LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA:

ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO

Guillermo Guajardo
Alejandro Labrador
(coordinadores)

COLECCIÓN
DEBATE Y
REFLEXIÓN

Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Participan en la obra

Edgar Belmont Cortés

Diego Barría Traverso

Magdalena Bertino

José R. Castelazo

Armando Dalla Costa

Luiz Alberto dos Santos

Xavier Durán

Natalia Fiorentini Cañedo

Manuel Gárate Chateau

Guillermo Guajardo Soto

Omar Guerrero Orozco

Roberto Jiménez Gómez

Alejandro Labrador Sánchez

José María Las Heras Aliciardi

Ellen Nemitz

Claudia Pech

Verónica Rueda Estrada

Marcelo Rougier

Isabelle Rousseau

Esteban Serrani

Ángela Vergara

Diana Vicher

Paulino Washima Tola

Julio César Yánez

Francisco Zapata

LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA:
entre el mercado y el Estado

COLECCIÓN DEBATE Y REFLEXIÓN

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Comité Editorial

Maya Victoria Aguiluz Ibargüen
Norma Blazquez Graf
Ana María Cetto Kramis
Diana Margarita Favela Gavia
José Guadalupe Gandarilla Salgado
Elke Koppen Prubmann
Rogelio López Torres
Mauricio Sánchez Menchero
Isauro Uribe Pineda

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Consejo Directivo 2014-2017

Carlos A. Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Luis Antonio Hevia Jiménez
Vicepresidente para los IAPs de los estados, 2014-2015

Consejeros

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

La empresa pública en México y en América Latina:
entre el mercado y el Estado

Guillermo Guajardo
Alejandro Labrador
(coordinadores)

Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
México, 2015

Primera edición, 2015

Primera edición electrónica, 2015

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencias y Humanidades
Torre II de Humanidades 4º piso
Circuito Escolar, Ciudad Universitaria
Coyoacán, México, 04510, D. F.
www.ceiich.unam.mx

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km 14.5 Carretera Federal México-Toluca,
No. 2151, Col. Palo Alto, C.P. 05110,
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
www.inap.org.mx

Con el apoyo del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal

Edición: Josefina Jiménez Cortés
Diseño de portada: Amanali María Cornejo Vázquez

ISBN: 978-607-02-5926-5

Impreso y hecho en México

Índice

△

Agradecimientos 11

Introducción
Alejandro Labrador Sánchez 13

La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo
Guillermo Guajardo Soto 23

La empresa pública multinacional en Latinoamérica 1970-1980
¿Un tema olvidado en la administración pública?
Omar Guerrero Orozco 37

El rol de la empresa pública en México
José R. Castelazo 55

Empresas públicas y asociaciones público-privadas en México
Diana Vicher 69

México: la industria siderúrgica de propiedad estatal
(1940-1983)
Francisco Zapata 85

La modernización del servicio público y los ajustes en los
compromisos productivos. Un balance en el sector
eléctrico mexicano
Edgar Belmont Cortés 101

Los institutos estatales de vivienda en Quintana Roo, México: entre la vivienda popular y el mercado inmobiliario (1974-2010)
Verónica Rueda Estrada y Natalia Fiorentini Cañedo 119

Dinámicas y evolución de las compañías petroleras latinoamericanas
Isabelle Rousseau 135

La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, ca. 1950-2010
Guillermo Guajardo Soto y Claudia Pech 155

El sector eléctrico estatal en Costa Rica: su sobrevivencia a las reformas neoliberales
Roberto Jiménez Gómez 173

Capital estadounidense e infraestructura en los orígenes de la empresa colombiana de petróleo (ECOPETROL)
Xavier Durán 193

La empresa pública *versus* el modelo capitalista rentístico en la República Bolivariana de Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez Frías
Julio César Yánez 205

El rol programático de las empresas públicas del Ecuador en su planificación nacional
Paulino Washima Tola 219

De empresa estadounidense a empresa pública: los trabajadores y la nacionalización del cobre en Chile
Ángela Vergara Marshall 227

Las privatizaciones como representación "fetiche" del modelo económico chileno (1985-2013)
Manuel Gárate Chateau 243

El rol de las empresas del Estado en el Chile posdictadura
Diego Barría Traverso 253

Las empresas estatales brasileñas en perspectiva histórica
Armando Dalla Costa, Ellen Nemitz
José María Las Heras Aliciardi 275

Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil
Luiz Alberto dos Santos 293

La reforma de las grandes empresas públicas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)
Magdalena Bertino 311

Empresarios de uniforme: la conformación de un complejo militar-industrial en la Argentina
Marcelo Rougier 327

La renacionalización de yacimientos petrolíferos fiscales en Argentina: desafíos para el desarrollo económico
Esteban Serrani 345

Sobre los autores 365

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Agradecimientos

△

En este libro se entregan algunas de las intervenciones que se presentaron en el Seminario internacional "La empresa pública en México y América Latina: historia, situación y perspectivas" celebrado los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2013 en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), mismo que fue posible gracias al apoyo de personas e instituciones de las cuales los coordinadores de la presente obra y de dicho evento queremos dejar testimonio. En el CEIICH agradecemos, tanto a Norma Blazquez Graf, directora, como a Rogelio López Torres, secretario técnico. En la UNAM a Juan Alberto Adam Siade, director de la Facultad de Contaduría y Administración, a Javier Jasso Villazul, coordinador del Macroproyecto "Innovación, competitividad y estrategias empresariales y de política pública" en la División de Investigación de la misma Facultad. A Humberto Mandujano y a Román Moreno y Octavio Dorantes de la Facultad de Estudios Superiores Aragón/Área de Economía y a Guadalupe Valencia, coordinadora del Posgrado en Estudios Latinoamericanos. En México, al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. en las personas de Carlos A. Reta Martínez, actual presidente y José R. Castelazo, expresidente. También queremos agradecer a las entidades públicas que participaron, tales como el Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y al Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal. En el ámbito internacional fue fundamental el impulso e interés de Daniel Chavez, coordinador del Programa Servicios Públicos y Democracia del Transnational Institute (TNI) de los Países Bajos, de Fiona Dove, directora ejecutiva del TNI, y de Alberto Cortés Ramos, director del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica. Finalmente agradecemos al Instituto Costarricense de Electricidad, a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz de Costa Rica, a la Cooperativa Eléctrica de San Carlos (COOPELESCA) de Costa Rica y a la Université de Montréal, Canadá, por el apoyo brindado para la asistencia de las y los conferencistas.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Introducción

△

Alejandro Labrador Sánchez

A pesar de que han transcurrido al menos tres décadas de privatización, las empresas públicas y de participación estatal (EP) siguen manteniendo una destacada función y peso económico en muchos países. De acuerdo a Christiansen (2011) dentro del ámbito de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) las EP siguen manteniendo posiciones predominantes en el transporte, energía, finanzas y telecomunicaciones, es decir, sectores estratégicos para la competitividad del resto de la economía. También se caracterizan por tener una gran escala en capital y empleo, ya que trabajan cerca de 9 millones de personas en firmas de propiedad directa o con participación del Estado. En ese sentido, si bien la propiedad estatal ha disminuido en las últimas décadas, las evidencias parecen indicar que este tipo de empresas siguen siendo altamente relevantes en muchos países; lo cual se comprueba fuera de la órbita de la OCDE, siendo ejemplo de ello la transformación del antiguo Ministerio de Ferrocarriles de China en la China Railway Co. Más recientemente la revitalización de su importancia se expresa en el peso que tienen en los contratos gubernamentales las empresas privatizadas, por su papel en política industrial e internacional.

Además de su ubicación estratégica, un aspecto característico de las EP es que en diversos contextos socioeconómicos e ideológicos cumplen una tarea central y muy distinta a las empresas privadas: satisfacer el interés público y a la vez operar como un negocio en el mercado, lo cual ha generado una tensión que está en el centro de sus problemas de largo plazo (Millward, 2005). Sin embargo, y a pesar de esta relevancia, en América Latina todavía falta conocer con más profundidad la conformación de estas organizaciones, como también despejar los prejuicios que se presentan en los debates relativos a la regulación y la propiedad públicas, que durante el siglo XX dieron origen a una polarización entre capitalismo y socialismo, dejando un legado de confusión sobre el desempeño y papel de las EP (Guajardo, 2007; Marichal, 2003).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Para despejar esas confusiones y tener un panorama plural, del 6 al 8 de noviembre de 2013 en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en colaboración con el Transnational Institute (TNI) de los Países Bajos, se llevó a cabo el seminario internacional La Empresa Pública en México y América Latina: Historia, Situación y Perspectivas. Este evento tuvo sus antecedentes en el seminario internacional Empresas Públicas: Transformaciones, Desafíos y Oportunidades llevado a cabo en Montevideo, Uruguay, en octubre de 2012, organizado por el gobierno uruguayo y el TNI. En tanto que la vertiente histórica del evento mexicano encuentra su origen en los simposios organizados por Guillermo Guajardo y Marcelo Rougier (Universidad de Buenos Aires) en el Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica en la ciudad de México en 2010 y en el Congreso de Americanistas celebrado en Viena, Austria, en 2011.

De esta manera, el seminario de noviembre de 2013 fue un encuentro de varios grupos de trabajo, parte de los cuales dieron origen a la presente obra colectiva que se publica gracias a la coedición entre la UNAM y el INAP.

Este conjunto de colaboraciones, constituye una aproximación original y diferenciada sobre la relevancia que han tenido y siguen teniendo en ciertos sectores las empresas públicas y otros organismos que juegan un papel en la economía, algunas veces de una forma ambigua, tanto en México como en América Latina. También busca marcar el paso hacia una discusión panorámica sobre las posibilidades del nuevo papel que hoy pudiera jugar el Estado a través de sus instrumentos de planeación y gestión en materia de bienes y servicios. Estos textos, si bien fueron presentados en el contexto mexicano del debate sobre un conjunto de reformas educativas, de telecomunicaciones, hacendaria, electoral y energética, no tuvieron como motivo esencial inscribirse en alguno de los polos de la discusión prevaleciente en México; es decir, el propósito del encuentro no fue una crítica ideológica de las políticas neoliberales operadas en los últimos decenios, ni una alabanza a la intervención estatal en la actividad pública. Contrariamente, el fin fue presentar un panorama contrastante con las visiones y las políticas polarizadas sobre el decurso de las empresas públicas. Al respecto, los textos hablan por sí mismos.

En el libro se constata que en el ámbito Latinoamericano se ha explorado muy poco en el pasado de las EP y que en el presente, después de cerca de treinta años de privatizaciones, asistimos a un panorama

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

no definido sobre su sobrevivencia y papel, en cuya trama el Estado en ciertos casos parece absorber las formas y contenidos de la empresa privada en su gestión, pero no logra garantizar y ser eficaz en el acceso a los bienes y servicios públicos para el conjunto de la sociedad. Si bien es hoy indiscutible el peso de los grandes monopolios privados financieros, industriales, comerciales e informativos, éstos no han logrado desplazar completamente el poder de algunas empresas públicas en sectores que siguen siendo infraestructurales.

Lo anterior nos conduce a diversas interrogantes: ¿conocemos con precisión y suficiente rigor la historia, el decurso, la importancia y la trayectoria de las EP en México y América Latina?, ¿qué explica la resistencia de una amplia porción de la esfera pública?, ¿es posible reconstruir críticamente los linderos entre la administración del Estado y la administración privada en la extracción, producción, distribución y consumo de recursos estratégicos y de servicios públicos?, ¿qué tipo de relaciones, organizaciones y desempeños se encuentran debajo de la noción de empresa, así como de lo público?

Responder estas preguntas implica también considerar el debate sobre las posibilidades de reformar el Estado en su patrimonio, dispositivos normativos de control y regulación, todo lo cual supone una diversidad de opciones sobre el llamado espacio de lo público o esfera pública. Por ello, cada texto lleva la marca de sus circunstancias, de su punto de arranque y la orientación en las que cada uno de los participantes puso a prueba al escribir y debatir sobre América Latina.

Los temas y la estructura del libro

El libro se inicia con un capítulo introductorio de Guillermo Guajardo Soto titulado "La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo", en el cual ubica la definición sobre las EP de acuerdo con el estado del arte, en términos conceptuales e históricos, dejando en claro que la destrucción y creación de distintos formatos mantiene una continuidad, en donde la privatización no ha significado el fin de estas entidades. Luego, el libro entra en materia con el capítulo de Omar Guerrero, "La empresa pública multinacional en Latinoamérica 1970-1980, ¿Un tema olvidado en la administración pública?", señalando que antes de los procesos de privatización hubo un conjunto de empresas públicas que fue considerado plataforma para una integración regional, factor

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de independencia y de desarrollo en América Latina, a tal grado que se llegó a contar con instituciones formadoras en materia de gerencia en empresas públicas, entre las décadas 1970-1980, signadas por un fuerte acento integracionista.

Estos dos capítulos dan paso a un bloque de trabajos que trata sobre México, tanto desde una óptica nacional como comparativa a partir del trabajo de José R. Castelazo, "El rol de la empresa pública en México", el cual aborda la compleja relación entre el crecimiento y decrecimiento del sector paraestatal mexicano, resultado de los cambios en la configuración de los intereses políticos y del poder. El autor presenta una línea evolutiva del papel del Estado mexicano a través de etapas-formato: *"a) Estado gendarme con funciones básicas; b) Estado prestador de servicios y fomentador de actividades estratégicas; c) Estado de Bienestar que protege el empleo, absorbe empresas, crea servicios sociales de salud, educación, seguridad social y tiene una máxima intervención en la economía, y d) Estado neoliberal que privatiza gran parte del sector paraestatal, deja la responsabilidad del crecimiento económico al mercado y pretende hacer autofinanciables las empresas sociales".* Sobre esta última etapa señala que la actual presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) marca un cierto cambio en el paradigma de intervención económica del Estado, con la búsqueda de una mayor inserción de México en la economía global.

