las Empresas Públicas (EPP) son objeto permanente de controversia, no tiene nada de novedoso. Casi que desde su misma génesis han convivido miradas antagónicas respecto a su necesidad y capacidades. Por un lado, existe un conjunto de actores sociales y políticos que las considera ineficientes o innecesarias, que apelan a su privatización o idean mecanismos para volverlas “competitivas” asemejando su funcionamiento al del sector privado. Por el otro, existen voces que las consideran herramientas clave para el desarrollo del país y esgrimen razones tales como: su capacidad de garantizar servicios públicos universales, de calidad y asequibles; su potencia para acumular masa crítica a nivel técnico; sus aportes a nivel tecnológico así como también en el desarrollo de políticas sociales.

Sin embargo, mientras una mirada goza de buena prensa, usinas de pensamiento en su favor y el apoyo de grandes grupos económicos, las interpretaciones en defensa del carácter estratégico de estas empresas tienen una presencia pública mucho menor. Incluso vale decir que la investigación en ciencias sociales consta de pocos grupos de trabajo que tengan como objeto de estudio el derrotero de las EPP.

En el marco de las elecciones de 2019, nos pusimos a estudiar los programas de gobierno de los distintos partidos en pugna. Allí pudimos constatar que el programa sobre Empresas Públicas de varios partidos de la actual coalición gobernante, implicaba un conjunto de regresiones en los servicios públicos, como ser la priorización de la tarifación por costo y sin consideraciones sociales, el aumento de la participación del sector privado en varias áreas estratégicas y la reconversión de los principios fundacionales de las mismas.

Una vez asumido el nuevo Poder Ejecutivo y desatada la pandemia en nuestro país, fue posible constatar una llamativa paradoja: a medida que quedaba más evidente que nunca la necesidad de contar con servicios públicos de calidad, el discurso contra lo “público” subió a niveles insospechados. Ideas tan objetables como que lo “público no genera valor”, se han vuelto co-

tidianas en las declaraciones de prensa. Así las cosas, no debería sorprender a nadie que lejos de defender la integración vertical de las empresas y su carácter de monopolio natural, en más de un caso se hable de ponerlas a competir con lo privado, o por ejemplo de hacer de la UTE el “Uber de la electricidad”; o que se implementen precios de paridad en los combustibles, o que se elimine Vera + y la política de generación y difusión de contenidos culturales, entre tantos otros ejemplos.

En ese contexto, fue que entendimos necesario junto al Transnational Institute (TNI), que ya había organizado eventos para discutir y analizar el rol de las Empresas Públicas en Uruguay, lanzar una serie de cuatro webinars referidos al tema¹. A esto se sumó para nuestra alegría la convocatoria de la Red Temática de Estudios del Desarrollo de la Udelar, lo cual facilitó la difusión y la participación de un conjunto de académicos de primer nivel, a quienes estamos sumamente agradecidos.

El propósito fundamental fue mostrar un abanico plural de visiones en torno a las Empresas Públicas, pero con un denominador común: la defensa de su carácter estratégico. Más allá de esta línea basal, lectoras y lectores encontrarán miradas diversas en torno al vínculo entre las EPP y el sector privado, sobre los reguladores y su deber ser, sobre su vínculo con el desarrollo científico tecnológico y las políticas sociales, entre otras. Todo ello fue posible gracias al tiempo y la dedicación de las doce personas que generosamente prepararon y compartieron sus saberes, lo cual nos permite hoy difundir este valioso material.

Los webinars tenían propósitos distintos pero complementarios. En el primero, se analizó el contexto histórico del surgimiento de las EPP en Uruguay y sus objetivos fundacionales, la importancia de la Banca Pública en el financiamiento al desarrollo y la política económica y, por último, un esfuerzo por generar argumentos en defensa de las EPP desde enfoques de teoría económica contemporáneos.

1. Agradecemos también a la economista Paula Laureiro quien contribuyó al pienso de los webinars.

En el segundo webinar se discutieron algunas de las potencialidades y aportes de las Empresas Públicas en un país pequeño como el nuestro y con capitales de poca escala productiva. En ese sentido, nos concentramos en analizar al Instituto Nacional de Colonización y su aporte al desarrollo rural, en la importancia primordial y el rol estratégico del conjunto de Empresas Públicas para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación; y por último, se profundizó sobre la amenaza que presuponen las cadenas globales de valor transnacionales y el rol que deben jugar las EEPP para habilitar una política de desarrollo.

En el tercer webinar la discusión se centró en las distintas tensiones existentes entre las EEPP y las políticas públicas. Las restricciones de la contabilidad pública hacia la inversión, las tensiones con la política macroeconómica, la necesidad de pensar la gobernanza no solo desde las empresas, sino caracterizando también al gobierno central, y las potencialidades de lograr acuerdos estratégicos con la Universidad de la República.

El cuarto y último webinar se centró en el análisis crítico de los procesos de privatización, tanto en Uruguay como en Argentina. En este último, se analizó el caso particular del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca y cerramos con un análisis de las re-estatizaciones y re-municipalizaciones que están ocurriendo a nivel global, particularmente en aquellos lugares que transitaron por privatizaciones.

Como podrá advertirse, este trabajo incluye un despliegue diverso de interpretaciones que han dejado claro dos aspectos fundamentales: por un lado, que no existen miradas neutras ni unánimes en torno a las EEPP y, por el otro, la importancia de hacer florecer encuentros de esta naturaleza, para enriquecer el análisis y contrarrestar los discursos hegemónicos que alientan la privatización.

Empresas Públicas

Los objetivos fundacionales y sus implicancias

Reto Bertoni

Sobre el autor:

Profesor de Historia y Doctor en Ciencias Sociales/ Opción Historia Económica; Profesor Agregado del Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales; Coordinador del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social del Centro Universitario de Tacuarembó (IDIIS) y del Grupo Interdisciplinario de Estudios de la Energía (GIEE) en la Universidad de la República. Entre otros trabajos, es autor de *“Energía y Desarrollo. La restricción energética en Uruguay como problema”* y co-autor de *“De quiénes, para quiénes y para qué. Las finanzas públicas en Uruguay en el siglo XX”* y *“La economía del primer batllismo y de los años veinte”*.

01

Empresas Públicas

Los objetivos fundacionales y sus implicancias

El desarrollo económico y social de Uruguay no puede entenderse sin sus Empresas Públicas. Con sus luces y sus sombras, esta construcción institucional puede considerarse un factor estructural que ha incidido decisivamente en la configuración del andamiaje productivo y en la construcción de bienestar en el país.

En perspectiva histórica comparada, el surgimiento del dominio industrial y comercial del Estado uruguayo es bastante precoz. Ya en la segunda década del siglo XX se crea una serie de entidades públicas -no definidas fundacionalmente como empresas- destinadas a cumplir con algunas funciones productivas o con la provisión de determinados servicios². Entre las motivaciones que aparecen en las leyes fundacionales, es denominador común la referencia al interés nacional y al objetivo de satisfacer necesidades de empresas y/o familias, lo que permite sostener la hipótesis de que no se trataba solamente de subsanar las “fallas de mercado”, sino de acciones con una fuerte impronta ético-normativa.

En el Cuadro 1, queda de manifiesto que la Administración de las Usinas Eléctricas del Estado (UEE) -hoy Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado (UTE)- se creó en 1912 para concretar el monopolio estatal de la generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica en todo el territorio nacional. Desde 1931, deja de llamarse UEE para llamarse Usinas y Teléfonos del Estado (UTE), pues también en ese año se estatizó toda la red telefónica nacional.

En 1916 se creó la Administración Nacional del Puerto de Montevideo, que en 1933 pasará a tener potestad sobre todos los puertos de la República, como Administración Nacional de Puertos.

2. Recién en las décadas de 1930 y 1940 se empezó a generalizar en algunos países de Europa y América Latina la emergencia de Empresas Públicas productoras de bienes y servicios en diversas áreas de la economía (Rozas y Bonifaz, 2014:19).

La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) fue creada en 1931, otorgándosele legalmente el monopolio de la explotación y administración del alcohol y el carburante nacional, la importación, refinación y comercialización del petróleo y la fabricación de cemento portland.

Obsérvese que se trata de tres áreas estratégicas desde el punto de vista del andamiaje productivo y comercial.

En forma paralela a este núcleo fuerte de industrias o de actividades de servicios, se creó una serie de organismos financieros para promover determinadas actividades. El Banco de la República Oriental del Uruguay -creado en 1896 como banco mixto, pero que en 1911 se convierte en exclusivamente estatal-, el Banco de Seguros del Estado (1911) y el Banco Hipotecario del Uruguay (1912).

Este fue el primer gran impulso estatista en el Uruguay que creó un relevante dominio industrial y comercial del Estado. Después de la Segunda Guerra Mundial, entre 1951 y 1952, habrá un segundo impulso que llevó a la estatización o nacionalización de algunas actividades que estaban en manos privadas y extranjeras (ferrocarriles, aeronavegación y suministro de agua potable y saneamiento).

La información presentada da sustento a la idea de la precocidad con que en Uruguay se constata un papel decisivo del Estado en actividades estratégicas y en el ámbito financiero.

La impronta ético-normativa que caracteriza la creación de estas entidades públicas, se refleja muy claramente en el mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento al enviar el proyecto de creación de las Usinas y Eléctricas del Estado. Cuando fundamenta por qué crear un organismo estatal encargado de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica en el país, José Batlle y Ordóñez -quien era el Presidente de la República en ese momento- expresaba lo siguiente: *“Es un fenómeno económico y social de origen general el de la explotación colectiva de los servicios públicos, que forma parte de la evolución contemporánea como la concentración industrial (...) esto es para preve-*

Cuadro 1

Génesis del dominio industrial y comercial del Estado uruguayo		
Empresa	Ley de creación	Cometidos
UEE (UTE)	20/10/1912 15/10/1931	Monopolio estatal de G, T y D energía eléctrica (d. 1931 teléfonos)
ANPM (ANP)	21/07/1916 25/04/1933	Servicios portuarios, obras, concesiones, salvamentos.
ANCAP	15/10/1931	Monopolio, explotación y administración del monopolio del alcohol, y carburante nacional; importación, refinación y comercialización del petróleo y fabricación de Portlad.
BROU	04/01/1896 17/07/1911	Banca comercial, fomento, funciones banconcentralistas h. 1967
BSE	25/12/1911	Monopolio seguros vida, incendio y accidentes de trabajo
BHU	13/10/1912	Crédito hipotecario
AFE	19/09/1952	Monopolio del transporte ferroviario
OSE	19/09/1952	Servicio de agua potable en todo el país y alcantarillado en el interior
PLUNA	12/11/1951	Transporte aéreo de pasajeros de cargas

Siglas: UEE (Usinas Eléctricas del Estado); UTE (Usinas y Teléfonos del Estado); ANPM (Administración Nacional del Puerto de Montevideo); ANP (Administración Nacional de Puertos); ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland); BROU (Banco de la República Oriental del Uruguay); BSE (Banco de Seguros del Estado); BHU (Banco Hipotecario del Uruguay); AFE (Administración de los Ferrocarriles del Estado); OSE (Obras Sanitarias del Estado); PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea).

Fuente: impo.com.uy; Jorba Wonseser (1975); Nahum (1994)

*nir el peligro que nos ha apercebido la experiencia propia, y el conocimiento de la ajena, de que librados ciertos servicios que no permiten con facilidad la concurrencia al poder de los grandes capitales, degeneran en abusivos e inconvenientes monopolios". Y agregaba: "¿Qué es lo queremos? Se trata sencillamente y en pocas palabras de favorecer al público; mejorando, extendiendo y abaratando los servicios, evitándose al mismo tiempo las dificultades que surgen del régimen de las concesiones" (...). "Se quiere solamente pasar al Estado el monopolio, que necesariamente ha de ejercer una empresa privada o varias, fuertemente ligadas por las múltiples e ingeniosas combinaciones modernas creadas por la concentración capitalista. Las concesiones no pueden contemplar el interés público"*³.

3. Mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento con motivo de elevar la Ley de Creación de la Administración de las Usinas Eléctricas del Estado. Tomado de Medina Vidal (1952:114).

No se trata solamente de una cuestión de fallas de mercado, no es solamente una cuestión de eficiencia, no es solamente una cuestión de tomar como residuo aquello que los privados no pueden o no quieren tomar a su cargo. El mensaje es diáfano: "Cuando el monopolio es inevitable o cuando existe un alto interés social... los frutos del ejercicio de los servicios públicos y los de utilidad general deben ser gozados por todos y no por una minoría"⁴.

Batlle terminaba su fundamentación y justificación señalando que la experiencia de la estatización de la Usina Eléctrica de Montevideo -en 1906- demostraba que era posible que el Estado se encargara de este tipo de cuestiones, más allá de que algunos no creyeran en esa capacidad.

4. *Ibidem*.

Génesis: ¿Por qué se crean las Empresas Públicas en Uruguay?

El Uruguay de 1890 se vio sacudido por una crisis que, tanto en el Río de la Plata como a nivel mundial, produjo quiebras y problemas importantes en los mercados. La generación que vivió esta “crisis del ’90” se vio enormemente impactada y cuestionada en lo que había sido la fe y la confianza en los famosos mercados auto-regulados. No se llamarían con este nombre, pero esa generación se vio muy afectada y las consecuencias se dieron sobre los negocios y sobre la situación financiera del país, lo que implicó también impactos sociales importantes. En ese sentido se fue generando una serie de condicionantes que significaron un caldo de cultivo para la emergencia de ideas reformistas. En ese contexto surge el Batllismo, que constituye una clara manifestación de esas ideas.

Lo cierto es que en las primeras tres décadas del siglo XX Uruguay vivió una verdadera reconfiguración de las relaciones entre Estado, sociedad y economía. Y esa reconfiguración de las relaciones entre estos tres componentes básicos del desarrollo social, dio lugar a la creación de estas entidades, de estas Empresas Públicas, de estos entes encargados de desarrollar actividades industriales, comerciales y servicios, pero -sobre todo- de proveer de determinados bienes y servicios esenciales a la sociedad y a la economía uruguaya. Resulta una hipótesis plausible que las leyes orgánicas o fundacionales que les dieron existencia en las primeras décadas del siglo XX, están contextualizadas en la necesidad de enfrentar los problemas que el mercado no había podido resolver con la crisis del ’90.

Es verdad que el estatismo batllista encontró fuertes resistencias en algunos sectores sociales y en algunas élites vinculadas al pensamiento más conservador del país. Pero había una idea muy fuerte sobre la necesidad de que el Estado se hiciera cargo de lo que no eran capaces de realizar los capitales privados o pudiera resolver el mercado por la vía de la competencia y la selección.

En 1918, en aras de darle una formalización jurídica a los entes creados, la primera reforma

constitucional del país incluyó en su artículo 100, a los entes que constituyen el servicio industrial del Estado, los que serían administrados por consejos autónomos.

Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, esa sería la forma jurídica que se encontraría para darle cierta autonomía a estas entidades industriales y comerciales del Estado en la consecución de sus cometidos. Los cometidos, que variaban según cuál era su especificidad, tenían esa impronta de servir a la sociedad uruguaya para alcanzar determinados objetivos en términos de desarrollo y en términos de bienestar.

Una señal interesante desde el punto de vista jurídico, es que esos Entes Autónomos y Servicios Descentralizados quedan bajo la égida del Consejo Nacional de Administración. La Constitución de 1918 había creado un Poder Ejecutivo bicéfalo: por un lado el Presidente de la República que atendía lo que jurídicamente se llamaban y se llaman hoy “los fines primarios del Estado”: la defensa, la policía, las relaciones internacionales... y por el otro, era el Consejo Nacional de Administración el encargado de atender los denominados “fines secundarios del Estado”: el ámbito de lo económico y lo social. Y es ese Consejo el que tendrá el monitoreo y a quien rendirán cuentas los servicios creados por el artículo 100 de la Constitución de 1918.

Un balance necesario

Es importante volver sobre algo esbozado anteriormente, como es la precocidad del estatismo uruguayo. Aparece realmente como algo bastante excepcional cuando uno comenta por el mundo que en la segunda década del siglo XX, Uruguay tenía Empresas Públicas encargadas de suministrar, por ejemplo, la energía eléctrica a todo el país. Cuando se habla del monopolio de algunos seguros, cuando se dice que la banca estatal estaba desarrollada y se había empezado a constituir en un factor determinante para la prenda industrial, la prenda agropecuaria u otras actividades de desarrollo. Uruguay tenía, ya al terminar la tercera década del siglo, antes que impactara la crisis del ’29, un sector de Empresas Públicas realmente importante.

En Europa, por ejemplo, será después de la Segunda Guerra Mundial que las Empresas Públicas -junto a otros mecanismos como los sistemas de seguridad social, ámbitos de negociación tripartitos en términos salariales y de condiciones de trabajo- dieran lugar a los Estados de Bienestar. Para entonces, Uruguay tenía -hacia ya tres décadas- Empresas Públicas funcionando, brindando determinados servicios o produciendo determinados bienes, sobre la base de que no había -por parte de los privados- otra posibilidad de hacerlo de la manera en que era necesario para el desarrollo económico y social.

Por supuesto que estos entes industriales y comerciales del Estado a lo largo del siglo XX vivieron distintas épocas interesantes, algunas buenas, otras malas, tuvieron luces y tuvieron sombras. Me gustaría, de manera un poco arbitraria, sintetizar esas luces y esas sombras de la manera siguiente: Las Empresas Públicas fueron proveedoras de servicios básicos e insumos estratégicos. Es una mirada que nace en el Batllismo, pero que se mantiene después a lo largo del siglo XX, y las posiciona como ámbitos estratégicos para pensar la provisión de determinados bienes y servicios a la comunidad. Esto parece ser importante y vaya si han cumplido. La extensión o la cobertura de energía eléctrica en el territorio nacional desde la usina eléctrica de Montevideo, que fue el germen de la UTE, no hubiera sido posible si el servicio no estaba en manos públicas. De hecho había habido concesiones a privados que no terminaron más que brindando una mala y costosa energía eléctrica a las comunidades o a las poblaciones del Interior.

En segundo lugar, a lo largo del siglo pasado, las Empresas Públicas fueron la cuna del desarrollo de enormes capacidades de ciencia, tecnología e innovación. Hay muchos ejemplos para tener en cuenta, pero me voy a referir a uno. Los ingenieros de la UTE fueron capaces de terminar de montar y hacer funcionar la primera central hidroeléctrica de servicio público de este país. Y esto solo fue posible porque tenían una acumulación y una experiencia que les permitió -en unos pocos meses de radicación en Estados Unidos- adquirir el conocimiento suficiente para terminar de ensamblar la planta que una empresa alemana había empezado a construir y dejado a

medio camino luego de retirarse del país debido a las vicisitudes de la Segunda Guerra Mundial.

Además de esto -y muy relacionado a ello- cabe decir que las Empresas Públicas fueron ámbitos de aprendizaje extraordinario para los ingenieros, pero también para profesionales de otros rubros. Para dar un ejemplo, ya en la segunda década del siglo XX, antes de que hubiera una carrera de Ingeniería Eléctrica en Uruguay, las Usinas Eléctricas del Estado formaban a los ingenieros en electricidad haciendo pasantías de la Facultad de Matemáticas e Ingeniería de aquellos tiempos.

Y finalmente dentro de las luces, dentro de los activos intangibles de las Empresas Públicas, tenemos que señalar su legitimidad social. Por supuesto que muchas veces los uruguayos despotrican contra ellas y la burocratización. Pero al momento de tomar decisiones, la gente entiende que son parte del patrimonio nacional. Y así se ha demostrado en más de una consulta popular directa en el siglo pasado y en este siglo.

Claro, también hay sombras. La primera tiene que ver con una dimensión no solamente técnica, sino política. Y es que la autonomía de las EEP concurrió en muchos momentos de su historia contra una mejor coordinación entre ellas, pero también con las políticas públicas. Es decir, la autonomía se manifiesta muchas veces en tensión con una necesaria coordinación y articulación de políticas con otras Empresas Públicas y con las políticas de desarrollo nacional.

En segundo lugar, existen dos fenómenos que fueron relativamente paralelos y que se describen muy bien en algunos trabajos (Carracelas, Ceni, Torrelli, 2006): la politización y burocratización de estas empresas. La politización en el sentido de cómo, incluso desde el punto de vista constitucional, se utilizaron los cargos en los directorios de las Empresas Públicas como un espacio de coparticipación entre los partidos políticos. Esto generó mucho daño y politizó las políticas hacia la interna de las empresas. Y al fin terminó en diversos procesos de burocratización, de la mano de los fenómenos clientelísticos que han sido ya descriptos muy bien por otros autores.

Debería considerarse también en tensión, las políticas o estrategias de las Empresas Públicas y su eventual subordinación a algunos objetivos macroeconómicos, que a veces terminan condicionando la capacidad de decisión de sus directorios.

Por último, en los últimos 35 ó 40 años, el país vivió un giro liberal en la conceptualización de las Empresas Públicas por parte de elencos gobernantes y grupos de presión. Esto realmente ha complicado y ha acarreado graves problemas para la gestión de las mismas. La punta del *iceberg* de esta perspectiva es que las EEPP tienen que ser empresas que tengan rentabilidad y que todas y cada una de sus acciones estén determinadas por el financiamiento previo que se determine o a que su actividad no sea deficitaria.

Esto no está en línea con las ideas fundacionales que dieron lugar a entidades encargadas de proveer bienes y servicios públicos.

Reflexiones finales

Apoyándonos en algunos conceptos desarrollados en el estudio de los Estados de Bienestar (Esping Andersen, 1990) bien podría pensarse que las EEPP han sido un espacio de desmercantilización y de generación de bienestar. Estos fenómenos desmercantilizadores permitieron el acceso a determinados bienes y servicios a poblaciones que de otra manera hubieran quedado al margen. Pero además han generado la posibilidad de seguir brindando esos servicios más allá de crisis y a veces contribuyendo a que esas crisis no terminaran siendo más dañinas de lo que fueron.

En segundo lugar, siguiendo la idea del “estado emprendedor” que ha divulgado Mazzucato (2019), es posible afirmar que las EEPP bien podrían considerarse un ámbito de creación de valor social. Y como dice esta autora casi textualmente, ser una “trinchera contra la mercantilización y apropiación privada del esfuerzo social que hace posible la innovación tecnológica”.

Finalmente, ¿por qué defender a las EEPP? O mejor ¿qué defender de ellas? Más allá de algunas sombras, las Empresas Públicas deben ser defendidas como espacios de construcción de capacidades para el desarrollo nacional.

Referencias bibliográficas

Bertino, M.; Bertoni, R.; Tajam, H. y Yaffé, J. (2005). *Historia Económica del Uruguay, Tomo III: La economía del primer batllismo y los años veinte*. Montevideo, Editorial Fin de Siglo.

Bertoni, R. (2002). *Economía y cambio técnico. Adopción y difusión de la energía eléctrica en Uruguay 1880-1980*. Tesis de Maestría. Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Carracelas, G. Ceni R. y Torrelli, M. (2006). *Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado. Estructura tarifaria del sector eléctrico en el Uruguay del siglo XX*. Monografía de grado Licenciatura en Economía, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Generalitat Valenciana, Edicions Alfons el Magnanimi.

Jorba, J. y Wonsewer, I. (1975). *Las Empresas Públicas en el Uruguay: Su formación y desarrollo*. CEPAL, Versión Preliminar/163.

Mazzucato, M. (2019). *El estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Madrid, RBA Libros.

Medina Vidal, M. (1952). *Reseña Histórica de la UTE*. Mdeo, Ed. Medina.

Nahum B. (1994). *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Montevideo, 1994.

Rozas, P. y Bonifaz, J. L. (2014). *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 165, CEPAL, Santiago de Chile.

La gestión del Banco Central
y el rol de la banca pública

Claves para el financiamiento del desarrollo

César Failache

Sobre el autor:

Nació en Santa Lucía, Canelones. Terminó sus estudios en la Licenciatura de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República en 1984. Entre 1986 y 1988 realizó estudios de posgrado en la Université Catholique de Louvain-la-Neuve. En el presente año, cumple 39 años de actividad docente en la Universidad.

02

La gestión del Banco Central y el rol de la banca pública

Claves para el financiamiento del desarrollo

La exposición que preparé sobre el tema propuesto -“la banca pública y el financiamiento del desarrollo”- consta de tres partes. Comienza presentando una brevísima historia del papel de la banca en los diferentes modelos de desarrollo capitalista, para luego abordar dos temas candentes en la actualidad mundial: el papel del Banco Central y de los bancos públicos. Por último, se presentan las conclusiones que considero relevante retener de la exposición.

Un poco de historia

A través de esta reseña breve de la historia de la banca en los diferentes modelos de desarrollo capitalistas de occidente, espero poner de relieve el papel de los banqueros y otros intermediarios financieros (agentes de Bolsa, prestamistas, etc.) como “agentes económicos” o “sujetos sociales” clave en el desarrollo capitalista.

En particular, se debe tener presente que la banca ha contribuido a fortalecer la soberanía monetaria de los emergentes Estados nacionales europeos (por ejemplo, el Banco de Inglaterra que surge como sociedad privada en 1694, y es nacionalizado en 1946), mediante la emisión de papel moneda y la regulación de los negocios financieros. Este último cometido ha surgido por una cuestión de necesidad propia al sistema financiero, como es la de evitar los fraudes y las recurrentes crisis monetarias (inflación/deflación), cambiarias, y financieras.

Con la primera ola de descolonización (s. XVI-II-XIX) se alienta la emisión monetaria y el crédito local por parte de bancos de capital privado de las colonias, que culminará también con la necesaria institucionalización de una entidad capaz de regular los negocios monetarios y financieros.

Desde el siglo XIX comienza un proceso de “modernización” de los sistemas financieros, que se acelera, con nuevos intermediarios y nuevas formas de financiamiento, para tener un freno con la crisis del 30 del siglo XX. Si en 1912 Schumpeter compara a los banqueros con “éforos” que asignan el crédito a la elite empresarial, J. M. Keynes ya advierte el costado “oscuro” del nuevo tipo de sistema financiero centrado en las actividades bursátiles. Advierte sobre el riesgo de la especulación, entendido como negocio orientado a obtener rentas de corto plazo, desviando recursos de las inversiones productivas de largo plazo y generadoras de empleos.

Se van así definiendo “modelos de desarrollo capitalistas”, que comprenden diferentes estructuras y modalidades financieras: UK, Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania.... Uruguay

El rol de los banqueros

La breve historia de la banca en los diferentes modelos de desarrollo capitalista de occidente, aspira a poner en evidencia el papel de los banqueros, y del capital financiero en términos más teóricos, de constituirse en los representantes preponderantes de la clase burguesa. Y en el sentido dialéctico, diría Marx, de lo bueno y de lo malo que han aportado en los procesos de desarrollos capitalistas conocidos hasta el presente. De lo bueno, porque han sido los banqueros los que han contribuido a crear y fortalecer los circuitos de comercio a nivel mundial desde hace siglos. Y de lo malo, porque también han generado, por la naturaleza de su negocio, repetidas crisis de alcance general en la actividad económica, política y social, así como contribuido al estancamiento y el subdesarrollo cuando dejan de cumplir su papel de promotores del comercio y las inversiones, transformándose en meros rentistas.

Los banqueros, agentes de Bolsa, y demás intermediarios financieros han contribuido a fortalecer lo que se llamó la soberanía monetaria de los emergentes Estados Nacionales. De esa forma, han abierto diferentes caminos de desarrollo capitalista que hoy dan identidad a diferentes modelos de desarrollo nacionales, como se constata al comparar la experiencia de Uruguay con la

de Argentina, Brasil, Paraguay o Chile, para remitirnos a las más cercanas.

Por ejemplo -y este es un caso que pongo para que consideren con atención- el Banco de Inglaterra, que es uno de los bancos más importantes del mundo contemporáneo, surge en 1694 como sociedad privada entre banqueros y aristócratas, sobre todo propietarios de la tierra en Inglaterra. Y recién va a ser nacionalizado en 1946. O sea, tenemos el ejemplo de una larga historia del surgimiento de la burguesía inglesa y el papel jugado por la banca, y ese nexo creado entre burgueses y aristócratas, que sigue siendo objeto de estudio de historiadores, pero que marca el derrotero del Estado inglés y del Estado británico también.

¿Qué es lo que hace este banco? Bueno, el control de la emisión de papel moneda y la regulación de los negocios financieros. No porque les encantara, porque en general el negocio bancario ha atraído siempre a gente que quiere hacer dinero rápido, sino por una cuestión de necesidad; que era evitar los fraudes en los negocios. Y junto a ello, evitar las recurrentes crisis monetarias, cambiarias y financieras que surgen si hay muchos intermediarios financieros actuando de manera independiente. Para evitar dichos problemas, centralizan en un banco la emisión de moneda y establecen reglas de funcionamiento respecto a los bancos privados y otros intermediarios financieros. Se dan cuenta de que los que dirigen esta institución pasan a ser lo que se conoce, en latín, como *'primus inter pares'*, personas representativas de fracciones de la burguesía y la aristocracia, con capacidad para imponer reglas que fueran aceptadas por el resto, siempre con el respaldo del control último de la violencia por parte del Estado.

Esto me parece muy relevante. Y acá hay una diferencia radical de esta experiencia, con respecto al caso uruguayo. En el Uruguay, rápidamente ocurre un proceso de centralización de la emisión y regulación financiera, a fines del siglo XIX con la creación del Banco de la República, como parte, además, del poder estatal. Y eso es un aspecto de lo más interesante, porque, junto al Banco de la República, había otros bancos relevantes. Entre ellos, el Banco Comercial -que

va a terminar su vida en la última crisis del 2002- conformado por capitales privados del país, con un fuerte poder como para constituir un banco propio. E incluso, más adelante, se conoce el caso de otro banco que fue muy relevante en la historia del Uruguay, el Banco La Caja Obrera, con un origen bastante distinto a los otros dos, porque nuclea cajas populares, nacidas en los diferentes departamentos.

Con estos elementos quiero destacar, que también la historia financiera de Uruguay tiene sus particularidades, así como en otros campos. No obstante, también reproduce este patrón común; que va a ser la burguesía la que lo lleva adelante, porque si uno mira la procedencia de los directores del Banco República en sus orígenes y hasta hace poco tiempo, provenían de las elites de altos recursos o vinculadas a la gran propiedad de la tierra.

Esta idea del control de un banco proveyendo moneda y proveyendo crédito para el desarrollo productivo de los países, va a instalarse ya en el período de la primera descolonización ocurrida en el siglo XVIII, con la emancipación de los Estados Unidos del poder británico. Y en siglo XIX en los países latinoamericanos, con su emancipación del imperio español.

El proceso va a continuar y se va a registrar una modernización de los sistemas financieros, especialmente en el siglo XX. En 1912, Joseph Alois Schumpeter, un economista austríaco importante, comparaba a los bancos con los éforos de la elite empresarial. Los éforos eran en la antigua Esparta los magistrados que regulaban al propio rey. Bueno, estos éforos -para Schumpeter- son los banqueros, que son quienes deciden quién va a recibir crédito para llevar adelante sus actividades. Y de esa manera consolidan una elite empresarial que ellos conocen.

Voy a arriesgar la hipótesis de que en Gran Bretaña el proceso va a ser mucho más democratizador, con las reservas que el acceso a la riqueza siempre plantea, porque va a desarrollarse un sistema bursátil, con la participación de ahorristas comprando acciones de aquellos que quieren ser empresarios. Pero no cuentan con recursos para llevar adelante sus emprendimientos.

Pero hacia 1930, J. M. Keynes ya va a advertir de manera contundente un costado oscuro de este tipo de finanzas, que potencia algo ya conocido en el caso de los banqueros, que consiste en la especulación para obtener rentas, sin que esos capitales financien emprendimientos productivos generadores de empleo y nuevos bienes y servicios.

Este problema, que está en la base de la crisis del '30, lo menciono en particular, porque va a volver a repetirse a escala planetaria con las crisis financieras de fines del siglo XX que afectaron a nuestra región, así como en estas dos décadas transcurridas del siglo XXI, en particular, con la Gran Crisis de 2007-2008, que conmovió el corazón mismo del nuevo sistema financiero planetario.

Capitalismo “financiarizado”

A esta forma de funcionamiento que afecta los modelos de desarrollo capitalistas desde los años setenta del siglo pasado, se denomina por muchos especialistas como la fase del “capitalismo *financiarizado*”.

Cierro con esto el primer punto, y espero que se recoja la idea de cómo los modelos de desarrollo están profundamente imbricados con la forma en que los diferentes Estados establecen a la o las instituciones que tienen el control de la moneda y la regulación financiera; representantes de lo que se conoce -tal vez de manera excesivamente simplificadora-, como la burguesía. Y es en este sentido que paso a considerar las noticias recientes de nuevos cambios en esta historia, que aún están en proceso de alterar las perspectivas respecto al futuro del sistema financiero, como respecto a las interpretaciones recibidas de los procesos históricos que han conducido al presente.

¿Qué pasa con esta historia? Que esta historia empieza a entrar en discusión a partir de la última década, yo diría a partir de la crisis del 2008 en los Estados Unidos. Téngase presente que en Uruguay este fenómeno pasa bastante desapercibido, porque vivíamos justo en ese momento, un período de bonanza en términos económicos, como el país no había vivido en los 40 años anteriores, y con fortalezas internas construidas entre 2005 y la explosión de la crisis.

Banco Central y bancos públicos

A partir del enfoque anterior quisiera tratar dos temas candentes en la actualidad: a) ¿Por qué tener Banco Central? ¿Cuáles son sus papeles en el proceso de financiamiento del desarrollo? y b) ¿Por qué tener bancos públicos? ¿Cuáles son sus papeles en el proceso de financiamiento del desarrollo?

Son temas candentes, porque a partir de la Gran Crisis de 2007-2008, en los centros académicos y decisores de las finanzas mundiales, entran en cierto descrédito tres tesis neoliberales aceptadas como verdades indiscutidas en las décadas previas. Estas tesis refieren (i) a la independencia del Banco Central del poder político, considerando que debe abocarse a un solo objetivo: la estabilidad de precios; (ii) concebir la política monetaria como una cuestión puramente técnica, y (iii) promover la desregulación financiera.

Conviene tener presente, sin embargo, que aún en el auge neoliberal, coexistieron dos modelos culturales respecto al papel del Banco Central. Por una parte el Banco Central de Estados Unidos, es decir la FED, que como recuerdo de la crisis del '29 tiene por objetivo la estabilidad de precios y disminuir el desempleo a los menores niveles posibles. Por otra, el Bundesbank de Alemania Federal, concebido y gestionado de acuerdo a lo que se denomina el “Ordoliberalismo”, basado en la independencia del Banco Central del poder político, con el objetivo de baja de la inflación y el compromiso de equilibrio fiscal, entre otras reglas propias al modelo de economía social de mercado. No obstante, ambos modelos recogen el aprendizaje de la burguesía respecto a que los bancos y las actividades financieras son negocios riesgosos que pueden desembocar en crisis económicas, sociales y políticas de alcance internacional. Las experiencias vividas en los siguientes años, avalan la afirmación anterior: 1870, 1890, 1929, 1982, 1987, 1999, 2004, 2007-2009.

Por otra parte, emerge el problema respecto a que, si bien se reconoce que es necesario regular las finanzas, se plantea la dificultad de establecer políticas e instrumentos adecuados. El fenómeno de la denominada “dialéctica de la

regulación” y los efectos de discriminación que puede resultar de la propia regulación, como por ejemplo, el acceso al crédito. Un aspecto especial a considerar, que aquí no desarrollaremos, es el propio acceso al financiamiento externo para países dolarizados.

Por último, el problema específico de los bancos y otras instituciones financieras en ocasión de las crisis, que conducen a la socialización de las pérdidas bancarias, mediante la transferencia de las pérdidas bancarias a la sociedad, mediante los denominados déficits parafiscales.