Diana Vicher en "Empresas públicas y asociaciones público-privadas en México", centra su análisis en la trayectoria de las asociaciones público-privadas en las últimas dos décadas, que se estableció como un mecanismo de mercado de la nueva gerencia pública, en el que concurre la iniciativa privada al financiamiento de proyectos de servicios públicos e infraestructura. Para la autora se trata de una especie de "tercera vía" de las prácticas de contratación por fuera: *"como una asociación comercial entre la agencia que compra y los proveedores de servicios, definida por los términos de un contrato legal*". El capítulo de Francisco Zapata, "México: la industria siderúrgica de propiedad estatal (1940-1983)" se remonta a la problemática relación entre la siderurgia y el Estado mexicano desde el decenio de 1940 hasta la observada en 1980, momento en el cual se puso en entredicho la viabilidad de dicho sector estatal, que culminó entre 1990 y 1991 con la privatización de tres grandes complejos. Con esa acción el Estado mexicano abdicó de su vocación desarrollista (y de las políticas industriales), cediendo el control de la producción de acero al capital privado, nacional y extranjero.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Edgar Belmont Cortés en "La modernización del servicio público y los ajustes en los compromisos productivos. Un balance en el sector eléctrico mexicano", identifica los componentes esenciales de la política de reorganización del sector eléctrico, como desenlace de la instrumentalización de la política neoliberal practicada desde la década de 1980. Se trata, según el autor, de un rediseño del Estado y del capitalismo mexicano, así como de la coherencia productiva y simbólica de la empresa pública, en los que se combinan exigencias de un mejor servicio y de la calidad/costo y satisfacción/cliente. Por su parte, Verónica Rueda Estrada y Natalia Fiorentini Cañedo, en el capítulo "Los institutos estatales de vivienda en Quintana Roo, México: entre la vivienda popular y el mercado inmobiliario (1974-2010)", destacan la importancia que en México tiene la larga y compleja historia de ocupación territorial a través de formas jurídicas y organizativas, que obedecen a contextos locales y particulares. Ello lo analizan para el caso del estado de Quintana Roo desde su creación como entidad federativa en 1974, espacio en donde el turismo ha sido el principal motor económico que ha requerido de la construcción de infraestructura inmobiliaria, tanto hotelera como comercial, pero también ha sido primordial la inversión en vivienda, toda vez que el crecimiento del sector terciario ha impactado en la demografía. En ese marco, los institutos locales de vivienda estatales han cumplido un papel preponderante para colonizar el territorio, trazando una frontera gris entre el interés público y la promoción de los negocios inmobiliarios privados, aspecto que en forma pionera explora este trabajo.

Un acercamiento comparativo al caso mexicano lo lleva a cabo Isabelle Rousseau en "Dinámicas y evolución de las compañías petroleras latinoamericanas". La autora aborda el tema analizando el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), monopolio público en el sector hasta la reforma de 2013, que desde su creación en 1938 no ha logrado transformarse en una compañía petrolera liberada de sus múltiples limitantes, al no disponer de autonomía decisional, financiera y de gestión. Paradójicamente, la nacionalización venezolana de mediados de la década de 1970 no fue refractaria a los inversionistas extranjeros, de tal suerte que Petróleos de Venezuela si bien ha servido de sostén económico para las políticas del llamado socialismo del siglo XXI impulsadas por el fallecido presidente Hugo Chávez, en el largo plazo ha seguido funcionado la lógica y la cultura empresarial de una compañía privada, a diferencia de PEMEX que nació y se desarrolló lejos de los mercados internacionales bajo la protección estatal.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En la misma senda, el capítulo de Guillermo Guajardo Soto y Claudia Pech, "La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, ca. 1950-2010", presenta los resultados de un estudio comparativo sobre los desarrollos de tecnología y de procesos para Petróleos Mexicanos y Petróleos Brasileiros. Se constata que en el caso mexicano el desarrollo de capacidades adecuadas en ciencia básica para la exploración y explotación fue tardío; después de 27 años de haberse efectuado la estatización petrolera, recién en 1965 se creó el primer centro de investigación y desarrollo del sector. Un caso distinto al de Brasil, en donde se observa una temprana continuidad desde la década de 1950 para dominar la producción, en especial la refinación, exploración y explotación en aguas profundas. La paradoja de México es que si bien gozó de largos periodos de estabilidad institucional, experimentó una gestión inestable en este campo a diferencia de Brasil, país que enfrentó drásticos cambios políticos signados por una dictadura militar, una ulterior democratización y gobiernos de distinto signo, sin afectar la autonomía científica, tecnológica y corporativa de sus centros de investigación petrolera.

Un capítulo que abre el amplio bloque dedicado a la región latinoamericana, se inicia con el caso de Costa Rica a cargo de Roberto Jiménez Gómez, titulado "El sector eléctrico estatal en Costa Rica: su sobrevivencia a las reformas neoliberales". Señala que Costa Rica ha desarrollado una cultura organizacional que en el sector eléctrico ha permitido desarrollar una visión alternativa a las reformas neoliberales del sector público en su conjunto. Jiménez indica que cualquier decisión en el sector eléctrico incide directamente en todas las actividades del país, desde la competitividad de los sectores productivos, en la solidaridad social, las posibilidades de desarrollo de regiones alejadas, la sostenibilidad ambiental, así como en el papel de la regulación y del Estado en la economía, entre otros.

La entrada a los casos sudamericanos se abre con el de Colombia abordado por Xavier Durán en "Capital estadounidense e infraestructura en los orígenes de la Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL)", en el que explica cómo inicialmente la tecnología para la extracción, transporte y refinación de petróleo llegó a Colombia a través del capital estadounidense, en particular de la Standard Oil de Nueva Jersey durante la década de 1920. En 1951, una vez terminada la concesión inicial la Standard cedió sus yacimientos y activos al gobierno colombiano, dando origen a ECOPETROL, que de la mano del Estado fortaleció las actividades

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de producción, transporte y refinación de petróleo que paulatinamente la empresa estadounidense dejó de realizar.

Más reciente es el abordaje que hace Julio César Yánez sobre Venezuela en el capítulo "La empresa pública *versus* el modelo capitalista rentístico en la República Bolivariana de Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez Frías", en donde analiza la reestatización de empresas como la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), así como los problemas relativos a la eficacia e ineficacia, a efecto de recolocar los bienes públicos en el rumbo al socialismo del siglo XXI durante el gobierno del fallecido presidente Hugo Chávez. Dentro del ámbito andino Paulino Washima Tola en "El rol programático de las empresas públicas del Ecuador en su planificación nacional", ilustra sobre la forma en que las empresas públicas son importantes instrumentos para el desarrollo económico del Ecuador en materia del despliegue de servicios domiciliarios, así como su constitución en sectores estratégicos. Ello ha sido resultado de un profundo proceso de transformación política y de recuperación del rol del Estado en la planificación nacional.

Contrastando con las experiencias anteriores, se presenta el caso de Chile, el cual puede caracterizarse como paradigma del cierre y privatización de empresas públicas y que se analiza en tres capítulos. Ángela Vergara Marshall en "De empresa estadounidense a empresa pública: los trabajadores y la nacionalización del cobre en Chile", plantea que en América Latina la historiografía sobre la empresa pública se ha concentrado fundamentalmente en analizar sus aspectos económicos, políticos e institucionales, *"sea como símbolo del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones o, más recientemente, como víctima del ataque neoliberal, la empresa pública ha sido estudiada como resultado de grandes proyectos políticos"*, pero siempre analizada "desde arriba", desde la perspectiva de las cúpulas políticas y del Estado, siendo irónico que los grandes ausentes hayan sido los propios trabajadores. Por ello, se interroga si la empresa pública chilena dio origen a nuevos sistemas contractuales, categorías de trabajadores y cultura laboral. Al respecto examina la historia de la Gran Minería del Cobre que, de manos del capital estadounidense, pasó a ser el más importante núcleo de empresa pública tras la nacionalización del cobre en 1971 y que, a pesar de las radicales políticas de privatización de la dictadura militar entre 1973 y 1990, hoy sigue siendo uno de los principales activos públicos. El capítulo de Manuel Gárate Chateau "Las privatizaciones como representación 'fetiche' del modelo económico chileno (1985-2013)", se concentra en la segunda

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ola de privatizaciones durante las postrimerías de la dictadura militar, que se convirtió en una suerte de adoración ideológica para buena parte de la elite política y económica. Cierra la experiencia chilena el capítulo de Diego Barría Traverso "El rol de las empresas del Estado en el Chile posdictadura", en el cual se analiza la trayectoria de las políticas de los gobiernos de la transición democrática, en donde un número pequeño de organizaciones ha continuado en manos del Estado, destacando el caso de la Corporación Nacional del Cobre de Chile, la empresa que aporta buena parte del presupuesto público.

El caso de Brasil no podía faltar y es analizado en dos capítulos, que se abren con la reflexión histórica de Armando Dalla Costa, Ellen Nemitz y José María Las Heras Aliciardi en "Las empresas estatales brasileñas en perspectiva histórica", en la cual se destaca la forma en que la intervención del Estado en la política económica ha sido tradicional y recurrente. Al respecto, los autores ilustran dichas tendencias que arrancan con el gobierno del presidente Getúlio Vargas, a inicios de la década de 1930, mismas que alcanzan su auge durante la dictadura militar entre 1964 y 1985. A pesar de los cambios en la historia contemporánea de Brasil, las empresas estratégicas de carácter público en gran parte se han mantenido bajo su dominio, lo que en tiempos recientes ha permitido contar con importantes instrumentos de política económica, en especial en los sectores financiero y energético. Esto se destaca en el capítulo a cargo de Luiz Alberto dos Santos, "Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil", en donde se muestra como después de la ola neoliberal de la década de 1990, ha emergido un nuevo enfoque de rescate de las empresas estatales y de su modernización, tanto en lo relativo a la implementación de políticas públicas innovadoras, como en la formulación y en la revisión de los marcos regulatorios en sectores clave de la economía brasileña.

El libro cierra con los casos de Uruguay y Argentina, ámbito en donde Magdalena Bertino en "La reforma de las grandes empresas públicas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)", argumenta que si bien Uruguay desde la década de 1970 se sumó a la oleada de reformas hacia el mercado y privatizaciones, el país se apartó de esas tendencias al llevar a cabo en la década de 1990 una movilización social que frenó la autorización para privatizar las grandes empresas públicas (que en general constituían *monopolios naturales* y cumplían funciones esenciales o estratégicas), proceso revertido por votación popular y recurrentemente cuestionado ante cada pretensión privatizadora.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El caso de Argentina es tratado en el capítulo de Marcelo Rougier "Empresarios de uniforme: la conformación de un complejo militar-industrial en la Argentina", en el que se plantea la decisiva relevancia e influencia de las fuerzas armadas como uno de los factores que históricamente ha permitido explicar la creación de empresas públicas y, en general, la intervención del Estado como productor hasta los años de la década de 1980. En tanto que el capítulo de Esteban Serrani, "La renacionalización de yacimientos petrolíferos fiscales en Argentina: desafíos para el desarrollo económico", nos presenta un diagnóstico sobre la declinación sostenida de la producción de hidrocarburos después de la privatización de la petrolera estatal, siendo el factor principal para la expropiación del 51 por ciento de las acciones de Repsol-YPF por parte del Estado argentino en 2012. El autor responde a las siguientes interrogantes: ¿Qué explica tal declinación en los últimos años? ¿En qué ha cambiado la intervención económica estatal en la última década respecto a la década neoliberal de los años 1990? ¿En qué se ha transformado tal intervención desde la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, sancionada en mayo de 2012?

Se cierra el panorama diverso de este libro con un agradecimiento a Guillermo Guajardo Soto, colega y amigo, por su amable invitación para participar, tanto en la organización del Seminario como en la introducción de la presente obra.

Referencias

Christiansen, H. 2011. "The size and composition of the SOE sector in OECD countries". *OECD Corporate Governance Working Papers,* núm. 5, agosto.

Guajardo, G. 2007. "Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México". En Calva, José Luis (coord.), *Agenda para el Desarrollo. Volumen 8 Política Energética*. México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM.

Marichal, C. 2003. "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo". *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia,* núm. 72.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Millward, R. 2005. *Private and public enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La empresa pública y sus definiciones en el largo plazo

△

Guillermo Guajardo Soto

Develando el pasado y el presente de la empresa pública latinoamericana

Si bien la intervención estatal cumplió un papel relevante en el desarrollo de América Latina, es necesario conocer más sobre cómo fue el papel, la trayectoria y el desempeño de los instrumentos normativos y de las organizaciones que lo hicieron posible. En cambio han predominado los enfoques excesivamente macroeconómicos y formalistas, que han dejado de lado el conocimiento sobre la historia de la administración pública y de los organismos encargados de aplicar políticas como ministerios, secretarias, agencias y en especial las empresas y servicios públicos (EP). Tal escasez pretende cubrir, modestamente, este libro que me ha correspondido coordinar junto con Alejandro Labrador Sánchez y en el cual queremos avanzar con una primera definición abarcadora para entender los casos que se presentan, en donde se siguen manifestando la diversidad y heterogeneidad de orígenes y formatos. Al respecto, entenderemos como empresa del Estado o empresa pública a las organizaciones que desarrollan actividades tanto de servicios como comerciales y económicas, en las cuales la participación del Estado tiene una posición mayoritaria en la propiedad, que le permite asumir un rol de control y de dirección de la empresa (Camacho, 2010: 412).

Este atributo de control y dirección es clave para entender el papel que cumplieron y que siguen cumpliendo las EP, en especial ante su actual reemergencia en sectores como el petróleo, gas y electricidad en algunos países latinoamericanos que abren una agenda de análisis, especialmente por los efectos de la crisis de 2008 sobre el peso de la dimensión empresarial del Estado. Para Thomas Piketty esto se traduce en una acusación a los mercados pero también en un planteamiento crítico del peso y del poder público, porque hoy el peso del Estado es mucho más considerable que en la década de 1930, ya es algo adquirido por

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

décadas y, por lo tanto, su papel debe ser permanentemente debatido y cuestionado (Piketty, 2014: 521). Una llamada de atención la dio Ian Bremmer, politólogo y fundador de Eurasia Group, en su libro *The End of the Free Market* (2010), en donde destacó que a inicios del siglo XXI se perfila claramente el surgimiento de un nuevo capitalismo de Estado en países como China, Rusia, los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Irán, Venezuela y otros, liderado por empresas estatales dominantes en ciertos mercados, que desafían tanto la competitividad de los Estados Unidos como de la economía global. El ejemplo más claro es el papel que cumplen las EP chinas en la meta de alcanzar el producto estadounidense. Otra evidencia proviene del estudio de Christiansen (2011) sobre los países integrantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en donde estableció que las EP siguen siendo relevantes en transporte, energía, finanzas y telecomunicaciones, con una gran escala del capital y empleo.