Anticipando lo que se expondrá más adelante, corresponde reseñar las principales razones respecto a la pregunta de ¿Por qué tener bancos públicos? ¿Cuáles son sus papeles en el proceso de financiamiento del desarrollo? El papel de la banca pública en el proceso de desarrollo productivo, consiste en la búsqueda de financiamiento para obras de largo plazo de alto retorno social y bajo o nulo retorno de corto plazo. Este enfoque contrasta con imponer camisas de fuerza orientadas al logro de los equilibrios de corto plazo mediante restricciones del gasto o reglas de endeudamiento. Debe evitarse una política excesivamente restrictiva para lograr los objetivos que se propone el desarrollo sustentable. Para ello, se debe atender el financiamiento de obras públicas de servicio a la población y cuidado del medio ambiente, el financiamiento para las MYPES y PYMES, el financiamiento de la investigación básica y del sistema nacional de innovación para la búsqueda del aumento de productividad y las mejores condiciones ecológicas y sociales para aumentar la población.

¿Por qué tener bancos públicos?, y ¿cuáles son sus papeles en el proceso de financiamiento del desarrollo? Dos aspectos aparecen como cruciales para responder estas preguntas: En primer lugar, atender a la dimensión de filosofía política que supone considerar el papel de la banca pública. Con esta expresión se hace referencia a destacar lo público como aprendizaje colectivo, advertir el riesgo del burocratismo y de apropiación por parte de las elites o grupos de interés.

Esto implica evitar los riesgos de fomentar intereses puramente privados (o particulares) que

puedan repercutir en un aumento de la desigualdad, en el acaparamiento de “bienes comunes” o en el desarrollo de formas encubiertas de explotación. Asimismo, atender a los límites de la eficiencia social del capitalismo, cuando se considera el problema del desempleo y la demanda agregada ¿desempleo + renta básica universal?, el problema del desempleo y la exclusión social ¿disminución de la jornada laboral?, la amenaza de la distopía basada en las industrias del entretenimiento, de represión y de guerra.

El “escrutinio público de las políticas” parece ser la regla de un buen gobierno orientado a consolidar un proceso de expansión de libertad y fortalecimiento de las capacidades de todas y todos y cada una y cada uno: el desafío del financiamiento de las nuevas políticas.

La crisis pone en cuestión, a nivel de los círculos académicos del norte (los cuales nos proveen de la materia prima intelectual para discutir en el sur) las tesis que hasta ese momento eran como el saber profundo del neoliberalismo respecto al papel del Estado y de la banca pública en las finanzas. Este saber comprendía varias líneas principales de recomendaciones respecto a las estrategias de crecimiento de los países y el papel de la banca, de las cuales destacaremos y profundizaremos en tres partes. La primera: la independencia del Banco Central del poder político persiguiendo un solo objetivo: la estabilidad de precios o una inflación tendiendo a cero o al 2%. La segunda: encargar la política monetaria a cuerpos técnicos y sostener que la política monetaria es una cuestión puramente técnica, en la cual no hay espacio para la opinión política. Y tres: promover la desregulación financiera para que los bancos, los banqueros y los intermediarios de la Bolsa y otros intermediarios pudieran hacer sus actividades según sus criterios y conveniencia, sosteniendo que el mercado se autorregula para lograr la eficiencia en la gestión y asignación de recursos para promover el crecimiento *urbi et orbi*.

Este modelo, cuya racionalidad aparecía cuestionada a escala mundial con la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta del siglo XX, además de crisis nacionales focalizadas que le suceden de forma persistente en la década

del ochenta y noventa en países de capitalismo avanzado y en desarrollo, entra en una fase de cuestionamiento con la crisis del 2007-2008, cuando afecta directamente a Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, expandiéndose al resto de la Unión Europea y países limítrofes, para alcanzar a Rusia y el Oriente.

Con la crisis van a aparecer como dos modelos en pugna respecto al papel del Banco Central que quiero recordar acá. Por un lado, la FED, que es un banco privado, pero con presencia estatal, que como secuela de la crisis del '29 tiene un objetivo doble: no solo, como dice el credo liberal, controlar la inflación tendiendo a un mínimo, sino también atender a la tasa de desocupación prevaleciente en el país, con el objetivo de lograr que sea lo más baja posible. De ello se infiere que, si la tasa de desocupación aumenta, no se descarta tomar medidas de política monetaria para incentivar la recuperación del empleo.

Por el otro lado, hay otro modelo, que es el del Banco Central de Alemania, el Bundesbank, que se institucionaliza acorde con lo que se denomina una filosofía ordoliberal. Este “ordoliberalismo” está basado en la concepción de la economía social de mercado, y en una confianza en que la inflación es una enfermedad de la cual hay que resguardarse para sostener el orden social. El recuerdo de los acontecimientos de los años '30 en Alemania: la inflación que precede al ascenso del nazismo, marca toda la evolución de posguerra de la sociedad alemana y se manifiesta, entre otras cosas, en esta idea de que el Banco Central no puede estar bajo control político y que hay que mantener el presupuesto fiscal cero.

La concepción de un Banco Central independiente del poder político, con el único objetivo de la estabilidad de precios, por sorpresa, va a entrar en el Uruguay de la mano del Frente Amplio, que, por suerte a mi entender, luego de la discusión parlamentaria, va a ser reformulada, incorporando como objetivo también el de promover el empleo. El BCU no debería ser un gigante de un solo ojo, atento a bajar la inflación, sino que tiene que tener además otro ojo, donde mire la realidad social y vea la situación social, sobre todo los niveles de desocupación que predominan en la sociedad. A partir de la preferen-

cia del Directorio en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, el BCU debiera explicitar cómo pondera ambos objetivos y a dónde apuntan las medidas de política monetaria, crediticia, cambiaria y regulatoria que adopta para cumplir sus objetivos.

Sin duda que en la gestión del Banco Central se debe tener presente el aprendizaje de esa burgesía que durante siglos ha venido llevando adelante los negocios bancarios, reconociendo los riesgos que le son inherentes. A la crisis de 1890 la preceden y la suceden un rosario de crisis, contándose entre las más famosas, la crisis de la deuda externa de 1982, la crisis bursátil de 1987, la de 1999-2001, la de 2004 en la Bolsa de Estado Unidos para citar algunas, que quien esto escribe ha visto formarse, explotar y desatarse como una verdadera pandemia. Por tanto, para prevenir la emergencia de las crisis y sus desencadenantes, el Banco Central no sólo debería regular los negocios bancarios tradicionales, sino también las actividades de los denominados ‘bancos en la sombra’ y los operadores de los mercados de capitales: sean especulaciones cambiarias, una incorrecta evaluación del riesgo crediticio de los clientes, la posible insolvencia, y otros elementos que han adquirido relevancia en la última década.

Estos elementos indican la importancia de la gestión del Banco Central, y la necesidad de regular las finanzas, tarea bastante ingrata y para la cual no se cuenta con piloto automático, porque la materia regulatoria parece ajustarse a una ley de tipo dialéctico, que la experiencia popular describe con el principio “hecha la ley hecha la trampa”. El regulador pone una regla y los banqueros y los intermediarios tienen por tarea generar beneficios, buscando la manera de sortear y saltarse las reglas que puedan obstaculizar su objetivo. En esto no estoy haciendo una acusación de tipo criminal. Lo que estoy diciendo es que es una lógica en la que se sustenta el sistema capitalista.

Banca pública y desarrollo

Por último, quisiera referirme a la relevancia de la banca pública para promover el desarrollo económico y social del país. En primer lugar,

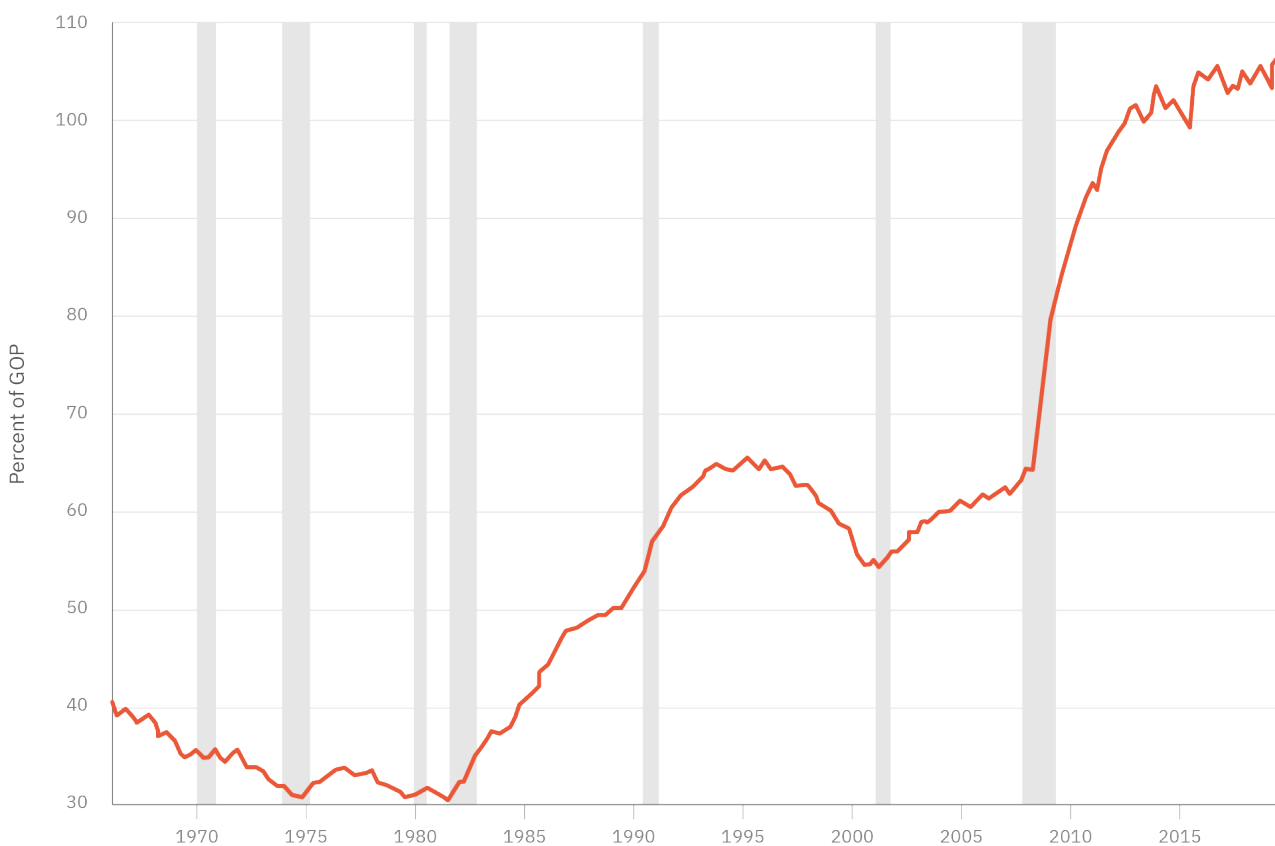
porque permite el acceso al crédito a todos los ciudadanos, lo que en Uruguay forma parte de la carta orgánica del Banco de la República. Es sabido que, si bien este fue un objetivo primordial del mismo, ello no ha significado que lo cumpliera en todos los períodos. Es bien conocida la discusión que han relevado Barrán y Nahum entre 'oristas' y 'cursistas' o 'candomberos', que pedían del Banco de la República un crédito más barato y más libre que el que estaba dispuesto a dar el Directorio de dicha institución.

O sea que al interior de la banca pública no siempre el objetivo de proveer de crédito a la población se ha cumplido sin problemas, sino que ha estado en manos de quienes dirigen la propia banca pública decidiendo el destino del mismo. Y allí también uno observa la cooptación de las instituciones del Estado por parte de grupos de interés. Ese es un tema que a mí me parece hiper relevante y que asoló a la banca pública en la segunda mitad del siglo XX.

Para finalizar, quisiera mostrar dos gráficos. El primero muestra la evolución de la deuda pública de Estados Unidos desde 1970 hasta 2019. Se puede ver el aumento brutal del endeudamiento del Estado norteamericano, especialmente a partir de la crisis de 2007, en que la Reserva Federal acude a la emisión para sostener a la economía americana, evitando un corte en la cadena de pagos, que en la economía actual afectaría no solo a los Estados Unidos sino a la economía global. Ello permite tener conciencia del papel que en este capitalismo *financiarizado* vuelven a adquirir los bancos centrales, como instituciones con capacidad de gestionar las crisis y buscar caminos de recuperación.

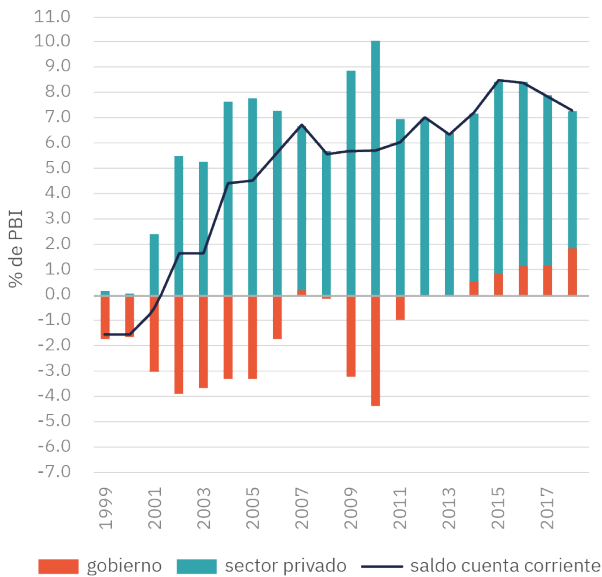
En este contexto: ¿Cuál ha sido el papel de la banca pública en el proceso de financiamiento del desarrollo? La exposición advierte respecto a la importancia del propio Banco Central. Pero a ella se agrega la importancia de la banca pública, con respaldo del Estado, para la búsqueda de financiamiento para obras de largo plazo, obras

Federal Debt: Total Public Debt as Percent of Gross Domestic Product

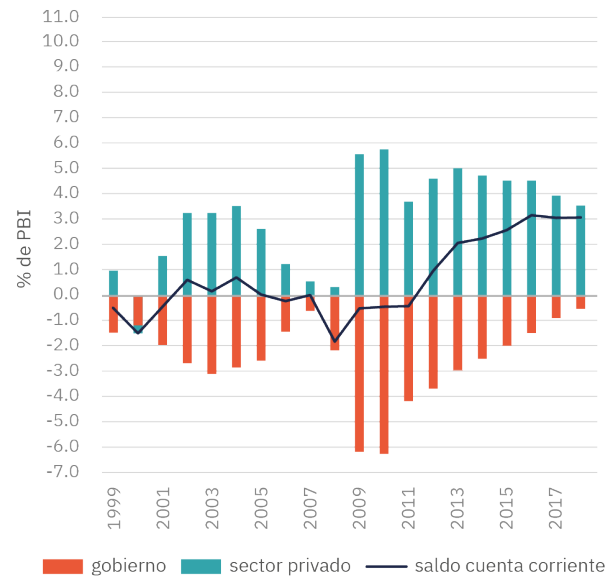


Source: Federal Reserve Bank of St. Louis

Alemania: ahorro neto por sector



EAA19: ahorro neto por sector



que tienen un alto retorno social, pero un casi nulo retorno de corto plazo. Y que no incentivan a los banqueros privados o los inversionistas privados a llevarlas adelante.

En la búsqueda de recursos para financiar el proceso de desarrollo, el siguiente gráfico es ilustrativo para considerar donde se encuentran los recursos “genuinos” para obtener el financiamiento necesario. La estructura financiera internacional, sin embargo, así como las políticas de gestión de los proyectos de industrialización para países como Uruguay, requieren de un diseño cuyos incentivos se orienten a la promoción del desarrollo.

Esta búsqueda de financiamiento para obras de largo plazo, de alguna manera está siempre compitiendo con la camisa de fuerza de los equilibrios fiscales, las restricciones que se imponen a los gastos y las reglas de endeudamiento como las que, justamente, en esta última ley denominada LUC se quieren llevar adelante. Parece muy bien, porque recoge esa enseñanza de la burguesía de que hay que poner límites a la gestión autónoma de los bancos centrales y en la gestión del déficit fiscal. Pero me parece dudoso que la formulación propuesta sea adecuada para continuar el proceso de crecimiento de la última década. Se corre el riesgo de terminar la responsabilidad del Estado en la gestión económica, y

en el caso de Uruguay con el riesgo de desmantelar el propio Estado.

Porque el proceso de desarrollo para ser sustentable en Uruguay sigue requiriendo inversiones en obras públicas de servicio a la población y, a partir de este siglo XXI, también en obras de cuidado del medio ambiente.

Por supuesto también proporcionando el financiamiento para las MIPYMES -las empresas chiquititas- y las PYMES. Y también teniendo en cuenta la relevancia del aumento de la productividad y el cambio técnico, que sólo se logra financiando la investigación básica y el sistema nacional de innovación, así como las empresas innovadoras que lo lleven adelante.

Y estos son los papeles más grandes que destacaría como propios y específicos de la banca pública. También el servicio público financiero debe ser una instancia de aprendizaje colectivo, donde se aprende entre todos. Aunque a algunos no les guste; al ser una cuestión pública, también los temas de las denominadas “altas finanzas” debieran formar parte del aprendizaje entre todos. El riesgo de burocratismo y de apropiaciones por elites o grupos de interés, es crucial en el caso del sistema bancario público y de sus instituciones proveedoras de moneda y reguladoras del crédito, el tipo de

cambio y las normas de funcionamiento de los mercados financieros.

El descrédito en el cual cayó el sistema bancario y financiero en los Estados Unidos y Europa luego de la crisis de 2008 todavía continúa.

Pienso que los partidarios del liberalismo y del mercado como modo de asignación de recursos, se olvidan que se está próximo a un límite marcado por el cambio técnico, que genera muchísimo desempleo, lo cual implica que busquemos nuevas soluciones para resolver el problema de la distribución. El escenario distópico basado en un capitalismo *financiarizado*, sostenido en el desarrollo de la industria del entretenimiento, de la represión y de la guerra, ha pasado a constituir un escenario que amenaza.

En síntesis

A modo de conclusión quisiera destacar algunos aspectos cruciales para el futuro. En primer lugar, el fin de la dicotomía entre el corto plazo como problema de equilibrios macroeconómicos y el mediano y largo plazo como problemas de desarrollo. En segundo lugar, el papel del Banco Central en dicho proceso, atendiendo a la debacle de la confianza en la autonomía institucional-tecnocrática, la naturaleza política de la Política Monetaria. Creo que un ejemplo relevante para la búsqueda de nuevas formas, fue la experiencia de Uruguay entre 2005-2008.

En tercer lugar, hacer referencia a un problema de alcance internacional y global: el cuestionamiento al disciplinamiento de las finanzas fiscales de los países por medio de los mercados y su imposición insoportable de ajustes. Ello implica abrir la posibilidad de las políticas de desarrollo centradas en nuevas concepciones de la banca pública y la institucionalidad adecuada para cumplir los diferentes objetivos a perseguir. El exceso de ahorro de los países capitalistas centrales, junto a la afluencia de capitales de la periferia hacia los centros, sigue minando el acceso al financiamiento para satisfacer las necesidades de las periferias capitalistas y la canalización del ahorro a las necesarias inversiones acordes a un desarrollo sostenible del punto de vista económico, social, cultural y político.

Estos eran los temas que quería tratar. Quiero por último dedicar un elogio a la forma cooperativa que ha adoptado el colectivo COMUNA. En el desarrollo capitalista, también han surgido y surgen nuevos actores que, en medio de la crueldad del desarrollo del capitalismo *financiarizado* e imperial, buscan innovar con bancos y sociedades de naturaleza cooperativa basadas en el respeto a cada persona, bajo el lema: una mujer = un hombre = un voto.

Estado, desarrollo y
transformación productiva

Las Empresas Públicas como agentes estratégicos

Luis Bértola

Sobre el autor:

Doctor en Historia Económica, Universidad de Gotemburgo (Suecia), Profesor Titular de Historia y Desarrollo Económicos de la Facultad de Ciencias Sociales. Fue Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Pro-rector de Investigación de la Universidad de la República y Director de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII). Ha dictado seminarios y cursos de posgrado en más de 40 universidades de las Américas y Europa y ha sido consultor del BID, CEPAL, OIT, OPP, MIEM, IDM, entre otros.

03

Estado, desarrollo y transformación productiva

Las Empresas Públicas como agentes estratégicos⁵

Quiero reflexionar un poco sobre por qué estamos discutiendo lo que estamos discutiendo aquí. Aquí estamos defendiendo a las Empresas Públicas, y por momentos uno se pregunta ¿hay necesidad de estar defendiendo algo que ha mostrado, a lo largo de nuestra historia, tener un potencial tan importante y haber dado tantos buenos resultados?

Hoy, con la pandemia, estamos viviendo una coyuntura que demuestra la importancia de la inversión pública en un sistema de salud.

Entonces el problema por el que estamos discutiendo estas cosas, es porque estamos enfrentando hace ya mucho tiempo una visión irreal de lo que es el funcionamiento de la economía. Y esa visión parte de un supuesto que indica que hay que lograr niveles de eficiencia a través del perfeccionamiento de ciertas formas de funcionamiento de los mercados.

Inspirándose en un cuarteto muy dinámico, como el de Giovanni Dosi, Joseph Stiglitz, Mario Cimoli y Richard Nelson, uno podría decir que toda la economía mundial es una enorme falla de mercado. ¿Qué quiere decir esto? Que el mundo real no funciona como se supone que debería funcionar. Y lo que tenemos es que en todos los mercados hay una enorme interrelación entre las dinámicas propias de mercado y las dinámicas de fuerzas y reglas que no tienen nada que ver con el arreglo de mercado.

Más aun, las bases sustantivas de nuestras sociedades modernas no transcurren a través de los mercados. Podríamos enumerar una enorme

cantidad de actividades y de bases de nuestro funcionamiento social que no pasan por el mercado. E incluso si miramos los mercados tal como funcionan, podemos ver que en gran medida son contruidos a partir de arreglos institucionales. En general, son los Estados los que han construido los mercados.

Entonces, creo que desde ese punto de vista, podemos fijar un punto de partida y preguntarnos ¿cómo es que imaginamos el funcionamiento de la economía? Algo muy lejano y distinto a esta idea muy abstracta de “cómo debería funcionar”.

Y esto tiene sentido porque lo que vemos permanentemente es un ataque contra la economía de Estado, contra la gestión del Estado, con la idea explícita de construir una forma de funcionamiento de los mercados que se supone que es la más eficiente. Pero no es el caso.

También hay otro elemento en que nos podemos inspirar, y es toda esta literatura de las variedades de capitalismo. No es que a mí me parezca estupenda esa literatura. Pero lo que nos muestra, es que distintas sociedades pueden alcanzar niveles similares de eficiencia sobre la base de construcciones totalmente diferentes.

Uno podría decir, la economía de Estados Unidos se basa principalmente en actividades que pasan en buena medida por el mercado. Pero las economías europeas se basan en sistemas muy fuertes de coordinación entre empresas y entre empresas-Estado, que articulan sus estrategias no a través de los mecanismos del mercado, sino mediante mecanismos de cooperación que suponen -vamos a ponerle el rótulo- “cooperación estratégica”.

Pero las variedades de capitalismos que encontramos en el mundo hoy no son Estados Unidos y Europa, tenemos otro montón de ejemplos. Está el caso de China, donde sí hay mucha economía de mercado pero también hay otro montón de arreglos. Tenemos el caso de Corea que funcionó por otros caminos... Y nosotros modestamente también tenemos nuestra propia experiencia de cómo hemos ido construyendo estos mercados.

5. El título es de COMUNA.

El Estado como constructor estratégico

Hay apuntes importantes que hace Mariana Mazzucato, diciendo que en el tema de la política industrial y en el tema de la política que deben desarrollar los estados, no se trata sólo de corregir fallas de mercado. Sino que la política industrial debe pensar en la selección de ganadores y perdedores, y en cómo definir rumbos para la transformación productiva.

Hay que seleccionar actividades que son importantes a futuro, que son estratégicas. Hay que crear y moldear el funcionamiento de los mercados. Y hay que construir indicadores adecuados para evaluar cómo se producen esas transformaciones.

En definitiva, el Estado no puede ser un salvador en última instancia que aparece sólo cuando el empresario se funde y hay que salvarlo o cuando al empresariado no le interesa esa actividad, sino que el Estado es un constructor estratégico muy importante. Y creo que tenemos que estar orgullosos de que el Estado uruguayo haya jugado en ese sentido históricamente un rol bastante activo, en buena medida porque las circunstancias así se lo han impuesto.

Y creo que hoy tenemos una tarea fundamental que es el direccionamiento del cambio tecnológico, atendiendo a problemas de empleo sí, pero sobre todo a la enorme problemática que nos presenta el cambio climático y el relacionamiento o responsabilidades con la naturaleza. Y ahí se necesitan verdaderas estrategias.

Ahora, que haya un Estado que moldee todo, no necesariamente quiere decir que estemos obligados a tener Empresas Públicas. Pero creo que en un país tan pequeño como el nuestro, tan sujeto a vendavales externos, tan expuesto al accionar de súper poderes y súper empresas internacionales, a mí me interesa destacar un aspecto importante de las Empresas Públicas.

La literatura neoinstitucionalista hace mucho énfasis en la necesidad que han tenido los procesos de transformación hacia las economías modernas de contar con organizaciones perennes. Es decir: tener organizaciones que no sean

dependientes de una familia, de un liderazgo, de un inventor, de un gran capitalista. Sino que sean organizaciones potentes, que puedan persistir, acumular, sobrevivir y desarrollarse a lo largo del tiempo. Creo que las Empresas Públicas uruguayas han mostrado esa enorme capacidad de sobrevivencia, incluso con todos los problemas que vamos a mencionar después.

Pero estas empresas nos han dado una estabilidad en el desarrollo de distintos sectores productivos y en la provisión de servicios, que difícilmente empresas de tipo privado hubieran podido cumplir. Y si bien hay un conjunto de ideas muy interesantes durante el proceso fundacional de las Empresas Públicas, creo que es posible enriquecer esas ideas con los diversos desarrollos teóricos más contemporáneos.

También, desde el punto de vista de las miradas más evolucionistas, la existencia de Empresas Públicas agrega a las economías una diversidad de formas institucionales y una diversidad biológica que también enriquece las capacidades que tiene una economía para evolucionar y desarrollarse.

Creo que desde ese punto de vista, también la existencia de diversos tipos de Empresas Públicas ha enriquecido la biodiversidad del tejido empresarial del país. Pero si miramos la historia, vemos que hay una continuidad bastante importante y que hay cosas que se repiten cíclicamente. Cuando aparecen períodos de pocas oportunidades de inversión o de dificultades para la inversión, surgen muchos sectores que quieren absorber los mercados que ha creado el Estado a través de las Empresas Públicas para aumentar la rentabilidad y la posibilidad de colocar allí el capital privado. Y está perfecto que exista el capital privado, pero no a costa de deconstruir y desarmar los distintos procesos de construcción social y económica en los que se ha metido el país. Creo que las olas de intentos privatizadores parten de esa lógica.

Puede y debe rendir más

Hemos hablado mucho de la capacidad y del rol que juegan y que deben jugar las Empresas Públicas en el desarrollo del tejido tecnológico,

de las capacidades tecnológicas del país. Y creo que en este campo realmente no hemos sabido sacarle provecho a las Empresas Públicas. Hay que reconocer que éstas podrían jugar un rol fundamental en nuestro país si se pudieran articular planes de desarrollo y de transformación profunda de nuestras estructuras productivas. Pero creo que esos planes no han existido. Tampoco existieron con firmeza durante los 15 años de gobiernos progresistas.

Uno podría decir: algunas Empresas Públicas ante la falta de lineamientos claros de transformación productiva a nivel de gobierno, quisieron hacer desarrollos nacionales a partir de sí mismas. Y desplegaron una enorme inventiva y capacidad de desarrollo, tratando de suplir la falta de algunos planes nacionales.

Entonces creo que podemos esperar muchísimo más de las Empresas Públicas en el sentido de su articulación con el tejido productivo del país. Ahora, también creo que el gran enemigo de la Empresa Pública es la propia Empresa Pública. Creo que ha habido muchos vicios con las Empresas Públicas y ha habido en otras épocas un clientelismo atroz. Y aún en períodos recientes, salvo algunas excepciones, no hemos logrado que las Empresas Públicas sean dirigidas con criterios claros y con personal altamente calificado para la función que deben cumplir.

Tenemos ejemplos recientes, que no es necesario recordar, de cómo se conforman los directores de las Empresas Públicas. Pero la Empresa Pública como cualquier otro puede tener una enorme propensión a la conducta corporativa.

Quienes valoramos la importancia del Estado, de las Empresas Públicas y del involucramiento del Estado en un conjunto de actividades sociales y productivas, no podemos dejar de señalar fuertemente y como una tarea fundamental, defender la gestión de las Empresas Públicas y en particular, la buena conformación de sus directorios.

Las Empresas Públicas tienen que tener eficiencia, tienen que tener transparencia. Y si van a jugar roles sociales, eso tiene que estar bien documentado, bien medido y bien transparentado. Ahora, tenemos el problema de la regulación de

las Empresas Públicas y estamos enfrentados actualmente a intentos de regulación de esas políticas. Todavía no tengo muy claro si es bueno o malo este intento de autonomizar organismos como la URSEA y la URSEC. Tal vez uno no ve con malos ojos que esos organismos de control de las Empresas Públicas ganen autonomía. El problema es que para que esos organismos puedan ganar autonomía para el control de los mercados, la lógica que tiene que haber es una lógica de construir mercados con visión estratégica y de construir Empresas Públicas que actúen en esos mercados con visión estratégica. Pero si en esos entes reguladores lo que va a primar es la idea de que hay que transformar la economía al modelo ideal de competencia -que en la práctica no existe-, sencillamente lo que estamos haciendo es entregarles los mercados a fuerzas tácitas, poderosas, que los van a capturar y los van a hacer funcionar de acuerdo a su interés.

Sinceramente, no estoy en condiciones de evaluar ahora los cambios que se prevén en la Ley de Urgente Consideración respecto a la regulación. Y si bien es claro que el control y la regulación de los mercados debe realizarse con cierta autonomía, esta autonomía tendría que estar bajo la dirección y la planificación estratégica de un Estado que tenga objetivos claros de desarrollo, de transformación productiva y que le asigna a estas Empresas Públicas un rol importante en ello. Y con un rol también de dinamizar, a través de las Empresas Públicas, el conjunto del tejido productivo, especialmente al conjunto de empresas privadas.

Una respuesta pública sobre
la concentración de la tenencia
de la tierra

La colonización como estrategia

Paula Florit

Sobre la autora:

Es socióloga, Máster en sociología (FCS - Udelar) y se encuentra cursando el Doctorado de Estudios Sociales Agrarios (CEA - UNC). Es profesora adjunta del DCS-Udelar y desarrolla su trabajo académico en torno a la cuestión agraria y los análisis de feministas de la misma. Durante su trayectoria, ha trabajado en diseño e implementación de políticas públicas, en extensión rural y en investigación en temas de desarrollo rural y género.

04

Una respuesta pública sobre la concentración de la tenencia de la tierra

La colonización como estrategia

Para el Uruguay parece inevitable reflexionar y defender el patrimonio común cuando éste se encuentra bajo amenaza. La historia del país, es también la historia de las defensas ciudadanas de las empresas y los bienes públicos y de la construcción de respuestas estatales a necesidades comunes. Hoy, el Uruguay fuertemente estatista se encuentra en cuestión, y con él, sus empresas y entes. Es por ello, que se vuelve necesario intercambiar sobre la importancia, bases fundantes y necesidad de las Empresas Públicas como estrategias de los estados para resolver las prioridades colectivas.

En ese sentido, las próximas páginas recalcan en particular en el Instituto Nacional de Colonización (INC), como ente público encargado de aportar a la racional subdivisión de la tierra. El INC, como se verá, es una respuesta pública para influir sobre la concentración de la tenencia de la tierra y la desigualdad en un país, económica y simbólicamente agropecuario. De esta forma, las secciones siguientes recuperan brevemente el proceso histórico del INC hasta la actualidad, señalan el marco legal vigente en materia de colonización, las bases teóricas que dan sustento a un proyecto colonizador, y, en las últimas dos secciones, se indica de qué manera la Ley de Urgente Consideración y el Presupuesto Nacional 2020–2024, han puesto en jaque al Instituto, y se reflexiona sobre sus límites pre existentes y la necesidad pragmática de construir una trinchera en torno al Instituto en la correlación de fuerzas actual.

INC, una vía estatal ante la cuestión de la tierra

La vocación agraria del país, y su carácter eminentemente agroexportador, han dado a la tierra un lugar central en la economía y en el modelo de desarrollo de este territorio, aún antes de

reconocerse como país. La cuestión de la tierra atraviesa la historia de Uruguay desde su propia formación, y la lucha por la apropiación del territorio y sobretodo de las riquezas devenidas de la producción agropecuaria, han estado en permanente disputa. Junto con esta pugna por la apropiación de la tierra y sus riquezas, la lucha en torno a la justicia en relación a los territorios, la concepción de nación y el conflicto por los recursos naturales, se expresan al pensar la vigencia de un proyecto colonizador.

La vocación de poner una cota a la concentración de la tierra, cuenta con antecedentes que evidencian un tema en debate a lo largo de los dos siglos de existencia nacional. Como parte del proceso descolonizador, en 1815 el Reglamento de Tierras Artiguista⁶ imprimía una vocación distributiva como marca de la revolución oriental (Barrán y Nahum, 1964). Como contrapunto, los desplazamientos y el exterminio indígena en 1832, son muestras de la violencia ejercida por apropiar la tierra y sus recursos (Lorier, 1992). También el alambramiento de los campos a partir de 1872 y la aprobación del código rural a partir de 1875, a instancias de la Asociación Rural del Uruguay y restantes élites económicas, y las resistencias de peones y familias agregadas, dan cuenta de dos modelos en disputa (Nahum, 1968). *“El alambramiento constituye un punto de inflexión en materia de acceso a la tierra, con su definitiva privatización y ocaso del uso comunal, una versión de la acumulación original en las tierras orientales”.*

Los años comprendidos entre 1880 y 1945 constituyen tiempos en que el novel Estado comienza a forjar una respuesta “a la uruguaya” a la cuestión de la tierra, gestando normas y espacios institucionales para avanzar en la colonización del territorio⁷, autorizando la expropiación y contemplando en particular atender a la colonización de poblaciones desalojadas. Esta vocación de construir una vía institucional para la colonización y el acceso a la tierra, se manifestó en la creación y capitalización dentro del Banco

6. Denominado “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados.”

7. Se asignan potestades de colonización y formación de colonias al Poder Ejecutivo, y se generan las leyes N° 4.301 de 1913, N° 5343 de 1915, N° 7377 de 1921, N° 7426 de 1923, N° 9.528 de 1934, N° 10.051 de 1941 y N° 10.903 de 1945.

Hipotecario del Uruguay de la sección Fomento Rural y Colonización. La década del '40 fue rica en aportes legislativos, y la reforma agraria, transformada en término polisémico, se debatió a través de propuestas de leyes de diferentes partidos políticos⁸. En 1945, a instancias de la Comisión Nacional de Fomento Rural -gremial que nuclea a la pequeña producción familiar-, se realiza el Primer Congreso Nacional de Colonización, que cristaliza la necesidad y cierto ambiente político favorable a la creación de una institución específica del Estado que se encargue del acceso y distribución de la tierra. El congreso problematiza el insuficiente alcance de las herramientas pre existentes, señala la importancia del rol de los productores en la orientación de estas políticas y destaca la relevancia de canalizar la cuestión de la distribución de la tierra en una respuesta nacional.

En 1948 se aprobó la Ley N° 11.029, y se creó el INC, no sin resistencias extra parlamentarias y debates intraparlamentarios. Las próximas secciones se centrarán en el Instituto, pero es necesario contemplar que su creación no laudó el debate en torno a la cuestión de la tierra en el país. La pugna por apropiarse de la renta agraria, de los recursos naturales del territorio nacional y del plustrabajo de hombres y mujeres del campo, siguió presente en la realidad nacional.

En las décadas de los '60 y '70, los movimientos revolucionarios latinoamericanos tuvieron su expresión en el país, con la generación de una lucha nacional que ponía en un lugar central de su agenda “la tierra para quien la trabaja” y la organización de los/as trabajadores rurales (Piñeiro, 2002). Por contraposición la dictadura uruguaya acompañó el terrorismo de Estado y su proyecto de ajuste económico (Piñeiro, 2014), con un INC que sin desaparecer dejó de cumplir sus funciones y asignar tierra. El cierre del INC y la liquidación de su cartera de tierras, volvió a estar en la agenda pública entre 1995 y 2004, dos periodos de gobierno en que la cartera de tierras de Colonización, estando vigente el Instituto, sufre una importante retracción. De modo que, sin darse la aprobación parlamentaria de suprimir al Institu-

to, la liquidación de la cartera de tierras implicaba, por la vía de los hechos, su destrucción en términos de su función en el otorgamiento de tierras y de su incidencia en la distribución de la misma, reduciéndose a una entidad fiscalizadora.

En la campaña electoral de 2004, el INC ocupará un lugar importante en la disputa política, constituyéndose en un parte aguas de la política agropecuaria de los partidos políticos en disputa.

Los gobiernos a partir del 2005, colocan al INC en el centro de la construcción discursiva del Frente Amplio en torno al agro. Sin ser administraciones homogéneas, los tres periodos de gobierno entre 2005 y 2019 impulsan un proceso de reforma del INC basada en tres pilares: (i) impulsar una política activa de distribución de la tierra y en función de eso fortalecer el presupuesto del Instituto y expandir la cartera de tierras de colonización; (ii) reestructurar el propio Instituto a nivel organizacional e incorporar recursos humanos ampliando la presencia técnica y diversificando los perfiles de sus profesionales; (iii) estimular el desarrollo de las experiencias asociativas, promoviendo la adjudicación de tierras para el usufructo y explotación colectivos⁹.

Esa definición de jerarquizar al INC, en la que confluyeron aspectos económicos y simbólicos, se tradujo en términos de la cartera de tierras en la incorporación de más de 133 mil hectáreas en el período 2005-2019, acorde al informe de cierre de gestión de febrero de 2020¹⁰.

Por contraposición, en el escenario actual, se pone en jaque al INC, que enfrenta dos cambios trascendentes impulsados en 2020: los de la Ley de Urgente Consideración (LUC) y los del Presupuesto Nacional.

9. En este modelo, toda la gestión y explotación de la tierra es realizada por un colectivo que puede o no estar radicado en el predio, por ejemplo, un grupo de asalariados/as rurales. Con esta orientación, las administraciones del Frente Amplio buscaron privilegiar a asalariados/as rurales y al mismo tiempo jerarquizaron en el escenario de la colonización el uso común de la tierra en común. Ejercicio disruptivo para un Uruguay que, desde el alambramiento de los campos, tuvo una tendencia fuertemente privatizadora y fuertemente individualizante.

10. Disponible en la web de Colonización en marzo de 2020, no estando accesible en la página a febrero de 2021.

8. Juncal (2019) señala la prolífica producción de propuestas legislativas en torno a la reforma agraria e instituciones relativas a la tierra y la colonización de la década del '30 y especialmente del '40.

Alcance del INC

El INC es la institucionalidad pública encargada de la adjudicación de tierras y del conjunto de medidas impulsadas por parte del Estado para contribuir a un uso y distribución racional de la tierra y a la mejora de las condiciones de vida de la población rural.

“La colonización se entiende como el conjunto de medidas a adoptarse para promover una racional subdivisión de la tierra, su adecuada explotación y el aumento y la mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural.” (Art.1, Ley 11.029)

El INC fue concebido como un ente público, como herramienta para mitigar la concentración de la tierra, entendiendo con ello que: (i) la concentración constituye un riesgo real del funcionamiento libre del mercado; (ii) que la concentración de la tierra es un producto no deseado para el desarrollo del país; (iii) que el Estado puede y debe intervenir allí donde el mercado genera efectos perniciosos sobre la sociedad. De modo que la gestación del INC constituye un hecho político relevante, porque cataliza una discusión en torno a la tierra en una respuesta estatal hegemónica, cuya permanencia a lo largo de los diferentes períodos de gobierno, transformó en política de Estado la participación pública en la distribución de la tierra.

La propia concepción de colonización que se encuentra en la Ley vigente, establece al menos seis aspectos que, hasta que no se deroguen, marcan el quehacer del Instituto:

(i) La ley establece que hay una irracionalidad en ciertas formas de uso y concentración de la tierra. Esto implica un acuerdo legislativo, sostenido a lo largo de 70 años, de que existe una forma de producir que no es deseable para el modelo de desarrollo. Esta concepción es consistente a lo largo de toda la Ley vigente, en la que la voluntad individual sobre cómo producir y los usos sobre la tierra, quedan supeditados al interés general¹¹.

11. A modo de ejemplos: el artículo 22 de la Ley 11.029 establece que para contar con los beneficios económicos para la compra de tierras individuales, se deberá presentar un plan de explotación que asegure una rentabilidad mínima y el interés general del país;

(ii) Concibió a la colonización no como una acción de compra y adjudicación de tierras, sino como un conjunto de medidas tendientes al bien general antedicho. En este sentido, ubicó al INC como la institucionalidad de referencia para un conjunto de medidas que incluyen generación de pautas productivas y de habitación del territorio, compra y adjudicaciones de tierra, apoyos productivos a comunidades ubicadas en tierras ajenas al INC pero consideradas clave. La ley entiende que la colonización es un paquete de medidas que materializan el uso social de la tierra.

(iii) Le asignó al Instituto versatilidad para actuar como institución pública de desarrollo rural en los territorios¹². Esto lo habilita a estipular formas de utilizar la tierra, pautas ambientales, énfasis productivos y la potestad de recuperar tierras o priorizar tierras en zonas en función de necesidades de protección ambiental. Asimismo, le dio la potestad de actuar como un agente de desarrollo rural, actuando en el cumplimiento de derechos.

(iv) Admite diferentes formas de colonización para la conformación de una cartera de tierras afectada por las orientaciones productivas del Instituto, incluida la colonización en propiedad cuando la persona adjudicataria hubiera comprado el predio bajo los auspicios de las políticas de colonización, del INC o del BHU. La cartera de tierras afectadas por la Ley N° 11.029, en cualquiera de sus formas, debe respetar pautas productivas y ambientales¹³, y restricciones de venta propias y de predios linderos¹⁴.

en relación a las expropiaciones de tierras, el artículo 39 da prioridad a expropiar aquellas tierras que sean susceptibles de cambio culturales importantes; el artículo 40 prioriza aquellas cuyos propietarios estén ausentes o que residan fuera del país, y también en la que sean arrendatarios abusivos; el artículo 42 establece que en la tasación no se contemplarán aspectos especulativos.

12. A modo de ejemplos: el artículo 17 de la Ley N° 11.029 habilita al INC a desarrollar cursos prácticos para que las familias colonas desarrollen diferentes producciones complementarias a la principal; el artículo 24 da la posibilidad al INC de actuar con otras instituciones en el territorio, colaborando con la aplicación de leyes sanitarias, sociales y en garantizar la asistencia de niños y niñas a la escuela.

13. A modo de ejemplo: el artículo 18 habilita al INC a establecer ciertas condiciones de explotación, como ciertos usos de la tierra o desarrollo de producciones.

14. A modo de ejemplo: el artículo 35 establece que los predios linderos a explotaciones afectadas por la Ley N° 11.029, a partir de las 200 hectáreas de superficie, deben ser en primer término ofrecidos al INC para su compra. Esto debe suceder también con todos los predios privados a partir de 500 hectáreas, y con los predios a

(v) Estableció a través de los artículos 59 y 60 perfiles y priorizaciones de las personas para ser integradas a la colonización: dio valor al conocimiento agropecuario, a la capacidad de asociativismo y la integración a cooperativas y sindicatos, a vivir en familia y la integración de ésta a la producción del predio, y priorizó a agricultores desalojados. Asimismo a través de los artículos 8 y 24, colocó la importancia del acceso a tierra del personal asalariado.

(vi) Establece como vocación la radicación en el medio rural y la mejora de las condiciones de vida de los/as trabajadores rurales. Este último aspecto -amenazado por los cambios de la LUC a otro artículo de la Ley-, no ha sido modificado en los términos de su redacción y debe, por lo tanto, ser cumplido por el INC con las restricciones de cartera de tierras y económicos impuestos.

Asimismo, la Ley estableció en el Artículo 61 -modificado por la LUC- las obligaciones de la persona adjudicataria (“el colono”), que en su texto original establecía:

- El pago de la renta.
- El trabajo directo en el predio.
- Habitar el predio junto a su familia.
- Cumplir con las normas de uso de suelos y control de malezas que establece el INC.
- Ajustar la explotación y producción a las normas del INC y cumplir con las indicaciones que del Instituto se realicen en relación a la producción y sus frutos.
- Cumplir con el uso que se acuerde de los créditos otorgados por el INC.
- Asegurar la infraestructura y los cultivos.

La habitación junto a la familia en el predio, admitía, como excepción en la formulación original, el caso en que la colonia estuviera organizada bajo un sistema de viviendas agrupadas.

De modo que la Ley N° 11.029 pone de manifiesto el carácter estratégico del INC, ubicándolo

partir de 200 hectáreas de Colonia, Florida, Maldonado y San José, y con los de 100 o más de Canelones. Esta compra refiere únicamente a la tierra y será consistente con el pago establecido en el acuerdo de venta entre privados, en tanto no supere el valor del inmueble según la Dirección Nacional de Catastro.

como una institución central para el desarrollo de la función social de la tierra, y que al mismo tiempo trasciende la adjudicación de tierras. En el marco de su Ley fundante -y vigente- el INC se concibe como una herramienta de desarrollo del sector agropecuario y rural, desde una concepción que pone en valor: el bienestar de la población, el acceso a los recursos productivos, la desconcentración del capital, la radicación de la población en el medio rural, la protección ambiental, la preocupación por los y las trabajadores del agro, la necesidad de que el Estado intervenga en el mercado de tierras.

La relevancia del proyecto colonizador

En ese marco general hay algunos elementos que permiten reforzar la importancia de un proyecto colonizador como el previsto por la Ley 11.029, y la herramienta del Instituto Nacional de Colonización como su componente vertebral: la cuestión de la renta agraria y su apropiación; el derecho y concepción del territorio como espacio de habitación y vida; la cuestión de la soberanía nacional; y la reivindicación de la potestad del Estado de direccionar social, ambiental y productivamente una fracción del territorio.

El primer elemento a considerar es la cuestión de la renta (Marx, 1867; Engels, 1894). Partimos de reconocer que la tierra constituye un recurso con ciertas particularidades, es finito y es irreproducible. Por lo tanto, cuando es apropiado, genera una renta (“renta de la tierra”), vinculado al pago a quien la posee por el usufructo de la misma. Ese costo, renta de la tierra, se traslada a los precios de los productos, por lo que la renta existe aun cuando quien explota y quien posee sean las mismas personas.

Para comprender la importancia de medidas colonizadoras -no solo la existencia de tierras públicas, sino de un programa colonizador como el previsto en la Ley N° 11.029-, es relevante advertir que la renta constituye un “costo enterado”, estrictamente ganancia por el hecho de posesión. En Uruguay predominantemente ganancia por el mérito de heredar. La cuantificación de la renta que hacen Oyhantçabal y Sanguinetti (2017), pone de manifiesto la importancia de

medidas que impacten sobre la misma¹⁵, sea por su impacto sobre los precios de los productos o por la inversión de ese “costo enterrado” en la producción nacional.

Adicionalmente, la tierra cuando se explota en condiciones productivas diferentes (tipos de suelo, acceso a agua, etc.), permite que quienes tienen las mejores condiciones productivas además de la renta por apropiar tierra, accedan a una renta diferencial vinculada a que el suelo que explotan les permite producir más, mejor y/o más rápido. En definitiva, con las mismas horas de trabajo, existen personas que se apropian de ganancias que son fruto de un diferencial de la naturaleza y que no trasladan en reducción de precios de los productos.

El territorio como espacio de vida

Un segundo enfoque para comprender la relevancia del proyecto colonizador, refiere a concebir la tierra como un espacio territorial, ámbito de radicación, de vida y de trabajo.

En Uruguay, el acceso a la tierra cuenta con tres vías, la herencia, la compra y las políticas estatales. La primera constituye la vía privilegiada de las clases sociales poseedoras, mientras la compra se vuelve inviable para las y los trabajadores directos/as en un contexto de alza de precios de la tierra y competencia con empresas transnacionales (Florit y Piedracueva, 2013). En ese contexto, sin una institución pública que viabilice el acceso a la tierra para las clases trabajadoras y productoras directas de la tierra, Uruguay avanza hacia un medio rural cada vez menos poblado, una suerte de fábrica agropecuaria donde la tierra es la herramienta para la extracción de plusvalor.

Por contraposición, la voluntad de habitar la tierra y de constituirla como espacio de vida y trabajo, es la expectativa de miles de uruguayos/as. En el informe de cierre de gestión 2005-2019, se señala que existían aproximadamente 5.700 familias vinculadas al INC en las distintas modalidades de colonización. Asimismo, se indica que, en el año 2019, hubo 800 hogares aspi-

rantes a unidades de producción familiar y otros 365 hogares aspirantes a ser parte de experiencias asociativas, y que el INC satisfizo la demanda de 90 hogares con unidades familiares y 78 hogares integrados a experiencias asociativas. Esta brecha pone de manifiesto que la herramienta del INC continúa siendo demandada, y que existe un contingente de personas que aspira a permanecer o radicarse en el medio rural. El problema de la emigración campo-ciudad, se vislumbra a través del análisis de la demanda de INC, como un problema de acceso a tierra y de concentración.

Por su parte, el peso marginal de las tierras de INC en la superficie nacional¹⁶, contrasta con la importancia de su población. Frente a la desaparición de 12 mil explotaciones agropecuarias y la reducción de un 3% de la población rural en el período intercensal 2000–2011 (MGAP, 2014), las 5700 familias vinculadas a las tierras del INC, constituyen un contingente relevante para el futuro de un agro habitado.

La soberanía nacional

Un tercer elemento a considerar en los procesos de colonización y tierras estatales, se vincula con la cuestión de la soberanía nacional. La propia definición de Estado nacional implica el reconocimiento de un territorio sobre el cual se tiene dominio. Sin embargo, las experiencias más recientes de *land grabbing* y concentración de la tierra, evidencian la presencia de acaparamiento de tierras por parte de estados extranjeros y también de empresas transnacionales (Florit y Piedracueva, 2016; Ceroni, 2018). Esta fuerte concentración de tierras permite a estados y transnacionales volverse actores clave en las decisiones nacionales, así como acceder no sólo a la tierra sino al resto de los recursos naturales asociados a ella (Oyhantçabal, Narbondo y Areosa, 2014). A nivel internacional, los conflictos entre los estados dependientes y estados y empresas transnacionales comienzan a mostrar las debilidades políticas frente al gran capital globalizado (Constantino, 2016).

15. Por ejemplo: topes de precios, mayor tierra pública, topes a la concentración.

16. 133.000 hectáreas incorporadas en el período 2005–2019, frente a una superficie agropecuaria de 16.227.088 de hectáreas censadas en el último censo agropecuario (2011).

Hacer uso de la herramienta colonizadora para poner cota a la privatización absoluta de la tierra, constituye al mismo tiempo una vía para limitar los intereses privados y extranjeros, y su creciente capacidad de presión sobre el Estado uruguayo y el gobierno de turno.

La dirección social, ambiental y productivo-alimentaria

Finalmente, un cuarto elemento a considerar es cómo el marco de la Ley N° 11.029 da la potestad al INC de actuar como agente social, ambiental y en la dirección productivo-alimentaria de una fracción del territorio nacional. Como sociedad enfrentamos desafíos sociales, ambientales y productivo-alimentarios, que ponen de manifiesto la oportunidad para que el Estado tenga un lugar relevante, no sólo en impulsar la normativa general, sino en garantizar el acceso a la tierra supeditado a un marco de bienestar nacional. Las violaciones de derecho que se han observado en lo rural, la creciente degradación de los suelos, la necesidad de jerarquizar producciones ambientalmente amigables, los desafíos del cambio y la variabilidad climática, y la necesidad de garantizar la producción de alimentos para el consumo interno y la seguridad alimentaria, dan centralidad a un proyecto colonizador.

A pesar de la habilitación de la Ley, esta no ha sido la principal vocación del INC en sus años de gestión. No obstante, existen algunas experiencias puntuales que apuntan a la priorización y direccionamiento social, ambiental y productivo en las tierras del INC. Muestran este potencial ejemplos como la instrumentación de las titularidades conjuntas¹⁷ como una medida de acción en materia de equidad de género, la promoción de políticas focalizadas en jóvenes como estrategia de radicación, la priorización de proyectos productivos agroecológicos para la adjudicación de tierras, el desarrollo del compartimento ovino como innovación nacional orientada a desarrollar un nicho de mercado, entre otros.

La colonización en jaque

Los elementos precedentes buscan evidenciar la relevancia que mantiene un proyecto colonizador en el país, y el Instituto Nacional de Colonización como su herramienta central. No obstante, lejos de la victoria parlamentaria que le dio origen en 1948, el 2020 ha puesto al INC nuevamente en jaque.

En 2020 se aprobó en el parlamento nacional la Ley N° 19.889, ingresada por el mecanismo de “urgente consideración”, y popularizada como “LUC”. El sistema político en su conjunto, detractores y panegiristas, reconocen que la LUC constituye un programa de gobierno en tanto incluye dentro de una única ley, una variedad importante de temáticas y culmina su proceso legislativo con 476 artículos. En tanto programa, cuenta con elementos vertebradores que al mismo tiempo tienen su correlato en materia de financiamiento en la Ley N° 19.924 de Presupuesto Nacional (proyecto presupuestal y anexos). Uno de esos ejes rectores es la introducción de modificaciones en las Empresas Públicas y entes estatales, con una vocación que contrae funciones y busca en forma manifiesta, expandir la incidencia privada o directamente privatizar recursos y competencias públicas.

La Ley de Urgente Consideración, aprobada el 9 de setiembre de 2020, genera cambios en dos artículos que atañen en forma directa al INC. Estas modificaciones y las restricciones financieras en la Ley de Presupuesto, responden consistentemente a la antedicha inclinación privatizadora e impactan directamente en los bienes públicos de las empresas y entes estatales.

Por una parte, la Ley de Urgente Consideración desvincula del Instituto un conjunto de tierras que estaban asociadas a partir de la Ley N° 18.756, provenientes de la política colonizadora impulsada por el Banco Hipotecario del Uruguay. De esta manera, a través del artículo 357 de la LUC, se modifica el artículo 5 de la Ley N° 18.756, eximiendo de la vinculación con el INC a todas las enajenaciones realizadas por la Comisión Asesora de Colonización o la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay. En la formulación antecedente,

17. Previstas en Ley N° 19.781 y conocidas anteriormente como cotitularidades.

se establecía como excepción a la vinculación con el INC a aquellas explotaciones que habiendo sido enajenadas por el BHU cuando desarrollaba el rol de agente colonizador, hubieran sido totalmente pagadas al momento de creación del INC. La nueva ley, amplía esta desafectación a todas las tierras que constituyeron la cartera antecedente de colonización del BHU, con lo que reduce en forma sustancial la cantidad de tierras afectadas a la ley de colonización, y por lo tanto, la envergadura de las tierras que se encuentran bajo las regulaciones de desarrollo rural que la Ley N° 11.029 establece como marco del proceso colonizador.

La segunda modificación establecida por la LUC, incorpora cambios a la Ley N° 11.029, en particular al artículo 61 referido a las obligaciones de las personas colonas. Así, el artículo 358 de la LUC:

- Habilita a que la persona adjudicataria de la tierra del INC pueda no ser quien trabaja en forma directa en la producción, sino que trabaje el predio a través de la supervisión de terceras personas.
- Elimina la obligación de que la familia de la persona adjudicataria deba residir en el predio, con lo que no sólo modifica el artículo 61 sino que pone en tensión la jerarquización de familias colonas del artículo 60, aún vigente.
- Establece como excepciones a la residencia de la persona adjudicataria (“el colono”) el hecho de que ya haya residido al menos por diez años, que ya haya cumplido con el plan de inversiones aprobado por el INC o razones de salud, educación o trabajo propias o de quienes integran su familia.

En conjunto se trata de una modificación que, en su escenario más polémico, permite extraer plustrabajo, sin habitar el medio rural, a través de tierras subsidiadas por el conjunto de la sociedad, contraviniendo el sustento mismo de la colonización y habilitando a la parcela a constituirse en una empresa agropecuaria subsidiada.

Adicionalmente, el presupuesto nacional ha supuesto una limitación en la capacidad de adquisi-

ción de tierras por parte del INC, reduciendo en forma sustantiva el monto destinado a Colonización¹⁸. De modo que resta al INC prácticamente la administración de la cartera pre existente -reducida por la LUC-, y una reducción relevante de su capacidad de compra de tierras. Esto minimiza su capacidad de incidir en la distribución de la tierra y de dar respuesta a las demandas de acceso que, lejos de desaparecer, continúan haciéndose oír por las vías institucionales, de incidencia y de movilización social.

En defensa de las Empresas Públicas

El país agropecuario enfrenta una serie de desafíos: (i) la permanencia cada vez menor de la población en el medio rural; (ii) la democratización de la riqueza generada; (iii) la conservación de los recursos naturales; (iv) el pleno ejercicio de derechos de las personas en el medio rural.

La propuesta colonizadora, conforme fue diseñada por la Ley N° 11.029, busca explícitamente dar respuesta a estos cuatro elementos. Implica una creciente radicación de la población rural, con una yuxtaposición de unidades domésticas y productivas. Supone, por lo tanto, un proceso de desconcentración que posibilita que se habite, produzca y sea fuente de ingreso por trabajo, de modo que frente a una tierra con potencial productivo, como la de Uruguay, el proyecto colonizador propone la democratización de la riqueza entre quienes la generan. Ubica como competencia del INC la posibilidad de incidir y planificar aspectos productivos y ambientales, así como actuar en la promoción y desarrollo de las poblaciones rurales, para el pleno ejercicio de derechos. Pero además, el Instituto conforme a la ley va más allá, explícitamente coloca connotaciones negativas en torno a la especulación, el arrendamiento abusivo, el deterioro de los recursos naturales, las malas condiciones de trabajo, todo ello al tiempo que sitúa sistemáticamente el bien común del país por encima de los beneficios individuales.

18. Presupuesto Nacional 2020 – 2024, Tomo III Gastos corrientes e inversiones, sección subsidios y subvenciones, el INC se reduce de 1047 millones de pesos a 100 millones de pesos. Proyecto de Ley, el artículo 570 del proyecto topea el traspaso de rentas generales en UI 26.500.000 en forma trimestral (“tope máximo”), cuando la Ley 19.231 del 27 de junio de 2014 lo ubicaba en ese monto, no como tope.

Para cumplir a cabalidad con la vocación de una distribución justa de la tierra, hay algunos límites que son evidentes hoy. La deuda pendiente con la reforma agraria, difícilmente pueda superarse sin acciones legislativas contra la concentración y sin otras herramientas que permitan trascender la adquisición de tierras con fondos provenientes de impuestos, para una adquisición atada al mercado. Materializar la colonización, no como el acto puntual del INC de comprar y adjudicar tierras, sino como un proyecto político que busca establecer pautas en torno a la concentración, la distribución de la riqueza agraria, la cuestión ambiental y el ejercicio de derechos en el medio rural, evidentemente constituye una materia pendiente.

Sin embargo, en este contexto de amenaza, sostener el INC como herramienta y como potencial punto de partida, constituye un compromiso ineludible para soñar con una colonización que dispute firmemente la apropiación privada de la tierra, la riqueza, los alimentos, el territorio y la naturaleza.

Bibliografía referida

- Barrán, J. P. y Nahum, B., (1964). *Bases económicas de la Revolución Artiguista*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Ceroni, M. (2018). Rasgos centrales del agronegocio en Latinoamérica: la experiencia en Uruguay. *Perfiles latinoamericanos*, 26(52). Recuperado de: <https://doi.org/10.18504/pl2652-004-2018>
- Costantino, A. (2016). *El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina*. *Revista de Estudios Sociales*, 55. Recuperado de: <http://journals.openedition.org/revestud-soc/9726>
- Engels, F. (2001 [1894]). *El problema campesino en Francia y Alemania*. *Revista Die Neue Zeitm Bd.*, 1(10). Recuperado de: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1890s/procam94.htm>
- Florit, P. y Piedracueva, M. (2013). ¿Hacia un Uruguay sin agricultura familiar? *Rev. Olhares Sociais*, 2 (1). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/254255485_Hacia_un_Uruguay_sin_agricultura_familiar
- Florit, P., y Piedracueva, M. (2016). *Agronegocio y corporaciones transnacionales modelando el Uruguay dependiente*. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 50(1), 299-326. Recuperado de: <https://doi.org/10.5209/NOMA.54345>
- Juncal, A. (noviembre, 2019). *Debates sobre colonización agraria en Uruguay (1942-1948)*. Trabajo presentado en *XI Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales, Buenos Aires, Argentina*. Recuperado de: http://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/doc/01-V/1_JUNCAL.pdf
- Lorier, E. (1992). *La capataza. Probanza de la desaparición de un pueblo de indios: San Borja del Yí*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- Marx, K. ([1867] 2005) *El Capital. Libro I, Tomo 1, Volumen 3. El proceso de producción del capital*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MGAP. (2014). *Censo General Agropecuario 2011: Resultados Definitivos*. Montevideo: Ministerio Ganadería Agricultura Pesca.
- Nahum, B. (1968). *La estancia alambrada. Serie Enciclopedia uruguaya. Historia ilustrada de la civilización uruguaya*. Montevideo: Arca Editores Reunidos.
- Oyhantçabal G., Narbondo I. y Areosa P. (setiembre, 2014). *¿Acaparamiento de tierras en Uruguay?* Trabajo presentado en Foro “Soberanía Alimentaria en Uruguay”, Tacuarembó, Uruguay. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/271194140_Acaparamiento_de_tierras_en_Uruguay
- Oyhantçabal, G. y Sanguinetti, M. (2017). *El agro en Uruguay: renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 48(189). Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/56949>
- Piñeiro, D. (2002). *Violencia, conflicto e integración social en el agro uruguayo*. *Sociologías*, 8, Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222002000200009>
- Piñeiro, D. (2014). *Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo*. En G. Almeyra, L. Concheiro, J.M. Mendes y C.W. Porto-Gonçalves (Coord.) *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* (pp.215-257). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana / Ediciones Continente / CLACSO. Recuperado de: <https://bit.ly/37Aptbt>

Fuentes documentales

Presentación INC Cierre de gestión administración 2015 – 2020. Disponible en: www.colonizacion.com.uy/cierredegestion Disponible en marzo 2020, no accesible en la web de INC a febrero 2021.

Portal del Centro de Información Oficial: www.impo.com.uy

Portal del Instituto Nacional de Colonización: www.colonizacion.com.uy

Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados.

Fomento a la Ciencia y Tecnología
de las Empresas Públicas

El volumen del sector público en la economía

Judith Sutz

Sobre la autora:

Es ingeniera electricista. Realizó estudios de Maestría en Venezuela y se doctoró en la Universidad de París. Docente e investigadora de la Universidad de la República, es autora de varios artículos y libros sobre ciencia y tecnología y, desde 1992, es Coordinadora de la Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Investigación Científica.

05

Fomento a la Ciencia y Tecnología de las Empresas Públicas

El volumen del sector público en la economía

Los cambios político-ideológicos a nivel internacional desplegados en la década del '80, denominados abreviadamente "Consenso de Washington", transformaron el espacio de lo público en una anomalía de tiempos perimidos, ligada, por razones teóricas, a una ineficiencia inevitable, particularmente cuando se hablaba de Empresas Públicas.

Esta fue la gran coartada para los empujes privatizadores, más allá que, al menos en América Latina, estos empujes respondieron más bien a formas rápidas de enfrentar las enormes deudas públicas, cuyos diversos acreedores presionaban fuertemente a los gobiernos. Vale la pena aquí comentar que hay privatizaciones y privatizaciones. Una cosa es cuando la privatización deja a la empresa pública en manos de empresas privadas nacionales, como es el caso de la empresa de telecomunicaciones japonesa, y muy otra cuando, como ha ocurrido siempre en América Latina, las Empresas Públicas las compran enormes empresas extranjeras, sobre todo cuando se piensa en términos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Desde hace décadas el club de los muy ricos que orientan la Organización Mundial del Comercio, se opone a que haya diferenciación alguna entre empresas nacionales o extranjeras en materia de privatizaciones, de la misma manera a que se opone a que se implementen las excepciones a los acuerdos de propiedad intelectual sobre medicamentos en caso de emergencia sanitaria.

La idea de "misión social" les es ajena; sin embargo, como veremos en un minuto, esa idea es central para la caracterización de una empresa pública.

Podría pensarse que en los países líderes del crecimiento económico mundial, este giro político-teórico se vería reflejado, algunas décadas después, en una participación muy minoritaria de lo público en la economía. Esto no es lo que dicen los datos:

en Francia, Finlandia, Bélgica y Noruega, lo público supera el 50% del PBI; en la "zona euro" está en el 47,1%, en Dinamarca y Suecia está, respectivamente en 49,6 y 49,3%. La fecha de referencia de estos datos es diciembre de 2019. En 2018 el gasto público en Uruguay respecto al PBI fue 32,4%; en la India, en 2019, apenas superaba el 13%.

La cuestión no es, entonces, menos gasto público igual a mayor crecimiento económico o mejor calidad de vida de la población. La ideología no parece compatibilizarse con los datos.

¿Qué es una Empresa Pública? ¿Cuál es su papel en el desarrollo tecnológico y la innovación?

Una Empresa Pública, aunque parezca una trivialidad, no es una empresa privada. Esto puede considerarse una desgracia, una fuente de corrupción e ineficiencia, y por lo tanto podría decirse que, para corregir este problema, "una Empresa Pública es una no todavía empresa privada".

Otra manera de definir una Empresa Pública es caracterizarla como siendo de propiedad o co-propiedad de un gobierno nacional o local, con un cierto nivel de autonomía de gestión presupuestal y gerencial e incluyendo entre sus objetivos misiones públicas. Es decir, asociadas con el bienestar general, como enfrentar fallas de mercado -por ejemplo subinversión en ciencia, tecnología e innovación-, planificar inversiones a largo plazo, adoptar políticas de precios y otras políticas que apunten a la cohesión social.

La misión pública como objetivo, es el gran factor diferenciador entre lo privado y lo público en términos de empresas. Entre esas misiones públicas puede o no estar la cuestión de ciencia, tecnología e innovación. Supongamos que está, ¿cómo puede una Empresa Pública llevar a cabo objetivos asociados con CTI? Para esto hay tres mecanismos principales:

"del lado de la oferta", actuando como espacio de creación tecnológica y de formación de especialistas

"del lado de la demanda", como estimulador de la investigación y la innovación a nivel nacional

“de lado de la regulación”, como fijador de normas que podrán tener impacto significativo en actividades de investigación académica y de innovación empresarial

¿Cómo opera el “derrame innovativo” desde las Empresas Públicas a la sociedad toda?

i) Como espacio educativo y formativo de alto nivel; parte de la gente formada se quedará en la empresa y parte se incorporará a la actividad privada. El tamaño, pero sobre todo la sofisticación tecnológica de las Empresas Públicas (telecomunicaciones, producción de energía, combustibles, derivados y sucedáneos, suministro de agua potable y gestión ambiental) hace que sean (o puedan ser) verdaderas aulas (recordar que, primero que nada, en materia de CTI, está la gente y los espacios que se abren a su creatividad).

ii) Como “laboratorio/mercado de prueba”, en sus propios espacios o en conjunción con empresas privadas. Son muchos los ejemplos de desarrollos que necesitan ser probados a una escala que ninguna empresa privada puede ofrecer. Estos dispositivos o tecnologías pueden provenir de desarrollos internos a la empresa, de empresas privadas o de acuerdos público-privados: el punto está en que es la Empresa Pública la que puede ofrecer el banco de pruebas necesario para la validación tecnológica.

iii) Como “tomador de riesgo”: a pesar de la incertidumbre asociada a ciertos desarrollos, si éstos son de naturaleza estratégica, corresponde asumir el riesgo de investigar, desarrollar e innovar para tratar de llevarlos adelante. Buena parte de las tecnologías más sofisticadas con que contamos hoy en día, tuvieron su origen en decisiones de riesgo tomadas por espacios públicos en los países altamente industrializados.

Pero... ese “derrame innovativo” no es automático

Tampoco ocurre por la sola voluntad de la Empresa Pública. Exige movilizar su triple papel en la innovación y, también, al conjunto de la política de desarrollo nacional.

A título de ejemplo de las cosas que hacen falta para que la misión pública asociada a la innovación se pueda cumplir:

Hace falta conocimiento especializado. Veamos un ejemplo, el de la ATT norteamericana: su éxito innovador está asociado a su gran espacio de investigación, los BELL Laboratories, donde se inventó el transistor, por ejemplo. A veces el conocimiento necesario se encuentra o se puede fomentar fuera de la propia empresa, pero siempre es importante contar con capacidades de investigación interna. Ejemplos de espacios internos de investigación, se encuentran en el caso del petróleo en la plataforma continental de Brasil; ejemplos de espacios especializados independientes, se encuentran en el caso de la energía atómica en Argentina. Pero hay una razón adicional, no siempre del gusto de las gerencias de turno: los espacios de investigación interna están en condiciones de calibrar qué se puede hacer en el país y qué no y, también, calibrar técnicamente las ofertas extranjeras, generalmente presentadas bajo la modalidad “llave en mano”. El caso venezolano es paradigmático en ese sentido. En 1970 se creó en la CANTV (nuestra ANTEL) un laboratorio de telecomunicaciones, que desarrolló dispositivos innovadores que modernizaron y ahorraron costos a la empresa. Llegó a tener 200 ingenieros. A comienzos de los años 80 se opusieron a la compra llave en mano de la digitalización de las centrales telefónicas a una empresa sueca, por entender que debía haber participación de las capacidades tecnológicas de la empresa (recomendando hacer lo que efectivamente hizo Corea del Sur con la misma empresa sueca). La respuesta de la gerencia de CANTV fue el despido de 200 ingenieros y el desmantelamiento del laboratorio. Hay todavía una razón más para hacer de las Empresas Públicas un espacio intelectualmente exigente y demandante, es decir, interesante y desafiante: si no lo es, los mejores se aburrirán y se irán. Por supuesto, el puesto público y su seguridad atrae, pero sus bajos salarios relativos repelen. En cambio, si lo que se ofrece es un desafío intelectual, tecnológico, innovativo -a quienes quieran asumirlo- la probabilidad de reclutar y retener gente joven y brillante para trabajar en la empresa es mucho más grande. Y cualquier empresa, pública o privada, necesita esa gente

si quiere crecer.