Pero esto también ha reverdecido los argumentos en contra de la intervención pública en la economía, impactado por el hecho de que en los últimos años se ha conformado un espectacular núcleo de 13 grandes EP que controlan alrededor de las tres cuartas partes de las reservas de petróleo del mundo. Ello llamó la atención de *The Economist* de Londres, que en el 2012 lanzó un número especial (Special Report: State Capitalism) para señalar que las empresas públicas representan 28 de las 100 mayores compañías del mundo emergente y, al igual que Christiansen, indicó que en China y Rusia el sector estatal fue sometido a una poda selectiva en vez de una liberalización total, desprendiéndose los gobiernos de las pequeñas empresas y reforzando el control sobre las grandes, con lo cual el "Leviatán se está convirtiendo en un capitalista financiero, así como un capitán de industria" (The Economist, 2012). Pero desde una perspectiva académica, la reemergencia de las EP no obedece sólo a imperativos ideológicos sino a nuevos problemas de cobertura, desempeño y eficacia que no han podido resolverse con privatizaciones, como ocurre con los costos de las nuevas infraestructuras, lo que ha impulsado también la remunicipalización de los servicios de agua en algunos países, aspecto planteado por Florio, Bernier y otros autores en 2011 en un número especial de *Annals of Public and Cooperative Economic* y en otras publicaciones (Florio y Fecher, 2011 y Florio, 2013).

Otra vertiente de este resurgimiento es la defensa de estos organismos públicos, debido a los malos resultados de muchas privatizaciones en América Latina y también porque a diferencia de Europa y Estados

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Unidos, se dieron bajo regímenes autoritarios y neopopulistas que estuvieron aislados del debate y del escrutinio público, dando origen a monopolios privados ineficientes y concentración del ingreso. Reflejo de ello es el reciente libro coordinado por Daniel Chavez y Sebastián Torres, *Reorienting Development: State-owned Enterprises in Latin America and the world* (Chavez y Torres, 2014). Considerando la necesidad de rescatar el pasado de las EP, fue la coordinación a nuestro cargo de un número de la *Revista de Gestión Pública*, publicada en Santiago de Chile, dedicada a la historia de la empresa pública latinoamericana entre 1912 y 2012.

Desde otra mirada tenemos el muy reciente libro de Musacchio y Lazzarini, *Leviathan envolving: New Varieties of State Capitalism in Brazil and Beyond* (2014), en donde revelan que en América Latina ha surgido un nuevo capitalismo de Estado ante el rechazo popular a las privatizaciones y que se basa en formas distintas a las practicadas entre los decenios de 1930 a 1980. Ya no se trata del dilema planteado por Klapp (1982) entre ser propietario o empresario, sino que para estos autores el antiguo "Leviatán empresario" desmantelado por las privatizaciones, ha sido reemplazado por un Leviatán que es inversionista mayoritario o minoritario, siendo este último formato el que presenta un mejor desempeño.

Llegados a este punto conviene señalar los argumentos que se han dado en contra de las EP, con el fin de hacer un balance de historia y presente. Una buena síntesis la entrega Millward (2005): 1) escaso o débil incentivo para el monitoreo de su manejo y desempeño; 2) asimetrías en la información entre gerentes y propietarios para la verificación empírica del deterioro del desempeño de una gran firma por acciones; 3) las empresas públicas tienden a capturar al regulador; 4) las teorías de la decisión pública caracterizan a los servidores públicos como maximizadores de su propia utilidad más que motivados por actuar como funcionarios desinteresados; 5) finalmente, de acuerdo con el enfoque austriaco, los funcionarios públicos no pueden comprometerse significativamente en idear esquemas de precios basados en los costos y en las reglas de inversión para el sector público. En América Latina desde la década de 1980 el recorte del sector público tendió a ajustarse al quinto argumento de Millward (2005), destacando el caso de Argentina con la venta completa del sector energético y de telecomunicaciones. En tanto, México vendió el monopolio telefónico a un solo operador privado, y en la década de 1990 cerró los servicios ferroviarios de pasajeros, sin

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

contar hoy en día con un operador estatal de pasajeros (salvo en el Metro de la Ciudad de México) sin activos, personal directivo y de planeación en sistemas de transporte masivo. Chile a su vez es el ejemplo de cómo los imperativos ideológicos de la Guerra Fría impulsaron, desde el golpe militar de 1973, una masiva privatización y cierre de cientos de empresas públicas.[1] Todo ello ha ido borrando la memoria colectiva sobre sus orígenes y tareas en el largo plazo, lo cual trataremos en el siguiente apartado.

Orígenes, formatos y tareas

Para autores como Millward (2005), Toninelli (2000), Bouneau y Fernandez (2004), y Comín y Díaz-Fuentes (2004), el origen de las empresas públicas se encuentra en Europa en las manufacturas reales, astilleros y arsenales del Antiguo Régimen, pero fue en el siglo XIX cuando surgió el perfil moderno de estas organizaciones por las infraestructuras, la industrialización y la urbanización. En América Latina los factores de creación antes de 1914 fueron por la protección del mercado interno, las subvenciones al sector privado, el suministro de servicios, fomento del crecimiento o bien para recaudar recursos frescos sin recurrir a impuestos directos. Esa trayectoria adquirió consistencia desde las décadas de 1930 y 1940 en la energía y la infraestructura, expandiéndose en los decenios de 1960 y 1970 hacia la industrialización y la urbanización.[2] Para ello, las EP fueron adquiriendo una gran diversidad de formatos y denominaciones como compañías, empresas, institutos, comisiones, entes, servicios, que conformaron al sector público como un conjunto de establecimientos dependientes de organismos centralizados o descentralizados de la administración pública nacional, provincial y municipal. Ribeill (2004) al analizar las empresas y servicios franceses destacó la amplia diversidad de formas organizativas, acumuladas y preservadas de monopolios estatales, empresas privadas concesionarias, sociedades de economía mixta, empresas nacionalizadas y otras que, históricamente, han integrado un amplio "bazar" de formas jurídicas, fuertemente eclécticas y poco coherentes. Esto también obliga a comprender la compleji-

[1] Para entender la historia del proceso de privatización chileno véase Gárate, 2012.

[2] Para profundizar sobre este punto, véase Belini y Rougier, 2008; Guajardo, 2007; Marichal, 2003; Casar y Peres, 1988; Barenstein, 1982 y Carrillo Castro, 1976.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

dad de las relaciones reglamentarias y contractuales presentes, tanto en el origen como en las interpretaciones divergentes sobre la naturaleza de la empresa pública, como también en su definición.

Si consideramos más allá la definición de la participación pública en el capital de una empresa (para algunos autores a partir del 10% del capital), y volvemos al atributo del control y la dirección, podemos encontrar que autores como Belini y Rougier (2008), emplean la noción de "Estado empresario" para caracterizar las entidades y también las capacidades de impulso o sostenimiento de actividades tanto estatales como privadas en la economía. Otra proviene del análisis de largas trayectorias históricas, que señala la necesidad de hacer una distinción entre empresa y servicio por la pérdida o adquisición de capacidades de negocios (Guajardo, 2007, 2010; Guajardo, Salas y Velázquez, 2010; Guajardo y Riguzzi, 2013).

La dificultad para caracterizar los formatos históricos nos indica también la diversidad de orígenes y de tareas que se encuentran a partir de un núcleo básico, indicado por Millward (2005), en el sentido de que la moderna empresa pública se gesta durante la Revolución Industrial por la necesidad ineludible de la autoridad pública de regular, coordinar y definir derechos de las infraestructuras en las áreas urbanas, para la producción de bienes en masa y para la construcción de redes. Todo lo cual se dio en cinco grandes subconjuntos de fenómenos en donde el Estado participó por:

1. El consumo de servicios en masa como agua potable, gas, transporte, comunicaciones, telégrafo, ferrocarriles que escalaron hacia grandes redes.
2. La forja de vínculos entre gobiernos e infraestructuras que obligaron a definir los derechos de vía por la necesaria regulación de las expropiaciones, rutas, tarifas, condiciones y normas de ingeniería, intereses garantizados, subsidios e impuestos.
3. Lo que podríamos llamar intrusividad y durabilidad de las nuevas infraestructuras.
4. La alteración de territorios y ciudades que requirió definir derechos de propiedad, así como los límites administrativos.
5. La necesidad de la coordinación de redes.

Lo anterior adoptó tres formatos muy generales: I) empresa pública localizada en un departamento de gobierno como correos, telégrafos

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

y ferrocarriles; II) establecimiento público, como ocurrió en Francia después de 1940 con el llamado establecimiento público de carácter industrial y comercial (EPIC) con personalidad civil y autonomía financiera, siendo dirigido por un consejo de administración independiente del gobierno. El otro tipo fue la corporación pública en el Reino Unido, entidad separada legalmente no sujeta a las leyes que regulan las compañías comerciales; III) por acciones como sociedad anónima comercial, siendo ejemplos Air France y Lufthansa (Millward, 2005).

La empresa pública, víctima de la polarización entre Mercado y Estado

En América Latina la privatización y cierre de EP en las últimas décadas canceló varias trayectorias de aprendizaje, acumulación y servicio por una transformación radical de las relaciones entre Estado, economía y sistema político. Esto fue producto de un consenso de los defensores del mercado, muchos de los cuales se habían formado en las escuelas de economía de Estados Unidos, en particular en la Universidad de Chicago, sede de una vigorosa tradición de individualismo liberal y de teorías económicas que justificaban las soluciones del mercado para los problemas de política económica. Fue en el marco de la Guerra Fría en la década de 1970, cuando se revitalizó la crítica planteada en 1944 por Friedrich Hayek en su libro *Camino de servidumbre*, de identificar a la tiranía con la planificación y la intervención pública, que se unificaron con las de Smith de un orden social espontáneo, para establecer los fundamentos de la "contrarrevolución monetaria" opuesta al papel del Estado en la economía (Deane, 1993: 194, 197, 200). La receta fue la desregulación y privatización, que se aplicó en economías que exhibían fuertes desequilibrios de inflación, déficit público y endeudamiento. Esto desmontó las bases que habían sostenido el crecimiento económico regional, especialmente de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), estrategia que entre los decenios de 1950 a 1970 contribuyó al crecimiento económico de la región, alcanzando una tasa de 5.5% anual, superior al 1.2% de los años ochenta y al 3.1% de 1990-1996 (French-Davis, 1997: 159). A partir de la década de 1970 el ciclo de agotamiento de dicho modelo se manifestó en el incremento de la inflación, dándose paso a medidas de estabilización dentro de un marco de proyectos ideológicos enfrentados. La primera versión, monetarista, se implementó desde mediados de la

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

década de 1970 en Chile, México y Argentina, para institucionalizarse desde la década de 1990 con la era neoliberal.

El neoliberalismo escaló desde el control de la inflación hacia una ortodoxia: el predominio del mercado sobre las soluciones de intervención estatal con una nueva inserción en la economía mundial. Tomó fuerza después de 1982 con el aumento del costo de la deuda externa; las medidas para lograr un equilibrio financiero interno y un balance en las cuentas externas fueron alterando el tamaño, función y naturaleza del Estado, abriéndose un nuevo patrón de desarrollo centrado en el liderazgo de la inversión privada y en las señales del mercado (Torre, 1998: 122). Esto cuajó en el recetario tecnocrático del llamado Consenso de Washington, que Williamson identificó como un conjunto de medidas de política económica de estilo neoclásico sobre el contenido y la secuencia de las reformas macroeconómicas y de estabilización, que se propagaron a través de la supervisión del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (Waterbury, 1999: 323-341 y Rodrik, 1996: 9-41). Lo que vino después, a juicio de Stiglitz, fue una visión parcial, ortodoxa y de corto plazo de los hacedores de política latinoamericanos, un patrón de conducta ya descrito décadas atrás por Albert O. Hirschman, en el sentido de que se planteaban un amplio abanico de reformas con crecientes grados de dificultad sin solucionar, primero, las etapas más sencillas antes de pasar a las más difíciles, dando como resultado una creciente frustración entre la realidad y las tareas propuestas (Stiglitz, 2003: 7-40; Hirschman, 1985: 88-89). Esta conducta Hirschman la llamó "fracasomanía": desconocer el bagaje de experiencias transmitidas del pasado y la convicción de que todo lo hecho anteriormente ha sido un fracaso (Botto y Rojo, 1996: 656). Así, las tecnocracias latinoamericanas fueron más rígidas que sus mentores internacionales para aplicar las recetas de apertura comercial, desregulación y privatización (Camp, 1997: 165; Abel y Lewis, 1985: 21 y Drake, 1997: 68). Pero como lo señala Nelson la visión anglosajona para solucionar problemas de coordinación de recursos y cambios, es un modelo de manual que ignora las condiciones políticas locales (Nelson, 2002: 216; Williams, 1999: 79-81, 89-90).

La escuela neoliberal de Chicago a inicios de la década de 1970 era considerada en Estados Unidos una elite periférica y fanática opuesta al keynesianismo, pero también a las visiones pragmáticas sobre las relaciones entre mercado y Estado. Esto es importante destacarlo porque en ese entonces había un consenso internacional a favor de las empresas públicas, no sólo en el bloque socialista sino en el ámbito occidental.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Por ello, el conocido economista estadounidense Walt Whitman Rostow, fallecido en el 2003 y popularmente conocido por su libro *Las etapas del crecimiento económico* (1960), a pesar de ser ferviente anticomunista, promotor del capitalismo, de la libre empresa y Consejero de Seguridad Nacional durante la guerra de Vietnam (Rostow, 2003), indicó en 1973 que en la historia moderna de Occidente nunca hubo sistemas económicos de puro *laissez-faire* y de haberlos tenido no se habrían satisfecho los propósitos de las sociedades. Para Rostow los límites entre lo público y lo privado se definían de acuerdo con los problemas que debían enfrentarse, señalando que hasta ese entonces las relaciones entre autoridad pública y empresa privada habían sido de compañerismo y complementariedad (Rostow, 1973).

Un balance latinoamericano previo a las privatizaciones

En 1979 el Banco Interamericano de Desarrollo, la Escuela Interamericana de Administración Pública y la Fundación Getúlio Vargas de Brasil hicieron un balance sobre las empresas públicas en México y América del Sur. Este estudio es una guía necesaria para conocer el acervo de las empresas públicas antes del neoliberalismo más extremo. Se destacaba que los gobiernos latinoamericanos desde la década de 1950 debieron enfrentar agudos cambios económicos y políticos, ya sea por los efectos de la Segunda Guerra Mundial, por las políticas planteadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por las exigencias de la Alianza para el Progreso o bien por las presiones y necesidades internas. Se buscó ejercer nuevas atribuciones a través de organismos e instituciones autónomas con tareas que antes se consideraban propias de la administración central (Banco Interamericano de Desarrollo, 1979: 7). Pero, la expansión de las EP provocó una sensación de espanto en los sectores empresariales por la perspectiva de tener un "Estado comerciante", y los problemas de compatibilizar los fines de lucro con el interés público. A su vez, para cumplir sus tareas la empresa pública latinoamericana se fue alejando de conceptos jurídicos rígidos, porque su creación no se ajustó a un proceso planeado; esto se reflejaba en la producción de una amplia gama de artículos y servicios que variaban en calidad, tamaño, antigüedad, procedencia, heterogeneidad y en falta de coordinación (Banco Interamericano de Desarrollo, 1979: 105). No obstante podían distinguirse las siguientes formas:

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

1. Empresas a cargo de servicios públicos, en especial de transporte y energía.
2. Actividades que pasaron al patrimonio público o fueron creadas por el Estado para ejecutar políticas o planes económicos en determinadas actividades estratégicas con pautas diferentes a las que dictaría la empresa privada, o bien captar los recursos allí generados. Tal fue la nacionalización de las empresas de estaño en Bolivia cuyos recursos se canalizaron al Banco Central. Otra situación fue a la creación de nuevas empresas, que una vez establecida el Estado la mantuvo en su patrimonio, creó una sociedad mixta o bien la vendió a capitales privados. Un ejemplo fue la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, creada en 1939, que organizó empresas en donde tuvo participación mayoritaria o minoritaria, suscribiendo acciones y suministrando ayuda técnica.
3. Actividades que se incorporaron al Estado como consecuencia de una confiscación, como la propiedad alemana durante la Segunda Guerra Mundial y de bienes de personas o empresas, que el gobierno decidió expropiar por diversos motivos.
4. "Nacionalizaciones salvavidas", en las que el Estado compró empresas que no eran rentables para la actividad privada; en algunos casos se procuró darle continuidad a ciertos servicios o bienes necesarios a la comunidad y en otros se protegió a las empresas, socializando las pérdidas o participando en su capital.

Lo anterior en los distintos países de América Latina se concretó en los siguientes formatos: A) Empresa autónoma creada por ley, con personalidad jurídica y con patrimonio e ingresos propios que lleva a cabo actividades típicas de la administración pública que requieren, para su mejor funcionamiento, una gestión administrativa y financiera descentralizada. B) Sociedad de economía mixta. Es una empresa dotada de personalidad jurídica de derecho privado, creada por ley para la explotación de actividades económicas bajo la forma de una sociedad anónima cuyas acciones con derecho de voto pertenecen, en proporción mayoritaria al Estado o a la entidad de administración indirecta. C) Empresa pública. Entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivamente del Estado, creada en virtud de una ley para explotar una actividad económica

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que el Gobierno ha debido ejercitar por contingencias o conveniencia administrativa, y que puede convertirse en cualquiera de las formas de derecho (Banco Interamericano de Desarrollo, 1979).

Conclusiones

Para la década de 1970 se habían acumulado diversos formatos y problemas para las empresas públicas latinoamericanas, que abarcaban las dimensiones financieras, la mezcla de objetivos sociales y económicos, el cambio tecnológico, así como las consecuencias de la diversidad de orígenes, falta de planeación así como un largo proceso de creación que, en cada caso, redefinía los límites entre lo público y lo privado para solucionar determinados aspectos de las sociedades. Ello tuvo como telón de fondo la polarización ideológica de la Guerra Fría y sus consecuencias que, en gran parte, estuvieron detrás de la ortodoxia liberal extrema para acabar con este tipo de organismos públicos, estigmatizados como un peligro para la libertad económica.

Referencias

Abel, C. y C. M. Lewis. 1985. "General introduction". En Abel, C. y C. M. Lewis (eds.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The political economy of the external connection from independence to the present*. Londres: Athlone-University of London.

Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública y Fundación Getúlio Vargas. 1979. *Las empresas públicas en América del Sur y México*. México: Limusa.

Barenstein, J. 1982. *La gestión de empresas públicas en México*. México: CIDE.

Belini, C. y Rougier, M. 2008. *El Estado empresario en la Argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Botto, M. y A. Rojo. 1996. "Entrevista a Albert O. Hirschman sobre su vida y obra". *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 140.

Bouneau, C. y A. Fernández (eds.). 2004. *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e Siècles*. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Bremmer, I. 2010. *The end of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* Nueva York: Portfolio.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Camacho, G. 2010. *Tratado de derecho administrativo. Tomo 4: La actividad sustancial de la administración del Estado*. Santiago: Legal Publishing.

Camp, R. 1997. "Tecnocracia a la Mexicana, 'Antecedente de la Democracia'". *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, núm. 30.

Carrillo Castro, A. (coord.). 1976. *Las empresas públicas en México: su importancia en el sector industrial y comercial: bases jurídicas de su acción*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Casar, M. A. y W. Peres. 1988. *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México: Siglo XXI.

Chavez D. y S. Torres (eds.). 2014. *Reorienting development: State-owned enterprises in Latin America and the world*. Amsterdam: Transnational Institute.

Christiansen, H. 2011. "The size and composition of the SOE sector in OECD countries". *OECD Corporate Governance Working Papers,* núm. 5, agosto.

Comín, F. y D. Díaz Fuentes. 2004. *La empresa pública en Europa*. Madrid: Editorial Síntesis.

Deane, P. 1993. *El Estado y el sistema económico*. Barcelona: Editorial Crítica.

Drake, P. W. 1997. "La economía política de los asesores y prestamistas extranjeros en América Latina". *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, núm. 30.

Florio, M. 2013. "Public enterprises and quality of institutions: Alternative to privatization". *International Review of Applied Economics*, vol. 27, núm. 2.

_____ y F. Fecher. 2011. "The future of public enterprises: Contributions to a new discourse". *Annals of Public and Cooperative Economics*, núm. 82. núm. 4.

French-Davis, R.; O. Muñoz y J. G. Palma. 1997. "Las economías latinoamericanas, 1950-1990". En Bethell, L. (ed.), *Historia de América Latina. II, Economía y sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica, Cambridge University Press.

Gárate Chateau, M. 2012. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Guajardo, G. 2007. *Tecnología, Estado y ferrocarriles en Chile, 1850-1950.* Madrid y México: CEIICH-UNAM, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

_____. 2010. *Trabajo y tecnología en los ferrocarriles de México: una visión histórica, 1850-1950*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Colección El Centauro).

_____ y P. Riguzzi. 2013. "Railroad culture and mobility in twentieth century Mexico". En Tinajero, A. y J.B. Freeman (eds.), *Technology and Culture in Twentieth Century Mexico*. Tuscaloosa, AL: Alabama University Press.

_____, F. Salas y D. Velázquez. 2010. "Energía, infraestructura y crecimiento, 1930-2008". En Kuntz Ficker, S. (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*. México: El Colegio de México-Secretaría de Economía.

Hirschman, A. O. 1985. "El paso del autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos". En Collier, D. (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: FCE.

Klapp, M. 1982. "The State-Landlord or Entrepreneur?" *International Organization*, vol. 36, núm. 3.

Marichal, C. 2003. "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo". *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, núm. 72.

Millward, R. 2005. *Private and public enterprise in Europe: Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Musacchio, A. y S. G. Lazzarini. 2014. *Leviathan evolving: New varieties of state capitalism in Brazil and beyond*. Harvard University Press.

Nelson, R. 2002. "The problem of market bias in modern capitalist economies". *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, núm. 2.

Piketty, T. 2014. *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.

Ribeill, G. 2004. "Entreprises et services publics 'à la française': permanences et ambiguïtés d'un modèle hybride à l'épreuve de la longue durée". En Bouneau, C. y A. Fernandez (eds.), *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Rodrik, D. 1996. "Understanding economic policy reform". *Journal of Economic Literature*, vol. 34, núm. 1.

Rostow, W. W. 1973. "Autoridad pública y empresa privada: perspectiva histórica por el prof. Walt W. Rostow". En Sempere, J. A. (comp.), *Empresa pública* versus *empresa privada en economías en proceso de desarrollo*. *IV Semana económica internacional*. Barcelona: DOPESA.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Rostow, W. W. 2003. *Concept and Controversy: Sixty Years of Taking Ideas to Market*. Austin: University of Texas Press.

Stiglitz, J. 2003. El rumbo de las reformas. hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, núm. 80.

The Economist. 2012. "New masters of the Universe". *Special Report: State Capitalism* [disponible en: http://www.economist.com/node/21542925].

Toninelli, P. A. (ed.). 2000. *The Rise and Fall of State-owned Enterprise in the Western World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Torre, J. C. 1998. *El Proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Waterbury, J. 1999. "The long gestation and brief triumph of import-substituting industrialization". *World Development*, vol. 27, núm. 2.

Williams, D. 1999. "Constructing the economic space: The World Bank and the making of Homo Oeconomicus". *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 28, núm. 1.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La empresa pública multinacional en Latinoamérica 1970-1980, ¿un tema olvidado en la administración pública?

△

Omar Guerrero Orozco

Introducción

Durante la década de 1970 surgió en México un tema de gran interés entre los estudiosos de las ciencias sociales, así como para los tratadistas de la administración pública cuya ocupación principal era el estudio de la empresa pública. En ese tiempo también la integración latinoamericana era un asunto relevante, y de su combinación emergió un campo de interés común personificado por la *empresa pública multinacional* (EPM). Quien escribe estas líneas, preparó en 1973 un ensayo que permaneció inédito, y luego de tantos años se convirtió en un documento histórico que narra un suceso del pasado. La invitación para participar en el seminario internacional que dio origen al presente libro me brindó la oportunidad de revisar ese trabajo para empaparme no sólo del tema referido, sino del *estado del arte* de entonces. De aquí mi renovado interés por recuperar el estudio de la empresa pública multinacional y recobrar algunos problemas tratados en ese escrito, así como extender la auscultación de nuevas fuentes hacia el presente con especial interés en la bibliografía publicada en las décadas de 1970-1980.

Como lo vamos a percibir, la mayoría de los ensayos sobre la EPM son europeos, toda vez que en América Latina los antecedentes son escasos y más bien los proyectos son los que menudean. Los antecedentes están encabezados por la Flota Mercante Grancolombiana integrada por Colombia, Venezuela y Ecuador, creada en 1946. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 1960 establecieron la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), para administrar el tránsito aéreo, las telecomunicaciones aeronáuticas y los servicios de radionavegación en América Central. En fin, en 1975 Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Venezuela y Nicaragua, se asociaron en la Empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) (Saravia, sin datos editoriales: 40-41). En el ámbito de la electricidad

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

son memorables los casos de la Entidad Binacional Itaipú instituida en 1973 por Brasil y Paraguay. En ese año se creó la Entidad Binacional Yacyretá entre Paraguay y Argentina.

Nuestro escrito, entonces, se ciñe al examen de la EPM de un modo abreviado, puntualizando el análisis de la bibliografía de entonces y su proyección hacia el presente. La empresa pública multinacional, en suma, es abordada como sujeto histórico.

La EPM fue y es, hasta donde podemos saber, un tema desatendido por la teoría de la administración pública. Las oportunidades de incorporarla como tópico administrativo se dejaron pasar como es evidente en el trabajo de Henri Fayol sobre la empresa pública francesa de Postas, Telégrafos y Teléfonos (PTT), una compañía proyectable al desarrollo internacional que se soslayó (Fayol, 1921). En un artículo sobre esa compañía, Henri Fayol optó por dar énfasis a lo que juzgó "incapacidad industrial del Estado". Ocurrió lo mismo en la teoría de las organizaciones, que dentro de un libro emblemático y pionero sobre el tema se pasó por alto a la EPM cuando su autor, James Mooney, consideró todo tipo de especímenes organizativos sin reparar en aquélla (Mooney, 1954). Tampoco James Burnham visualizó a la EPM cuando destacó la trascendencia de la revolución gerencial en su *opera magna*, precisamente cuanto ella era un ejemplar típico de esa revolución (Burnham, 1941). Idéntica omisión es patente en la revolución organizativa profetizada por Kenneth Boulding a mediados de la década de 1950 (Boulding, 1968).

El hecho narrado no significa que tan eminentes ejemplares de la administración pública y de las organizaciones como son las EPM, no puedan ser reenfocadas y replanteadas dentro de esos procesos de cambio trascendentales a la luz de su tiempo, así como en la actualidad. Al mismo tiempo ellas constituyen especímenes dotados de la tipicidad enunciada en las revoluciones gerencial y organizativa, toda vez que elementos latentes podrían redefinir ambas convulsiones y dar cabida al examen de la EPM. Estudios venideros podrían dar luz al respecto. Pero no todo ha sido sequía en el tema. Afortunadamente, para el gremio de la administración pública, Mauricio Valdés publicó el mejor trabajo sobre la EPM hecho en Latinoamérica desde la perspectiva administrativa (Valdés, 1983), salvando de tal modo nuestro honor corporativo.

Las causas de las mencionadas omisiones sobre las EPM son diversas y algunas están incluso ocultas en el enigma. Creo que parte del problema obedece al mundo algo oscuro donde ha transcurrido la vida de las empresas públicas multinacionales, y quizá también merced

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

a un carácter multidisciplinario que posiblemente las ha situado como tierra de nadie. Paradójicamente, es un tema altamente especializado según el saber del caso, ya se trate del derecho internacional público, la economía o los negocios privados.