Hace falta asegurar un mercado mínimo para la innovación de las empresas nacionales. Esto es especialmente cierto en el caso de países pequeños, con mercados internos reducidos y no demasiada facilidad para exportar. Uruguay tiene varios ejemplos de este tipo, en OSE, en UTE, en ANTEL. Acá hay un trabajo a dos puntas: por un lado, la Empresa Pública tiene que verse a sí misma como mercado para la innovación nacional y no sólo como comprador de soluciones llave en mano al extranjero. Por otro lado, hay que estimular el desarrollo tecnológico de las empresas nacionales, en especial de las pequeñas y medianas. Y eso es resorte de otras políticas públicas, como por ejemplo la conjunción público-privada que dio lugar a la creación del Centro de Extensionismo Industrial.

Hace falta colaborar para que las nuevas regulaciones surgidas de recomendaciones de las Empresas Públicas puedan ponerse en práctica (pues pueden ser complejas de implementar, implicar inversiones importantes, etc.). También puede pasar que las nuevas regulaciones abran caminos inesperados para la innovación: ayudar a que eso ocurra es clave para los derrames innovativos. La Empresa Pública forma parte de un sistema nacional de innovación; si los actores que intervienen en ese sistema no producen acciones convergentes, el derrame innovativo potencial no se producirá.

Empresas Públicas y desarrollo tecnológico y de innovación en Uruguay

En Uruguay las Empresas Públicas han cumplido, de forma tácita, con el papel de estimular las capacidades nacionales de investigación, desarrollo tecnológico e innovación. El adjetivo tácito se debe a que dicho estímulo no figura de forma explícita entre los fines de dichas empresas. No quiere decir esto que no haya una preocupación central por cuestiones tecnológicas, en la medida que la función de proveer bienes y servicios de calidad adecuada así lo requiere. Lo que se afirma es que el estímulo a las capacidades nacionales no figura entre los objetivos de dichas empresas. Por supuesto, la forma primera y quizá más importante de estímulo es recurrir a

las capacidades nacionales cuando existen y fomentar su creación cuando aún no existen.

Esto ha ocurrido, en algún caso de forma fortuita; en otros con mayor deliberación. Un caso “fortuito” bastante notable, tanto por la importancia estratégica de la tecnología implicada como por su complejidad, es el de ANTEL y la digitalización de las centrales télex a mediados de los años 70. Las capacidades nacionales se metieron por el huequito que dejaron los intentos fallidos de la gerencia por conseguir tecnología llave en mano del exterior: los reiterados errores en las licitaciones internacionales permitieron que empresas nacionales ganaran algunas licitaciones y, finalmente, proveyeran tecnologías que se estaban usando, a escala pequeña de crecimiento modular, por primera vez en el mundo. Naturalmente, en estas cosas una golondrina no hace verano...

Un segundo ejemplo, mucho más reciente, es el de ANCAP. En 2008, el entonces ministro de industrias, energía y minería, Daniel Martínez, inauguraba una forma innovadora de relacionamiento entre ANCAP y la Universidad de la República, política refrendada más adelante por el ministro de la misma cartera, Roberto Kreimerman. Para hacer corta una historia larga, el proceso consistía en que ANCAP, con la coordinación de una gerencia especializada, seleccionaba problemas importantes que afectaban su accionar, los traducía en preguntas de investigación y los presentaba a una audiencia de investigadores en las Jornadas ANCAP-UdelaR. Luego seguían talleres para afinar entre gente de ANCAP y gente de la universidad, posibles proyectos de investigación; éstos eran presentados ante la CSIC, evaluados académicamente y, los aprobados, presentados al directorio de ANCAP para su selección final. En cinco eventos anuales sucesivos desde 2008, más de treinta proyectos fueron llevados a cabo, en temas muy diversos, todos ellos de directo interés para la Empresa Pública. Lamentablemente, los proyectos aprobados por el directorio de la empresa, correspondientes a las sextas Jornadas ANCAP-UdelaR de octubre de 2014, fueron suspendidos por el nuevo directorio de la empresa y no se llevaron a cabo. Argumentos en el sentido de necesidad de ahorrar (aunque los montos involucrados en estos

proyectos respecto del giro de la empresa son ínfimos) y la voluntad de dedicarse a “temas del giro comercial de corto plazo de la empresa” justificaron la decisión. Las Jornadas ANCAP-Ude-laR, que inspiraron iniciativas similares con otras Empresas Públicas y más allá, desaparecieron.

¿Vale afirmar que las Empresas Públicas son una herramienta para el desarrollo científico, tecnológico e innovativo del país?

No tengo dudas de que, mientras continúen siendo públicas, la teoría y algunos ejemplos de la práctica, muestran que la afirmación es válida. Si las Empresas Públicas se venden a empresas extranjeras -las únicas que podrían comprar las estratégicas Empresas Públicas uruguayas-, se habrá perdido una oportunidad latente de enorme importancia. Alguien, con razón, podrá preguntar: ¿pero cuánto tiempo tiene sentido que una oportunidad esté latente hasta convencer-nos de que en realidad esa oportunidad es sólo ilusoria? Mi respuesta es: todo lo que haga falta. Algún día habrá un plan de desarrollo nacional con espacios de defensa de su soberanía en términos de conocimiento, en el cual las Empresas Públicas, como entidades que operan en el corto, el mediano y el largo plazo, jueguen el papel que pueden y deben. Perder esa perspectiva es, me parece, asumir que el desarrollo, bien entendido, es una quimera. Y esa es una conclusión que no estoy dispuesta a asumir.

Las Empresas Públicas en la actual configuración capitalista

Cadenas de valor y empresas estatales funcionales

Roberto Kreimerman

Sobre el autor:

Es profesor universitario y posee una larga experiencia en el sector público y privado. Ha realizado numerosas publicaciones y exposiciones sobre desarrollo productivo, sistemas de producción y cadenas de valor.

06

Las Empresas Públicas en la actual configuración capitalista

Cadenas de valor y empresas estatales funcionales

Para hablar de las Empresas Públicas, los ataques que reciben y las posibles defensas, hay que comprender la situación en que se encuentran y los escenarios futuros que se presentan por los cambios globales ocurridos en los últimos 30 años, período en que se ha reconfigurado el sistema capitalista.

La fase actual del capitalismo se caracteriza por el sistema de cadenas globales de valor en la que el gran capital -hoy expresado en un reducido número de corporaciones transnacionales industriales, tecnológicas y financieras- domina el mercado mundial.

Esas corporaciones transnacionales diseñaron las cadenas de valor a partir de la ruptura de los sistemas productivos de cada país, de la fragmentación de las unidades productivas en múltiples eslabones mediante prácticas de deslocalización, de la subdivisión del trabajo, la precarización, la tercerización, la privatización, y la conformación de redes globales de producción de bienes y servicios.

El sistema actual se basa en producir el bien final a lo largo de muchos pasos de servicios o industriales o de agro, en diferentes países del mundo, lo que antes se producía mayormente en los sistemas productivos nacionales.

Estas corporaciones, originarias de unos pocos países centrales, están cada vez más entrelazadas y han impulsado el fenómeno determinante del capitalismo actual: la profundización de la explotación de la fuerza de trabajo de los países subdesarrollados por medio de las cadenas globales de valor (con lo cual también han logrado bajar los salarios de los trabajadores en los países centrales) y la apropiación de sus recursos naturales con la consiguiente secuela de destrucción ambiental.

Conocemos ese esquema y conocemos que fundamentalmente a partir de ahí se produce un ascenso importante de las ganancias del capital. Además de conseguir materias primas o mano de obra más barata, también hay una economía de especialización y de aglomeración, que es importante a los efectos del sistema. Con el adicional de que en muchas cadenas de valor, la corporación que la lidera no necesita invertir en los eslabones, diseña los productos y controla el mercado final, mientras que subcontrata los pasos intermedios. Logra así las ventajas de una integración vertical sin necesidad de inversiones propias: otros invierten por ellos.

Se ha constituido una nueva división internacional del trabajo, donde se ha integrado inicialmente el sudeste asiático, luego China e India y, posteriormente como derivación, América Latina como proveedora de alimentos, de materias primas y de energías, o sea de *commodities* en general.

Esto tiene efectos bastante importantes en la etapa actual del capitalismo.

Esos múltiples pasos de una cadena -que pueden ir desde el diseño, la investigación y el desarrollo, pasando por todos los pasos de producción de un bien agrícola, industrial o un servicio, hasta el consumidor final- están dominados básicamente por un eslabón estratégico, ocupado por una gran empresa, situado generalmente al principio o al final de la cadena de valor. El resto de las empresas que están en los eslabones intermedios deben trabajar bajo los lineamientos de la empresa grande, del gran capital, que está controlando esa cadena de valor y a la cual le interesa la competitividad de todo el sistema y la competitividad de cada unidad.

El otro tema que le da fuerza a las empresas, es el control de alguna manera del mercado final. Eso es lo que se ve con todos los esfuerzos de las grandes empresas multinacionales en los tratados de comercio, en el *branding*, o sea en la parte de marca, de patentes y en tantas otras cosas.

La exportación de capital de los países desarrollados, en particular la Inversión Extranjera Directa para conformar las cadenas, es una de las

herramientas principales en este proceso. Estas inversiones tienen un fuerte impacto moldeando las economías de los países dependientes en función de los beneficios del gran capital.

Para implementar este sistema económico productivo, apertura comercial, liberalización financiera e incentivos a la inversión extranjera, formaron parte principal de las políticas nacionales que hemos conocido en estas últimas décadas.

La destrucción de los sistemas nacionales de producción la vivimos en Uruguay a partir de los '90, bajando enormemente la contribución uruguaya de valor agregado. Y luego, el rearmado por medio de la inversión extranjera directa, poniendo cada paso productivo en donde conviene a la corporación transnacional, lo hemos vivido a partir de 2004 con el incremento récord de la inversión extranjera.

Entre otros cambios de esta etapa, se desarrolla una fuerte interrelación entre los capitales tecnológicos, industriales y financieros. Aparecen luego las plataformas electrónicas como un elemento que va direccionando a esas cadenas de producción de bienes y de servicios.

El crecimiento de los servicios a la producción, servicios que en buena medida formaban parte del proceso de producción interno de una empresa y son ahora externos y cada vez más especializados, constituye otro cambio significativo que ha acompañado, complementado y potenciado el sistema de cadenas de valor.

En definitiva, lo que tenemos es también un aumento del comercio internacional en grado sumo, porque si antes había un esquema de países que exportaban materias primas y otros que hacían productos industrializados -modelo que viene desde la colonia prácticamente-, ahora hay un esquema de países que, arrancando de las materias primas, van haciendo insumos de unos para otros, para otros y para otros... hasta llegar al bien final. Así, se ha creado una enorme concentración de la producción, el 80% del comercio mundial está gobernado por algunos cientos de cadenas de valor.

El soporte del Estado al capitalismo globalizado es otro de los rasgos constantes durante estos cambios. No solo a nivel nacional, con políticas públicas favorables y por el papel que ha ejercido el Estado en momentos de crisis para rescatar con fondos públicos la iliquidez y activos en riesgo de las grandes corporaciones. Pero también mediante los acuerdos y negociaciones internacionales promovidos por los países centrales, que facilitaron la expansión del comercio y el capital transnacional.

El período de fuerte crecimiento que tuvo América Latina en las últimas décadas, fue primordialmente impulsado por la demanda asiática, producto de la incorporación y expansión de China, India y otros países en el sistema de producción global, finalizando a mediados de la presente década. Las cadenas globales de valor están abarcando el 80% del comercio mundial, por lo que restan pocas cadenas por conformar y pocas subregiones o países por integrar al nuevo sistema de producción.

Esto implicó el final de un período de fuerte inversión y la apertura de una fase de ajuste estructural, donde la lucha competitiva entre las grandes corporaciones pasa de constituir las cadenas de valor por ellas lideradas, a procurar optimizarlas disminuyendo costos, mejorando la calidad, la innovación y los tiempos de entrega. Hay ejemplos en la industria automovilística, pero también en la electrónica, en las industrias más tradicionales de calzados o en las textiles.

Avance de lo privado sobre lo público

Veamos ahora la evolución de las posiciones de los grandes capitales sobre las empresas estatales. En la época neoliberal se dan fuertes intentos de privatización de las Empresas Públicas. Corresponde a la época de la ruptura de los sistemas productivos nacionales de los '90. Se trata de mercantilizar áreas estatales y servicios públicos. Y digo época neoliberal, porque básicamente lo que el neoliberalismo fue -y es en algunas partes todavía- una careta ideológica para permitir a los grupos poderosos desarrollar este esquema de recuperación de las ganancias que habían perdido sobre las décadas de los '70 y los '80.

La presión de los países centrales y sus grandes empresas que querían tener mercados adicionales o poder dominar eslabones específicos que estaban en manos de las empresas estatales, explican en buena parte las privatizaciones. Privatizaciones que implicaron una dificultad creciente de poder desarrollar políticas autónomas, políticas propias de los países, políticas soberanas, reforzando una división internacional del trabajo que es contraria a la posibilidad de un desarrollo.

Debemos recordar además, que el armado de las cadenas de producción termina definiendo en dónde se hace la ciencia y la tecnología, en dónde se realiza en concreto la investigación y el desarrollo. Lo vemos por ejemplo en las empresas pasteras, donde la mayor parte de la investigación y el desarrollo se reserva fundamentalmente a los países centrales y se hace algo de investigación y desarrollo en nuestro país, aquella que se necesita para adecuar el eslabón primario.

En definitiva, cuando queremos mirar cómo pueden servir al desarrollo las Empresas Públicas, vemos que son fundamentales para el desarrollo de capacidades nacionales, pero nos vamos encontrando que van teniendo cada vez más acotadas sus posibilidades de contribución.

Posteriormente a las Empresas Públicas se las atacó de diversas formas: promoviendo la asociación con terceros, disminuyendo sus inversiones en un mundo de rápido desarrollo tecnológico, intentado eliminar sus monopolios sobre áreas estratégicas, mediante la firma de tratados de libre comercio con cláusulas lesivas, precarizando las relaciones laborales a su interior, incluyendo las tercerizaciones de gran avance en los últimos años.

Pero en la medida en que se va desarrollando el nuevo sistema económico productivo a nivel mundial, las empresas del Estado han ido aumentando su presencia en la última década. Y esto es así porque el capital empieza a ver que dentro de sus modelos de negocio, las empresas estatales les pueden ser funcionales.

A tal punto cambia la visión del gran capital que, en una encuesta de PWC a los directivos de grandes transnacionales en 2015, una amplia

mayoría afirmó que la propiedad del gobierno en varias áreas tiene ventajas: mejorando los servicios públicos, proporcionando infraestructura y creando estabilidad en tiempos de crisis dentro y a través de las cadenas de suministro.

Decía al principio que las grandes empresas transnacionales, en esta fase imperialista de las cadenas de valor, tienen como objetivo la obtención de mayor ganancia al manejar la cadena de valor completa. Y para lograrlo evolucionan en sus estrategias.

Hoy tenemos, adicionado a los ataques anteriores de la privatización, la tercerización y la falta de inversión que se le impone muchas veces, un modelo de negocio que trata que la Empresa Pública sea funcional al nuevo sistema económico productivo.

¿Y cómo estamos viendo ese ataque? Bueno, estamos viendo que inversiones que han hecho algunas Empresas Públicas se traten de utilizar para el sector privado. Por ejemplo, en nombre de la supuesta neutralidad de red en el tema de las telecomunicaciones.

En otra área estratégica, vimos cuál fue la propuesta de algunos sectores conservadores en el sentido de permitir la libre importación de combustible en el caso de ANCAP. Eso no caminó. Y sin embargo se empiezan a estudiar los mercados finales para buscar de esa cadena productiva del combustible, del petróleo en general, cuáles son en definitiva los puntos del modelo de negocio que les conviene adecuar para sus intereses.

Porque a algunas grandes corporaciones, con empresarios locales aliados a ellas, les puede servir la privatización. Pero a otras grandes corporaciones y sus aliados locales, les sirve mucho más que la Empresa Pública les atienda bien y les atienda de forma conveniente en función de sus necesidades. Y hasta invierta por ella en infraestructura, a cargo de toda la población. Las necesidades nacionales no son la razón, y no es en función de la necesidad de la gente y de los trabajadores.

En resumen, la conformación del sistema económico actual nos ha llevado a una etapa de domi-

nio de corporaciones transnacionales mediante un sistema globalizado de cadenas de valor, produciendo etapa tras etapa en diferentes países hasta el producto final. Con la integración de China al sistema, éste se termina de consolidar.

Y recientemente tenemos la recuperación en muchos países de las empresas estatales. Muchos sectores conservadores van a seguir insistiendo en que no deben existir las Empresas Públicas, que se deben privatizar. La razón es su interés directo o del interés de aquellos a quienes representan. Y otros van a ver cómo les sirve la Empresa Pública en su negocio, para que su eslabón en el país correspondiente les dé un buen resultado, se los atienda muy bien y se invierta en lo que ellos necesitan.

Entonces, creo que para defender a las Empresas Públicas, es necesario oponerse a cada ataque concreto que reciben, ya sea en forma de ley, decreto, presupuesto, etc. Pero además hay que darle a la gestión de las Empresas Públicas un contenido de desarrollo nacional, aparte del servicio que tienen que brindar adecuadamente. Para esto es necesario comprender qué rol está jugando en su cadena de valor específica y qué rol puede jugar para el desarrollo nacional. Por otra parte, si un país quiere desarrollar sus capacidades y las de su gente, disminuir la desigualdad, que en América Latina es tan importante, y controlar la afectación del medio ambiente, tiene que desarrollar un sistema productivo donde básicamente las principales cadenas estratégicas estén manejadas por el Estado.

En definitiva, la conformación actual del capitalismo -con un sistema globalizado de producción, con cierta lucha además en ese sistema globalizado de producción competitiva entre algunas grandes potencias centrales y la emergente, que es China- está llevando a su vez a que del espectro de posibilidades ya conocido de cómo atacar a las Empresas Públicas, se pase en la actualidad a una visión más moderna, pero también conservadora, de cómo utilizarlas adecuadamente.

Reglas de juego de
la inversión pública

Las tres paradojas de las Empresas Públicas

Fernando Esponda

Sobre el autor:

Economista, Magíster en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar). Se desempeñó como asesor de dirección en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (setiembre 2017- febrero 2020). Actualmente trabaja en el área de Planificación de Inversiones de UTE.

07

Reglas de juego de la inversión pública

Las tres paradojas de las Empresas Públicas

Como uno de los conceptos centrales que voy a tomar en la charla proviene de la liturgia religiosa, decidí estructurar la presentación en torno a cuatro bloques con esta iconografía y por tanto, esta charla se divide en los siguientes bloques:

El viejo testamento: las tablas de la ley de la contabilidad pública

El nuevo testamento: la LUC y su regla fiscal

La santísima trinidad de las Empresas Públicas

El libro de las revelaciones: el ahora y el futuro

El viejo testamento: las tablas de la ley de la contabilidad pública

El primer comentario que quería hacer es sobre la inversión pública y la contabilidad pública, una relación que, a pesar de lo que algunos piensan, no está escrita en piedra como las tablas de la ley que Dios entregó a Moisés.

Cuando se mira el pasado reciente de las Empresas Públicas aparece un período de mucha inversión, principalmente entre 2010 y 2015. Sin embargo, además de este importante flujo de inversión, aparecen otras características que me gustaría destacar.

En particular en UTE -que es el caso que conozco un poco más- lo que se ve es un avance de la inversión privada en el sector de generación eléctrica. Luego de casi un siglo de historia de generación eléctrica casi exclusivamente pública, comienza a darse un cambio en la matriz. En el 2012, el 95% de la energía era generada por UTE; en un corto período de tiempo esto cambia y en 2018, el 66% de la generación eléctrica provino de generadores públicos.

Para que se hagan una idea: de cada tres lamparitas que cada uno tiene prendidas en su casa hoy, dos son de generadores de UTE y una de un generador privado. Eso es un cambio importante en el sector eléctrico.

También hay otro fenómeno en el pasado reciente: el creciente uso de las modalidades alternativas de inversión. Continuando en el caso de UTE, se encuentran inversiones realizadas mediante *leasing* (obras de transmisión, inversiones en el área comercial), fideicomisos (en transmisión y en parques eólicos) o en sociedades anónimas (la convertora de frecuencia, parques eólicos). En otras empresas, hay algunos fenómenos parecidos: ANCAP tiene una constelación de sociedades anónimas, ANTEL ha hecho inversiones a través de fideicomisos (ANTEL ARENA). Por último, saliendo de la órbita Empresas Públicas, también hay un avance de las inversiones mediante contratos de participación público-privada (PPP), que forma parte de un fenómeno similar.

En la literatura se destaca que este tipo de inversiones, que son diferentes a la inversión pública tradicional, tienen una serie de problemas. En primer lugar, tienen mayores costos financieros, no siempre compensados con transferencias de riesgo. En segundo lugar, suelen contar con menores controles. En tercer lugar, existe una discusión nada menor con respecto a la propiedad de los activos.

De esta forma, cuando analizamos el proceso de inversión de las Empresas Públicas en el último tiempo, encontramos la primera paradoja:

Paradoja 1: *En el período de gobierno de un partido “más defensor” de las Empresas Públicas, se transita por un camino que amplía la propiedad privada de medios de producción en algunas áreas de influencia de las Empresas Públicas, además de incrementarse el uso de modalidades alternativas de inversión.*

Con Jorge Molinari nos pusimos a estudiar este fenómeno, en un par de trabajos que hicimos en la UTE y presentamos en algunos congresos internacionales. Yo después continué desarrollando esta línea en OPP. La explicación de este ca-

mino transitado, a mi entender, tiene que ver con las reglas de juego de la contabilidad pública.

Hay una diferencia en la contabilidad pública en el tratamiento de la inversión pública tradicional y otras modalidades de inversión. Si por ejemplo UTE hace un parque eólico de 100 millones de dólares, el déficit fiscal ese año salta 100 millones de dólares. Pero si UTE hace el parque a través de un contrato a largo plazo con un privado o a través de estas modalidades alternativas, el déficit fiscal en vez de subir 100 millones de dólares sube 5 millones de dólares. Esto sucede porque en este segundo caso la inversión se registra de forma repartida en el tiempo; siguiendo este ejemplo sencillo, se registran 5 millones de dólares durante 20 años.

Esta definición contable, que parece un detalle menor, genera sesgos importantes en las decisiones de inversión de las Empresas Públicas.

Esto no es un tema nuevo. Hay mucha literatura internacional sobre el tema, fundamentalmente vinculada con las PPP. En el caso local, Uruguay tiene una particularidad: a diferencia de otros lugares del mundo, en Uruguay las Empresas Públicas se consolidan como conjunto dentro del déficit fiscal. Y esta definición es la madre del sesgo anti inversión pública en las Empresas Públicas.

Cuando digo otros lugares del mundo, estoy pensando en Europa, o acá cerca en Chile, o en otros países en los cuales las Empresas Públicas no se consolidan en su totalidad en el déficit fiscal, sino que solamente se consolida el giro de dividendos al gobierno central. Y esto tampoco es un detalle menor, ya que esta solución mitiga el sesgo anti-inversión pública, que es un gran problema que tiene actualmente Uruguay en su contabilidad pública.

Lo que quiero transmitir es que hay posibles soluciones. Esta regla no está escrita en piedra por dios, sino que forma parte de un conjunto de reglas de juego más amplio.

Este es el primer bloque de comentarios que quería hacer, presentando la primera paradoja. La segunda paradoja aparece, de forma bastante anti intuitiva, en el próximo bloque, de la mano de la LUC.

El Nuevo Testamento: la LUC y su regla fiscal

En estos momentos Uruguay se encuentra discutiendo un Nuevo Testamento: la Ley de Urgente Consideración (LUC).

La LUC tiene un montón de disposiciones sobre las Empresas Públicas. Si bien hay un capítulo específico, que es el de Economía y Empresas Públicas, también aparecen nuevas disposiciones en otros capítulos, por lo menos en cuatro más. A mi entender, el tema Empresas Públicas es uno de los temas más transversales de la LUC. Un artículo que hilvana de forma interesante estos elementos, es el realizado por Pablo Messina y publicado en Brecha¹⁹, “Nuevo impulso privatizador”.

Sin embargo, hay un elemento que no siempre se menciona, que es el de la regla fiscal y su vínculo con las Empresas Públicas. Este elemento no se nombra ni cuando se habla de Empresas Públicas, ni cuando se habla de regla fiscal, pero a mí me resulta muy relevante. Es el artículo 206, que menciona el alcance de la regla:

“Artículo 206. (Alcance).- El ámbito de aplicación de la regla fiscal abarcará a la Administración Central y a las entidades estatales comprendidas en el artículo 220 de la Constitución de la República.”

Esta redacción implica, en definitiva, que las Empresas Públicas están excluidas del alcance de la regla, porque los entes industriales y comerciales del Estado están en el artículo 221. Más allá de la discusión sobre si la regla fiscal está suficientemente definida o no, o si va a aplicarse con mayor o menor rigor, quiero destacar que lo que dice conceptualmente el gobierno, es que en su meta fiscal no va a incorporar a las Empresas Públicas. Eso es lo que hace en su primera ley.

Quiero aclarar que no soy ingenuo. Comprendo el trasfondo que acompaña la propuesta de regla fiscal, que tiene elementos de denuncia de un supuesto descalabro fiscal del gobierno anterior -que no comparto- y una estrategia de retracción del gasto público y del Estado en la economía. Pero me interesa destacar lo que constituye

19. <https://brecha.com.uy/nuevo-impulso-privatizador>

la segunda paradoja de esta presentación:

Paradoja 2: *un gobierno “menos defensor” de las Empresas Públicas redacta una ley que abre la posibilidad para corregir el sesgo anti-inversión pública de la contabilidad uruguaya, excluyendo a las Empresas Públicas de su meta fiscal.*

Creo que esto es una discusión fundamental para las Empresas Públicas. Confieso que es una discusión que parece aburrida, tiene poco *sex-appeal*, uno no consigue mucha gente para hablar de contabilidad pública. Pero es una discusión fundamental, porque atañe a las reglas de juego de la inversión, fundamentales en empresas como las Empresas Públicas uruguayas que básicamente desarrollan infraestructura.

Quiero agregar dos citas que ayudan a comprender cómo este elemento de la contabilidad forma parte de un esquema más general.

La primera cita es de Azucena Arbeleche, Ministra de Economía y Finanzas, que en su comparecencia en el Parlamento planteaba lo siguiente: *“La regla fiscal propuesta se refiere únicamente a lo que es aprobado por la instancia presupuestal. Por eso estamos dejando de lado lo que tiene que ver con las Empresas Públicas. De ahí la importancia de acompañar la regla fiscal de una adecuada gobernanza de las Empresas Públicas.”*

La segunda cita es del libro sobre institucionalidad en el sector de la energía, realizado por el Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Católica, un equipo que estaba integrado por Omar Paganini, quien es actualmente el Ministro de Industria, y que me parece interesante, porque allí reside gran parte de su fundamento intelectual y conceptual. Lo que se plantea en ese libro, al final, es que *“a nivel de las empresas estatales del sector de la energía, la propuesta es transformarlas en entidades netamente empresariales”*.

Y entonces empezamos a ver cómo aparecen otros elementos: *“gobernanza de las Empresas Públicas”, “entidades netamente empresariales”*. Y se empieza a divisar cómo hay algo que trasciende la discusión puntual sobre la contabilidad

del déficit fiscal, y forma parte de un sistema de reglas más grande, para el cual vale la pena introducir el concepto central del tercer bloque: la Santísima Trinidad de las Empresas Públicas.

La Santísima Trinidad de las Empresas Públicas

La Santísima Trinidad es un concepto bastante complejo de la Iglesia Católica, el dogma central sobre la naturaleza de dios. En el fondo, es una solución filosófica para un problema político, que era cómo la Iglesia Católica incorporaba al cristianismo, cómo incorporaba a los cristianos. Nótese que no era un problema sencillo, porque debía incorporarse la posibilidad de adorar a Jesucristo sin romper la idea de ser una religión monoteísta, una religión de un único dios.

La solución que consiguen, es plantear que en realidad dios es uno y tres al mismo tiempo, dios es el padre, el hijo y el espíritu santo. De esta forma se tornan compatibles la adoración a dios y a Jesucristo. Esta solución, que se da en los Concilios de Nicea y de Constantinopla en el siglo IV de nuestra era, me parece que es un concepto interesante para pensar las Empresas Públicas en el Uruguay hoy. Porque las Empresas Públicas -y acá entro directamente a la discusión de “rol” que encabeza el título de esta jornada- son empresas comerciales (como se planteaba en la cita que leímos recién del equipo de Paganini), agentes de desarrollo (un aspecto que tiene varias dimensiones, Judith Sutz hizo una muy buena apreciación en el aspecto de desarrollo de ciencia y tecnología en este mismo webinar) e instrumentos de política macroeconómica (pensemos por un momento el peso que tienen las Empresas Públicas en la inversión, la inflación, el déficit fiscal). Son una y tres al mismo tiempo.

Este triángulo genera grandes tensiones en la discusión sobre Empresas Públicas. Y tiene además asociado una especie de mecanismo de contrapesos que, aunque parezca algo un poco metafísico, provoca que cuando se tira mucho de una punta del triángulo, los contrapesos aparecen para corregir este movimiento.

Hay varios contrapesos en el sistema. Uno por ejemplo es la sostenibilidad inter-temporal, o di-

cho en criollo, que no se fundan las Empresas Públicas. Si uno abusa de las Empresas Públicas como instrumentos de política macroeconómica, o como agentes de desarrollo, puede desatender la dimensión de empresa comercial y tener que recapitalizarlas en caso de un deterioro patrimonial muy grande.

Otro mecanismo de contrapesos es la contabilidad pública, que también opera en este sentido. Lo que está de fondo en definitiva, es que si uno utiliza a las Empresas Públicas como parte de su mecanismo de política fiscal, lo que te responde la contabilidad pública es: entonces mételo adentro del resultado fiscal.

Si uno hace el ejercicio de leer el Manual de Estadísticas Fiscales del FMI y los documentos relacionados a la incorporación de las Empresas Públicas en el resultado fiscal a la luz de la Santísima Trinidad, puede comprender mucho mejor su estructura y sus definiciones conceptuales.

De esta forma entramos de lleno en la tercera paradoja que quería mencionarles:

Paradoja 3: *Caminos más “desarrollistas” pueden introducir elementos que limitan a las Empresas Públicas, y caminos más “privatizadores” pueden generar espacios de mayor libertad.*

La discusión de fondo cuando hablamos del “rol” de las Empresas Públicas, me parece que es, en esencia, esta discusión.

Como verán, entramos por el lado de la inversión, pasamos por la discusión contable y llegamos a la discusión del rol de las Empresas Públicas, la Santísima Trinidad y sus mecanismos de contrapesos y restricciones automáticas.

Es en este marco que me parece interesante plantear que la pregunta fundamental, para quienes vemos a las Empresas Públicas como agentes de desarrollo, para quienes “defendemos” a las Empresas Públicas, es cómo conjugar estas tres facetas de forma óptima. Y entender cómo operan los sistemas de contrapesos.

El libro de las revelaciones: el presente y el futuro

El libro de las revelaciones es el último capítulo del Nuevo Testamento, es la revelación de San Juan. Es el único libro de carácter exclusivamente profético, el que anuncia el apocalipsis. Yo no creo que venga el apocalipsis, pero me parece que es interesante dedicar este último bloque a pensar cómo vemos el presente e imaginamos el futuro inmediato.

Quisiera hacer una nueva aclaración. Yo estoy introduciendo estas nociones de complejidad porque creo que más o menos los que estamos conversando en este seminario, tenemos cierta base conceptual en común, por algo participamos de estos seminarios en defensa de las Empresas Públicas. Creo que en el tema de Empresas Públicas hay grandes bloques conceptuales en Uruguay, que tienen sus importantes diferencias entre sí. En este marco, quizás estoy dando un montón de cosas por obvias, porque mi intención es meterme en las rendijas de la complejidad para enriquecer la discusión y que no sea una ponencia de Peñarol contra Nacional.

En este marco de complejidad, me interesaba presentarles a la Santísima Trinidad y a las tres paradojas, y también agregar otros elementos.

Quería agregar que estamos viviendo un contexto determinado, diferente al de otras épocas históricas.

En primer lugar, hay un fin del ciclo progresista.

En segundo lugar, yo estoy viendo un fin o un agotamiento del ciclo de modalidades alternativas de inversión. La utilización de fideicomisos, sociedades anónimas, *leasing*, ha generado un salto cualitativo que hace que las calificadoras de riesgo, los organismos internacionales y otros organismos, digan: bueno, esto que está creciendo ya no es marginal, y en definitiva todos son pasivos que hay que tener en cuenta. Quizás no sean pasivos financieros, pero son pasivos y pueden comprometer la sostenibilidad intertemporal. Entonces el uso de estos mecanismos se empieza a apagar. Si queremos, desde el punto de vista dialéctico, el avance cuantitativo ge-

nera un salto cualitativo, sobre el cual comienza a operar un sistema de restricciones. En las PPP hay un proceso similar. Uruguay alcanzó ya el tope de PPP en términos de gasto anual, que es de medio punto porcentual del PIB por año en pago por PPP. En Europa también pasó la ola de las PPP. El último informe del European Investment Bank plantea que el año 2019 terminó con el menor uso de PPP desde 1996.

En tercer lugar, estamos en un período de fuerte aumento de los déficits fiscales debido a la crisis que las medidas de mitigación de la pandemia han generado.

En este contexto me parece que la pregunta central de cara al futuro es: ¿cuál es el camino para el desarrollo de infraestructura y cómo se combina esta búsqueda con la defensa de las Empresas Públicas?

En este marco quería incorporar elementos para la elaboración de una respuesta, en torno a dos bloques de conceptos.

Para abordar el primer bloque conceptual, hay que comprender algunas complejidades, por lo menos en tres dimensiones. La primera, la que estuvimos desarrollando: la Santísima Trinidad, la tensión entre las tres puntas, el sistema de contrapesos que existe.

La segunda, otra tensión que existe -que es además una discusión muy importante en economía- entre discrecionalidad y reglas, que voy a mencionar sólo a nivel de titulares. ¿Qué aspectos de las reglas de juego de las Empresas Públicas debe basarse en reglas? ¿Qué aspectos deben dejarse con mayor discrecionalidad? ¿Cuál es el equilibrio óptimo? ¿Más reglas significan menor libertad? ¿Discrecionalidad es sinónimo de libertad? Si bien es una discusión que se da sobre todo en política monetaria, entiendo que es también aplicable al caso de las Empresas Públicas.

La tercera dimensión es comprender que existen dentro del gobierno actual diferentes visiones. A pesar de que hay un bloque ideológico determinado y es diferente al de los gobiernos anteriores, hay actualmente una coalición de gobierno

en la que conviven diferentes visiones. A nivel parlamentario, lo podemos ver por ejemplo en el caso de la desmonopolización de ANCAP, un artículo importante, de los más radicales, que estaba dentro de la LUC y que terminó siendo retirado y que es un ejemplo en donde uno percibe que no hay un bloque homogéneo, que hay diferentes visiones.

A nivel del Poder Ejecutivo tampoco hay visiones exactamente iguales entre los diferentes actores (OPP, MEF, ministerios sectoriales). Por ejemplo, no creo que Isaac Alfie, director de OPP, tenga la misma visión que Omar Paganini, Ministro de Industria y Energía. Uno proviene de una tradición, por llamarle de alguna manera, de una derecha de gestión pública y de pensamiento macroeconómico; el otro viene con una concepción liberal más académica, de la Escuela de Negocios de la Universidad Católica, del Observatorio de Desarrollo Sustentable. Son abordajes bien diferentes.