La empresa pública: de la internacionalización a la multinacionalización

Uno de los manantiales del cual emanaron las empresas públicas multinacionales fue la propensión universal de las organizaciones de mudar su condición por cuanto a una escala gradual de evolución ascendente, al mismo tiempo que se diferenciaron y se especializaron en su interior. Fue esta la emergencia explosiva de una variedad de organizaciones con formas corporativas, junto con el desarrollo de patrones de configuración complejos. Esto ocurrió durante una "revolución organizativa" que situó la gravitación de las sociedades desde mediados del siglo XX, alrededor de corporaciones colosales y organizaciones en gran escala (Boulding, 1968). Si bien la EPM no fue agregada como un ente tratado en las obras relativas a esa revolución, como ya lo comentamos, ello no quiere decir que no formara parte del proceso junto con los grandes bancos, las asociaciones sindicales y las corporaciones postales (Friedman, 1943: 190). Este fue el origen de "organizaciones complejas", criaturas nacidas en aquel entonces y propias de ese tiempo, pues cien años antes —salvo el Estado y la Iglesia católica— no existían grandes organizaciones (Drucker, 1995: 24). La revolución organizativa constituyó un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

De modo que un protagonista eminente y singular en esa revolución es la empresa pública multinacional, porque en ese entonces existían razones para esperar un acrecentamiento de las empresas económicas internacionales (Friedman, 1943: 190). En efecto, en el seno de la administración pública las empresas de propiedad del Estado fueron alcanzadas por ese torbellino colosal. La secuela inmediata fue su "internacionalización" por motivo de la ampliación y diversificación de los mercados, que al mismo tiempo propició la multiplicación de las sucursales en una variedad de países. Este hecho fue visible principalmente en la década de 1960 y conceptuado ciertamente como un fenómeno

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de mutación, que en su primera etapa era evidente que las subsidiarias localizadas fuera de las fronteras del país sede en ese entonces estuvieron limitadas por el derecho mercantil local (Rapp, 1986: 1 y 5). Pero una vez que el mercado internacional creció, el Mercado Común Europeo se consolidó y las empresas privadas estadounidense se extendieron por doquier; el capullo original de la empresa pública internacionalizada fue roto y una metamorfosis dio origen a su "trasnacionalización". Fue de modo tal que la empresa pública, originalmente concebida para dar solución a problemas nacionales, se adaptó a nuevas condiciones y se reprodujo con organizaciones novedosas dotadas con funciones inéditas (White, 1979: 295-297). En su condición de protagonista emergente a partir de la década de 1960, la empresa pública internacionalizada trasciende su añejo papel de prestador de servicios y muda en participante eficaz en el intercambio mercantil mundial.

Uno más de los tributarios del caudal del que surgió la EPM fue la conveniencia de un actuar común por medio de un proyecto igualmente compartido, merced al principio del mejor aprovechamiento de un recurso por medio de la asociación de esfuerzos (Saravia, *circa* 1979: 40-41). Esto fue certificado por el hecho de que, en la década de 1970, la mayor parte de las EPM latinoamericanas operaba en el campo de la infraestructura física. Como lo apuntó Enrique Viloria, la EPM consiste en un mecanismo apropiado para llevar a cabo, en forma conjunta, actividades en común a dos o más Estados en una diversidad de campos de la economía (Viloria, 1978: 222).

Esta segunda vía, la más seguida en Latinoamérica, es la que exploraremos principalmente.

La empresa pública multinacional

Las empresas públicas multinacionales son antiguas; ellas existen desde la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, *lato sensu*, ya estaban operando desde el siglo XVIII en los grandes imperios que las crearon para repartir la manufacturación de un producto entre sus colonias. España, por ejemplo, cultivaba el tabaco en Luisiana, lo procesaba en la Nueva España y lo distribuía por todo el imperio. Este enorme sistema político, que fue edificado por medio de enlaces matrimoniales y merced a la fortuna (Meinecke, 1997: 113-114), prohijó que se echara mano del talento multinacional de italianos y flamencos en las ocupaciones de la

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ingeniería y la artillería, y que los altos mandos de la milicia se confiaran en franceses y belgas, formándose de tal modo una gran "empresa pública" plurinacional (Campanella, 1989: 191-192).

Pero no es necesario remontarnos más atrás, comenzando nuestro análisis en el siglo pasado. Una de las experiencias más antiguas es la *Franco-Ethiopian Railway*, la cual, si bien en 1908-1909 ostentaba la nacionalidad francesa merced a las concesiones otorgadas en aquellos años por Francia y Etiopía, mantenía una estructura multinacional que involucraba a los dos Estados. En 1947 se fundó la *British Commonwealth Pacific Airlines Limited* entre Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, si bien desde 1940 esos mismos países habían creado la *Tasman Empire Airways Limited*. En el mundo socialista asimismo se crearon esos especímenes como es observable en 1945, cuando China y la Unión Soviética establecieron la *Chinese Changchum Railway*. Como se puede ver, la formación de empresas públicas multinacionales es un hecho patente en una diversidad de regímenes políticos, así como de niveles de desarrollo económico.

Por otra parte, los primeros estudios sobre empresas públicas multinacionales surgieron con ellas mismas, ocupando originalmente a los juristas y los internacionalistas como profesiones pioneras en el campo. En efecto, existe un núcleo primigenio de literatura sobre el temario aquí estudiado, quizá iniciado por Friedman, quien en 1943 escribió un ensayo titulado "International public corporations" (Friedman, 1943: 185-207). En el mundo latinoamericano las contribuciones más significativas se deben a Marcos Kaplan; pero destaca sobre todo el libro colectivo publicado en México durante 1972, en el cual Kaplan recoge colaboraciones de Pierre Vellas, Zacharias Sundström y Carlos Fligler, entre otros autores más. El volumen, titulado *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*, es una de las aportaciones más significativas sobre el tema (Kaplan, 1970, 1972). Asimismo, Enrique Saravia trató el tema de las empresas binacionales de energía eléctrica en América Latina, siendo ya un autor acreditado en el tema. En fin, Enrique Viloria trabajó la materia dentro de un volumen colectivo publicado en 1978, puntualizando sobre el tema de "Las empresas pública multinacionales" (Viloria, 1978). A pesar de la importancia de las publicaciones referidas, parece que en México las empresas públicas multinacionales no fueron suficiente incentivo para la reflexión de los administrativistas, salvo Mauricio Valdés, que es uno de los pocos autores interesados en la EPM y que produjo un

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

artículo sobre el mismo (Valdés, 1983). En fin, el ensayo de mi autoría referido, escrito en 1973, tenía como propósito plantear desde el punto de vista de la administración pública algunos problemas subyacentes en la aparición de las empresas públicas multinacionales, pero como lo advertimos no vio la luz.

La dimensión multinacional de las empresas públicas

En los decenios de 1970-1980 uno de los tópicos más representativos del estado del arte en la administración pública fue el referente al desarrollo administrativo, por motivo de los aún intensos y sonoros ecos provenientes de la descolonización de Asia y África, y algunas regiones de Latinoamérica. Se hablaba, asimismo, de la "administración para el desarrollo" por el papel del Estado en la prosperidad de lo que se conocía como las "nuevas naciones". Dicho desarrollo mostraba su representatividad y plenitud en las empresas públicas e incluso se entendía que las relaciones administrativas entre los países latinoamericanos a través de ellas, era más viable que por medio de secretarías o ministerios, cuando se hablaba de integración. Sólo mediante aquel tipo de agencias, cuyas bondades son la autonomía y la flexibilidad, los países de América Latina serían capaces de reunir recursos considerables dentro de un mismo enclave organizativo y movilizarlos en pro del desarrollo.

Tales corporaciones, organizadas como empresas públicas multinacionales, jugarían un papel similar al de sus equivalentes nacionales por cuanto promueven la liberación y la explotación de recursos hasta entonces en manos "muertas" o en poder del capital extranjero; pero trascenderían hacia el ámbito internacional como espacio natural de sus operaciones. Organizadas con fines opuestos a las grandes corporaciones trasnacionales privadas, podrían contribuir a su control, competirían con ellas, propiciarían la concentración y empleo de grandes montos de capital para promover el desarrollo; y formarían amplias bases de infraestructura física para posibilitar el desarrollo de nuevas empresas públicas.

En la literatura administrativa de aquellos años se externaron ideas importantes sobre el papel de esas entidades, cuyas ventajas serían las siguientes:

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

1) organización y consolidación de un frente latinoamericano común y unificado contra las corporaciones trasnacionales privadas, incluso para expropiar recursos, pero sobre todo obtener independencia política y económica. En este punto la obra de Mauricio Valdés ha sido la más comprometida y con mayor energía (Valdés: 1983; 69).
2) rescate, movilización y explotación de recursos y bienes nacionales apropiados por las potencias mundiales desde los primeros años de la independencia latinoamericana.
3) fomento de un clima favorable a la cooperación y la asistencia interamericana, lo que coadyuvaría a la integración regional.

En suma, la proyección multinacionalista de la empresa pública latinoamericana, que facilitaría la gradual liberación económica, científica y tecnológica, también contribuiría al desarrollo y consolidación de los Estados latinoamericanos. De manera que, sin la condición necesaria de sistemas políticos fuertes y autónomos, no sería posible pensar en la integración latinoamericana ni siquiera en un proyecto mediato.

Concepto de la empresa pública multinacional

La categoría "empresa pública multinacional" no es unívoca ni su denominación es la misma. Pierre Vellas se refiere a "empresas multinacionales regionales"; Carlos Fligler a "corporaciones públicas multinacionales"; Zacharias Sundström a "corporaciones públicas internacionales" (Vellas, 1972; Fligler, 1972; Sundström, 1972), en tanto que Mauricio Valdés, se refiere a "empresas públicas multinacionales", que es la denominación más aceptada. Mauricio Valdés quien enfoca su trabajo en los países subdesarrollados, las precisa más todavía al añadir "entre Países en Desarrollo" (EMPD).

Asimismo, existe una discrepancia sobre la naturaleza del organismo y su índole supranacional. En este punto, Sundström, Kaplan y Fligler hablan de "corporaciones" para brindar la idea de unidad y magnitud, al estilo de los consorcios privados trasnacionales. Al contrario, Valdés las observa no sólo como diversas a las empresas privadas, sino incluso como su antípoda. Por su parte, Vellas prefiere el término "empresa" tan emparentado al lenguaje administrativo, así como con el económico. Del mismo modo, tampoco hay consenso sobre el sen-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tido de la supranacionalidad: Vellas las circunscribe a la geografía por cuanto las concibe como regionales; Fligler y Sundström las identifican con la "internacionalidad", aunque tienden a producir confusión con los organismos internacionales típicos. Kaplan, por su parte, se basa en la "multinacionalidad", la cual define con mayor precisión la idea de una empresa con esas características, porque implica la colaboración nacional múltiple aunque limitada.

Sin embargo, el problema de denominación no es tan severo como su definición: una conceptuación temprana se refiere a las corporaciones públicas internacionales como entes corporativos establecidos con finalidades gubernamentales internacionales, si bien están constituidas como compañías comerciales (Friedman, 1943: 186). Sundström apunta que, como corporación pública internacional, se puede "designar una empresa acometida por dos o más gobiernos" (Sundström, 1972: 86). Fligler se refiere a las empresas "creadas por dos o más Estados, sirven un interés público y pueden tener diferente estructura legal" (Fligler, 1972: 124). Kaplan más que definirlas enumera sus rasgos característicos: actividad empresarial de producción y distribución de bienes y servicios, sea con fines de lucro o sin ellos; actividad que absorbe grandes masas de recursos humanos, materiales y financieros, y demanda amplios mercados en diversos países; diseño de planes, programas y proyectos a largo plazo combinando caracteres nacionales y multinacionales; gestión mediante la organización plurigubernamental permanente en que se involucran a dos o más Estados (Kaplan, 1972). Mauricio Valdés, en fin, entiende a las EPM como organizaciones permanentes dedicadas a la producción y venta de bienes y servicios en mercados de alcance internacional, en cuya propiedad y control participan inversionistas de dos o más países en desarrollo (Valdés, 1983: 67).

De manera que el panorama conceptual de la EPM es complicado. Por ejemplo, Sundström solamente las bosqueja por cuanto las define como intergubernamentales, en tanto que Fligler contribuye a dar claridad cuando menciona más que la pura internacionalidad, refiriéndose al fin público involucrado con ese carácter como inherente a su naturaleza, así como la posibilidad múltiple de organización. Kaplan, por su parte, contribuye a la comprensión de su estructura y función como actividad gerencial que moviliza enormes recursos (lo que no sucede en todas las empresas públicas nacionales) mediante planteamiento, cálculo técnico y conjunción de los esfuerzos de varios gobiernos. Uno de los rasgos definitorios que contribuyen a un mejor entendimiento de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

la EPM, a pesar de la diversidad de sus conceptualizaciones, radica en el valor inherente a su libertad financiera y gerencial, de la cual deriva una mezcla de responsabilidad y rendición de cuentas con referencia a las autoridades nacionales e internacionales (Friedman, 1943: 191).

Sin embargo, a pesar de las complicaciones nominales y conceptuales mencionadas, surge alguna luz cuando observa la tipología de las empresas públicas multinacionales, tomándose como modelo el trabajo de Vellas:

a) *Organizaciones intergubernamentales*. Son esencialmente de gestión directa, como las comisiones internacionales de navegación o de gestión financiera (por ejemplo: la Banca Europea de Inversiones y Corporación Andina de Fomento).
b) *Empresas mixtas multinacionales*. Estas empresas se subdividen en tres clases: empresas mixtas con miembros Estados y personas privadas como la Sociedad Industrial para el Tratamiento de Combustible Irradiado (EUROCHEMIC); empresas mixtas en cuyos estatutos participan personas jurídicas diferentes: empresas europeas *Dragon* y *Halden*, en las cuales intervienen Estados, organismos internacionales y universidades; y empresas mixtas integradas par organismos nacionales descentralizados, empresas públicas nacionales y privadas: Wagons-Europ y Air Afrique.
c) *Empresas concesionarias de servicio público internacional*. Ellas tienen dos variantes: empresa nacional como *COMSATCO* (estadounidense) que actúa dentro de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite; empresa multinacional creada como sociedad por acciones como *Mont Blanc*, que construyó un túnel entre Francia e Italia por un acuerdo intergubernamental (Vellas, 1972: 663).

La clasificación previa se basa esencialmente en el carácter institucional e internacional de los participantes dentro de las empresas. En contraste, Sundström propone una tipología basada en el giro económico de la empresa: servicios públicos, comercio; financiamiento, fomento, e investigación y capacitación (Sundström, 1972: 88).

La denominación, concepto y tipología de la empresa pública multinacional nos hace optar precisamente por este nombre. La idea de corporación evoca lenguaje económico y el administrador público se siente más próximo al concepto de empresa. Esta idea se refuerza

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

por cuanto que, de acuerdo con la clasificación de Vellas y Sundström, la empresa no se estructura conforme a la organización de la producción, sino con base en su función económica de servicio público; esto es, por cuanto empresa. Del mismo modo, preferimos la noción "multinacionalidad" por juzgarle más precisa y representativa. Esto evita la mencionada confusión con la internacionalidad de la mayoría de los grandes organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como con la trasnacionalidad propia de los grandes consorcios estadounidenses, europeos y japoneses, cuya base es una matriz central y múltiples filiales subordinadas periféricas.

Organización y personal de la empresa pública multinacional

Usualmente la composición orgánica de la EPM evoca la estructura administrativa de la empresa pública nacional, o bien, la propia de una compañía privada: asamblea general, consejo de administración, secretariado técnico y administrativo, y comisiones especiales. Sin embargo, como lo observamos en la sección anterior, el tipo de sus miembros es diverso pues, aunque también suelen intervenir particulares, ella está compuesta por Estados. Por ejemplo EUROCHEMIC fue integrada hasta su extinción en 1974 por doce países: Alemania Federal, Australia, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía. Del mismo modo, a diferencia de la empresa pública nacional, la EPM a menudo está tutelada por un ente multinacional ajeno a su organización interna. Es el caso de la citada EUROCHEMIC que tuvo por fuera y sobre su estructura una autoridad denominada Comité de Dirección de la Agencia Europea de Energía Nuclear (también llamado Grupo Especial), compuesto por representantes de los doce miembros. El Grupo Especial tutelaba el funcionamiento de la empresa vigilando su desempeño y corrigiendo sus deficiencias. Entre sus importantes funciones tenía la atribución de aprobar cualquier reforma del estatuto en todo lo que se refiere a objetivos, administración e integración de la junta directiva. Por ejemplo, a la cabeza de EUROCHEMIC se encontraba una asamblea general, y bajo su autoridad una junta directiva que nombra a sus miembros. También la asamblea designaba a los auditores, reformó el estatuto y aprobó el reglamento administrativo. Por su parte, la junta directiva formada por dieciséis miembros se

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

encargaba de la administración interna. Entre sus integrantes, uno por cada Estado asociado, también se incluía a un representante de la Agencia Europea de Energía Nuclear y otro de la entonces llamada Comunidad Europea de Energía Atómica, ambas con funciones asesoras. Las principales atribuciones de la junta eran las siguientes: integración del personal administrativo de la empresa; designación de los gerentes y los altos funcionarios; nombramiento del director general; suscripción y celebración de contratos y acuerdos; negociación de préstamos y financiamiento, y decisión sobre construcción de nuevas plantas.

La empresa pública multinacional fue un ensayo de organización y asociación de las administraciones públicas de un número variable de Estados, en una dimensión casi desconocida hasta el siglo XX. Aunque el fenómeno de internacionalidad administrativa no es nuevo, pues quizá ya se había iniciado con las antiguas alianzas intereuropeas, ello no es similar a la índole sustancial de la EPM como una articulación multinacional de segmentos administrativos de los Estados. De aquí que no debamos olvidar que la EPM ha sido un objeto principal de los estudios jurídicos internacionales, principalmente por el problema latente en su constitución legal. De hecho, Friedman la definió tempranamente como aquella cuyo estatuto es de una "persona legal internacional" (Friedman, 1943: 203). Esta definición entraña, por extensión, un foco de interés de una diversidad de ramas del saber jurídico, además del derecho internacional, las leyes de orden constitucional y administrativo, de modo que, a decir de Carlos Fligler, el problema fundamental en materia legal, después de los obstáculos constitucionales, es la personalidad jurídica que determina el modo como es creada (Fligler, 1972: 157-187). Según lo observa Fligler existen tres procedimientos para otorgar esa personalidad a una EPM: cuando se concede por uno o más Estados, pero continúa vigente el derecho nacional con un mínimo de restricciones; éste es el caso de la Luxembourg Railway Company que se rige por las leyes internas de Luxemburgo, así como de la Central African Power Corporation que lo hace mediante la legislación combinada de la ex Rhodesia hoy Zimbabue y Zambia. Cuando es conferida por uno o más Estados, pero la legislación nacional continúa vigente en forma indirecta, como ocurrió con la International Moselle Company que se rigió por un convenio, un estatuto y subsidiariamente por el derecho alemán. En tanto que la Franco-Ethiopian Railway se regía por un tratado y residualmente por el Código de Comercio de Etiopía. Y cuando es adjudicada sin necesidad de un acto especial de los Estados miem-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

bros, permaneciendo vigente en forma residual la legislación nacional. Ocurrió esto en EUROCHEMIC, la cual se rigió por un convenio, un estatuto y residualmente por la legislación del Estado en donde estaban situadas sus oficinas (Bélgica). Un caso similar fue el Aeropuerto Basilia-Malhouse y de la Air Afrique.

La EPM impactó también en las barreras nacionales y culturales, el grado de desarrollo económico, los idiomas, la idiosincrasia y otros muchos factores. Particularmente, en la administración pública debe significar un tema relevante para el estudio del desarrollo de un servicio civil internacional, cuyo signo más prominente es la creación de un cuerpo de funcionarios cuyo valor céntrico debe ser el desarrollo de una lealtad institucional e internacional. Éste es un requisito indispensable para su adecuado funcionamiento merced al concurso multinacional en su operación, como ocurre con la Danube Valley Authority, donde colaboran ingenieros, expertos, economistas y administradores, cuya procedencia no es uninacional. La EPM funciona con "experiencia y conocimiento internacional" (Friedman, 1943: 195-196 y 197-198). De hecho, ese servicio es altamente singular y si bien a primera vista podría semejarse al servicio diplomático de carrera de los países, así como a los funcionarios internacionales de la ONU, se distingue de ellos por ser un cuerpo gerencial que labora en compañías con fines económicos. Como lo apunta Friedman, se trata de un cuerpo administrativo cuyo desempeño en un servicio con funciones públicas es empleado por una empresa comercialmente constituida. Esta diferenciación es esencial y no debemos soslayarla, porque los servicios civiles internacionales son efectivamente diversos en su naturaleza, como el establecido por la ONU en 1958 con el título de Servicio Administrativo Internacional (Langrod, 1959: 313-320). Cuyo objeto fue dotar de capacidad administrativa a los países carentes de cuadros funcionariales y colaborar a su formación.

En efecto, la administración de personal de la EPM significa la desnacionalización de su cuerpo funcionarial y el desarrollo de una lealtad multinacional, y al mismo tiempo una institución diversa a las de su país de origen. El camino adoptado en Europa —en EUROCHEMIC por ejemplo— consistió en ejercitar el reclutamiento de personal en todos los países miembros, y paralelamente flexibilizar las leyes nacionales de migración y aduanales para facilitar el enrolamiento y la transportación de bienes y pertenencias de los funcionarios. En otros casos, como el de COCESNA, aunque preferencialmente se optó por personal centroamericano, se dejó abierta la puerta a otro tipo de fuentes de reclutamiento

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

internacional. En este punto, Marcos Kaplan sugirió que la administración de personal de las EPM se plasmara en un estatuto constituido en forma diferente a las equivalentes nacionales, porque las EPM "no son agentes públicos en el sentido tradicional sino promotores del cambio y el desarrollo" (Kaplan, 1972).

Con objeto de allegarse un cuadro de servidores leales y eficientes, Kaplan propuso tres condiciones: en primer lugar, que el personal se entregara al servicio multinacional y se desligara de las lealtades nacionales; en segundo, que los altos cargos se asignaran por los Estados miembros (particularmente los de asamblea general y consejo de administración), pero no así los puestos técnicos, gerenciales y administrativos cuya designación sería una prerrogativa de la empresa. En estos últimos debía imperar consideraciones relativas a la calificación profesional, capacidad de trabajo, integridad moral y lealtad institucional. Finalmente, el reclutamiento hecho en las diversas fuentes nacionales debería ser equitativa para conciliar la representatividad nacional, pero no excluir otras opciones que mejoren la calidad del personal de la empresa. Igualmente, el estatuto de la EPM debería incluir los derechos y obligaciones del funcionariado. Sobre los derechos se podría considerar: remuneración justa, jubilación y pensión; asociación profesional; inmunidad para el ejercicio profesional; tribunal administrativo e indemnización en casos de despido injustificado (Kaplan, 1972). Y entre las obligaciones: cumplimiento de los cometidos del cargo con dedicación exclusiva; secreto profesional; no adquisición de intereses materiales ni comerciar con el puesto, y no aceptar decisiones externas a la institución aunque procedieran de los países de origen. Como puede observarse, la administración de personal de la EPM bajo la perspectiva de Kaplan estaría orientada a la formación de un servicio civil de carrera similar a los equivalentes nacionales, y al mismo tiempo, enteramente diverso en el alcance de los valores institucionales de sus miembros por estar orientado hacia la búsqueda de la lealtad multinacional y la profesionalización.

Aun considerando la diversidad de enfoques, se estuvo ante una camada primigenia de gerentes públicos de carrera en el nivel global, incluso más profesionalizados y competentes que los anhelados por el neoliberalismo a principios de este siglo. Además, la EPM devela otros interesantes problemas administrativos que por razones de espacio y alcance del tema, no es posible tratar aquí sino en una forma esquemática. Kaplan, por ejemplo, propuso que se incluyera el examen de su estructura básica con las siguientes instancias de autoridad: asamblea

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

general; junta directiva; presidente y gerente general; en tanto que los escalones medios y operativos debieran organizarse de acuerdo con la naturaleza intrínseca a cada empresa. En fin, Lucien Rapp realiza una exposición general de modo como se pueden configurar las decisiones en el cuerpo de gobierno de las EPM, que es de suyo revelador (Rapp, 1986: caps. II-IV).

Conclusiones

Las EPM fueron concebidas para realizar sus actividades en todos los sectores económicos. En la literatura latinoamericana consultada se hace saber que, así como operaban en Europa actuando como factores integradores y productores, podrían también funcionar en nuestros países. Particularmente las EPM fueron observadas como enclaves de integración regional, así como factores de independencia y desarrollo en América Latina. Se contó incluso con un plantel para la formación de gerentes de empresas públicas: la Escuela Interamericana de Administración Pública. El centro de enseñanza fue establecido en Río de Janeiro cuando corría el año 1964, con base en un convenio signado por la Fundación Getúlio Vargas, el Gobierno del Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo. Debemos destacar que la escuela consideraba que "el planeamiento económico, como principal instrumento de promoción del desarrollo, exigía cada vez más para su implementación, la preparación, evaluación, administración y el control de los proyectos, y el eficiente funcionamiento de las agencias responsables de su operación, las más de las veces, empresas públicas" (Escuela Interamericana de Administración Pública, 1979: V-VIII). Uno de sus departamentos, a cargo de Enrique Saravia, fue creado *ex profeso* para la preparación de los funcionarios de las empresas públicas. Mauricio Valdés objetó con toda razón la inexistencia de estudios de caso en la literatura de la EPM; la escuela estableció este sistema de enseñanza y dotó su biblioteca con ellos (Guimaraes, 1979: 240). El plantel fue cerrado en 1988.

El proyecto integracionista latinoamericano parecía prometedor. Es más, antes de la creación del mencionado plantel, ya se había proyectado la creación de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública (ELAP). El proyecto se acordó entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), motivo por el cual es observable una fuerte influencia universitaria en su

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

diseño. Estaría bajo la responsabilidad del plantel el "preparar administradores públicos a nivel de posgraduados para actuar como profesores e investigadores en las universidades y otros centros de investigación de América Latina; y para desempeñarse como profesionales calificados en las diversas especialidades en que el BID está interesado (Cleaveland *et al*., 1979: 67-88). Como es evidente, la Escuela Interamericana de Administración Pública fue su realización.

Las décadas de 1970 a 1980 estuvieron signadas por un fuerte acento integracionista. Fue éste el impulso principal de la EPM, y al mismo tiempo su determinante y su limitante. Hoy la EPM debe concebirse en un ambiente muy diverso dominado por la globalización, en el cual ésta ocuparía un sitio no sólo geográfico y geoeconómico, sino asimismo geopolítico, donde están resurgiendo procesos de nacionalización y expropiación. En tanto el Estado sea un ente de orden territorial tendrá la necesidad de aliarse con sus semejantes, también en el orden económico, integrando nuevos EPM, quizá mejor denominadas en el futuro "empresas públicas multiestatales". Del mismo modo, la EPM podría ser un tema pandisciplinario, es decir, un campo de colaboración de las ciencias sociales en el que se podrían examinar nuevos ensayos de servicios civiles internacionales, novedosas organizaciones productivas y formas emergentes de publicitación que reemplacen los modos fracasados de la privatización.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública y Fundación Getúlio Vargas. 1979. *Las empresas públicas en América del Sur y México*. México: Limusa.

Boulding, K. [1953] 1968. *The organizational revolution*. Chicago: Quadrangle Books.

Burnham, J. 1941. *The managerial revolution*. Nueva York: The John Day Company.

Campanella, T. [1635] 1989. *La monarquía de las naciones*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Cleaveland, F., M. Sánchez Sarto y B. Silva. 1979. "Informe sobre el proyecto de creación de Escuelas Latinoamericanas de Economía y Administración Pública". *Revista de Administración Pública*. núm. 40, octubre-diciembre.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Drucker, P. 1995. "La administración y el mundo del trabajo". En Bower, J. L. (comp.), *El oficio y arte de la gerencia*. Barcelona: Grupo Editorial Norma. Vol. II.

Fayol, H. 1921. *L'incapacité industrialle de l'etat: les P.T.T.* París: Dunod, Editeur.

Fligler, C. 1972. "Empresas públicas multinacionales". En Kaplan, M. (comp.), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*. México: FCE.

Friedman, W. 1943. "International public corporations". *Modern Law Review*, diciembre.

Guimaraes, A. 1979. "Una experiencia de recursos humanos para las empresas públicas". *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8 y 9.

Kaplan, M. 1969. "La crisis de la ALALC y las empresas públicas multinacionales". En Kaplan, M. (coord.), *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores.

_____. 1970. "Corporaciones públicas multinacionales latinoamericanas: posibles contribuciones al desarrollo y a la integración". *Revista de Comercio Exterior*, Agosto-septiembre.

_____ (comp.) 1972. *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*. México: FCE.

Langrod, G. 1959. "Le service international d'administrateurs". *La Revue Administrative*, núm. 69.

Meinecke, F. 1997. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Mooney, J. [1947] 1954. *The principes of organization*. Nueva York: Harper & Brothers Publishers.

Rapp, L. 1986. *Public Multinational Enterprises and Strategic Decision-Making*, Geneve: International Labour Office.

Sundström, Z. 1972. "La corporación pública internacional". En Kaplan, M. (comp.), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina.* México: FCE.

Valdés, M. 1983. "La empresa pública multinacional: elementos para un agenda de estudio". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 4.

Vellas, P. 1972. "La empresa multinacional regional". En Kaplan, M. (comp.), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina.* México: FCE.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Viloria, E. 1978. "Empresas públicas multinacionales latinoamericanas". En Boneo, H. *et al.*, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Ediciones Siap.