Para volver un momento a la Santísima Trinidad, si uno aplica el triángulo a esta configuración de gobierno puede imaginarse a los jerarcas en diferentes vértices del diagrama: a Alfie en el vértice de instrumento de política macroeconómica; a Paganini en el vértice de empresa comercial. Esta diferencia en el encare no es menor y probablemente genere discrepancias y discusiones en el seno del gobierno.

El segundo bloque de elementos, que me parece que es un pequeño giro que se puede dar al plantear las discusiones, es encarar algunos temas aprovechando aspectos de la propia retórica planteada por el gobierno, a pesar de que *a priori* puedan ser percibidos como perjudiciales para las Empresas Públicas. Les voy a dar algunos ejemplos en esta línea.

Primero, el caso de la regla fiscal y su relación con el sesgo anti inversión pública que mencioné, me parece que es uno que puede ser interesante. Incluso vale indagar sobre las contradicciones entre las pautas de la OPP con respecto a la inversión de las Empresas Públicas y la lógica de la regla fiscal, su espíritu fundamental, su objetivo central. Hay de fondo una discusión con respecto a las Empresas Públicas y su relación

con la política macroeconómica que es interesante y que puede encontrarse también mencionada en la presentación de Reto Bertoni en la primera jornada de este webinar.

En segundo lugar, quisiera mencionar el tema de gobierno corporativo, que si bien en su génesis tiene un espíritu privatizador, puede ser utilizado en algunas discusiones en defensa de las Empresas Públicas. Esta discusión de gobierno corporativo tiene ahora este título nuevo, pero no es nueva. Cuando escuchaba a Bertoni y la historia de creación de las Empresas Públicas, creo que hay algo del espíritu del constituyente cuando crea los entes autónomos y los servicios descentralizados y dice que los entes industriales y comerciales del Estado tienen que estar ahí, dentro del Estado pero en un lugar más alejado del gobierno central. En definitiva es una discusión muy similar a la que se plantea en la retórica del gobierno corporativo. Dentro de la retórica que trae el nuevo gobierno, se pueden por ejemplo analizar las designaciones de los directorios de las Empresas Públicas y de las unidades reguladoras. Y sobre eso uno encuentra incoherencias importantes dentro de las decisiones del gobierno. Pienso en cuatro dimensiones: el componente ético (que Luis Bértola mencionaba también en el primer webinar), la politización en la definición de los directorios, el pasaje de directores de empresas privadas a Empresas Públicas o el pasaje de directores de empresas privadas a unidades reguladoras. Estos elementos de retórica de gobierno corporativo se chocan con el esquema de designaciones de directores que ha desarrollado el propio gobierno.

En tercer lugar, el rol de la regulación (o las regulaciones) es un tema muy relevante. Me parece que no hay que negar la regulación, sino discutirla, que es lo que va a hacer Jorge Molinari a continuación de mi presentación, mucho mejor de lo que yo podría hacerlo.

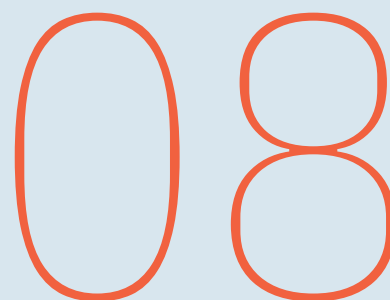
Desafíos y oportunidades a partir de la regulación de empresas y servicios públicos

¿Agentes comerciales o palanca de desarrollo?

Jorge Molinari

Sobre el autor:

Es Economista, Docente de la FCEA de la UDELAR en el Curso de Economía del Uruguay. Trabaja en UTE en Gerencia de Análisis Tarifario. Trabajó en el Equipo de Coyuntura del IECON y en el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT.



Desafíos y oportunidades a partir de la regulación de empresas y servicios públicos

¿Agentes comerciales o palanca de desarrollo?

Esta intervención no es académica, básicamente va a tener la perspectiva de un trabajador de UTE, de alguien que por lo tanto no ve desapaionadamente estos temas. Y ahí incorporo a Beno Ruchansky -presidente de UTE en 2005-2010- porque en buena medida el poder opinar hoy sobre estos temas, está dado a partir de su invitación a participar en el equipo de Presidencia de UTE, que fue una experiencia realmente muy interesante y con un conjunto de desafíos bien importantes. Y también con algún sesgo a mi otra actividad como docente de la Universidad, sin comprometer obviamente la opinión de ninguna de las dos organizaciones, ni de ninguna de las actividades que desarrollo.

Un primer tema que me llamó la atención y que está planteado ahí es el nombre del seminario como defensa de las Empresas Públicas.

En realidad me generó primero una reacción como de rechazo el término “defensa”, porque uno no defiende cerradamente el estado actual de las empresas, sino que lo que parece más útil es la defensa del instrumento Empresa Pública como herramienta de desarrollo.

Ahora bien; si uno mira la realidad, parte de la utilización del término defensa, puede estar asociada a que estamos ante un fuerte ataque a la función pública. Primero, dentro de un discurso relativamente técnico o con ribetes técnicos, hay afirmaciones que no tienen ningún asidero empírico. O sea, que no tienen ningún componente que uno pueda decir: tiene algo que ver con la realidad. En particular, vemos cómo algunas afirmaciones con un fuerte contenido ideológico, se mezclan dentro de un discurso relativamente

técnico. Por ejemplo, la Ley de Urgente Consideración se plantea que la participación de las Empresas Públicas en mercados competitivos, ha mejorado su funcionamiento. Y en eso incluye a la generación de energía eléctrica. Y el componente de generación de energía eléctrica que uno podría decir que está en competencia o que fue al mercado spot por ejemplo, nunca superó el 5% del total de la energía generada en el último período.

Asimismo, en un documento que se difundió hace poco, de reforma de las Empresas Públicas, se hace esta afirmación: *“cambios regulatorios operan en forma más eficiente, como en el caso de la desmonopolización de la generación eléctrica. Y eso ha permitido el desarrollo de la energía eólica”*.

Bueno, analicemos esta afirmación referida a la desmonopolización de la generación de energía eléctrica. Más que la desmonopolización, su declaración de que no es servicio público, data de 1977, de la Ley Nacional de Electricidad. Y bajo esa lógica y bajo esa mecánica, estuvimos más de veinte años sin invertir un peso en la generación. Con lo cual difícilmente se puedan hacer afirmaciones de este estilo. Por otra parte, la mayoría del desarrollo de energía eólica estuvo asociado no a la competencia, sino a contratos con UTE.

Otro aspecto que me parece problemático y creo que no es bueno para la discusión entre nosotros y hacia afuera, que se naturalice, son algunas de las características de las venias que han tenido los directorios. Que se manejen como resorte de cada partido, y que muchos directores hayan sido cuestionados dentro incluso de los propios partidos que los designan.

O el hecho de que se afirme que los funcionarios públicos no trabajamos, que ya lo había hecho el padre del actual Presidente y el nuevo Presidente lo vuelve a afirmar al sostener: *“le cobro impuestos a los públicos pero, no le cobro a los privados porque los privados sí generan”*. Con lo cual se infiere que los trabajadores públicos no generamos valor. Resulta preocupante que sea viable realizar estas afirmaciones sin consecuencias políticas.

Y después afirmaciones de jefes públicos que no tienen ningún correlato real y que tampoco han tenido consecuencias políticas, como por ejemplo cuando se dice que desde el retorno a la democracia no había pasado nunca que no se ajustaran tarifas en enero. Esto no es cierto, en febrero del año 2005, UTE eleva al Poder Ejecutivo una propuesta de ajuste de tarifas que es desestimada por el Poder Ejecutivo (organismo que integraba la persona que realiza la afirmación).

La otra preocupación con este término de defensa es; ¿cómo logramos incidir a partir de esta discusión en el debate público?

Lo primero que me parece importante plantear, es que es necesario que el debate no incluya solo a la gente con la cual estamos de acuerdo. Y por lo tanto, es muy importante ampliar el espectro de opiniones y de personas que participen.

Segundo; no podemos ser complacientes con las Empresas Públicas. Y es necesario hacer un análisis de las buenas y malas experiencias. Y sobre todo tener una explicación de qué situaciones están asociadas a las malas y buenas experiencias, porque eso es parte de la defensa de las Empresas Públicas, en el sentido de poder entender e interpretar cuáles son esos problemas.

Hoy tenemos un volumen de tercerizaciones muy importante en las Empresas Públicas, con malas condiciones de trabajo, con situaciones en las cuales hay una apropiación de valor por agentes que no generan valor. Y que bueno, sería importante discutirlo e incluso tener desde fuera de las Empresas Públicas, análisis vinculados a cómo es la generación de empleo público (que en muchos casos figuran como empleo privado).

Y lo otro principal es entender que para defender a las Empresas Públicas, o defenderlas como instrumento o herramienta de desarrollo, no alcanza con tener un balance histórico positivo. La discusión principal es ¿qué pueden aportar de ahora en más las Empresas Públicas en el marco de una estrategia de desarrollo si esa estrategia no existe o si la misma consiste en el debilitamiento de las Empresas Públicas? Porque esa puede ser una situación que tengamos planteada. ¿Cuál es la lógica en la cual de todas formas

las Empresas Públicas logran aportar a las políticas públicas y al desarrollo del país?

Y para eso nos parece que es clave promover dos cosas:

Uno; el análisis de los mercados en los cuales operan las Empresas Públicas. Y ahí hay elementos bien interesantes también del concepto de cadena de valor que manejaba Kreimerman. Y también hay conceptos importantes en la presentación de César Failache acerca de cómo inciden algunas cuestiones financieras en el funcionamiento de las empresas.

Para esto también es necesario que por fuera de las empresas existan estudios sistemáticos sobre los servicios públicos y sobre las empresas. En este sentido creo que ahí hay un rol a cumplir por la Universidad de la República y por los institutos de investigación.

Entonces, en esa lógica es que está planteada mi intervención. En la lógica de decir bueno, ¿cuál va a ser el aporte de las Empresas Públicas?

Primero voy a abordar una mirada de largo plazo, después el tema regulación, después el relacionamiento gobierno central-Empresas Públicas, y como síntesis, la complejidad de las Empresas Públicas y una pequeña reflexión.

Repaso histórico

Lo primero en términos de gobernanza, es plantear que en la experiencia de América Latina no existe una conclusión respecto a cuál es la mejor opción, aún en el período de mayor auge de las Empresas Públicas, en los '70, si bien existe un conjunto de enseñanzas y aprendizajes de cómo se logró que se expresaran las tensiones de su funcionamiento, no existe un modelo de gobernanza que emerja como superior a otros con claridad.

Entonces cuando uno analiza ese proceso, lo que entiende es que hay por un lado necesidad de ver el contexto del modelo de desarrollo y cómo articula con los modelos de planificación y con el sector de actividad; ahí hay que ver también cómo incide el tamaño del país (elemento fundamental en el caso de Uruguay).

Otra de las cuestiones que es necesario aquilatar de esa experiencia es; si uno mira América Latina en muchos casos la creación y el funcionamiento de las Empresas Públicas no fue parte de una estrategia deliberada, sino que generalmente fue producto de una secuencia de soluciones más *ad hoc*. Y en general, ello determina que se observe una fuerte heterogeneidad en sus desempeños a nivel de toda la región.

En ese marco, un componente relevante cuando se intenta dar coherencia a la operativa de las Empresas Públicas a nivel de cada país, es que las mismas generan una demanda muy fuerte al gobierno central y en particular en relación a la capacidad de orientar estratégicamente su funcionamiento.

Esto cambia sustancialmente a partir de los '80 con la crisis de la deuda, en muchos países las Empresas Públicas son utilizadas como instrumentos de obtención de financiamiento y como herramienta para el control de la inflación. En ambos casos estas opciones desencadenan procesos de fuerte desinversión.

Eso da un contexto favorable a las privatizaciones, que se suma al empuje del Consenso de Washington y al cambio de rol de los organismos internacionales y de financiamiento, que pasan de financiar la realización de obras de infraestructura a financiar la concreción de reformas que apunten a un rol mayor del mercado en la provisión de servicios públicos. En los '90 hay un momento relativamente clave respecto a este tema.

A fines del siglo pasado y principios de éste, con el surgimiento de gobiernos progresistas en América Latina se revitaliza todo el tema de las nacionalizaciones, la utilización de Empresas Públicas y sobre todo los procesos de inversión. En esta lógica, en Uruguay está relativamente claro que dentro de los objetivos tradicionales que conocemos de los servicios públicos, hay un objetivo vinculado a la universalización de los servicios, la calidad de suministro, etc.

Hay un hito bien interesante que es la evaluación de la CIDE en el '65. La evaluación concretiza esto del aporte al desarrollo, por ejemplo en el caso del sector eléctrico; y cómo la existencia de

una Empresa Pública permitió desarrollar el potencial hidráulico.

Después, cuando analiza los temas electricidad, combustibles, etc., en términos de cómo aportan o no al desarrollo del país y evalúa la presencia de Empresas Públicas en los sectores vinculados a la energía, concluye que es lo que permitió que la misma no fuera una limitante para el desarrollo.

Entonces acá tenemos dos componentes centrales en términos de análisis de la estructura sectorial y cómo la presencia de una Empresa Pública aporta o no en la estructura específica del sector y cómo aporta a nivel global. Pero más adelante se plantea que ese aporte hecho históricamente para que la energía no sea una traba para el desarrollo, no alcanza y plantea que es necesario mantener procesos de inversión sostenida. Y que esos procesos de inversión sostenida necesariamente tienen que estar en la lógica de una política energética con determinadas características, entre las cuales se maneja la autonomía de las empresas ejecutoras.

Y otro elemento que también es clave en la evaluación realizada por la CIDE, es la política energética y cómo la misma logra incorporar las especificidades de cada sector. A modo de ejemplo, en particular plantea la preocupación por la disponibilidad de energía eléctrica y que cuando se cometen errores en ese sentido, la corrección de los mismos implica un tiempo importante.

Evaluaciones posteriores con otros signos y otros colores más recientes -en particular las evaluaciones de CERES y la de UCU-DAL- no cuestionan este rol histórico, lo que ponen en tela de juicio es ¿qué pasa a futuro?

La lógica de la regulación

Lo primero que queremos matizar es que normalmente no se ve integralmente la regulación. No se ve que a partir de la Constitución del '67 hay toda una lógica de regulación de las Empresas Públicas, vinculada al artículo 221 de la Constitución, en la cual se establece un grado de autonomía importante y algunas restricciones en la elaboración de presupuestos y la fijación

de tarifas. Después hay leyes sectoriales específicas, como la Ley Nacional de Electricidad o la Ley de Comunicaciones.

Y también hay una lógica de unidades reguladoras que llega a partir del Consenso de Washington y del financiamiento de reformas por parte de los Organismos Multilaterales de Crédito. Ahí hay toda una discusión sobre qué es lo que aporta a nuestra realidad y sobre las motivaciones que dieron lugar a su creación. Pero que en definitiva, es claro que la misma no recoge esta experiencia previa de provisión de servicios públicos en el país, sino que corresponde a lo que Bertola denominaría en una charla anterior, modelos ideales.

Entonces la gran pregunta vinculada a esto es: ¿cuáles son las señales que surgen para la gestión cotidiana de las Empresas Públicas en Uruguay a partir de la articulación de estas lógicas regulatorias relativamente distintas?

Si uno profundiza por ejemplo en la lógica de Empresa Pública a partir de lo establecido en la Constitución, va a encontrar toda una dinámica de cómo se elabora el presupuesto y de cómo se elaboran las tarifas. Hay una participación fuerte del Poder Ejecutivo y entran en tensión las capacidades tanto de la Empresa Pública como del propio Ejecutivo en su elaboración.

Y en la lógica de las unidades regulatorias, básicamente lo que está en juego es un modelo ideal, en el cual se plantea la promoción de la competencia como elemento central. Pero no hay consideraciones especiales respecto a todas estas disquisiciones mencionadas ni a las restricciones a la inversión pública.

Es más; muchas de las políticas que se han aplicado se han colocado dentro de este marco por la vía de la excepción, por ejemplo todo lo vinculado a los temas sociales.

Ahora bien; si uno quiere poner este debate en términos más académicos, tiene un vector de la experiencia de las Empresas Públicas en América Latina, que es el vector vinculado a la experiencia que se planteó en la época de auge de las Empresas Públicas.

El vector vinculado a estos planteos de reforma sobre la base de plantear el mecanismo de mercado como referencia, que tuvo un impacto muy fuerte en 2001 y ahora en 2019 se vuelven a plantear.

Y tiene algunas realidades y experiencias interesantes a considerar, como la experiencia de EDF de Francia. Allí el razonamiento implícito para definir las características de la regulación fue -citando a Boiteux-: *“Donde puede jugar la competencia, el papel de la regulación consiste en hacer que juegue de la mejor forma posible. Pero donde la competencia está excluida (es el caso de los monopolios naturales), el papel del regulador no consiste en mejorar el juego de la competencia sino de sustituirla. No se parece, y debe rechazarse con fuerza cuando no se diferencian estos dos papeles. Porque sustituir la competencia significa fijar los precios, o al menos limitarlos en su extrema diversidad, en un caso se trata de hacer funcionar el mercado de la mejor forma posible y el otro de reemplazarlo. Este último caso exige del regulador un conocimiento profundo de la empresa regulada, lo que no es fácil en una empresa común y se transforma en acrobático en el caso excepcional de la electricidad. La única forma de saber todo sobre una empresa regulada es estar al frente de la misma (esa era mi función cuando era el director general, el regulador de tarifas de EDF, bajo el control de un consejo de administración compuesto por un tercio de representantes de los usuarios, un tercio de representantes del personal y un tercio de representantes del Estado), todo ello además bajo la supervisión del Gobierno. El nuevo modelo ha conducido a externalizar al regulador, con la certeza de que estará menos informado, pero será más imparcial. Esta situación merece una mayor discusión (...) Este sistema funciona muy bien durante 50 años, y uno comienza a darse cuenta que no era tan malo”*²⁰.

Esas son tres dinámicas que nos parecen muy interesantes para la discusión y que estaría bueno profundizar. Después el otro aspecto que nos parece importante destacar es que normalmente se maneja el tema de la gobernanza de las Empresas Públicas solo desde las Empresas Públicas. Y no se problematiza cómo funciona el gobierno

20. Esta cita es del Prefacio del Libro Energía, Economía y Políticas de Hansen y Percebois (2014), fue escrito por Marcel Boiteux quien fue durante años Director General de EDF.

central y cómo define objetivos. Uno podría pensar primero cómo funciona ese gobierno central, cómo define objetivos para las distintas Empresas Públicas y cómo esos objetivos se transforman en incentivos para la empresa.

En esa lógica, debe evaluarse cómo es esa articulación entre el gobierno central y la Empresa Pública. Muchas veces se asume una visión relativamente simple de cómo se da esta interacción y no se visualiza que en definitiva, interactúan distintos agentes, con objetivos no necesariamente convergentes.

Se tiene por un lado cómo se expresa ese carácter de propietario del Estado vía los distintos agentes integrantes del Poder Ejecutivo y los Directorios elegidos a partir de la propuesta del Poder Ejecutivo y con venia parlamentaria. El gran desafío es, cómo lograr una acción coherente de los mismos que se exprese en objetivos estratégicos y operacionales claros para la gestión de las empresas. Esto a su vez, tiene la complejidad del relacionamiento de cualquier propietario con quienes gerencian la empresa (lo que habitualmente en la literatura se identifican como problemas de agencia).

En este caso hay un tema bien relevante y es que los gerentes son relativamente permanentes. O sea, tienen más tiempo de gestión que los propietarios, si visualizamos como representantes de los propietarios a los elencos de los Ministerios, (sobre todo Ministro y Subsecretario) y a los Directorios de las empresas.

En este sentido hay un conjunto de variables que pueden ser útiles para el monitoreo de la gestión, pero la historia muestra que en el grado de adhesión a la gestión de las empresas de servicios públicos, hay una variable de cierre que es fundamental, y es la calidad del servicio; o sea el desempeño de la empresa y la satisfacción de los usuarios.

Una dimensión que es central en el análisis, es el horizonte temporal de los distintos decisores; cuando no se logran definir políticas sectoriales y objetivos estratégicos y operacionales claros, surge un conjunto de tensiones respecto de cuáles son los objetivos a priorizar en la gestión coti-

diana. Cuando esas tensiones se expresan -y así lo indican distintos estudios de caso de América Latina- se ve que se priorizan cuestiones de corto plazo, que terminan primando objetivos de corto plazo.

Y esto es uno de las peores situaciones para las Empresas Públicas. ¿Por qué?, porque normalmente en los sectores de actividad de los servicios públicos, el volumen de capital invertido es relativamente importante. Y en esos casos, es necesaria siempre una mirada de mediano y de largo plazo.

Entonces, resumiendo esta parte, al analizar a las Empresas Públicas, uno encuentra una situación relativamente compleja donde confluye el rol del empresario y el rol del organismo gubernamental. Tiene toda la complejidad en la cual se separa la gestión del propietario y es lo que se expresa acá como la relación principal agente. A su vez, en la experiencia de América Latina, ante la carencia de otros instrumentos, las Empresas Públicas han sido utilizadas como herramienta de política económica de corto plazo para contribuir, por ejemplo, con el control de la inflación.

Asimismo, la actuación de las Empresas Públicas tiene relevancia muy fuerte en los procesos políticos partidarios y en los procesos políticos globales.

¿Qué es lo que implican estos elementos indicados previamente? Que en la gestión de las Empresas Públicas, en muchos casos es difícil especificar los objetivos de la gestión en relación o en comparación con lo que sería una empresa privada, en la cual claramente el objetivo está asociado a la búsqueda del beneficio.

Algunas reflexiones

La primera reflexión está vinculada a lo saludable que es que se revitalice el debate sobre las Empresas Públicas y los servicios públicos. A nivel internacional, y hay trabajos concretos del TNI, de Chavez y de Torres de 2013, muchas veces se ha puesto como modelo de regulación para los sectores de servicios públicos, la regulación del sistema financiero. En 2008 hace crisis a nivel global la regulación el sistema financiero. Se toman un conjunto de medidas impensadas

previamente, como el rescate de algunas instituciones financieras. Y ese análisis y el sistema financiero que emerge luego de la crisis de 2008 no ha sido, para nuestro gusto, suficientemente profundizado.

Para el caso de Uruguay, hay un elemento del debate que es central. Luego de 15 años en los cuales se fortaleció mucho la inversión pública, hay que analizar un elemento no menor y es cómo esa inversión pública redundó en beneficio de toda la sociedad o de algún sector en particular.

Estamos hablando de la inversión en generación eléctrica, en redes eléctricas. Pero también de la inversión en telecomunicaciones. ¿Y en qué contexto se da esto? En un contexto de cambio tecnológico y de aceleración de esos cambios. Nuestra capacidad de asimilarlos en términos de elaboración de teoría, o de mejorar nuestras instituciones, va mucho, pero mucho más lento. Entonces ahí hay un desafío importante.

Y después de las otras dos cosas que planteamos, resalto alguna: lo del modelo de gobernanza, que no hay una visión ideal. Pero que las visiones necesariamente tienen que incorporar las tradiciones de nuestro país y sus características.

Hay un elemento que no se maneja habitualmente en esto, que es el horizonte temporal relevante para una Empresa Pública. Ha habido una preponderancia de objetivos de corto plazo que muchas veces cuestiona el cumplimiento de los objetivos sustantivos de las Empresas Públicas. Por ejemplo; en el día de hoy se plantea la necesidad de una gestión técnica de mejorar la gobernanza pero, se incorpora una pauta presupuestal que es igual para todos los organismos y que incluye una reducción de inversiones, una reducción de gastos sin ningún criterio económico más que el de reducción del gasto.

Entonces, son debates que hay que dar y que hay que plantear.

En este rol hay un componente relevante de necesidad de evaluar el desempeño y cómo se generan esos indicadores. Y también hay un rol de las agencias reguladoras en términos de tener una referencia vinculada a la calidad de servicio, a temas de seguridad de abastecimiento y a temas de precios.

Políticas públicas y
servicios de calidad

El rol y el valor de las Empresas Públicas

María Simon

Sobre la autora:

Es Ingeniera Industrial; desde 1993 es Profesora Titular Grado 5 del Departamento de Telecomunicaciones del Instituto de Ingeniería Eléctrica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República. Fue, además, directora del Instituto de Ingeniería Eléctrica y Jefa del Departamento de Telecomunicaciones del mismo. Se desempeñó como Decana de la Facultad de Ingeniería desde 1998, siendo reelecta en el año 2002. Fue presidenta del Directorio de ANTEL durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez y Ministra de Educación y Cultura. En marzo de 2015 fue electa nuevamente Decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República.

09

Políticas públicas y servicios de calidad

El rol y el valor de las Empresas Públicas

Desde hace mucho tiempo pienso en las Empresas Públicas en Uruguay, en ese particular rol que desempeñan y también en el enorme valor que tienen para los uruguayos. Es sobre esto a lo que me voy a referir, y sobre todo a su valor para expresar políticas públicas o llevar a cabo políticas públicas.

Voy a hablar del valor, en qué reside el valor de las Empresas Públicas y del tema de las inversiones, y lo voy a relacionar con mi propia experiencia a partir de mi participación en los gobiernos del Frente Amplio y con los supuestos del Estado uruguayo.

Empezando por el rol de las Empresas Públicas, me gustó mucho lo que expuso Fernando Esponda, como una trilogía o trinidad de roles, que efectivamente tensionan mucho el accionar de las empresas. Diría que el principal componente del rol de las Empresas Públicas es dar un servicio público: de la electricidad, del agua potable, de las telecomunicaciones.

Y por ese carácter de servicio público y por su tamaño, creo que en Uruguay es mejor que estén bajo el control del Estado y que sean brindados por Empresas Públicas.

Ahora bien, hay servicios públicos que no son dados por Empresas Públicas. Por ejemplo, el transporte urbano, el transporte interdepartamental, o el gas de cañería. Son claramente servicios públicos que están dados por empresas privadas.

¿Qué es lo que pasa? Cuando están dados por privados, es más necesaria una regulación y una regulación más activa. Y a la regulación en el caso de un servicio público, hay que cambiarle un poco las palabras, no es defensa del consu-

midor, sino más bien defensa del ciudadano. Porque muchas veces la gente, cuando habla de regulación, la vincula inmediatamente a la defensa del consumidor. Por ejemplo, es el modelo neozelandés.

Y hasta cierto punto, está bien. Pero en nombre de eso, se defiende a la competencia, cosa que no siempre es favorable para el ciudadano. Es decir, hay servicios públicos dados por privados, pero la legislación y la regulación tienen que ser mucho más fuertes y no siempre son exitosas.

En Europa, en que las telecomunicaciones cambiaron masivamente de público a privado, se notó una desatención a los sectores menos favorecidos, que son los que le dan menos ganancia a la empresa. Las empresas que dan servicios públicos en algunos lados ganan y en otros pierden. Hay mucha gente que sostiene que cualquier servicio puede ser ofrecido igual con empresas privadas. Por ejemplo se hace una subasta (se le dice a veces subasta inversa) en la que el Estado paga para que una empresa privada dé un servicio en una zona o en un núcleo de población donde no es rentable. Y le paga a la empresa que lo da y se lo otorga a la que cobra menos. Por eso se le dice subasta inversa. Pero se ha comprobado que la calidad de servicio no es óptima ni mucho menos.

Entonces el servicio público, sobre todo estos grandes servicios públicos, que requieren grandes inversiones, tienen un tamaño en el Uruguay que es adecuado para una Empresa Pública. No en vano, cuando en Estados Unidos se divide la compañía Bell -que se llamaron después las 'Baby Bells'- el tamaño que se consideró razonable para que las chicas fueran viables, es mucho más grande que la cantidad de ciudadanos que tiene Uruguay.

El rol de generar políticas públicas

El otro rol que quiero resaltar tiene que ver estrictamente con las políticas públicas. Se puede también hacer políticas públicas sin Empresas Públicas, pero es muchísimo más difícil. Quisiera saber si sin un ANTEL pública, sin una empresa pública de telecomunicaciones se hubiera llevado cabo el Plan Ceibal. Y menos a la velocidad a

la que se hizo. De hecho hay empresas privadas que han dado conectividad a escuelas o instituciones así, pero esa acción es más comparable a la beneficencia, que al servicio público. El servicio público es al que todos tienen que tener derecho, no es un favor. Además, para el ciudadano es importante ser titular de un derecho. A pesar de que tiene que pagar, la gente quiere formalizarse porque entonces es titular de derecho. Si tiene un problema tiene cómo reclamar, tiene una constancia de domicilio. Es decir, son elementos que integran.

Y sobre la expresión de las políticas públicas, me gustaría también darla en otros ejemplos: en electrificación rural, en la producción de UTE, en la producción de agua potable en lugares donde no es económico, en el Plan Ibirapitá, en la conexión a la electricidad en las zonas de informalidad... Y a esto quiero volver al final, sobre algunas características del servicio público.

También dentro de sus roles, la Empresa Pública tienen que ganar dinero para poder invertir. Y eso tiene que ver con el rol de empresa comercial. Veamos el ejemplo de VERA y sobre lo que hay en la Ley de Urgente Consideración sobre VERA. Creo que en los contenidos reside hoy gran parte del negocio de las telecomunicaciones y ANTEL no debe abandonarlo, porque tiene que ganar para poder dar el servicio donde no es rentable. Es decir; para mantener su equilibrio, porque ANTEL no recibe fondos del Estado, al contrario, se los proporciona.

Incluso dentro de sus roles figura, aunque no parezca tan claro, el apoyar a la equidad entre las personas a través de un servicio público bien dado. Está apoyar a la educación y apoyar a la cultura. Por esa doble finalidad es que creo que ANTEL debe mantener ANTEL VERA. Está bien que lo desarrolle y lo promueva, porque está relacionado con la cultura. Y porque además en el contenido es que reside gran parte de la ganancia, en el mero transporte de la información hay poca ganancia.

Ese triple rol de ANTEL es bastante fatal. Y cuando uno lo cuenta, la gente se asusta. Porque tiene que dar ganancia, tiene que dar un servicio público, ser agente de desarrollo y verter fondos

al erario. Pero además, está en competencia dura con empresas que son unas 200 veces más grandes que ella.

Pero habría otras cosas que hacer, por ejemplo del punto de vista de coordinar Empresas Públicas con desarrollo territorial. O con desarrollo de ciertas tecnologías que en este momento son mixtas. Por ejemplo las redes inteligentes que está introduciendo UTE se apoyan en las telecomunicaciones directamente. O se pueden ver temas de combustible entre UTE y ANCAP, porque si nos volcamos hacia la movilidad eléctrica, cosa que es muy deseable, eso no tiene por qué ir en contra de ANCAP. Se puede pensar, se debería pensar como un negocio complejo. La energía se comercializa y se gasta de otra manera. Entonces combinar Empresas Públicas me parece muy importante.

El valor de las EEP

Otro aspecto al que le quisiera dar un momento, es en qué reside el valor de las Empresas Públicas. Sin duda valen mucho, por el patrimonio material y humano, y por la cultura empresarial que tienen.

Pero la verdad -lo puedo decir porque fui integrante de un directorio-, los directorios a veces no somos tan estupendos. Y hay directorios bastante difíciles, cuando en ellos se integra a políticos que han fracasado en otras áreas de la vida. A veces, y en distintos períodos, se han usado los directorios de las Empresas Públicas, como un lugar para quien por ejemplo no ganó una Intendencia o no ganó un lugar en el Parlamento. Entonces los directorios no somos tan maravillosos. Los gerentes, hay gerentes bárbaros por supuesto pero, tampoco diría que son necesariamente maravillosos.

Pero la Empresa Pública en su conjunto, sí es bastante maravillosa. Y lo es por el aprecio que la gente le tiene y por esa vocación de servicio público que va más allá de directorios y de gerentes, salvo algunas excepciones. Por eso el valor más grande es inmaterial y es el aprecio y la expectativa que los uruguayos tienen sobre las Empresas Públicas.

Importancia de la inversión

El otro punto importante del que quería hablar, es el de las inversiones. Efectivamente en las Empresas Públicas las inversiones juegan un papel fundamental. Por ejemplo, en la Universidad el componente salario del presupuesto es de un 85% más o menos. Eso pasa en todas las universidades del mundo, porque se dedican a una tarea intelectual y lo principal es pagarle a la gente. En ANCAP, el grueso está en los gastos, porque compran petróleo. Cuando hablo de presupuesto hablo de sueldos, gastos e inversiones. Pero el gasto hay que hacerlo bien porque además es estratégico. El petróleo se compra, se almacena, es bastante complicado y no hay que quedarse sin petróleo. En UTE está más o menos mezclado entre gastos e inversiones. Pero en ANTEL, es fundamentalmente la inversión lo que pesa más, porque ANTEL lo que gasta es poco, es en transporte, energía eléctrica sí pero, lo fundamental son las inversiones. Y ese es un juego de altísimo riesgo, porque la tecnología es muy cambiante.

Hay que invertir constantemente y hay que invertir bien. Me contaba Pivel Devoto que cuando fue director de la Biblioteca Nacional, alguien una vez le mostró un llamado a licitación y le dijo: mire Pivel qué barato esto. No, dice, barato no, mire que el Estado uruguayo es pobre y no puede comprar dos veces.

Eso vale para el Estado en general. El Estado tiene que hacer buenas inversiones porque tiene que dar un servicio público. El riesgo es mucho mayor cuando se invierte poco, que cuando se invierte mucho. En estos tiempos se ha cuestionado la sobreinversión de algunas empresas. Por ejemplo de haber invertido demasiado en fibra óptica o en generación eléctrica. Y el riesgo de sobreinversión es muy limitado, pero en el caso de la subinversión puede redundar en que el servicio no pueda darse. Y el costo de no dar un servicio público es muy alto.

Pongo un ejemplo que evidencia la importancia de invertir: ¿Qué tal con la pandemia? ¿Qué me dicen de la conectividad con fibra óptica? ¿Cómo lo hubiéramos llevado sin conectividad? ¿O cómo lo hubiéramos llevado sin la electrificación que tenemos? Esas cosas se notan a la larga.

No invertir es una de las maneras clásicas de fundir a una Empresa Pública. Hay dos maneras clásicas. Una es no invertir, entonces el servicio va bajando de calidad: hay más apagones o hay más fallas en la comunicación o hay más cortes de agua. Tomen como ejemplo el ferrocarril. Hace mucho tiempo, no lo conocimos directamente, pero en algún momento era muy bueno. Después fue andando cada vez peor. Y después en algún momento se dice: este servicio es malísimo, hay que dárselo a privados. Es una receta para fundir una Empresa Pública.

La otra receta, que la veo con preocupación, es la restricción de personal, porque el trabajo hay que hacerlo. Y entonces, si no se puede contratar personal, se termina o bien contratando personal mediante otros institutos, otras formas, como contratando a través de tercerizaciones. O aún peor: tercerizando el proyecto entero y sacándole entonces el control del Estado.

En el caso de UTE creo que la cosa es bastante distinta, porque UTE conservó la llave de la transmisión. E hizo contratos, que serán juzgados con criterios económicos de distinta manera, pero logró que se hiciera una inversión. Y además UTE conserva la llave para regular, y el Estado en definitiva a través de UTE o de URSEA, conserva la llave para regular.

En el caso de la fibra óptica es una inversión muy fuerte, que es de todos los uruguayos y que se pondría al servicio de que otros ganen y, eventualmente, de finalidades que no cumplen con objetivos culturales, ni de democracia, ni de información plural, ni de todas esas virtudes que los servicios públicos deberían conllevar.

Es bravo, además, ese tema de que si el Estado invierte, empeoran las cuentas nacionales. Al final lo que a uno le plantean es que hay que salir bien en la foto y en la foto el Estado tiene que dar superávit y no déficit. Ese “salir lindo en la foto”, por así decirlo, no debería ser un freno y deberían entonces llevarse las cuentas de otra manera, porque la inversión también es un activo.