White, E. 1979. "La acción internacional de las empresas públicas en América Latina". En Banco Interamericano de Desarrollo Económico *et al.*, *Las empresas públicas en América del Sur y México*. México: Limusa.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El rol de la empresa pública en México

△

José R. Castelazo

Introducción

En México la creación de empresas públicas y el crecimiento y decrecimiento del sector paraestatal está ligado a la evolución del Estado, como resultado de los cambios en la configuración de los intereses y el poder. Por consiguiente, la determinación del papel del Estado en relación con la economía y las políticas sociales reflejan, en general, su fundamento ideológico, de tal suerte que podemos identificar las siguientes categorías: a) Estado gendarme con funciones básicas; b) Estado prestador de servicios y fomentador de actividades estratégicas; c) Estado de bienestar que protege el empleo, absorbe empresas, crea servicios sociales de salud, educación, seguridad social y tiene una máxima intervención en la economía; y d) Estado neoliberal que privatiza gran parte del sector paraestatal, deja la responsabilidad del crecimiento económico al mercado y pretende hacer autofinanciables las empresas sociales.

Antes de revisar brevemente la evolución de estas entidades paraestatales en México, es conveniente señalar que estos cambios están muy relacionados a la consecución de los fines del Estado, que son la estabilidad, la paz social, la seguridad y el desarrollo sustentable, los cuales sólo se alcanzan y mantienen si el gobierno, sus tres poderes y la sociedad que los sostiene, evidencian su capacidad de comunicarse permanentemente para que un país sea soberano y autónomo. De esta manera se busca que el bienestar sea un bien tangible y el desarrollo económico sea sostenible y no atente contra la naturaleza.

La empresa pública ha jugado un papel determinante en la historia económica y social de nuestro país y ha sido un actor importante para la garantía de bienestar de la sociedad. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que el servicio público, como es constatable, no necesariamente lo aborda en exclusiva la Administración Pública, pero

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

en todo caso debe ser garantizado por el gobierno a la población en costo, calidad y oportunidad. Dada la tecnología actual, muchos de los servicios públicos pueden y deben concesionarse a particulares, no sólo para disminuir los costos de la burocracia, sino para darles mayor eficiencia y eficacia en sus resultados, a menos que pongan en riesgo la viabilidad del país, o que impidan al Estado generar aquella riqueza necesaria para alcanzar el bienestar y el desarrollo sustentable. Lo importante consiste en poder definir cuáles de los servicios públicos son indelegables por la seguridad del propio Estado, sea por la información que representan, por la tecnología involucrada, o por su importancia para la cohesión social.

Breve recorrido histórico

El tema que nos ocupa —la empresa pública en México— remonta sus orígenes en los denominados "estancos", que surgieron en la Nueva España a inicios de la Colonia a partir del siglo XVI, bajo el régimen del mercantilismo. Estos monopolios de la Corona constituyeron una de las fuentes principales de las rentas del Estado y la prosperidad de la metrópoli, como advirtiera el barón de Humboldt en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*.

Entre los principales "estancos" cabe mencionar, como el más importante —por los ingresos que generaba— el del tabaco, seguido por los de correos, pólvora, naipes, papel sellado, juego de gallos y de la nieve. También debemos citar los de la sal y el mercurio, la Casa de Moneda y el Banco de Avío y Minas. Ahora bien, con el advenimiento de la Independencia de España desaparecieron la mayoría de los estancos y para el "Mejoramiento de la Administración Pública" llegó a proponerse la "Creación de empresas por el Gobierno o la participación de éste en ellas" —en su calidad de accionista— capaces de hacer progresar la agricultura, la industria y el comercio (Ortiz, 1832).

Enseguida se estableció, en 1830, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, mediante el cual se apoyaría el establecimiento de un sistema de fábricas modernas cuyo capital, maquinaria y asistencia técnica proviniera de dicha institución estatal. De esta forma, mediante el otorgamiento de créditos, se buscó promover la inversión privada —de mexicanos y extranjeros— en empresas agroindustriales, textiles, fundiciones, talleres mecánicos, entre otros. Todo ello traería

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

consigo el aumento del consumo por la generación de empleos, abrir el camino a la iniciativa privada hacia los grupos privilegiados, propiciar la formación de un grupo de empresarios mexicanos y permitir la intervención del Estado, influyendo en el ritmo y dirección del desarrollo económico (Flores, 1981 y Rives, 1984).

La Revolución liberal de Ayutla de 1854 prometió reformar toda la administración pública, pues sin ella sería imposible la reforma política. Por consiguiente, la Constitución Política de 1857 incorporó, entre los Derechos del Hombre, que "La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio y trabajo, que fuera útil y honesto, no podría ser coartada por la ley". Además, no habría "monopolios ni estancos de ninguna clase", sustituyendo el liberalismo económico al mercantilismo. (Campero, 2010: 79).

En los albores del siglo XX, la vida económica y social del país estuvo caracterizada por un fuerte descontento popular ocasionado por la servidumbre económica del peón del campo y del obrero industrial, la existencia de enormes haciendas en manos de unos cuantos y la entrega de considerables extensiones territoriales a empresas extranjeras, así como el acaparamiento financiero y comercial de los grandes negocios privados, sumados a la preeminencia de los extranjeros en todo tipo de actividades como las mineras, industria eléctrica, petróleo, servicios públicos y la red ferroviaria, todo esto con la desmedida protección de las autoridades nacionales.

Lo anterior disparó la Revolución mexicana de 1910, entre cuyas propuestas estaba un banco único, el Banco Central del Estado, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares, que habían absorbido, por cientos de años, todas las riquezas públicas y privadas de México. Entre otras medidas reivindicadoras estuvieron: fundar bancos agrícolas y mineros, y evitar el amparo de bancos privados bajo bandera extranjera, nacionalizar los ferrocarriles, retomar el dominio nacional del petróleo y la minería, y abolir los monopolios de particulares.

En ese orden de ideas el primer Plan Sexenal Posrevolucionario de 1933, incorporó el principio básico de la "intervención estatal" como política de nacionalismo económico y justicia social, para salir de la depresión económica y superar las condiciones impuestas por el sistema capitalista internacional. Había que socializar la energía eléctrica para no abandonarla a la iniciativa privada, mediante la Comisión Federal de Electricidad. Se establecieron el Banco Nacional de Obras y Servicios

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Públicos (BANOBRAS) y Nacional Financiera. En 1934 se fundaron el Fondo de Cultura Económica y la Comisión de Fomento Minero.

Enseguida, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), señaló que el gobierno creó instituciones nacionales y estatales para atender las necesidades "que la iniciativa privada no pudo ni quiso atender". Las clases conservadoras —agregaría Cárdenas— "…cerrando los ojos a la miseria y a las necesidades del pueblo han permitido un interés lucrativo individualista…" (Campero, 2010: 176-177). En este sentido se expropiaron las empresas petroleras extranjeras, creándose un Consejo de Administración del Petróleo, como también se estatizaron los Ferrocarriles Nacionales de México.

Para el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) la doctrina democrática suponía un "espontáneo juego de tendencias" (Campero, 2010: 181), asignándose a los inversionistas privados el campo de su acción preferente, con seguridades al capital que surgen de leyes protectoras de modo liberal. Se establecen a partir de esas fechas —entre otros— Altos Hornos de México, el Fondo de Fomento a la Industria y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Con el presidente Miguel Alemán (1946-1952) el desarrollo de la industria básica estatal sería clave, lo cual se vio reflejado en la creación del Directorio del Gobierno Federal, mismo que al término de esa administración registró la presencia de 98 organismos de participación estatal.

Después, durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se crearon, en 1955, el Consejo de Recursos Naturales No Renovables, para coordinar el desarrollo de la minería, la Comisión Nacional de Energía Nuclear y un centro industrial compuesto por Diesel Nacional, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y la Fábrica Nacional de Maquinaria Textil; surgieron la empresa Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A. para liberar al país de la salida de divisas por ese concepto; el Fondo de Garantía y Fomento; los Institutos Nacional de la Vivienda y el de Bienestar de la Infancia.

En suma, se desplegaron importantes esfuerzos para impulsar el proceso de industrialización, que las graves oscilaciones de la economía internacional impidieron avanzar con mayor celeridad.

En opinión de William P. Tucker, en tal circunstancia —y ante el renuente mercado del capital— el gobierno había jugado un papel importante estimulando el desarrollo económico al promover la inversión privada y participando en el desarrollo, como copropietario de impor-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tantes empresas con el capital privado, así como a través de inversiones financiadas totalmente por el gobierno (Tucker, 1958: 7-8).

Ya durante la administración del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), una disminución en el ritmo de inversión del capital privado y la fuga de capitales, debido a diferencias entre el gobierno y algunos círculos empresariales, ocasionaron una recesión económica. Entonces el gobierno acentúo la política de mexicanización en ciertas áreas de la economía (Campero, 2010: 196). Invirtió en los sectores petroquímico y siderúrgico, electricidad (nacionalizada en 1960) y asistencia social, y fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otros.

En seguida, durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) el Estado mexicano fue un importante productor directo de bienes y servicios, con cerca del 83% de la propiedad de las 30 empresas más importantes de un país en equilibrio, con una meta de crecimiento de 6.1%. Continuó la creación de empresas paraestatales con un importante objetivo de impulsar la industrialización y mejorar su eficiencia productiva para absorber los excedentes de mano de obra rural, sustituir importaciones e incrementar las exportaciones de productos manufacturados (Campero, 2010: 200).

Al término del sexenio un 80% de los recursos de los organismos descentralizados, y de las empresas de participación estatal, obedecieron a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada. La estructura financiera del sector paraestatal se debió al déficit público, en gran medida por la política de subsidios al sector privado mediante los precios de sus bienes y servicios.

En seguida, el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) manifestó la necesidad de analizar los resultados negativos del llamado "desarrollo estabilizador" que hasta esa época había sido el pilar de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. El escaso dinamismo de la inversión privada ocasionó que el gobierno implementara una política expansiva en el consumo y la inversión pública, así se pasó de un "desarrollo estabilizador" a un "desarrollo compartido" mediante múltiples organismos, empresas y fideicomisos públicos. En estos casos se encuentran la Compañía Exploradora del Istmo, S.A.; el Ferrocarril Sonora-Baja California, al fusionarse las líneas de estas dos empresas; la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y —en su apoyo— el Fideicomiso de Equipo Marítimo y Portuario, entre otras.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Por otro lado, en 1972 la Compañía Teléfonos de México se convirtió en empresa estatal mayoritaria, garantizando que sus acciones no fueran absorbidas por consorcios extranjeros. Además de conferir al Estado una mayor responsabilidad en la administración de un servicio público cuya orientación debía ser eminentemente social.

Para apoyar el intercambio comercial se creó en 1970 el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Éste colocó mayores volúmenes de productos en países de América Latina y en países del entonces bloque socialista, contribuyendo a cerrar la relación deficitaria entre importaciones y exportaciones. Además, el fomento de la investigación científica de alto nivel lo desempeñaría desde 1971 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Se crearon además el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), la Comisión para la Regularización de la Tierra (CORET); inició sus funciones el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), cuyo propósito esencial fue otorgar créditos para adquirir casa-habitación, a muy bajo interés anual y plazo de pago hasta de 20 años.

En el ámbito social se trabajó para reintegrar a la sociedad a aquellos ciudadanos que pagaban sentencias en los reclusorios, mediante la empresa Promoción y Desarrollo Industrial (PRODINSA) que vendería los productos elaborados por los internos proveyéndolos de esta manera de una fuente de ingresos.

Las atribuciones del Estado en la vida económica y social del país se han visto complementadas históricamente por su acción directa en el sistema económico configurando un espectro cada vez más amplio en el campo de acción de dicha política. Además de las bases teóricas e ideológicas que sustentan la existencia del sector paraestatal mexicano, las condiciones imperantes en la economía nacional e internacional han determinado su fortalecimiento y desarrollo.

De acuerdo con el presidente Luis Echeverría, el imperativo de proporcionar mejores niveles de vida a una población creciente y a las presiones externas derivadas de la inestabilidad del sistema económico internacional, hicieron necesario que en los últimos años el Estado asumiera en forma plena, racional y consciente su responsabilidad histórica como agente primordial de la transformación económica y social de México. Así, el sistema de empresas del Estado interviene para asegurar que se usen adecuadamente los recursos naturales del país, que los consumidores no sean afectados por precios excesivos de los productos

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

y que no se registre el enriquecimiento de grupos minoritarios con la explotación de esos recursos, que pertenecen originalmente a la Nación. En este sentido, la participación directa del Estado, tanto en la producción como en la distribución del ingreso garantiza el predominio del interés general (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 226-229).

Ahora bien, la empresa pública no persigue lucro, pero tampoco es tolerable el desperdicio o la incompetencia. En ese entonces se planteaba la necesidad de un plan general para eliminar las empresas innecesarias, sanear las que no hubieran cumplido debidamente su cometido, consolidar las que duplicaran funciones y crear las que fueran necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos. Por consiguiente, la importancia cuantitativa y cualitativa del sector paraestatal requería de una profunda coherencia no sólo ideológica sino también operativa. Los objetivos de esas empresas eran no sólo de carácter meramente mercantil; respondían también a metas sociales y a la prestación de servicios para el mejoramiento de las condiciones de los habitantes. El grado de eficiencia con que operaban habría de medirse, por tanto, en relación con el alcance de sus objetivos y metas (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 226-229).

A la gestión del presidente Echeverría sucederá la de José López Portillo (1976-1982), sumida en la más grave crisis económica de los últimos decenios. La tasa de crecimiento apenas alcanzó un 2%, después de haber llegado al 6.7%, y el sector público exigía una organización sectorial a efecto de imprimirle una mayor coherencia en su quehacer paraestatal, evitando contradicciones, traslapes y desperdicios. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sentaría las bases de coordinación por sectores para tales efectos.

Si bien al inicio de la gestión de López Portillo la administración paraestatal constaba de 750 entidades paraestatales, al término de su mandato la cifra ascendió a 1 155. El Estado había adquirido empresas propiedad de particulares, como socio mayoritario o minoritario, para evitar su quiebra y conservar las fuentes de empleo.

Con Miguel de la Madrid se dio "un cambio de rumbo" hacia el neoliberalismo y la privatización en el contexto de las políticas neoliberales promovidas por el thatcherismo-reaganismo, dirigidas a la desestatificación del mercado. Estas recetas ideológicas convenidas en el "Consenso de Washington", orientarían las reformas privatizadoras ignorando las cuestiones sociales y los problemas históricos de América Latina, tales como la distribución del ingreso y la pobreza. A pesar de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que, como advirtiera Joseph E. Stiglitz, "había empresas nacionales que funcionaban mejor y podían ser más exitosas que las compañías privadas" (Stiglitz, 2007: 20).