Estas cuestiones están en la discusión, aún cuando hayan salido en este momento de la Ley

de Urgente Consideración²¹. Por eso quería hablar de cómo se puede venir abajo una Empresa Pública y, por lo tanto, cómo hay que defenderla.

Tampoco hay que defenderla en contra del país. Hay que defenderla por el servicio que le da al país. Y hay que defenderla, o instalar una regulación. No veo mal la regulación en tanto sea una garantía para el ciudadano.

Por último quisiera volver al tema de los roles. Hay otros roles de las Empresas Públicas que no se mencionaron.

Hay un rol muy importante que es bancar el riesgo. Las inversiones de riesgo en el mundo, no sólo en Uruguay, en Estados Unidos por ejemplo -que se supone que es un país muy liberal- están respaldadas por el Estado. El que emprende con riesgos es el Estado o el que apoya la inversión de riesgo es el Estado.

En cuanto a bancar el riesgo, creo que a las Empresas Públicas les faltó – y lo digo con autocrítica- invertir más en investigación y desarrollo. Porque en realidad, las obras que hacemos en las Empresas Públicas casi todas se podrían tildar de prototipos. La central térmica de Punta del Tigre es la primera de esas características, de ciclo combinado, que existe en el país.

Está haciendo aplicaciones prototípicas. Y debería tener más relación con la Universidad para generar más investigación y desarrollo, porque el único observatorio tecnológico que vale es el de la investigación. No hay otro observatorio tecnológico y uno no puede estar leyendo revistas de proveedores y enterarse de la tecnología que viene. Hay gente que cree que sí, pero no. Para enterarse de lo que va a venir, hay que vincularse con grupos que estén investigando en las distintas tecnologías, que estén más adelante.

Eso estaría dentro de bancar el riesgo; innovar.

Y acá creo que habría que esperar más de las Empresas Públicas uruguayas. Y habría que esperar de repente una alianza de largo aliento con

la Universidad de la República, que es el laboratorio de investigación natural para la tecnología, para lo social, para lo antropológico, para una cantidad de aspectos que hacen a los servicios públicos. Creo que la Universidad también tiene mucho por hacer en acercarse a los tiempos y a los requerimientos de las empresas. A veces los universitarios tenemos una visión de más largo plazo, más de investigadores. Y diferimos de las expectativas de una empresa, que también tiene su cariz comercial y que tiene tiempos acotados.

De los dos lados falta; del lado de la empresa en particular han faltado más convenios de muy largo plazo. Se han hecho convenios por resultados específicos, que no está mal. Pero, como dije, creo que nos tendrían que usar como laboratorio de investigación y desarrollo – en todos los aspectos, también incluyendo a las ciencias sociales y humanas – como laboratorio de investigación y desarrollo y como asesoramiento constante.

Lo último que quería decir es que los buenos servicios públicos tal vez son las herramientas que generan mayor equidad. Son clave en la equidad.

Y las Empresas Públicas garantizan bastante esa equidad. Por ejemplo en la electrificación, que llega a bastante más del 99% de la población. O las telecomunicaciones, que incluyen siempre al menos una tarifa básica o un servicio básico de datos por la tarifa básica de la telefonía fija.

Pero hay otros aspectos en que no, en que los servicios públicos no cumplen con la condición de equidad. Por ejemplo; si el transporte público fuera realmente bueno, mucha gente no usaría el auto, con beneficios enormes para todos. Y además habría mucha gente que se sentiría con el derecho a exigir. En cambio, cuando hay servicios -disculpen que sea tan brutal lo que digo- que se asumen que son como para pobres, entonces se supone que no está mal que no sean buenos, que no está mal que sean defectuosos. Y eso degrada mucho a la sociedad.

Un buen servicio público tiene un fuerte efecto democratizador, un fuerte efecto de equidad. Y tiene un eco no menor en cuestiones de género,

21. De momento fue retirada de la LUC la propuesta de otorgarle a las empresas que compiten con Antel el uso de la infraestructura en fibra óptica generada por el Estado, debido a que existen diferencias en la coalición de gobierno respecto al tema.

que son parte de las inequidades en las sociedades, porque las mujeres están, estamos, muchas veces encargadas de tareas que tienen que ver con los servicios públicos.

Por ejemplo, donde no hay electricidad y por tanto no se tiene heladera, el proveer de alimentos se lleva gran parte del tiempo de las mujeres. Cuando no hay agua corriente... lo vi en Mozambique, de mañana bien temprano uno ve la calle llena de mujeres que van a buscar agua con un bidón de veinte litros que cargan arriba de la cabeza.

En Uruguay estamos en otro nivel sin duda, pero los buenos servicios públicos -y se podría extender a la salud, a la cultura, a los espectáculos, al canal oficial y a su rol- son un factor de igualdad y son un factor de cultura. Y tienen que atenerse a su rol.

También quería decir, porque el webinar se llama 'Desafíos y roles para las Empresas Públicas', que también hay un desafío para Uruguay en mantenerlas y hacerlas mucho mejores. No para conservarlas así quietas, sino para promoverlas y promoverse a través de sus Empresas Públicas.

Privatizaciones, resistencias
y re-estatizaciones de las
Empresas Públicas

Uruguay, un caso muy particular

Héctor Tajam

Sobre el autor:

Nacido en 1947 en Trinidad-Flores, cursó la Maestría en Economía del Sector Público (MESP) del Centro de Investigación y Docencia en Economía (CIDE AC) en México (Generación 1979-81). Desde su regreso del exilio en 1986, fue docente en la FCEyA e investigador del IECON hasta el 2005, cuando ingresa al Parlamento como diputado del MPP-FA (2005-2010) y Senador (2010-2015). Publicó diversos trabajos en el IECON y como investigador del PRIES Cono Sur (Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), publicó junto a G. Arce y J. Rocca “A quien sirven las privatizaciones – Mitos y realidades de las Empresas Públicas” (TAE 1989), entre otros. Hoy dirige el equipo de Asesoramiento, Investigación y Formación en Economía Política (EconomiaPolitica.uy).

10

Privatizaciones, resistencias y re-estatizaciones de las Empresas Públicas

Uruguay, un caso muy particular

Titulé lo que voy a presentar ahora de esa manera, porque realmente es muy particular el caso de las privatizaciones en Uruguay. Felizmente muy particular, porque dicha particularidad está asociada fundamentalmente a intentos fracasados de privatización, a instancias que desde el ámbito político y social no funcionaron como preveían y querían los privatizadores. Y voy a mostrar como antecedente lo sucedido durante la dictadura 1973-1985, porque en ese período esa particularidad también estuvo presente.

Más allá de lo trascendente y fundamental que fue la oposición popular, la resistencia y la oposición política cuando se conjuntaron y detuvieron las privatizaciones, los resultados finales también tienen que ver con contradicciones y limitaciones dentro de los propios privatizadores, que indudablemente no lograron todos sus propósitos.

En los comienzos del neoliberalismo, a mediados de los '70 del siglo XX -cuando se asoció la problemática del Estado, el intervencionismo estatal como elemento central de la disfuncionalidad capitalista de aquella época, y en nuestro continente en particular a la gestión empresarial de las Empresas Públicas- la dictadura cívico-militar uruguaya se ubicaba en ese contexto. Las dictaduras de América Latina conformaron ámbitos especiales para la aplicación de las privatizaciones y de los postulados neoliberales que las contienen. Chile fue el ejemplo más notorio sin duda y más adelante Argentina constituirá un avance muy importante en concreciones reales al respecto.

Sin embargo en Uruguay, donde la dictadura desde 1973 tuvo todo el espacio para hacer las privatizaciones que en el conclave de San Miguel se habían planificado, no hubo realizaciones concretas de importancia en sectores clave de la economía uruguaya. Vemos por ejemplo que

en el año 1974 se desconcentraron los servicios de comunicaciones de UTE (entonces Usinas y Teléfonos del Estado) creando ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), lo que no constituyó realmente una privatización. Hoy ANTEL es una de las empresas públicas más importantes del país. Luego, en 1976 se transformó el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) en Industrias Loberas y Pesqueras del Estado (ILPE), que más adelante, en los años '90, será privatizada.

Pero no hay acontecimientos de privatización importantes en esa época, pese a que contaban institucionalmente con todo a su favor. Otros ejemplos de esa escasa incidencia, son: la privatización de un ente municipal de transporte, Administración Municipal de Transporte de Montevideo (AMDET), los traspasos desde la órbita de ANCAP al dominio privado de su División de Productos Químicos y del establecimiento agroindustrial Joanicó.

Tal vez lo más notorio en tiempos de dictadura no fue en las privatizaciones, en términos jurídicos, o de traspasos patrimoniales importantes. Sino a través de otras modalidades, como transferencias, mediante las cuales el Estado se retiraba de ciertos ámbitos económicos, de ciertos espacios mercantiles, dejándole ese lugar a la iniciativa privada. Para mencionar un caso bien claro: la liquidación del Frigorífico Nacional, una institución que cuando fue creada (1928) lo fue con la intención de que tuviera participación privada, pero ésta no se produjo y al final fue sólo pública. Así, su monopolio del abasto de carne a la ciudad de Montevideo fue abolido en 1978. Esa liquidación, y la del antiguo Frigorífico Anglo (nacionalizado en 1960) también en 1978 fueron retrocesos en ámbitos económicos del Estado, que fueron ocupados, o intentaron ser ocupados, por la inversión privada²².

El verdadero golpe privatizador se planificó en los años '90, en lo que se podría definir como el cogollo principal del neoliberalismo en Uruguay, liderado por el herrerismo del Partido Nacional, el mismo sector que hoy está comandando la

22. El período de la dictadura lo hemos desarrollado en función de "¿A quién sirven las privatizaciones? Mitos y Realidades de las Empresas Públicas". G. Arce – J. Rocca – H. Tajam. Editorial TAE 1989. "

coalición de gobierno. En 1990-94 el padre del actual presidente, Luis Alberto Lacalle Herrera, inmediatamente que ganó las elecciones envió al Parlamento todo un complejo de privatizaciones a través de lo que va a constituirse en la ley N° 16.211, de octubre de 1991. Dicho proyecto de ley propuso la eliminación de los monopolios, como los seguros en poder del Banco de Seguros del Estado (BSE, creado en 1911) y la fabricación de alcoholes de ANCAP, la eliminación del ILPE, y también anticipaba la asociación con capitales privados autorizando para ello a los directivos de ANTEL, PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea fundada en 1936) y la ANP (Administración Nacional de Puertos de 1916).

La ANP, más adelante a través de otra ley, es efectivamente sacada de su ámbito casi monopolístico en la administración de los puertos del país. Y a través de un régimen libre, comienza a funcionar también el puerto de Montevideo.

Observemos lo que decía el presidente Lacalle en aquella época, dónde ya había perdido un poco los estribos, pues a pesar de tener a favor muchos elementos para la cruzada privatizadora, en Uruguay no se podían llevar a cabo, justo además cuando, al decir del Ministro de Economía, Ignacio de Posadas, regionalmente la avanzada privatizadora era muy grande. *“¡Que se termine el monopolio del Banco de Seguros para que los seguros sean más baratos! (...) Que se termine con el monopolio de alcoholes que impide a las agroindustrias primarias la elaboración del alcohol, que se enajenen aquellos entes autónomos que están mejor en manos privadas. Vamos a decir claramente que ‘El Espinillar’ tendrá que pasar a manos privadas, tendrá que privatizarse Pluna, Antel, tendremos que librar al Estado de las cosas que hace mal”.* (Discurso del Presidente Lacalle en 1990).

Entonces hubo una concertación dentro de la derecha y la Ley N° 16.211 fue aprobada en 1991. Inmediatamente el gobierno comenzó a poner en práctica su plan privatizador: liquidó ILPE, GASEBA Uruguay (del grupo francés Gaz de France) se quedará con la Cía del Gas, se concesionaron servicios de agua potable y de saneamiento en Maldonado, y en el Aeropuerto de Carrasco los servicios de apoyo en tierra a

las aeronaves. En forma paralela corría la aprobación de la ley N° 16.246, denominada Ley de Puertos, que creó el Régimen de Puerto Libre (libre circulación de mercancías) que generó un marco de libre competencia para la actividad portuaria, hasta entonces ejercida por la Administración Nacional de Puertos.

PLUNA va a ser uno de los entes privatizados, pero no totalmente, porque finalmente allí hubo una asociación con VARIG. Después de otras experiencias asociativas, este proceso tampoco terminó bien. En síntesis, de las privatizaciones de aquella época finalmente ninguna terminó como sus impulsores pensaban. El gobierno del Frente Amplio en 2005 agarró un paquete muy complicado y tuvo que liquidar PLUNA. Asimismo, después de un largo proceso de avances y retrocesos en la operativa del servicio del gas por cañería, fundamentalmente de Montevideo, no funcionó tampoco como los textos indicaban, y hoy está nuevamente dentro del sector público.

¿Qué fue lo que quedó de toda aquella ofensiva privatizadora? Como decíamos; hubo una ley para el puerto, donde se declaró el régimen de puerto libre, de libre circulación de mercancía y la ANP se retiró de la gestión prácticamente monopolística que tenía, generando un marco de libre competencia para los que ofertaban los servicios en el puerto. Y también se dio la desmonopolización del Banco de Seguros.

A fines de 1991 comienza la verdadera oposición al plan privatizador: la iniciativa popular hizo la diferencia con respecto a las restantes experiencias del continente. La izquierda se unifica detrás de la iniciativa, y la denominada Comisión de Defensa del Patrimonio y Reforma del Estado, lleva a referéndum cinco de los artículos de la ley, donde lo más importante era la defensa de ANTEL. A la par, el gobierno avanzaba en la desmonopolización de las actividades del BSE, lo que finalmente logrará mediante la ley N° 16.426, en 1993, poco después de que el Referéndum de diciembre 1992 derogara aquellos cinco artículos de la ley N° 16.211.

El artículo 6 facultaba a PLUNA a asociarse con capitales privados, lo que ocurrió en 1995 con VARIG, que se quedó con el directorio con 49%

de las acciones (PLUNA 48%), en un contrato hasta 2005.

La iniciativa popular fue muy fuerte y logró que esos cinco artículos que preveían fundamentalmente asociaciones con privados, fueran derogados, lo que implicó una marcha atrás de las principales intenciones privatizadoras de aquel gobierno del Partido Nacional. Con tan buen suceso que hoy ANTEL es de nuestras principales empresas, en el marco de los avances tecnológicos y en el ámbito mercantil en el cual ha tenido que competir con poderosísimas empresas transnacionales.

El Partido Nacional pierde las elecciones en 1994, y Sanguinetti ejercerá su segunda presidencia con el Partido Colorado. Sanguinetti no hace un esfuerzo privatizador importante, recordemos que finalmente apoyó el Referéndum. Pero a mi juicio Sanguinetti realizará la privatización más importante que ha habido en Uruguay: la privatización del manejo de buena parte del ahorro nacional a favor de las Administradoras de Fondos de Pensión, un gran bocado del Sistema de Seguridad Social.

En 1999, el Partido Colorado se mantiene en el poder, y en el año 2002, el entonces Presidente Jorge Batlle, muy a tono con el neoliberalismo herrero, encabeza otra intentona fuerte de privatización. Esta vez se intenta asociar la refinería de ANCAP con capitales extranjeros (ley N° 17.448). Y aquí nos encontramos otra vez con las particularidades del caso uruguayo. Ese proyecto de ley, obviamente apoyado por el Partido Nacional, obtuvo el respaldo de destacados senadores y líderes del Frente Amplio. Finalmente el consenso no se dio y el EP-FA (Encuentro Progresista-Frente Amplio) votó en contra por mandato de su mesa política, y será uno de los convocantes, junto a la Central Única de Trabajadores (PIT-CNT), al referéndum que la derogará en diciembre de 2003.

Hoy en 2020, Uruguay tiene otro gobierno del Partido Nacional también encabezado por el herrero, que siempre ha dicho presente con el tema de las privatizaciones. Y propone un nuevo plan privatizador en el marco de una extensa ley que se presenta bajo el régimen de urgente consideración. El artículo principal de este avance privatizador con respecto a la refinería e importación

de combustibles por parte de ANCAP, es prácticamente el mismo que intentó aprobar Jorge Batlle en el año 2003.

Nuevamente hay un ámbito muy propicio para llevar adelante las privatizaciones: la derecha tiene la mayoría parlamentaria a través de la coalición que ganó las elecciones de 2019, instalando en la presidencia a Luis Lacalle Pou; el formato de Ley de Urgente Consideración (LUC) limita los tiempos del debate, y la emergencia sanitaria del COVID 19 restringió lo que fue o lo que pudo haber sido la oposición popular al proyecto. Y nuevamente el traspie: los artículos privatizadores de la LUC referidos a ANCAP y a ANTEL fueron retirados, luego de desencuentros a la interna de la coalición -sometida a un intenso debate por parte de la oposición (Frente Amplio)- y del amplio rechazo en filas de los trabajadores organizados, lo que anticipaba el impulso de un nuevo referéndum.

Es indudable que la movilización popular y la oposición política de izquierda jugaron un papel decisivo en este caso muy particular del Uruguay, en el cual no avanzaron las privatizaciones como sí lo hicieron en el resto del continente. Vimos cómo desde la dictadura, pasando por el período neoliberal de los '90, hasta la coyuntura actual, pese a las condiciones favorables, el objetivo privatizador no se consolidó en Uruguay.

¿Cuál es la razón? La pregunta da lugar a algunas hipótesis.

¿Hay posiciones instrumentalistas todavía al interior de los partidos tradicionales, en los cuales pese a su posición neoliberal consideran que las Empresas Públicas tienen un papel a jugar dentro de la estructura económica?

¿Han sido momentos de oportunismo político, que no valía la pena jugarse en ese momento?
¿Razones reales basadas en algún nacionalismo, que se vinculan ante un posible cambio del monopolio público por otro privado, seguramente extranjero?

Posiblemente muchas de estas cosas han estado presentes, aisladas o en forma conjunta, para hacer que Uruguay, desde la iniciativa popular y con las contradicciones propias de la derecha,

sea este caso muy particular en el que seguimos conservando importantísimas Empresas Públicas, que, fundamentalmente la izquierda ha sabido desarrollar para potenciar su proyecto de desarrollo económico y social. Y muy bien que le han rendido, transformándose en pilares del crecimiento cuando el contexto externo favorable cambió a partir de 2014.

Algunas debilidades del discurso privatizador

Podemos dividir las debilidades conceptuales y empíricas del planteo privatizador en Uruguay en tres puntos: uno de ellos es la falta de incorporación del planteo privatizador a un proyecto de desarrollo de largo plazo. Eso no existe. Simplemente son planteos que abarcan problemas de corto plazo. Y a veces ese corto plazo está afincado o relacionado con los ciclos de la economía. Así que después no resulta lo que se ha pensado. En Argentina fue muy claro, cuando en plena crisis de 2002 las empresas privatizadas no daban respuesta a la emergencia. Y no podían darla para un país que tenía que arrancar de nuevo, porque las inversiones y los proyectos de rentabilización en las empresas privatizadas obviamente no coincidían con un plan de desarrollo a largo plazo.

El segundo punto: casos clarísimos donde no hay un resultado. En PLUNA, por ejemplo, que al final se liquidó. El caso de GASEBA, que terminó nuevamente en el sector público. Y lo mismo con Aguas de la Costa, que tuvo una performance lamentable y fue estatizada bajo la reforma constitucional de 2004.

Y el tercer punto sería -ahora sí comparto alguno de los gráficos que tenía para mostrar- que muchos de los conceptos que habitualmente se manejan para fundamentar las privatizaciones, no son tan reales. Por ejemplo, el manido argumento de que las Empresas Públicas le quitan espacio a la iniciativa privada. En el gráfico 1 del Anexo, la participación de las Empresas Públicas en el producto y en el valor agregado, como se puede apreciar, hasta 2004-05, fue creciente ante la escasa dinámica privada, asfixiada sí por el sistema financiero. El descenso posterior está asociado a un período de crecimiento economi-

co excepcional, donde la economía en su conjunto creció más que la actividad de las EEP, por lo menos hasta 2013-2014. Se enlentece la economía, pero la inversión realizada en las EEP permitió mantener su actividad y ser una apoyatura de la global.

Algo similar ocurre con el Excedente de Explotación, que hemos calculado a nivel global y para el conjunto de las Empresas Públicas. De acuerdo al gráfico 2 del Anexo, no hay una expropiación de excedentes desde las Empresas Públicas hacia el ámbito privado. Desde principios de este siglo no hay un aumento de su participación en el excedente global.

En tercer lugar, los impuestos (gráfico 3). No hay una apropiación indebida ni desmesurada a través de los impuestos que recaudan y aportan las EEP a la Dirección General Impositiva (DGI). No ha crecido su participación en la recaudación de la DGI, ni tampoco su medición en términos reales (millones de \$ de 2005). Ciertamente también están presente crecimientos extraordinarios de la recaudación impositiva por el ciclo económico y la reforma tributaria de 2006-07. En el cuadro 1, la estructura de costos revela un aumento de la participación de los impuestos en la década 1995-2005.

En el tema de las inversiones (gráfico 4), la inversión total, pública y privada, y la correspondiente a las EEP, comparten la misma evolución luego de la crisis de 2002. No se presenta una especie de sustitución de actividades privadas por parte de la actividad pública a través de los monopolios públicos (*crowding out*). En el último quinquenio (2015-2019) hubo un ajuste importante que realizaron públicos y privados.

Finalmente, la estructura de costos (gráfico 5), donde no aparecen los desequilibrios habituales que se manejan contra la eficiencia de las EEP, en torno al empleo desmesurado, peso de la nómina salarial, etcétera. Por el contrario, fueron los salarios que perdieron participación en la estructura de costos frente al aumento del consumo intermedio (insumos y materias primas) debido al aumento de los precios del petróleo, sobre todo la refinería de ANCAP.

ANEXO GRÁFICO

Gráfico 1

Participación de las EEPP en el PIB y en el VAB total 1990-2019
% sobre valores a precios corrientes

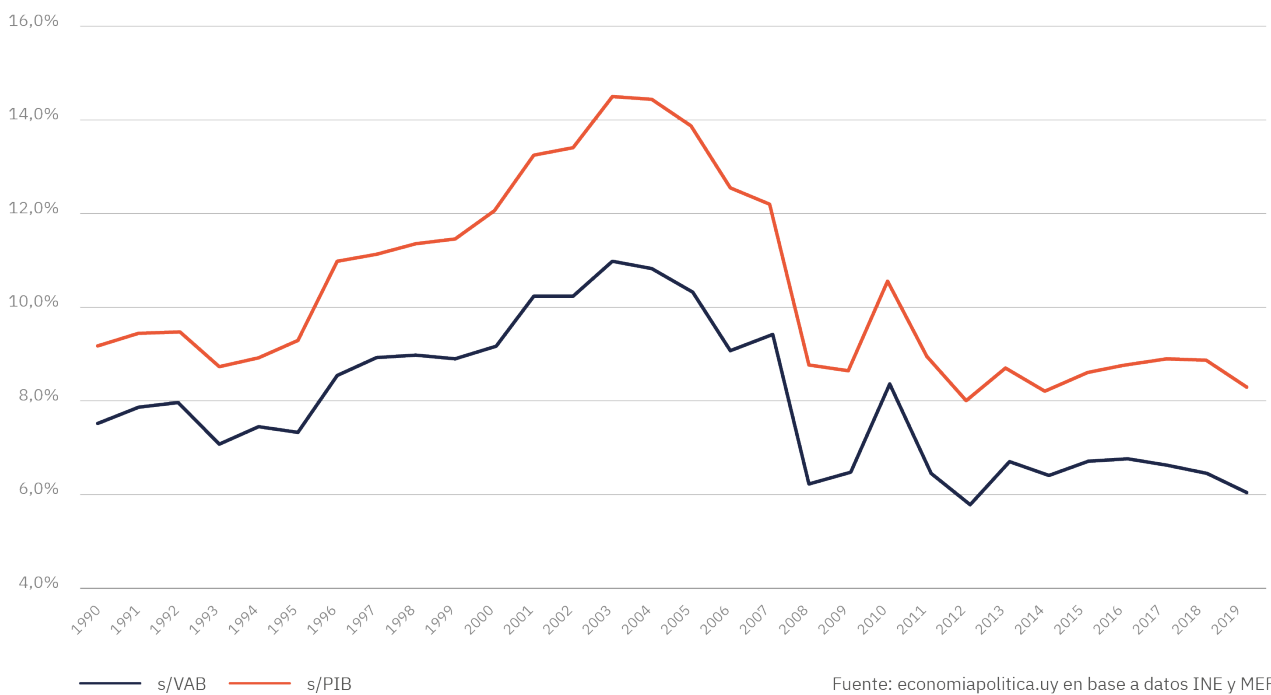


Gráfico 2

Excedente de explotación total y de las EEPP 1990-2019
Índices 1997 = 100

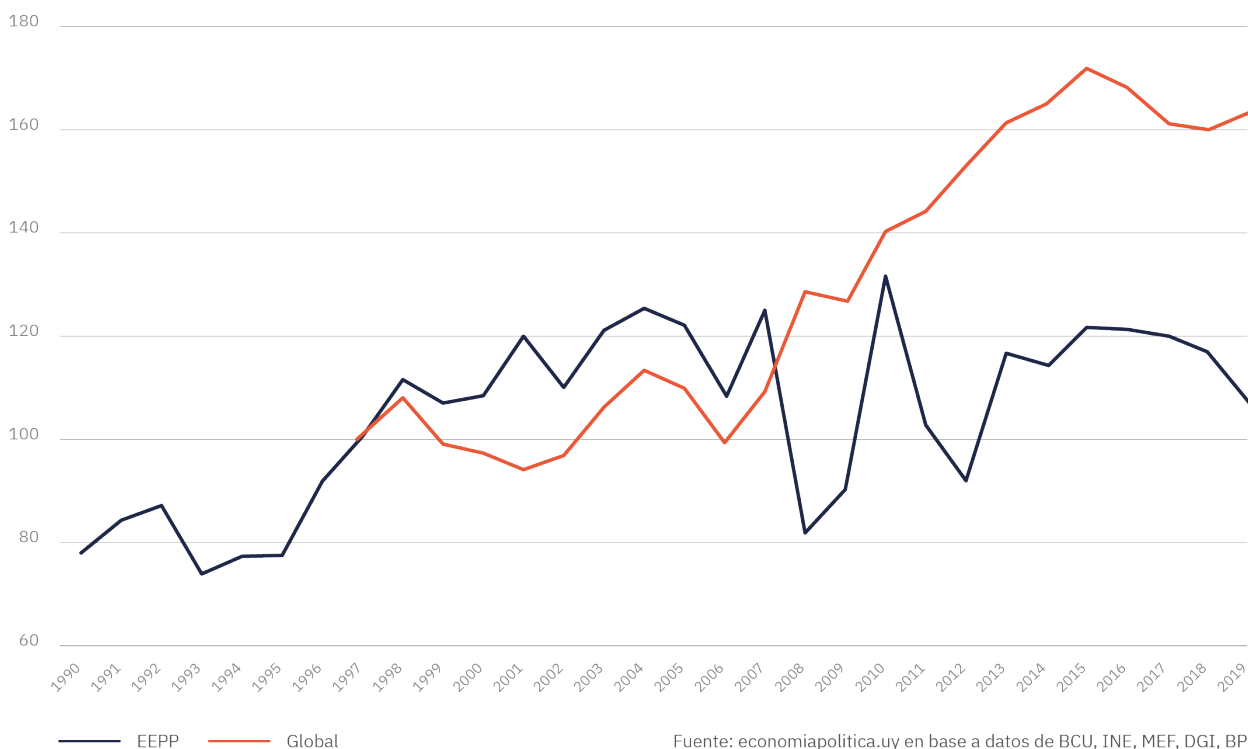
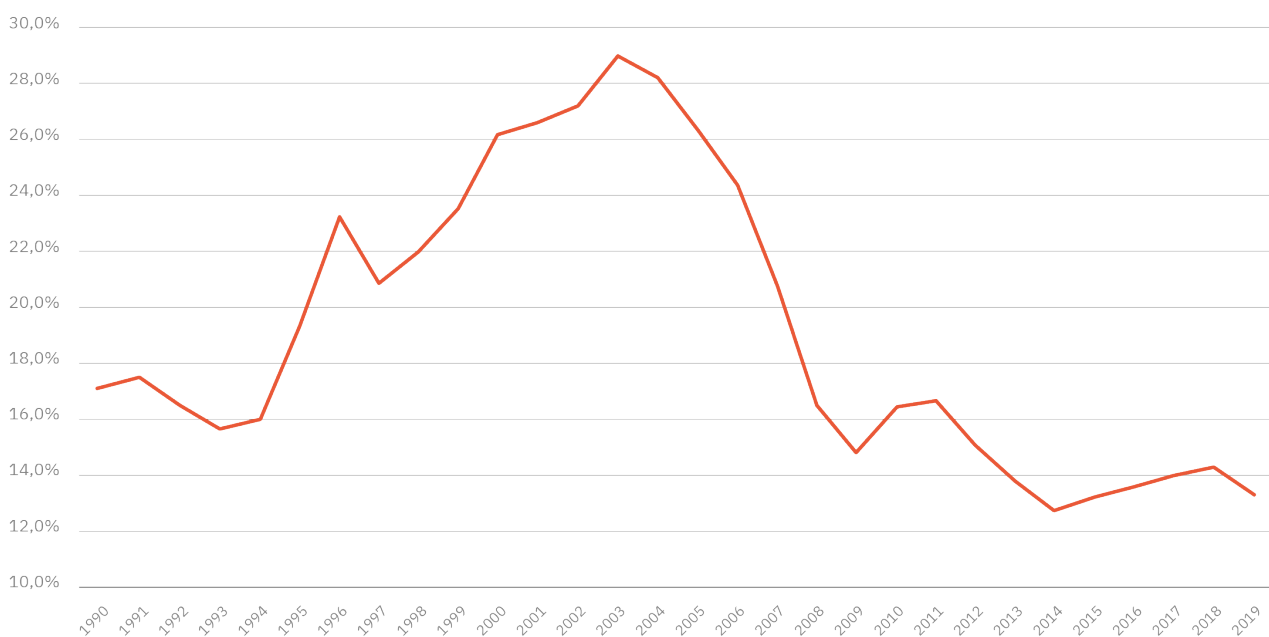


Gráfico 3

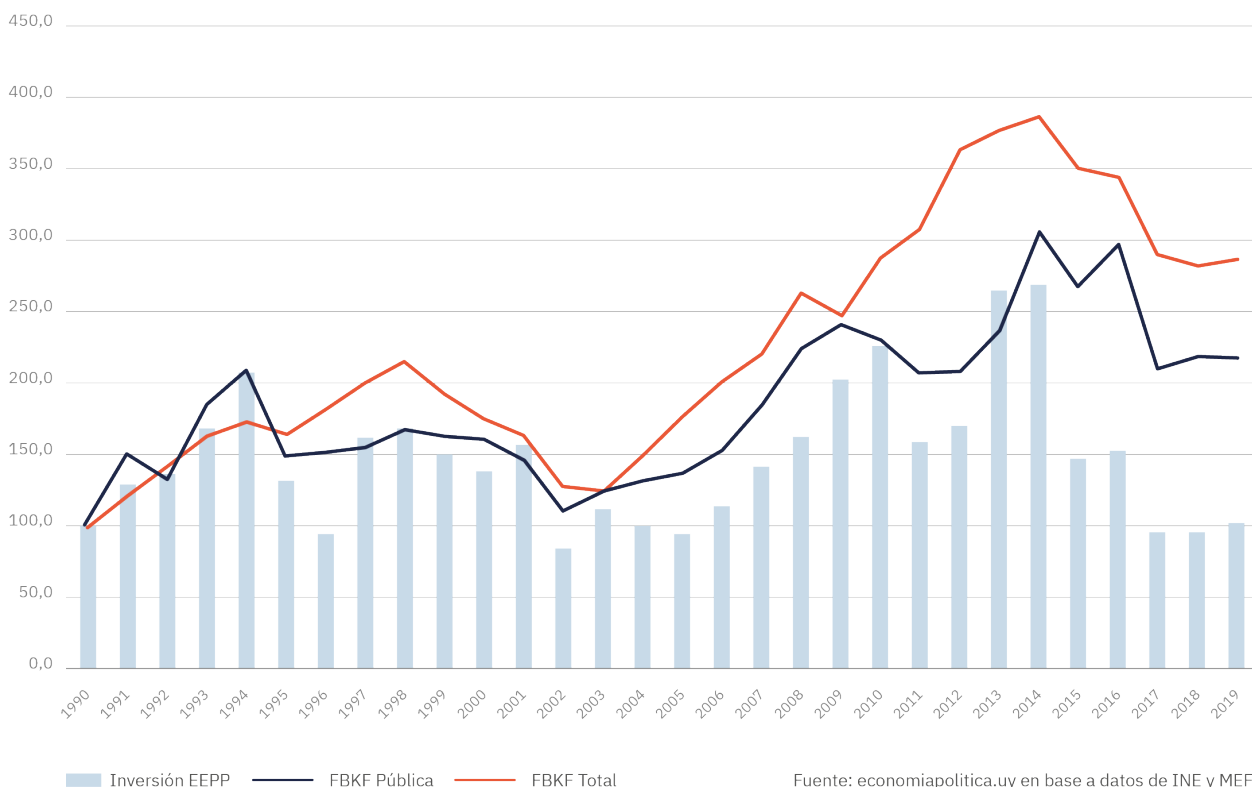
Impuestos de las EEPP y recaudación de la DGI 1990-2019
% sobre valores corrientes



Fuente: economiapolitica.uy en base a datos de INE, MEF, DGI

Gráfico 4

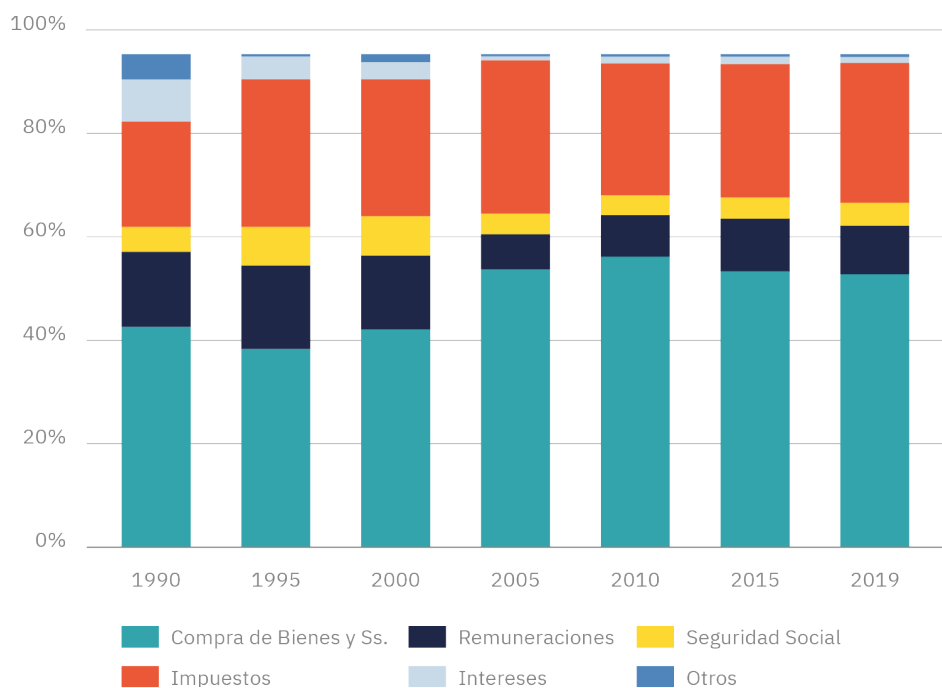
Inversión de las EEPP y FBKF de la economía 1990-2019
Índices 1990=100



Fuente: economiapolitica.uy en base a datos de INE y MEF

Gráfico 5

Consolidado de EEPP - Estructura de costos (%)



Cuadro 1

Consolidado de Empresas Públicas - Estructura de costos							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Compra de Bienes y Ss.	44,9%	40,3%	44,8%	56,3%	59,0%	56,3%	55,4%
Remuneraciones	15,0%	16,6%	14,6%	7,3%	8,6%	10,3%	9,6%
Seguridad Social	5,4%	8,5%	7,7%	3,9%	3,9%	4,9%	4,8%
Impuestos	21,1%	29,4%	28,1%	31,4%	27,4%	26,7%	28,4%
Intereses	8,7%	5,1%	3,0%	1,1%	1,2%	1,8%	1,7%
Otros	4,8%	0,1%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: economiapolitica.uy en base a datos INE y MEF

Privatización, reestructuración
productiva y resistencias obreras

La industria petroquímica en la Argentina de los '90

Mariana Fernández Massi

Sobre la autora:

Licenciada en Economía y Doctora en Ciencias Sociales. Actualmente es docente de Estructura económica argentina y mundial (Univ. Nacional de Moreno) y Economía del trabajo (Universidad de Buenos Aires); investigadora del Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET - CONICET). Becaria posdoctoral IDIHCS/CONICET, mail de contacto: marianafmassi@gmail.com.



Privatización, reestructuración productiva y resistencias obreras

La industria petroquímica en la Argentina de los '90

La propuesta de este texto es poner la lupa en un episodio específico de privatización de una empresa pública, que da cuenta de la fuerte avanzada que hubo en los procesos privatizadores en la Argentina a inicios de la década del '90. En este sentido, y a diferencia del Uruguay, Argentina es un caso tristemente particular, pero por lo brutal y acelerado que fue este proceso, que se dio en forma mucha más acentuada y generalizada que otros países de la región.

A partir de un caso, la privatización de uno de los principales polos petroquímicos de la Argentina, me propongo aportar a este debate acerca de las Empresas Públicas, centrándome en una arista particular, vinculada a los estudios laborales, que es desde donde me he acercado al tema. Al analizar estas experiencias desde la organización de los procesos de trabajo, se observa que las privatizaciones de la década del '90 articulan tres grandes procesos:

Un proceso de extranjerización de la estructura productiva, muy notablemente en el caso argentino.

Un proceso de reestructuración sectorial y de reorganización de la producción, que implicó cambios en la organización del trabajo interna a las empresas, pero también externa, es decir, en sus vínculos con proveedores y clientes.

Un fuerte avance de los procesos de externalización de actividades antes realizadas dentro de la estructura de las empresas principales; esto es: la tercerización laboral, que particularmente es mi área de estudio.

La tercerización laboral en la Argentina cobra relevancia, en términos de cantidad de trabajadores y de tipo de actividades subcontratadas, de la mano de los procesos privatizadores, pero

los va a exceder. Incluso en aquellos casos en los cuales ha habido una reversión parcial de la privatización, buena parte de esa privatización ha persistido a través de diferentes formas de subcontratación. De allí que es un aspecto que considero que debemos incorporar al debate en torno al rol y a la forma de organización de las Empresas Públicas.

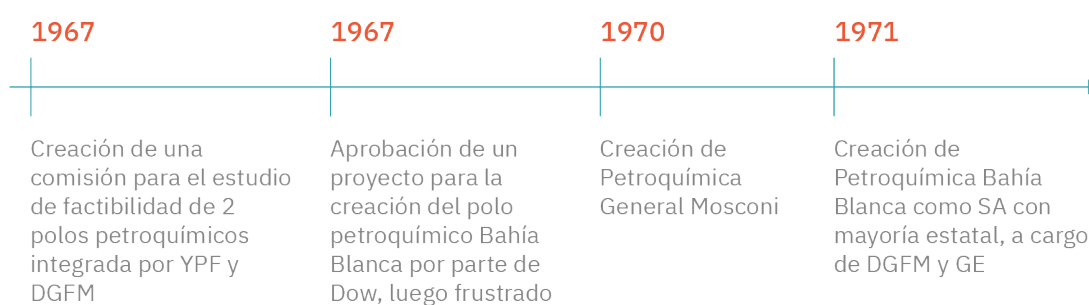
A partir entonces de la privatización del Complejo Petroquímico Bahía Blanca en la década del '90, veremos de qué modo se han articulado estos tres procesos: extranjerización, reestructuración productiva y tercerización²³.

Para abordar estos procesos es preciso recuperar muy sucintamente la genealogía del complejo, porque el sector petroquímico tiene un impulso muy importante en Argentina y en la región en general, fundamentalmente en la década del '60 y el '70. Durante este período, el Estado tuvo un rol central como planificador del desarrollo, aunque, como veremos, va a quedar un poco trunco.

En aquel período, el Estado argentino desarrolla un plan petroquímico ambicioso, en el marco del cual en 1967 se crea una comisión para el estudio de la factibilidad de dos grandes polos petroquímicos: el Polo General Mosconi, que está localizado en Ensenada, cerca de la ciudad de La Plata; y el Polo Petroquímico Bahía Blanca, al sur de la provincia de Buenos Aires. Los organismos encargados de llevar adelante los estudios de factibilidad y diseñar este proceso, son otras tres Empresas Públicas: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa de bandera dedicada a la extracción de gas y petróleo; Gas del Estado (GE), encargada del transporte, distribución y separación de gas; y la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM)²⁴. El impulso al desarrollo petroquímico buscaba, por un lado, que YPF se integrara verticalmente aguas abajo; y por otro lado, permitía avanzar en la producción de aromáticos para los explosivos, que son parte de la producción de la DGFM.

23. Los principales argumentos presentados aquí se desarrollan más ampliamente en Fernández Massi (2019).

24. En 1969 se aprobó un proyecto de Dow Chemical, una empresa norteamericana líder en el sector, para construir el polo petroquímico de Bahía Blanca. El proyecto finalmente no avanza; pero la empresa volverá a ser una de las protagonistas de este sector en la Argentina en la década del '90, a partir de la privatización del polo.

Figura 1: Línea de tiempo Plan Petroquímico

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en 1970 se crea Petroquímica General Mosconi y al año siguiente se crea formalmente Petroquímica Bahía Blanca (PBB), pero se empieza a construir recién en el 1977, y no logra ponerse en marcha hasta mediados de los '80²⁵.

El plan de promoción de la actividad petroquímica, implicaba fundamentalmente dos cosas. Por un lado, un precio promocional para el etano, que es el principal insumo de la industria petroquímica, justamente a partir de los precios de transferencia que va a percibir YPF. Así, el desarrollo de la industria petroquímica supuso déficits operativos muy importantes para YPF. Esta Empresa Pública subsidió durante varias décadas el impulso del sector petroquímico; y años más tarde esos déficits operativos en los que incurrió, se utilizaron como principal argumento de la necesidad de la privatización de YPF.

Por otro lado, el plan se diseñó a fines de los '70, con un esquema decreciente de participación estatal. Lo que se proponía entonces era que la participación estatal fuera del 100% para las sustancias químicas básicas; 31% para los productos intermedios; y hasta el 25% en los productos finales. Este esquema de participación estatal decreciente, evidencia las tensiones respecto a la perspectiva acerca de lo público y la propiedad estatal de estas empresas, en particular en los gobiernos militares que se sucedieron en aquel período.

Así, el proceso comienza en la década del '60, con una impronta muy estatal, pero ya hacia fines de los '70, se pone en discusión hasta qué punto debería participar el Estado en estas empresas, con diferentes visiones políticas e ideológicas dentro, fundamentalmente del último gobierno militar (1976-1983). Las tensiones referían a cuán activo debía ser el rol estatal y qué porcentaje debía ser propiedad estatal.

Además de estas tensiones referidas al rol del Estado en este proceso, aparecen otras, vinculadas a la reestructuración del sector a nivel internacional. Estas empresas, en particular PBB, entran en funcionamiento en un contexto de reestructuración del sector petroquímico a nivel mundial.

La reestructuración de la industria petroquímica, que comienza en la década del '80 y se consolida en los '90, está asociada a una crisis de sobreproducción en el sector y de fuerte caída de la rentabilidad. A su vez, en términos tecnológicos, fue un período de madurez de la tecnología de proceso aplicada en el sector, y por tanto, una baja posibilidad de apropiación de las rentas de esa tecnología. Esta reestructuración del sector implicó, a nivel mundial, la racionalización de planteles, una tendencia a la fuerte integración vertical, al cambio también del mix de productos que producía el sector, y a nuevas formas de inversión y estrategias de coordinación²⁶.

25. Para un profundizar el análisis sobre el plan petroquímico y el rol del Estado, se sugiere ver Odisio (2015); y un mayor desarrollo sobre la génesis de Petroquímica General Mosconi se encuentra en Odisio (2010), y para el caso de Petroquímica Bahía Blanca en Gorenstein (1993) y Odisio (2008).

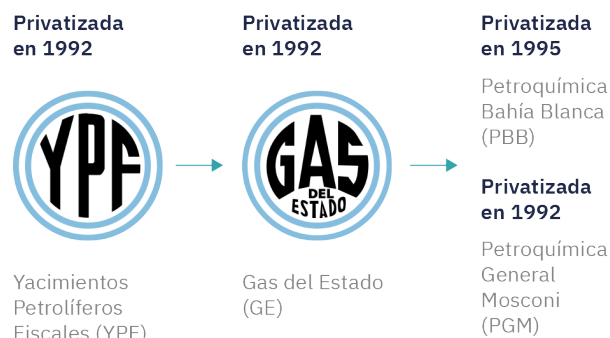
26. Para profundizar el análisis sobre la reestructuración del sector a nivel mundial y sus implicancias sobre la actividad en la Argentina y la región puede consultarse Chudnovsky y López (1997) y López (1994).

El proceso de creación y de la puesta en funcionamiento del Complejo Petroquímico de Bahía Blanca (CPBB) se vio atravesado por todas estas tensiones y la reestructuración a nivel mundial. De este modo, un complejo que en el momento de su creación se proyectaba como un productor de insumos básicos para la industria nacional, termina teniendo una fuerte orientación exportadora. En parte producto de mencionados cambios a nivel sectorial y mundial, y en parte también, por el modo en que se resuelve su privatización, quedando en manos de empresas propietarias de plantas en Brasil, que organizaban su producción a escala regional.

El CPBB tiene una empresa madre, PBB, y un conjunto de empresas satélites (Indupa, Inductor, Petropol, Monómeros Vinílicos y Polisur) que se gestan ya como compañías mixtas. Es decir, mientras que PBB tenía el 51% de las acciones en manos del Estado -YPF, Fabricaciones Militares y Gas del Estado- estas empresas satélites tuvieron solamente un 30% de participación estatal y un 70% privado de capitales nacionales.

En 1991 ese 30% de Fabricaciones Militares se vendió a capitales nacionales que ya tenían participación en las plantas satélites. Es decir, hay una primera privatización asociada a estas empresas satélites que rodean a PBB. A partir de allí, comienza un proceso intenso asociado a la privatización: en 1992 se privatiza YPF, Gas del Estado y Petroquímica General Mosconi. De ese modo, el esquema de Empresas Públicas en torno al cual se había gestado PBB, perdió tal carácter y auguraba igual destino para la empresa del sur bonaerense, ya que los eslabones anteriores y su petroquímica hermana, habían sido ya privatizadas. Estas privatizaciones además pusieron en jaque al mecanismo de promoción de la actividad petroquímica a través de bajos precios del gas, insumo clave del sector.

Figura 2: Esquema de empresas involucradas y fecha de privatización



Fuente: Elaboración propia

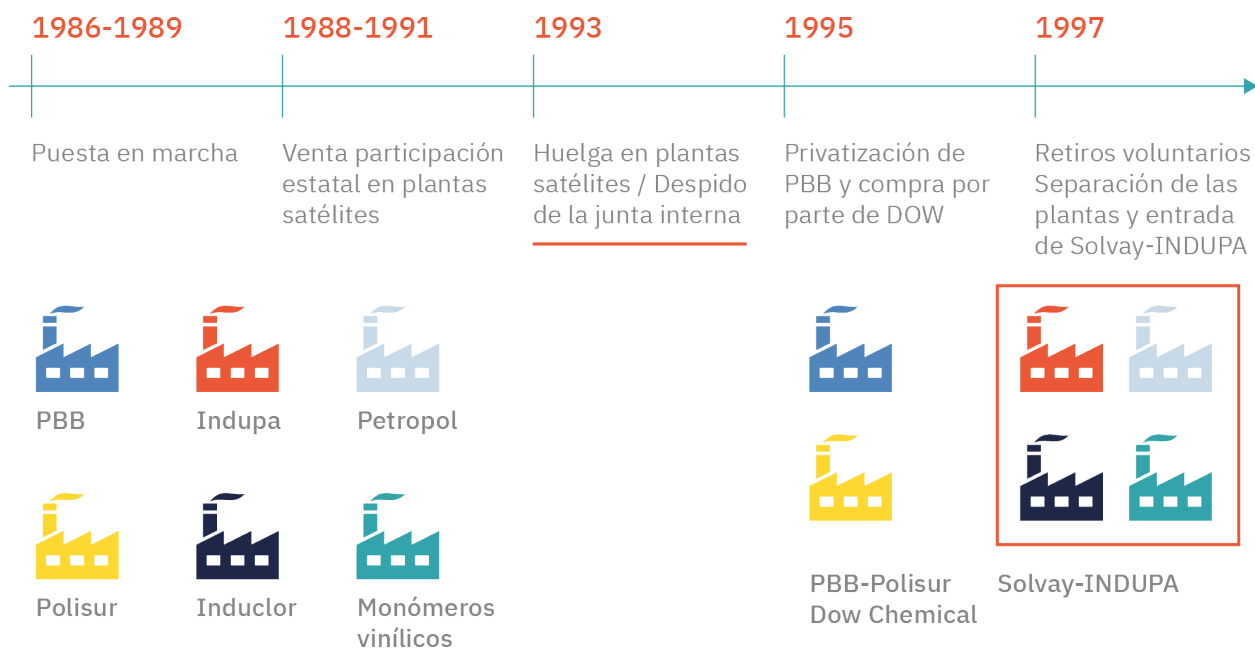
En 1994 se unificaron Inductor, Indupa y Monómeros Vinílicos en una sola empresa que se llamó Indupa S.A.I.C. Esa unificación fue el paso previo al cambio de manos y la extranjerización de las plantas satélites. Mientras, se avanzó en la privatización de PBB, la planta central del complejo y cuya propiedad y gestión sí era mayoritariamente estatal.

El proceso de privatización de PBB, tuvo muchas idas y vueltas. La primera intención fue ponerla en manos de grupos nacionales. Sin embargo, no hubo demasiados interesados en el sector o al menos que presentaran ofertas aceptables²⁷. Finalmente, la privatización se efectiviza en 1995, cuando la empresa se vende a la norteamericana Dow Chemical, la misma firma que ya en 1966 había proyectado la instalación de una planta en Bahía Blanca. Dos años más tarde, en 1997, otra gran empresa petroquímica a nivel internacional, de origen belga, el Grupo Solvay, compra las plantas satélites.

Así, a partir de 1997 se termina de conformar lo que hasta hoy moldeó el esquema de propiedad del CPBB, con dos gigantes internacionales como son Dow Chemical y el grupo Solvay. En 2016, tras varios años intentando desprenderse de su participación en la Argentina, Solvay logra vender la empresa a la brasilera Unipar, manteniendo el nuevo esquema de organización de las plantas gestado a mediados de la década del '90.

27. Para una caracterización del rol del empresariado local en el proceso privatizador de la industria petroquímica, puede consultarse Etchemendy (2015).

Figura 3: Línea de tiempo CPBB y reorganización de la propiedad de las empresas



Fuente: Elaboración propia

Huelga de mayo

Este proceso de reorganización del complejo y cambios de propiedad, repercutieron también sobre el modo de organizar el trabajo y las condiciones individuales y colectivas de sus trabajadores. Por eso, les propongo aquí detenernos en un episodio puntual: la huelga de mayo de 1993; pues esa huelga fue anticipatoria de las implicancias que el proceso de privatización tendría sobre el CPBB y se enmarca además en un conjunto de derrotas sindicales que estaban ocurriendo en el marco de los procesos de privatización en diferentes puntos del país.

Al comenzar la década del '90, en el contexto de la venta de la participación estatal en el capital accionario, tanto Indupa, como Induclor, Monómeros Vinílicos y Petropol, estaban atravesando importantes cambios en la organización del trabajo. En 1991 en Induclor se había quitado un turno, con una reducción del 20% del personal operativo a través de retiros voluntarios²⁸. En

28. El esquema de turnos es un aspecto muy sensible en una industria de proceso continuo como la petroquímica, ya que se debe asegurar la cobertura las 24 horas en el área de producción. El sistema de turnos requería que en cada puesto hubiera entre 4

1992 las empresas intentaron reformular los convenios introduciendo cláusulas de polivalencia y flexibilización; y sobre fin de ese año hubo numerosos conflictos por montos adeudados o problemas en las liquidaciones salariales. A principios de 1993 Indupa despidió 78 trabajadores no convencionales, que ocupaban cargos jerárquicos y no estaban organizados sindicalmente. Meses después, las empresas se negaron a otorgar una recomposición salarial ya acordada con el sindicato y homologada por el Ministerio de Trabajo el año previo.

La conjunción de la negociación salarial incumplida, problemas en la seguridad de las plantas, tensiones por el avance de los cambios en

y 5 personas: una persona de mañana, otra de tarde, otra de noche, otra para cubrir los francos y otra persona que cubre el turno diurno, equivalente al resto de áreas. Al quitar el "quinto turno", cualquier ausencia, licencia o retraso del trabajador que ingresa al turno, debía cubrirse con un trabajador que ya estuviese en planta y extendiera por tanto su jornada, es decir, que hiciese horas extra. Ante esos cambios, la comisión interna negoció las condiciones de ese esquema de turnos, estableciendo que no era obligación hacer horas extra para el trabajador que salía del turno, y por tanto, si se recurría al trabajador que estaba en su día franco, pagar el quíntuple por esa jornada. Esas condiciones encarecieron el sistema de turnos y para la empresa resultó mucho más caro de lo previsto originalmente, lo que generó tensiones entre la comisión interna y la empresa.

la organización del trabajo y en los despidos de trabajadores jerárquicos, aumentó el nivel de conflicto entre las comisiones internas y las empresas. Finalmente, a principios de mayo, tras varias asambleas, la respuesta de tres de las comisiones internas de las plantas satélites -Induclor, Indupa y Petropol- fue convocar a una huelga que duraría dos semanas, con el acceso al complejo cortado y las plantas paralizadas.

Así comenzó la huelga más extensa que se vivió en el CPBB y que paralizó por completo la producción, en un sector en el cual paralizar la producción es muy costoso, porque son plantas de proceso continuo. La huelga duró 15 días, durante los cuales los trabajadores se turnaron para bloquear los accesos al polo. Organizaron dos turnos: de 7 a 19 y de 19 a 7. Si bien las plantas estuvieron paradas, incluso Monómeros Vinílicos -por la falta de insumos provenientes de Induclor-, los trabajadores que no se adhirieron al paro seguían cumpliendo funciones en su horario de trabajo habitual.

Durante el desarrollo del conflicto el interés de los medios de comunicación y de diferentes figuras de la política local y nacional, fue aumentando; y en las crónicas de los últimos días de huelga aparecen nombres de funcionarios provinciales y nacionales, y de los principales líderes sindicales del sector a nivel nacional.

La respuesta patronal incluyó la declaración de la ilegalidad de la huelga, nuevos telegramas de despido, y finalmente, el desalojo con la policía. Los supervisores de las empresas llamaron a las casas de los trabajadores en los horarios que sabían que ellos estarían en el polo, y cuando atendían sus parejas les comentaban, preocupados, los riesgos que corrían si su marido siguiese en huelga y perdiera el trabajo, un trabajo que, como cualquier bahiense sabía, era mejor pago y con más beneficios que las alternativas en la zona. Como muestra de cuán sencillo sería conseguir reemplazantes, las empresas convocaron en un hotel muy céntrico de la ciudad a aspirantes para cubrir “puestos vacantes”. La fila superó ampliamente la cantidad de huelguistas que estaban en los cortes. Las amenazas de aquellas llamadas y esa cola de aspirantes se plasmaron en 88 telegramas de despido. Finalmente, las

empresas lograron quebrar la huelga, que terminó con un saldo de 35 despidos -ya que fue posible revertir parte de los 88 telegramas enviados- entre ellos gran parte de los integrantes de las comisiones internas.

Cuando entrevisté a uno de los trabajadores despididos en aquel conflicto, que una década más tarde volvió a trabajar en las plantas a través de una empresa contratista, le pregunté si creía que había valido la pena aquella huelga. Su respuesta marca el clima de aquella época: “¿Si valió la pena? Bueno, para mí teníamos alternativa”.

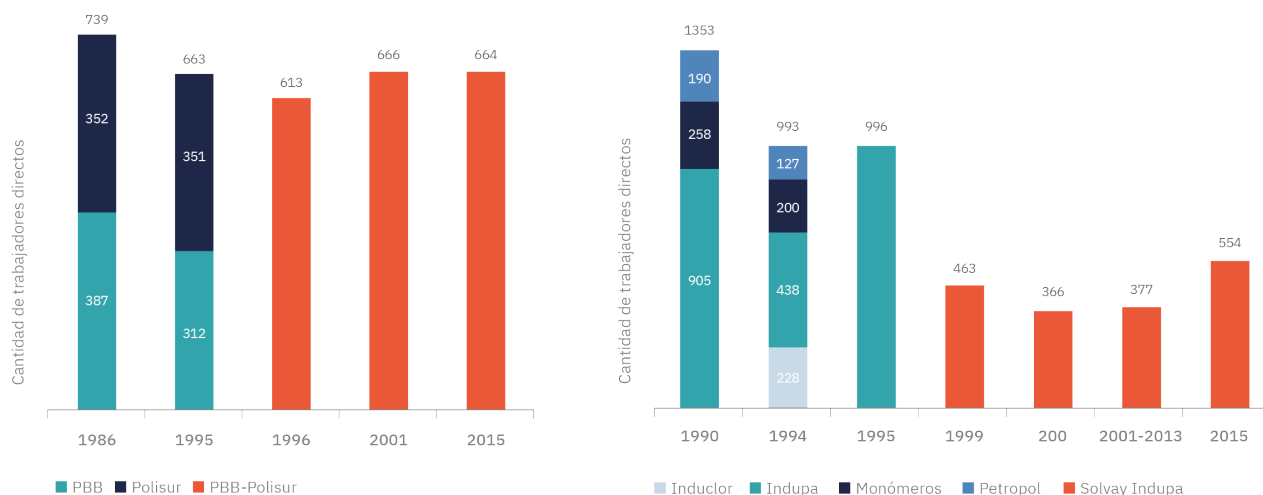
Justamente los trabajadores que entrevisté resaltaban que ellos habían visto ya lo que había pasado, tanto con los conflictos en torno a la privatización de YPF, como de Gas del Estado; y entonces “perdido por perdido, hay que pelear y hay que ir a la huelga”. Si bien esta huelga no fue estrictamente por la privatización, pues las empresas en las que se desata ya habían sido completamente privatizadas, sí fue una derrota muy importante para que luego se pudiera avanzar en el proceso privatizador de todo el complejo.

Efectos sobre el empleo

A la luz de lo que ocurriría luego en la Argentina en las diferentes experiencias de privatización, ese final resulta predecible. Fundamentalmente porque esos años, desde medios locales y nacionales, se venía planteando que estas empresas no eran rentables, y que la privatización era imprescindible para hacer las transformaciones tecnológicas necesarias y cambiar el perfil de las empresas.

En efecto, cuando observamos qué pasó en términos de empleo vemos que el proceso de privatización y reorganización del complejo redundó en una reducción de la cantidad de trabajadores contratados de forma directa. En el caso de PBB-Polisur la primera caída significativa en el nivel de empleo directo se dio en 1995, en los meses previos a la privatización. La reducción se hizo fundamentalmente mediante retiros voluntarios y en el caso de Polisur fue una de las condiciones establecidas en el contrato de transferencia. Ya en 1996, con Dow como propietaria de las plantas, la cantidad de ocupados era un

Figura 4: Cantidad de trabajadores directos por empresa, años seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios IPA 1986-2015

17,1% menor al nivel de 1986. Quien en aquel entonces era el responsable máximo de Dow en la ciudad, destacaba en 1996 que 113 ex-trabajadores se habían inscripto en cursos organizados por la empresa junto a la Fundación de la Universidad Nacional del Sur, una de las dos universidades nacionales que tiene sede en la ciudad. Se dictaron cursos de diferentes oficios: soldadores, cañistas, electricistas de mantenimiento industrial, ayudantes instrumentistas e informática. Si bien el curso preveía una “recompensa económica”, no tenía como propósito la reincorporación como trabajadores directos de Dow, sino la “reconversión laboral” para trabajar en empresas que prestarían servicios durante la expansión del complejo.

En el caso de Indupa, la reducción de los planteles fue más intensa. En efecto, Indupa fue la empresa con mayor reducción del plantel en el sector petroquímico. En 1994, el año previo a la unificación de las plantas satélites en una sola empresa, los planteles se redujeron fuertemente. A su vez, la unificación de las plantas implicó una fuerte reducción de personal administrativo, y la forma predominante fue el despido abierto, a diferencia de Polisur donde predominaron los retiros voluntarios. La siguiente caída se dio en 1999, cuando Solvay tomó el control de Indupa y el plantel se redujo un 53,5%. La principal explicación de esta caída del empleo radica en la externalización de dos actividades de suma rele-

vancia -y riesgo- en una planta petroquímica: la logística y el mantenimiento industrial cotidiano. El incremento que se observa en 2015 se debió justamente a la reversión parcial de este proceso, y a la reinternalización de buena parte de estas actividades tras un cambio en las estrategias sindicales en torno a la tercerización²⁹.

En 2001 se observa un crecimiento en el empleo de PBB-Polisur, que está asociado a una importante ampliación de planta, cuando las inversiones que se prometieron en el proceso de privatizaciones finalmente se hicieron efectivas. Sin embargo, es preciso notar lo modesto que fue el incremento del empleo directo. Justamente esto ocurre porque, con la llegada de estas grandes empresas, hay un fuerte proceso de tercerización de actividades, fundamentalmente las actividades de mantenimiento del complejo.

Para finalizar, quisiera retornar al punto de partida: el caso del CPBB evidencia que la privatización fue de la mano, al menos en la Argentina, de la extranjerización, pero también de un fuerte proceso de reestructuración productiva que reforzó tendencias que ya estaban en marcha cuando se pusieron en funcionamiento las principales plantas. Si bien el proceso privatizador es un proceso que se acelera y que cobra muchísima fuerza en la década del ‘90, estas tensiones

29. Al respecto, puede consultarse Fernández Massi y Longo (2020).

comenzaron a expresarse ya en la década del '80 en el proceso de puesta en funcionamiento de esta planta petroquímica en particular.

A su vez, este caso permite ilustrar una tendencia más general: el proceso de reestructuración y privatización de la década del '90 en Argentina fue precedido por una importante derrota sindical. Estas luchas sindicales y las siguientes derrotas, muchas veces no tuvieron que ver estrictamente con oposición al proceso privatizador, pero sí con una fuerte oposición a un proceso de reorganización productiva que se logra desplegar plenamente tras la privatización y extranjerización de esas empresas.

Esta reorganización se ha plasmado en casi todos los casos ocurridos en la Argentina -y hubo muchos y en todos los sectores- en un fuerte avance en la racionalización de planteles y de los procesos de subcontratación. Es importante remarcar este aspecto, porque en los pocos casos de reversión de la privatización que hubo en la Argentina, es decir, de re-estatización de empresas, la subcontratación no ha sido alterada sustancialmente. De ese modo, se mantienen ciertas esferas para el proceso de acumulación del capital privado, aun cuando las empresas principales están en manos del Estado, condicionando así la potencialidad de estas Empresas Públicas o de estas empresas re-estatizadas en la creación de empleo.

Referencias:

Chudnovsky, D., y López, A. (1997). *Auge y ocaso del capitalismo asistido. La industria petroquímica latinoamericana* (1a ed.). CEPAL y Alianza Editorial. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2026/S3387661804C559_es.pdf?sequence=1

Etchemendy, S. (2015). *La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Eudeba.

Fernández Massi, M. (2019). *¿Autonomía o integración? Un análisis de los determinantes de la heterogeneidad del empleo en la cadena de valor petroquímica-plástica* [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Fernández Massi, M., y Longo, J. (2020). Poder sindical y tercerización en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1), 191-222.

Gorenstein, S. (1993). El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: Algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales. *Desarrollo Económico*, 32(128), 575-601.

López, A. (1994). Ajuste estructural y estrategias empresarias en la industria petroquímica argentina. *Desarrollo Económico*, 33(132), 515-540.

Odisio, J. C. (2008). El complejo petroquímico de Bahía Blanca: Una historia sinuosa. *Estudios Iber-americanos*, 34(2), 114-129.

Odisio, J. C. (2010). El complejo petroquímico de Ensenada. La última apuesta del Estado empresario argentino. En M. Rougier, *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales II* (pp. 225-249). Lenguaje claro.

Odisio, J. C. (2015). Del fervor a la indolencia: Estado empresario y sustitución compleja de importaciones. La industria petroquímica básica argentina entre 1967 y 1993. En M. Rougier y A. Regalsky (Eds.), *Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX*. (pp. 269-297). Eduntref.

La reinención de las Empresas
Públicas en el siglo XXI

El retorno de lo público

Daniel Chavez

Sobre el autor:

Investigador uruguayo residente en los Países Bajos. Licenciado en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República y Magíster y Doctor en Políticas de Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de la Universidad de Erasmus-Rotterdam. Coordinador de la iniciativa Nueva Política del Instituto Transnacional (TNI), un centro de investigación en economía y política internacional con sede en Ámsterdam.

12

La reinención de las Empresas Públicas en el siglo XXI

El retorno de lo público

La mención del título al supuesto *retorno* de lo público merecería una explicación más detallada, pero me limitaré a advertir que en realidad las Empresas Públicas nunca desaparecieron o perdieron importancia en las economías nacionales de un vasto número de países del Norte y del Sur. Asimismo, debo aclarar que mi exposición no estará focalizada en la realidad uruguaya o latinoamericana, ya que me referiré a debates y procesos en curso en otras partes del mundo.

También que es pertinente que aclare el lugar desde dónde estoy hablando y mi enfoque personal y subjetivo sobre este tema. Tengo formación universitaria a niveles de licenciatura, maestría y doctorado, pero mi perspectiva de análisis no es la de un académico tradicional. En el Transnational Institute (TNI), el centro de investigación con sede en Ámsterdam para el que trabajo, nos interesa producir conocimiento al mismo nivel que cualquier investigador que trabaje para una universidad, pero lo hacemos desde una perspectiva de activistas y procurando aportar a las luchas de los movimientos sociales. Como ya lo señaló el maestro Adolfo Sánchez Vázquez hace algunas décadas, es necesario rechazar la postura que él caracterizaba como “*la ideología de la neutralidad ideológica en las ciencias sociales*”.³⁰

Esa posición epistemológica, de rechazo a la supuesta asepsia e imparcialidad de la economía y de las otras ciencias sociales, es la que orienta nuestro trabajo de investigación. Creo que es fácil discernir la imposibilidad de abordar temas como los que estamos tratando hoy desde una postura de plena neutralidad valorativa. No lo hago yo ni lo hacen tampoco los economistas neoliberales que pretenden escribir o hablar sobre las Empresas Públicas desde una pers-

pectiva pretendidamente no contaminada por la ideología.

También me es difícil hablar sobre este tema sin poner cierta pasión, ya que esta noche estoy hablando aquí en representación del TNI. Uno de los fundadores de nuestro instituto fue Orlando Letelier, un economista y militante político chileno, ex integrante del gabinete de Salvador Allende durante el gobierno de la Unidad Popular a principios de la década de los setenta, quien fue asesinado por agentes de la dictadura de Augusto Pinochet con una bomba lapa que explotó bajo su auto en las calles de Washington D.C, en la capital de Estados Unidos, en setiembre de 1976. Orlando fue asesinado pocos días después de haber publicado un artículo muy extenso en la revista *The Nation*, donde criticaba de forma detallada y con rigurosidad intelectual la ideología de los *Chicagos Boys*, el grupo de economistas neoliberales pioneros en la difusión de las ideas de privatización, desregulación y liberalización en esta parte del mundo.³¹

También debo aclarar que al abordar esta temática no lo hago desde una perspectiva estrictamente personal, ya que en el TNI somos varios los compañeros y compañeras que estamos trabajando sobre Empresas Públicas y temas afines. En el TNI, nuestro equipo comenzó a trabajar sobre la privatización y las alternativas a la privatización hace ya más de una década. Fundamentalmente, nos hemos centrado en las políticas de agua y energía. De forma más reciente, hemos estado trabajando en torno a la idea de *remunicipalización* como una alternativa específica.³² Soy consciente que en un país como Uruguay, con sólidas Empresas Públicas y de escala nacional, este tema no es muy relevante, pero esta modalidad de desprivatización a nivel local está surgiendo con mucha fuerza en Europa, en América del Norte, y en partes de Asia y de África. De todas maneras, seguimos trabajando en torno a alternativas a la privatización o a la mer-

30. Sánchez Vázquez, A. (1975). “La ideología de la ‘neutralidad ideológica’ en las ciencias sociales”. *Historia y Sociedad* 7 <<https://filosofiamexicana.files.wordpress.com/2012/11/sc3a1nchez-vc3a1zquez-adolfo-la-ideologc3ada-de-la-neutralidad-ideolc3b3gica.pdf>>.

31. Letelier, O. (2016) “The ‘Chicago Boys’ in Chile: Economic Freedom’s Awful Toll”, *The Nation* <<https://www.thenation.com/article/archive/the-chicago-boys-in-chile-economic-freedoms-awful-toll>>.

32. Kishimoto, S., Lobina, E., y Petitjean, O. (eds.) (2015). *Un futuro para el agua pública: La experiencia mundial de la remunicipalización*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI) <<https://www.tni.org/en/node/1768>>.

cantilización de los servicios públicos en un sentido más general, a escalas regional y nacional.³³

A medida que hemos acumulado datos sobre los impactos de la privatización, también hemos acopiado abundante evidencia empírica sobre múltiples y diversas alternativas progresistas a la privatización y a la corporatización de los servicios públicos. Todas nuestras publicaciones están disponibles en línea y se pueden bajar de forma gratuita desde la página del TNI. La mayoría están en español. Nuestras publicaciones recogen experiencias concretas que demuestran que todo el discurso de los economistas neoliberales sobre la irrelevancia o la supuesta caducidad de las Empresas Públicas, no tiene sentido o es totalmente erróneo.

A nivel personal, empecé a trabajar sobre estos temas hace casi dos décadas. En Uruguay organizamos una serie de seminarios en ANTEL, como una iniciativa conjunta del TNI, de esa empresa pública (durante la presidencia de la actual Intendente de Montevideo, la ingeniera Carolina Cosse) y de la Dirección Nacional de Industrias (dirigida por entonces por el economista Sebastián Torres).³⁴ Al mismo tiempo, creamos la Red Latinoamericana de Investigación Sobre Empresas Públicas, con una serie de seminarios y talleres en otras partes de América Latina, con insumos que fueron recogidos en otras publicaciones colectivas.³⁵

33. Kishimoto, S., Steinfors, L., y Petitjean, O. (eds.) (2015). *El Futuro es Público: Hacia la propiedad democrática de los servicios públicos*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) <<https://www.tni.org/es/el-futuro-es-publico>>.

34. Las ponencias del segundo seminario en Montevideo están recogidas en: Chavez, D. y Torres, S. (eds.) (2013). *Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) <<https://www.tni.org/es/publicacion/la-reinvencion-del-estado>>.

35. Las ponencias del seminario realizado en México están recogidas en: Guajardo, G. y Labrador, A. (eds.) (2015). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México <https://www.researchgate.net/publication/336014929_la_empresa_publica_en_mexico_y_en_america_latina_entre_el_mercado_y_el_estado>. Las ponencias del seminario de Costa Rica están recogidas en: Cortés Ramos, A., Alpízar, F. y Cascante, M.J. (eds.) (2016). *Estado, Empresas Públicas y Desarrollo*. San José: Universidad de Costa Rica <https://www.researchgate.net/publication/341527465_Cortes_Ramos_Alberto_Alpizar_Felipe_y_Cascante_Maria_Jose_Coordinadores_2016_Estado_Empresas_Publicas_y_Desarrollo_San_Jose_CIEP-UCR_TNI>.

Actualmente, estoy dedicado un poco menos a la investigación empírica y cada vez más interesado en la discusión más teórica sobre lo público. Hace algunos años, junto a compañeros y compañeras de diversas regiones del mundo, publicamos un libro en el que propusimos un nuevo abordaje al debate sobre lo público en la nueva economía mundial, en el marco de los profundos cambios en curso en las sociedades contemporáneas.³⁶ También coedité un libro sobre las empresas de servicios públicos en América Latina,³⁷ y ahora estamos preparando el otro libro colectivo sobre las respuestas y desafíos de las Empresas Públicas de agua en el marco de la pandemia de Covid-19.³⁸

El debate sobre lo público en los medios de prensa del mundo

Ahora sí, entrando directamente en el tema: ¿cuáles son las coordenadas del debate mundial sobre alternativas a la privatización? Me interesa detenerme unos minutos en el estado del arte del intercambio de ideas y la producción de conocimiento sobre las Empresas Públicas en diversas partes del mundo.

En los últimos diez años se ha escrito y se ha debatido muchísimo sobre las Empresas Públicas. Las coordenadas del debate se pueden visibilizar en las portadas y en los contenidos de tres revistas diferentes que expresan visiones muy distintas de la economía y la política a escala mundial. En primer lugar, *The Economist*, una revista semanal que seguramente muchos de ustedes leen de forma regular, aunque discrepen con su orientación neoliberal (como es mi caso). *The Economist* es un medio de prensa de amplia difusión a escala mundial y uno de los más coherentes en la promoción del liberalismo económico. En enero de 2012 dedicó una portada y un informe especial a alertar sobre la creciente influencia de las empresas estatales en distintos

36. McDonald, D.A. y Ruiters, G. (eds.) (2013). *Alternativas a la Privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.

37. Chavez, D. y Spronk, S. (eds.) (2019). *Repensar lo público: Estado, sociedad y servicios básicos en América Latina*. Barcelona: Icaria.

38. Chavez, D., McDonald, D.A. y Spronk, S. (eds.) (2021). *Agua Pública y Coronavirus: Nubes Negras y Nuevas Oportunidades*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) <<https://www.tni.org/en/node/25506>>.

países del mundo, especialmente en los miembros del llamado bloque BRICS, conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.³⁹

The Economist resaltaba por entonces que las empresas del Estado controlaban las industrias principales y los mercados más importantes. En el informe especial, los autores observaban que las empresas públicas representaban por entonces el 80% de las acciones comercializadas en el mercado de valores de China y el 62% del de Rusia. También destacaban que varias de las empresas más grandes de gas y petróleo a escala mundial, medidas a nivel de reservas probadas, eran de propiedad estatal. Desde la perspectiva alarmista de *The Economist*, las empresas estarían creciendo de forma demasiado acelerada y con previsible impactos negativos a mediano y largo plazo.

Algunos años más tarde, en 2018, la *New Internationalist*, una revista con una perspectiva ideológica muy diferente, más progresista o hasta de izquierda, pero también muy difundida a nivel mundial, publicó un número especial dedicado a las empresas del Estado y a los servicios públicos, pero celebrando lo que ellos percibían como “el retorno de lo público” en la economía mundial.⁴⁰

El editorial de la *New Internationalist* saludaba con mucha alegría el resurgimiento de la propiedad pública, argumentando la viabilidad de la reversión de las privatizaciones en función del interés social. La misma revista también observaba con cierta preocupación que no debíamos olvidar que en muchos países seguía habiendo un clima hostil a lo público, con riesgos reales de nuevas oleadas de privatización.

En tiempos más recientes, en marzo de 2020, *The Economist* publicó otro informe temático centrado en el sector público.⁴¹ Esta vez, su perspectiva ya no era la misma, ya que en vez de referirse al

sector público como un peligro, ahora argumentaba a favor de la necesidad del resurgimiento de lo público en el marco de la crisis económica mundial agudizada por la pandemia. La aparente “transgresión” de un medio dedicado a promover el paradigma del libre mercado no debería sorprendernos, ya que llamados similares a una presencia más activa del Estado han sido comunes en crisis anteriores. *The Economist* explícitamente clamaba por un rol más activo del Estado como condición esencial para contener la expansión de la pandemia y reducir sus impactos, pero también aclaraba que sería necesario volver a reducir el tamaño y la influencia del Estado cuando su presencia ya no fuera tan necesaria.

Por su parte, en mayo de 2020, la revista semanal del diario británico *The Guardian* -de amplia difusión en todos los países de lengua inglesa- también dedicó varias páginas y su portada, a destacar el aparente retorno de lo público, caracterizándolo como “el refugio contra la tormenta”.⁴² Y la tormenta a la que se referían era, obviamente, la pandemia. *The Guardian* argumentaba que el mundo había retornado a la era del *big government* (gran gobierno). Varias notas de opinión publicadas en ese diario inmediatamente antes y después del informe especial ya mencionado, han observado que el retorno del Estado, que parecía imposible en muchos países en diciembre de 2019, ya sería una realidad en muchos países del mundo debido a la devastación económica mundial causada por la pandemia, la cual habría tornada obsoletas las ortodoxias económicas de décadas previas.

Los informes y portadas de estos medios de prensa resumen de forma gráfica lo que ha sido la evolución del debate a escala mundial sobre el tema de lo público. Sería muy deseable que algunos economistas uruguayos -que siguen afirmando que hay que cambiar radicalmente a nuestras Empresas Públicas porque ya no tienen razón de ser-, leyeran las ideas que se están discutiendo a escala mundial, incluyendo revistas tan reacias a las ideas de izquierda como *The Economist*.

39. *The Economist* (2012, 21 de enero). “The Rise of State Capitalism” <<https://www.economist.com/weeklyedition/2012-01-21>>.

40. *New Internationalist* (2018, mayo). “Public Ownership Rises Again” <<https://newint.org/issues/2018/05/01/public-ownership>>.

41. *The Economist* (2020, 28 de marzo). “Everything’s under control: The state in the time of covid-19” <<https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19>>.

42. Dean, W. (2020). “Shelter from the storm - how Covid-19 brought back big government”, *The Guardian* <<https://www.theguardian.com/news/2020/apr/29/shelter-from-the-storm-how-covid-19-brought-back-big-government-inside-the-1-may-guardian-weekly>>.

El debate sobre lo público en el mundo académico

En el campo académico, el proceso de cambio del discurso ha sido más gradual y medido. Hasta hace poco tiempo muy pocos investigadores a nivel mundial estaban interesados en el tema de las Empresas Públicas. Los pocos que sí eran coherentes y seguían hablando y escribiendo sobre ellas, eran los historiadores. Hace 15 ó 20 años, era muy fácil acceder a cientos o miles de libros y artículos que justificaban las políticas de privatización y desregulación, pero se escribía o hablaba muy poco sobre la importancia de las Empresas Públicas y sus aportes al desarrollo social económico.

En el mundo de habla inglesa, uno de los más activos en la difusión de una mirada alternativa ha sido Andy Cumbers, un colega y amigo escocés. Andy es profesor de la facultad de administración empresarial y financiera Adam Smith, en la Universidad de Glasgow. Es interesante que precisamente un profesor de una prestigiosa *business school*, nombrada en honor de un pensador muy apreciado por los adeptos al liberalismo económico, haya publicado un libro en el año 2021 donde argumenta de forma muy detallada porqué en el Reino Unido -el país que experimentó con políticas radicales de privatización, desregulación y liberalización, aplicadas por el gobierno de Margaret Thatcher y luego exportadas a otros países- hay una necesidad muy real de recuperación de la propiedad y la gestión públicas.⁴³

Muchas de las ideas promovidas por Cumbers y otros académicos progresistas británicos, fueron retomadas después por la izquierda del Partido Laborista, cuando Jeremy Corbyn asumió el liderazgo del partido, como veremos más adelante.

En diversas regiones del mundo, también se han publicado muchos otros trabajos individuales o colectivos que destacan la necesidad de reforzar el sector público, incluso bastante antes de la irrupción de la pandemia. Una muy interesante es el libro *El Estado en el siglo XXI*,⁴⁴ no solo

43. Cumbers, A. (2012). *Reclaiming Public Ownership: Making Space for Economic Democracy*. Londres: Zed Books.

44. Castro, A.C. y Filgueiras, F. (eds.) (2018). *The State in the 21st Century*. Brasilia: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

por sus contenidos, sino también por la pluralidad de ideas que representan sus autores. Entre otros pensadores que han aportado a esa publicación, es pertinente mencionar a Joseph Stiglitz y Mariana Mazzucato, quienes obviamente no están alineados con la izquierda o la teoría marxista (como es mi caso), sino con otras corrientes teóricas bastante menos radicales, que podríamos caracterizar de forma genérica como “progresistas” o “heterodoxas”.

Y en tiempos mucho más recientes, se publicó un libro muy gordo -de casi mil páginas- y con vocación de enciclopedia, cuya lectura recomiendo a todas y todos que estén interesados en el tema de esta noche. Me refiero al *handbook* (manual) de las empresas estatales publicado por investigadores vinculados al Centro de Economía Pública y Economía Cooperativa (CIRIEC), con sede en Bélgica.⁴⁵

Me interesaba mencionar estas publicaciones (podríamos aludir a muchas otras) porque reflejan la nueva prioridad que las empresas del Estado están adquiriendo en la agenda de investigación de los economistas y otros y otras investigadores de las ciencias sociales, activos en el campo de las políticas públicas.

Las Empresas Públicas en la agenda política internacional

También quiero abordar muy rápidamente la significación de lo público en la agenda política actual, muy alterada por el impacto de la pandemia y con múltiples riesgos de agravamiento de la crisis económica y social.

No voy a analizar las privatizaciones o sus impactos porque creo que las exposiciones de Héctor Tajam y de Mariana Fernández Massi han sido muy completas, sin necesidad de que yo agregue otras explicaciones sobre porqué la decisión de privatizar es generalmente desatinada.

No obstante, es interesante constatar que investigadores del Norte, ahora están corroborando con nuevos datos y análisis, lo mismo que los investigadores del Sur ya habíamos observado dos o tres décadas atrás. Una amiga mía, Vera Wegh-

45. Bernier, L., Florio, M., and Bance, P. (eds.).

mann, profesora de la Universidad de Greenwich en Inglaterra, publicó hace pocos meses un informe centrado en un sector específico, el de la energía, pero con conclusiones que se pueden extrapolar a otras áreas de la economía y a otras regiones del mundo.⁴⁶ Vera concluye, con base en datos muy rigurosos provenientes de diversos países europeos, que la investigación académica y la evidencia empírica demuestran que las estrategias de mercado y de libre competencia han fallado y no han concretado sus promesas.

También es interesante constatar que incluso las agencias internacionales que habían exportado a todo el mundo el paradigma de la privatización, la liberalización, la desregulación y la corporatización, también están reconociendo ahora que sus estrategias han fallado. El año pasado, el Banco Mundial publicó un libro muy extenso, de casi 500 páginas, con datos de distintos países del mundo.⁴⁷ Y una de las conclusiones es que, después de tres décadas de reformas basadas en atraer a inversores privados y dejar operar a las fuerzas del mercado, apenas una docena de países han aplicado en su totalidad el modelo recomendado.

La colección de estudios de investigadores del CIRIEC, contiene una plétora de datos que indican que existe una muy visible y creciente evidencia empírica sobre los malos resultados de la privatización y sobre la potencialidad de las Empresas Públicas, que deberíamos analizar más en profundidad. Uno de los datos aportados por estos investigadores, es que hoy en día existen más de 300.000 empresas estatales en el mundo, con diversos grados de intervención del Estado en la propiedad o en la gestión y en varios niveles institucionales.

Destaco la referencia a diversos niveles institucionales porque cuando hablamos de Empresas Públicas en Uruguay, generalmente estamos pensando en empresas de escala nacional. Pero

en muchos otros países, incluyendo otras naciones de América Latina, hay empresas estatales, provinciales o municipales muy fuertes, que muestran las posibilidades existentes para repensar lo público desde una perspectiva popular y progresista actualizada a los tiempos y desafíos actuales.

A nivel mundial los datos que preocupaban a los redactores de *The Economist* en el año 2012, no han perdido relevancia. Hoy en día, un cuarto de las 500 más grandes corporaciones a escala mundial, es una empresa del Estado. Obviamente, en esta cifra incide mucho la realidad de China y la de varios países exportadores de petróleo con muchas y fuertes empresas de propiedad estatal.

También hay que tener en cuenta la base de datos que administra la OCDE, con información actualizada de 40 países, con datos sobre empleo que muestran que alrededor de 30 millones de personas a escala mundial hoy trabajan para empresas del Estado. Al respecto, los investigadores del CIRIEC afirman que, si consideramos no sólo los 40 países incluidos en la base de datos de la OCDE, sino también otros lugares donde existen Empresas Públicas fuertes -como Uruguay o Sudáfrica, por ejemplo-, el número de trabajadores empleados por estas empresas asciende a más de 60 millones.

En la esfera política también vemos procesos muy interesantes, con una revalorización de la propiedad pública en países donde menos lo esperábamos. Supongo que todos y todas los participantes de este seminario saben quién es Alexandria Ocasio-Cortez, una parlamentaria de origen portorriqueño que representa a Nueva York en el Congreso de Estados Unidos. Ocasio-Cortez es una de las voceras de la “izquierda” estadounidense, si consideramos posible la utilización de este término para referirnos al ala progresista del Partido Demócrata. Junto al senador Bernie Sanders, Ocasio-Cortez lanzó el llamado *Green New Deal* (Nuevo Pacto Verde), que incluye la recuperación de la propiedad pública como mecanismo esencial para la transición ecológica y la reconstrucción social y económica.

46. Wegmann, V. (2019). *Going Public: A Decarbonised, Affordable and Democratic Energy System*. Bruselas: European Public Service Union (EPSU) <<https://www.epsu.org/article/going-public-decarbonised-affordable-and-democratic-energy-system-europe-new-epsu-report>>.

47. Foster, V. y Rana. A. (2020). *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World*. Washington DC: World Bank <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32335>>.

En realidad, este tipo de propuesta no es del todo novedoso en ese país, ya que como lo explica otro compañero y amigo, Thomas Hanna, en un reciente libro, pese a ser el corazón del capitalismo más extremo, Estados Unidos es un país con una larga y prolífica historia de empresas de propiedad pública, eficientes y socialmente apreciadas.⁴⁸ Entre otros datos, Thomas explica que en la actualidad existen más de dos mil empresas de energía eléctrica de propiedad municipal, regional o estadual; que el 87% de la población estadounidense accede a servicios de agua y saneamiento a través de Empresas Públicas y que el país cuenta con más de 750 empresas locales de telecomunicaciones de propiedad pública total o parcial. Y esto sucede en el país que supuestamente es la meca del capitalismo más liberalizado.

Otro país donde hubo y sigue habiendo una intensa discusión sobre las Empresas Públicas y el sentido de lo público en un enfoque más general, ha sido el Reino Unido. En el mismo país que fuera gobernando por una de las sacerdotisas del neoliberalismo, Margaret Thatcher, durante un breve pero ilusionante período, el Partido Laboralista se convirtió en la gran esperanza de la izquierda europea, a partir de la elección de Jeremy Corbyn como líder del partido. Como todos sabemos, Corbyn perdió la elección frente al Partido Conservador liderado por Boris Johnson, pero se podría decir que su propuesta programática era mucho más radical y “más socialista” que la del Frente Amplio uruguayo.

Seguramente, muchos de nosotros nos habríamos alegrado si el Frente Amplio hubiera desarrollado un programa con alcance similar -no sólo en torno a las Empresas Públicas, sino en relación a muchos otros aspectos de política pública- al que proponía Corbyn. Entre otras ideas, los laboristas de izquierda proponían la construcción de un “nuevo modelo empresarial público para el siglo XXI”, que fuera más eficiente, ambientalmente sustentable y con niveles más altos de control ciudadano.⁴⁹ Bajo el liderazgo

del Partido Laboralista, la izquierda británica procesó un fuerte giro a la izquierda, incluyendo una muy fértil y muy profunda elaboración teórica sobre modelos de propiedad y de gestión de las Empresas Públicas, que valdría la pena traducir al español para luego discutir su posible aplicación (y adaptación) a los contextos nacionales de América Latina.

Creo que en Uruguay y en América Latina necesitamos más elaboración teórica sobre este tema. Sin copiar y considerando las obvias diferencias entre distintos países, sería utilizando el estado del arte de la producción intelectual sobre las Empresas Públicas como referencia. La izquierda laborista, entre otras cosas, argumentaba que la propiedad pública históricamente ha tendido a estar demasiado centralizada y con el poder de decisión concentrado en una élite burocrática, por lo que la recuperación de lo público implica proponer nuevos modelos de propiedad y de gestión, con niveles más altos de democracia y de eficacia.

Creo que estas preocupaciones también son relevantes para otros países de América Latina. Estoy convencido de que tenemos que defender a las Empresas Públicas, pero al mismo tiempo, también debemos reconocer que no siempre las empresas del Estado son tan eficientes, democráticas o comprometidas con el bienestar de nuestra gente como quisiéramos. Para percibir la dimensión real del desafío de repensar la Empresa Pública latinoamericana, basta con observar el virtual colapso de las Empresas Públicas de Venezuela, horriblemente gestionadas y con altísimos niveles de corrupción y de ineficiencia.

Reflexiones de cierre

Muy rápidamente, quisiera mencionar algunas amenazas, tensiones y desafíos de las Empresas Públicas a nivel mundial. En primer lugar, las amenazas. Al iniciar mi presentación había comentado que la idea de privatizar, hoy está muy cuestionada a nivel internacional. A esta altura, poca gente se anima a usar la palabra y proponen privatizar de forma encubierta, sin utilizar ese lenguaje, con referencias a “asociaciones público-privadas” o conceptos similares.

48. Hanna, T. (2018). *Our common wealth: The return of public ownership in the United States*. Manchester: Manchester University Press.

49. The Labour Party (2018). *Alternative models of ownership*. Londres: The Labour Party.

Pero en algunos países muy cercanos al nuestro, sí se habla abiertamente de privatización. Seguramente ustedes habrán leído en los diarios noticias de Brasil, donde el Senado aprobó una ley que facilita la privatización de los servicios de agua. Jair Bolsonaro también ha anunciado la privatización, o sus deseos de privatización, de varios otros componentes del aparato estatal de ese país.

También hay gente que sigue insistiendo en aplicar formas encubiertas de privatización, sin necesidad de transferir la propiedad al sector privado, pero metiendo al sector privado dentro de las Empresas Públicas. Esta perspectiva tiene que ver con algunos elementos que mencionaba Mariana Fernández Massi, cuando hablaba de tercerización, por ejemplo. La *corporatización* es un problema muy real, ya que en ese caso estamos hablando de Empresas Públicas que siguen siendo formalmente de propiedad estatal, pero que son gestionadas como si fueran empresas privadas; con los mismos principios, los mismos valores, las mismas estructuras y los mismos procesos de decisión del sector privado.

Uno de los componentes más claros de la privatización ya fue destacado por Mariana en su presentación: la externalización de servicios y la tercerización de la fuerza laboral, algo que también debería preocuparnos a los uruguayos. Porque la externalización y la tercerización no la va a imponer Luis Lacalle Pou. Esta tendencia ya se podía percibir cuando el Frente Amplio estaba en el gobierno. Y lo mismo pasó con gobiernos de izquierda en otros países de la región.

Es preciso también considerar el impacto de los tratados de libre comercio y de protección de inversiones, que comprometen de forma clara y muy dura las posibilidades de supervivencia o de desarrollo de las Empresas Públicas. En el TNI acabamos de publicar un estudio muy detallado sobre el *Energy Charter Treaty*, sobre el cual pocos de las o los participantes en este seminario habrán escuchado hablar, pero que pese a ser poco conocido es extremadamente peligroso.⁵⁰ El “Tratado de la Carta de la Energía” es un acuerdo internacional que establece un

esquema multilateral que cubre todo el ciclo de la energía y facilita la desregulación y eventual privatización de las Empresas Públicas. Uruguay todavía no aparece como uno de los países participantes de la negociación de este tratado, pero no me sorprendería que en los próximos meses se integre.

Pasando al tema de las oportunidades y desafíos, me interesa destacar la creación de Empresas Públicas de nuevo tipo y a distintas escalas. En Europa hay una serie de procesos muy interesantes donde se intenta revertir la privatización de lo local. En Alemania se han creado cientos de Empresas Públicas locales de energía y de agua. Lo mismo está pasando en España.

Seguramente ustedes escucharon hablar del caso de la nueva empresa de energía de Barcelona, la que enfrenta un montón de limitaciones y obstáculos, pero que muestra el sentido de experiencias que hoy se están desarrollando desde una perspectiva innovadora.

Algo que también debería generarnos expectativa y optimismo es la promoción de alternativas a la mal llamada “nueva gestión pública” y la ortodoxia de la gobernanza corporativa. La llamada *new public management* (NGP) hace tiempo que ha dejado de ser “nueva”. Hace 30 años que estamos hablando de la NGP. Ha dejado de ser algo referido específicamente a la “gestión” y obviamente ya tiene muy poco de “público”. Por eso son interesantes algunos proyectos en los que participan varias universidades, con financiamiento de Programa Horizonte 2020 de la Comisión Europea. Estos proyectos (por ejemplo *CITADEL: Empowering Citizens to Transform European Public Administrations*) se proponen investigar alternativas para reformar la administración y la gestión pública desde una perspectiva ciudadana que vaya más allá -no me animaría decir en contra- de la idea de “gobernanza corporativa” que promueve la OCDE y otras organizaciones internacionales.

Algunos investigadores de izquierda estamos trabajando hacia el lanzamiento de un nuevo programa de formación y capacitación de la nueva generación de cuadros gerenciales públicos, en el marco del Consejo Latinoamericano de Cien-

50. Eberhardt, P., Olivet, C. y Steinfors, L. (2020). *Un Tratado para gobernarlos a todos*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).

cias Sociales (CLACSO) y con el apoyo de empresas públicas de la región; en particular Empresas Municipales de Cali (EMCALI) de Colombia. Esta iniciativa responde a una preocupación muy básica: que muchos gerentes y directivos de las Empresas Públicas de América Latina, tienen un *Master of Business Administration* (MBA), que influye mucho en su estilo de gestión, al no ser capaces de distinguir las particularidades de la empresas del Estado por oposición a la gestión privada. Yo creo que es necesario cambiar el *chip* y la formación de los futuros directivos y gerentes de nuestras Empresas Públicas.

También somos optimistas al observar en varios países un rol mucho más proactivo de las organizaciones sindicales y ciudadanas, que no se limitan a resistir a la privatización, sino que realmente está desarrollando modelos alternativos. Desde el TNI estamos apoyando a los sindicatos de los mineros (NUM) y de los obreros metalúrgicos (NUMSA) de Sudáfrica, buscando transformar a la empresa Eskom (algo así como una UTE gigante, pero al borde del colapso empresarial) desde una perspectiva progresista, popular y democrática. En Sudáfrica estamos trabajando con la Red de Sindicatos por la Democracia Energética (TUED, por sus siglas en inglés), elaborando toda una propuesta de recuperación de la empresa.

Epílogo

Los desafíos inmediatos de las Empresas Públicas en Uruguay

Epílogo

Los desafíos inmediatos de las Empresas Públicas en Uruguay

Este epílogo elaborado por COMUNA tiene dos objetivos, por un lado, conectar las ponencias de los webinarios a los problemas más acuciantes en la nueva coyuntura uruguaya; y por otro, desarrollar sucintamente nuestro parecer sobre esta temática. Mirada que hemos ido construyendo en el trabajo conjunto con los sindicatos de las Empresas Públicas, en particular AUTE y FFOSE. Claro que, las opiniones que vertimos no necesariamente son de común acuerdo con las personas que participaron en las Jornadas en Defensa de las Empresas Públicas y, en ese sentido, sólo representan los consensos a los que desde COMUNA pudimos arribar.

Sin dudas, el signo inmediato de la coyuntura está marcado por eventos diferentes, pero combinados. Por un lado, una crisis global inédita catalizada por la pandemia de COVID-19, con impactos en lo económico, social, sanitario y psicológico a lo largo y ancho del planeta. Nuestro país no es ajeno a ninguno de estos problemas. Por otro lado, desde hace más de un año asumió el gobierno una coalición de derechas que sintetiza una variopinta gama política, que va desde el neoliberalismo al pensamiento conservador, con fuertes tintes autoritarios y fe ciega en los mecanismos de mercado como reguladores de la vida en sociedad.

Por eso, si antes hablábamos de defensa de las Empresas Públicas porque existían riesgos e incertidumbres sobre su futuro, hoy hablamos de defensa de las Empresas Públicas porque hay certezas de que están en peligro. Elemento distintivo de la formación económica uruguaya, las Empresas Públicas como instrumento y los trabajadores de la mismas como garantes, han permitido contar con servicios públicos universales que de otra forma serían impensables: una elec-

trificación casi total a nivel nacional, altos niveles de conectividad en perspectiva comparada con la región y resto del mundo, casi universalidad en el acceso al agua, entre otros. A su vez, a pesar de la mala prensa, las mediciones más confiables muestran que la calidad de los servicios es satisfactoria. Basta ver las estadísticas de comparación internacional de satisfacción al cliente en los servicios esenciales -agua, luz y telecomunicaciones- donde suelen tener las mejores calificaciones en la comparación regional.

Ahora bien, así como las Empresas Públicas son un rasgo histórico distintivo, también lo es la animadversión del herrerismo contra las mismas. Enemigo desde siempre del “Estado empresario” no era de extrañar que un nuevo gobierno bajo su égida, pusiera nuevamente a los Entes del Estado en el banquillo de los acusados. No es que antes estuvieran viviendo en el paraíso terrenal, pero es cierto que ahora están un poco más cerca del infierno.

En ese sentido, los dispositivos con los que actualmente se ataca a las Empresas Públicas son varios y de diversa índole. Por un lado, contamos con transformaciones que son aplicadas con perspectiva de corto plazo, más allá de que su implementación pueda generar daños irreversibles y que forman parte del paquete de “ajuste”. En ese marco, lo más destacable son los lineamientos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para las Empresas Públicas, que se efectivizaron a partir de abril del 2020. Estas medidas tienen impacto severo en el largo plazo, pero lo que las distingue es que sus efectos nocivos son perceptibles en lo inmediato con el recorte de servicios, pérdida de calidad en la atención, disminución de prestaciones, etc. También hay aumentos tarifarios que en algunos rubros fueron por encima de la inflación, formando parte del ajuste regresivo.

Por otra parte, hay un conjunto de medidas que pueden caracterizarse como “reformas estructurales”. Las mismas hacen uso de un variado conjunto de dispositivos que van desde las privatizaciones puras y duras hasta los cambios en los mecanismos regulatorios, en la lógica de funcionamiento de las Empresas Públicas, entre otros. Se expresan a través de distintas normas,

como varios artículos de la Ley de Presupuesto, parte del articulado de la nueva Ley de Medios y, como no podía ser de otra manera, en la Ley de Urgente Consideración.

Mecanismos de ajuste

Como dijimos anteriormente, debe incluirse en este ítem principalmente a los lineamientos de la OPP y en segundo grado a los ajustes tarifarios. En cuanto a los primeros, vale decir que son una profundización, mucho más regresiva, de los lineamientos de 2015. En aquel entonces, la OPP dispuso de un criterio de ajuste que era el siguiente:

- En lo que hace al rubro del personal -rubro cero, se recortaron 1 de cada 4 vacantes en 2015, medida que se incrementó a 1 cada 3 para los siguientes años del quinquenio, se recortaron horas extras en un 20%, también los incentivos para la jubilación.
- En lo que hace al rubro de servicios no personales -rubro 2- y funcionamiento -rubro 1-, también se aplicaron recortes de 5% para los años 2015 y 2016, y de 3% para los otros años del quinquenio.
- Y para las inversiones, el monto del quinquenio no podía superar los del quinquenio anterior.

Si bien el ajuste se daba sobre una ola expansiva previa, uno de los elementos críticos a resaltar, es que era un ajuste con un énfasis meramente macroeconómico. O sea, el criterio para ajustar era fiscal (lograr que las Empresas Públicas aportaran un 1% más del PBI a Rentas Generales) y no una consideración caso a caso, buscando mejoras de gestión o ganancias de eficiencia.

En tanto, los lineamientos definidos en 2020, tienen dos grandes diferencias. En primer lugar, ya no operan sobre una línea previa expansiva, sino que operan sobre el ajuste anterior, lo cual evidentemente cercena más las posibilidades de desarrollo de las Empresas Públicas. En segundo lugar, es que el nivel de ajuste es sustantivamente mayor y más regresivo.

La primera medida que se proponen los lineamientos, es cesar todas las vacantes generadas al 31 de diciembre del 2019. Además, para 2020, 2021 y 2022 propone que se incorporará solo 1 de cada 3 vacantes que se generen. Esto, en Empresas Públicas con plantillas bastante envejecidas, implica una pérdida en la plantilla laboral muy importante, cuestionando severamente el funcionamiento de las empresas.

Además, hay ajuste en otros rubros. Los rubros presupuestales que hacen al funcionamiento son el 1 y 2. El rubro 1, registra todos los gastos relacionados a insumos para la producción del servicio, mientras que en el 2 se registran todos los gastos de servicios contratados, los inmuebles alquilados y los impuestos. En estos lineamientos se prevé reducir los dos rubros, en un 15% en relación al año 2019 y en 2021 un 5% en relación al 2020. En el caso de cumplirse con los ajustes para el rubro 2, encontramos un cambio respecto a los recortes vividos en los '90, donde la carencia de personal era suplida vía tercerizaciones. Y por tanto, estamos ante un escenario distinto respecto al destino de las Empresas Públicas.

Por último, las inversiones. En los lineamientos para este quinquenio, se prevé que las Empresas Públicas no podrán superar el 85% del quinquenio anterior. Por otro lado, abre la oportunidad de transferir recursos del rubro 2 para inversiones, en caso que logren ahorrar más del 15 % en el mismo.

El otro elemento en debate ha sido el ajuste tarifario. Desde el 1 de marzo, ha habido dos ajustes de tarifas. El primero, que rigió a partir de abril de 2020, si bien fue objeto de múltiples controversias, vale decir que en realidad se correspondió con el hecho de que en enero de 2020 no hubo ajuste. De hecho, si evaluamos la inflación desde enero 2019 a abril 2020, y comparamos con los ajustes tarifarios, es difícil calificar de excesivo o sumamente regresivo el ajuste. Aunque vale decir que algunos rubros que ajustaron más, como internet y telefonía celular, lo hicieron en pleno confinamiento por la declaración de pandemia en nuestro país. De hecho, en abril del 2020, el consumo de internet aumentó un 32% y el de telefonía fija un 44% respecto al mismo mes

del año anterior. De alguna forma, dichos ajustes mandaban un mensaje contradictorio con el “quedate en casa”.

No obstante, el ajuste que empezó a regir a partir del 1 de enero del 2021, ya amerita menos controversias. Es claro que con la excepción de la electricidad, el ajuste está por encima de la inflación y en un contexto de aumento de la pobreza, desempleo y pérdida salarial, opta por seguir asfixiando los menguados ingresos de los hogares uruguayos.

Reformas Estructurales

Lo que llamamos reformas estructurales no necesariamente son más importantes que los ajustes, sino que su rasgo característico principal, sus efectos no son tan perceptibles en el corto plazo.

En ese sentido, es posible distinguir distintos tipos de reforma estructural en las Empresas Públicas:

- Las privatizaciones exógenas. Por exógena entendemos aquellas que implican una enajenación del patrimonio público. O sea, vender parte de la Empresa Pública. En ese sentido, hay dispositivos de privatización exógena en curso: El artículo 285 de la LUC, que prevé que las sociedades anónimas que pertenecen a las Empresas Públicas deberán tender a enajenar hasta el 49% del capital accionario, quedándose con el 51% del mismo (y nunca el 100% como sucede ahora en muchos casos).
- Las privatizaciones endógenas. Estos procesos no implican enajenación de patrimonio sino cambios en el funcionamiento de las Empresas Públicas que modifican los objetivos sociales de sus cartas orgánicas haciendo que su función principal sea la búsqueda de rentabilidad. En ese sentido, encontramos los siguientes dispositivos: a. Ley de Presupuesto (art. 700) que establece una regla financiera que obliga a las Empresas Públicas a buscar rentabilidad de corto plazo; b. La Ley de Medios (art 48) que obliga a ANTEL a arrendar su infraestructura a todos los operadores privados de telecomunicacio-

nes; c. La jerarquización de los organismos reguladores URSEA y URSEC, que modifican sus cometidos para favorecer las concesiones a privados, modificaciones de pliegos tarifarios buscando reflejar costos (lo que preocupa particularmente en el agua); d. El arrendamiento a terceros de los cometidos de ANCAP, con excepción de la refinación, para el caso de los puertos y aeropuertos, rompiendo con el monopolio establecido en 1931 (Art. 318).

- Hay además un conjunto de modificaciones burocrático-administrativas menores en torno a las compras públicas que, si bien entorpecen el funcionamiento de las Empresas Públicas, son de menor calado y más fácilmente reversibles. A modo de ejemplo, en la LUC aparecen modificaciones a las potestades que tienen las Empresas Públicas para el reclutamiento de personal.

Calibrar los efectos combinados de todo este paquete de medidas, ameritaría un conjunto de trabajos de investigación que excede ampliamente los propósitos de esta apretada reseña de políticas. No obstante, nos parece que evidencia la necesidad de continuar profundizando la reflexión y el encuentro en torno a la defensa de las Empresas Públicas. En ese sentido, esperamos que los webinarios y este pequeño libro, sean solo el puntapié inicial de un proceso de reflexión, investigación y, también vale decirlo, lucha social y política que resigne el rol de las Empresas Públicas en el desarrollo económico y social del Uruguay.

Comuna es una cooperativa de trabajo integrada principalmente por científicos del área económica que funciona desde el año 2014. Su propósito es generar conocimiento junto a organizaciones sociales a fin de contribuir al pensamiento crítico y la acción colectiva. Sus áreas de trabajo principales son los servicios públicos, la política de vivienda y el asesoramiento a cooperativas de trabajo.

ISBN: 9789070563813

El Transnational Institute (TNI) es un instituto de investigación y promoción de políticas públicas con más de 40 años que trabaja por un mundo más justo, democrático y sostenible, actuando como enlace entre movimientos sociales, la academia comprometida y responsables de política. Entre sus temas de trabajo más importantes merece destacarse su compromiso con la problemática del hambre, el análisis crítico hacia las multinacionales, su elaboración en defensa de los servicios públicos entre otros.