Durante el periodo anterior, el papel desempeñado por el sector paraestatal fue determinante en el desarrollo de la economía y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación. Asimismo, la infraestructura para el despegue industrial resultó invaluable, al igual que el conjunto de los organismos públicos que la impulsaron.

En ese contexto, la política económica se tornó conservadora en extremo, con el cambio de paradigma hacia el neoliberalismo, la privatización y la desregulación del sector público, por cuanto llegaron a venderse empresas públicas que después de sanearse por el gobierno, operaban con razonable eficiencia y productividad. En opinión de Joseph Stiglitz, México representó una de las más exitosas historias de reforma al inicio de los años noventa. Liberalizó la economía, redujo barreras al comercio y otras restricciones gubernamentales, además de privatizar empresas públicas. Sin embargo resulta cuestionable que todo lo anterior no trajera consigo la recuperación económica. (Stiglitz, 2007: 215).

La gestión de López Portillo, como ya fue asentado, seguida por la de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) lejos de generar certidumbre, ahondó la crisis económica y de confianza hacia el gobierno. En este contexto su *Programa Inmediato de Reordenación Económica* dispuso actuar bajo el principio de rectoría del Estado resguardando el régimen de economía mixta, así como no tolerar la quiebra de las empresas públicas, patrimonio fundamental de la nación y baluarte de nuestro nacionalismo (Campero, 2010: 263-264). Sin embargo, devino un cambio en la ideología económica antiestatal o antiintervencionista favoreciendo la privatización y la desregulación. Al término de su mandato quedarían 412 entidades paraestatales.

A finales de la década de los años ochenta una segunda ola privatizadora promovida por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) mostraría que el objetivo no sería ya el combate al déficit fiscal, sino el retiro definitivo del Estado del quehacer económico, sustituyéndolo por el capital privado. En ese orden de ideas, la modernización económica implicaba un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares. Asimismo, las entidades que no reunieran las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serían desincor-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

poradas (Campero, 2010: 279-280). El gobierno de Salinas de Gortari concluiría con 216 paraestatales.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) asumió la presidencia señalando que "La pobreza era el lastre más doloroso de nuestra historia". En esta situación, "el mejor motor de la recuperación sería la inversión privada nacional y extranjera, mediante reformas legales para impulsarlas en ferrocarriles, telecomunicaciones, aviación, generación de energía eléctrica, comercialización de gas natural, entre otros" (Campero, 2010: 293-295). Su mandato cerraría con 207 entidades, estableciéndose 11 durante su gobierno.

Vicente Fox Quezada (2000-2006) prometía un "ajuste de cuentas" contra la corrupción de administradores y dirigentes gremiales de empresas paraestatales, por desvíos con fines electorales, además de anunciar la no privatización de PEMEX ni de la Comisión Federal de Electricidad. Durante su gobierno se establecieron 31 entidades paraestatales, terminando su gestión con un total de 215.

Con Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) el énfasis se pondría más en el mejoramiento de la regulación normativa, la gestión, los procesos y el desempeño de la administración pública en general y de la paraestatal en lo particular. Para tal efecto se implantarían el Presupuesto Basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y un Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG). Con este fin se pondría énfasis en: 1) maximizar la calidad de los bienes y servicios; 2) incrementar la efectividad de las instituciones (capacidad de generar resultados con valor público y social); y 3) minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades (Sánchez, 2010: 44). Se aspiraba a un sector paraestatal cercano a las necesidades de la gente, que actuara con ética y profesionalismo, compuesto por menos de 200 entidades paraestatales. Cabe recordar que durante el mandato de Felipe Calderón, se realizaría la extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

Ahora bien, al inicio de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se ha manifestado que las privatizaciones, la liberalización comercial, la entrada de México al GATT (1986) y la firma del TLCAN (1993) implicaron un cambio en el paradigma de intervención económica del Estado —de un Estado propietario a un Estado regulador— y de la inserción de México en la economía global —de una economía cerrada a una abierta—. Sin embargo, la tasa de crecimiento económico ha sido baja si se le compara con el desempeño de otras economías

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

emergentes. En efecto, cuando en la década anterior hubo avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, sus niveles muestran poca mejoría cuando se compara con la situación que prevalecía a principios de los ochenta, antes de la crisis de la deuda, de los programas de ajuste y de las reformas estructurales (Fundación Colosio, 2012: 19).

En tal circunstancia, se observa un Ejecutivo mal gestionado, que hace necesario repensar sus instituciones mediante un proceso de revisión en su estructura (centralizada y paraestatal) y propiciar su rediseño, no limitado a las reformas legales; de manera que se mejore la eficacia, eficiencia y economía de las acciones del gobierno con el fin de elevar su desempeño.

Al momento presente la Administración Pública Federal Paraestatal está conformada por un total de 198 organismos, según consta en la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2013. De esa cifra 104 son organismos descentralizados, 75 empresas de participación estatal mayoritaria, 13 fideicomisos públicos, y 6 fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano (DOF, 2013).

La empresa paraestatal en el espacio público mexicano

De acuerdo con la trilogía weberiana, el gobierno debe estar dotado de autoridad, de legitimidad y eficacia. Debido a la complejidad implícita en la gobernación, esta responsabilidad se amplía: de ser exclusiva del gobierno, ha pasado a incluir a otros dos actores que son indispensables en la toma de decisiones: la sociedad organizada y los ciudadanos en lo particular. La complejidad, vale recordarlo, se complica aún más a partir de la globalización económica, política, comunicacional, que ha cobrado influencia sobre el comportamiento gubernamental y, por ende, ha modificado la visión de la Administración Pública, de la función y de la prestación de los servicios públicos. En este escenario, la gobernación no ha cambiado en esencia. Sin duda, ha transformado sus estrategias y tácticas en la búsqueda constante de la estabilidad y paz social.

En este sentido, la gobernación conjuga las virtudes de las instituciones con aquellas de los gobernantes (sean legisladores, administradores o jueces). Una gobernación eficaz empieza por respetar los mandatos que le otorgan legitimidad al gobierno; sigue por idear me-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

canismos que mejoren las condiciones de la población y la posición del país en el entorno internacional y continúa esforzándose por satisfacer nuevas necesidades. Al mismo tiempo considera las consecuencias de aquellos problemas que ineludiblemente emergen de la relación entre el poder político y la ciudadanía. La capacidad de gobernar se refuerza por medio de la gestión gubernamental, la gobernabilidad y la gobernanza.

En cuanto a la gestión gubernamental, es aquella que atiende el desahogo de las funciones del gobierno de acuerdo con sus facultades y atribuciones. Dicha gestión compete a los tres órdenes de gobierno y a los tres poderes públicos. Su materia se encuentra establecida en el marco jurídico y pretende cumplir su cometido de la manera más eficiente, honesta y eficaz. Además, define los asuntos y cuestiones de orden público entre sociedad, gobierno y ciudadanía. De aquí se derivan las políticas gubernamentales, orientadas a mejorar permanentemente la gestión del gobierno.

Por otro lado, los imperativos sociales se toman en consideración en la definición de políticas gubernamentales; por razones de facultades y responsabilidades explícitas en las normas es el gobierno el que decide el contenido y el alcance de tales acciones. Así las cosas la gobernabilidad coadyuva a la formulación de políticas públicas.

Se entiende por gobernabilidad la capacidad del gobierno y la sociedad para actuar juntos, una cualidad del desarrollo político en cualquier sistema; se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de gobierno, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores. Si hay disposición al diálogo deben abrirse los cauces de la participación social intensa, organizada y responsable. En las políticas públicas resulta tan indispensable como insoslayable la participación del gobierno y la sociedad por igual, pues ello constituye la base de su elaboración.

Finalmente, la gobernanza es la forma de proceder de la sociedad para consigo misma al amparo de una legislación general que la faculte o "empodere". La gobernanza ofrece a la sociedad la oportunidad de estructurar políticas ciudadanas con una participación marginal del gobierno, el cual interviene por omisión o por una existencia presumible o probada de mala fe en perjuicio de los propios ciudadanos. Asimismo, requiere de una cultura política de participación social y se fundamenta en la siguiente filosofía: la sociedad es capaz de convivir sin la intervención del gobierno, pero siempre resguardada por la ley y, en su caso, con la presencia supletoria de la autoridad, para que resuelva lo que la sociedad sea incapaz de hacer por sí misma.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Hoy, hablar de espacio público significa aludir al gozne entre aquello realizado por el gobierno y la sociedad civil en un solo espacio. Su concepto abarca todo lo realizable de manera conjunta. Por lo tanto, cuando se hace referencia al espacio público, reitero, se trata de algo más allá de lo específicamente gubernamental. Al estar definido por el interés general, posee características democráticas: es propiedad de todos y, por lo tanto, de nadie en lo particular. Aunque participan conjuntamente sociedad y gobierno, se reconoce a este último como el representante legal y legítimo de la autoridad. Es en este contexto que surge la gobernanza, la cual otorga responsabilidad a cada uno de los actores. Desde una concepción amplia, la gobernanza es estabilidad, seguridad, paz social, bienestar integral, empleo, inversión, desarrollo sustentable, en fin, todo lo que nos interesa como ciudadanos en lo particular y como sociedad organizada y que, al final, interesa al país.

Así, el espacio público es susceptible de ser administrado por empresas privadas, asociaciones civiles o de otro tipo. Forma parte del colectivo y su uso es común para la ciudadanía. Los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de información y comunicación juegan un papel fundamental en su configuración al incidir en y orientar su comportamiento, particularmente diferenciándose de lo gubernamental.

La conformación actual del espacio público se encuentra en una constante confrontación: entre aquello que intentan determinar los medios de comunicación *versus* lo que el campo de actuación gubernamental define como la agenda pública. A ello se agregan las presiones de los poderes fácticos y de la sociedad por incidir en este nuevo espacio público que necesita de canales democráticos de participación con la finalidad de incluir a todos los integrantes de la población.

Como se puede observar en la breve reseña histórica presentada, con la entrada del neoliberalismo se privatizaron muchas de las funciones y actividades realizadas por el Gobierno; se redujo la influencia gubernamental y paralelamente empoderaron a clases empresariales. A través de esta lente, la figura de las concesiones aumentó en el espacio público con una interpretación mediante la cual el gobierno "cede" a los particulares la "explotación" o "usufructo" de algún bien público considerado no estratégico o bien, como tal, de acuerdo con la legislación de cada país.[1]

[1] En México, tal situación se dio mediante la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen estrategias de la Nación.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las Participaciones Público Privadas (PPP), consistentes en una asociación entre Gobierno y particulares con el fin de desarrollar proyectos públicos en donde se compartan las utilidades de los mismos, pero cuyo principal fin es generar bienestar en una comunidad o región determinada, han constituido una nueva modalidad en nuestro país.[2] Al final del ciclo rentable para un particular, en términos generales pasan a formar parte del patrimonio estatal.

Así, con un gobierno reducido en su capacidad de actuación, poderes fácticos cada vez con mayor influencia en las decisiones gubernamentales y una sociedad civil organizada *per se* y también auspiciada por corporaciones internacionales, el espacio público se ha convertido en un lugar de discusión común, de convivencia social entre la sociedad, donde la opinión pública, que no la publicada, se ve afectada.

Conclusión

Es necesario establecer una regulación responsable para gestionar el espacio público mediante la apertura de los sistemas gubernamentales asociados con empresarios y con la sociedad organizada. Se deben mantener esquemas de corresponsabilidad entre cada uno de los actores; es decir, potenciar las capacidades sociales, complementándolas para generar una sinergia hacia una solidaridad positiva, aquella que deviene del convencimiento, porque la negativa es la que deviene de la imposición. En este sentido, la responsabilidad del Estado no debe limitarse a la regulación, sino que tiene que ver con la protección de los más débiles en el capitalismo "salvaje". Realizando lo que el mercado no puede, no quiere o no le interesa hacer, como hemos señalado en otro momento (Castelazo, 2010: 4).

Por consiguiente, sostenemos que la responsabilidad del Estado en la globalidad significa asumir, justamente, la factibilidad del país en función del bienestar de su población. De esta manera, la Economía es instrumento de la Política y no al contrario. Y en este contexto, la Empresa Pública resulta ser uno de sus medios más importantes para salvaguardar la rectoría del Estado.

[2] En México, 15 de diciembre de 2011, se aprobó por el Congreso de la Unión la Ley de Participación Público-Privada.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Referencias

Campero Cárdenas, G. H. 2010. *Evolución de la administración pública paraestatal.* México: INAP.

Carrillo Castro, A. s/f. *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México.* México: INAP, mimeo.

Castelazo, J. R. 2010. *Administración pública: una visión de Estado,* 2a. ed. México: INAP.

Diario Oficial de la Federación. "Relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la ley federal de las entidades paraestatales y su reglamento". México, 15 de agosto de 2013. Disponible en http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310571&fecha=15/08/2013 [consulta: 28 de enero de 2014].

Flores Caballero, R. 1981. *Administración y política en la historia de México.* México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Fundación Colosio. 2012. *El futuro que vemos. Memoria de los encuentros por el futuro de México.* México.

Ortiz, T. [1832] 1987. *México considerado como Nación independiente y libre.* Burdeos: Imprenta de Carlos Lavalle Sobrino [México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana].

Rives Sánchez, R. 1984. *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940.* México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sánchez González, J. J. 2010. "La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón". *Revista de Administración Pública.* 123, vol. XLV, núm. 3, septiembre-diciembre.

Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia. 1976. *México a través de los informes presidenciales,* t. 6. *"El sector paraestatal".* México: Secretaría de la Presidencia.

Stiglitz, J. E. 2007. "Defiende Stiglitz existencia de empresas estatales". *Economía.* sábado 3 de febrero.

Tucker, W. P. 1958. *The mexican government today.* Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Empresas públicas y asociaciones público-privadas en México

△

Diana Vicher

Índole de la asociación público-privada

El término "asociación" se ha observado como un eslogan dominante dentro de la retórica de la reforma del sector público, un concepto nuevo que se convirtió en lema dominante del discurso por ser portador de un intenso sabor retórico (Wettenhall, 2003: 77-78). Empero, si se revisa la literatura sobre empresas públicas encontramos que el término tiene larga data y connotaciones diferentes (Chanes, 1980: 18).[1] En realidad la noción *partnership* empezó a ser atractiva a mediados de la década de 1980, y ya para 1990 surge la red internacional de asociaciones público-privadas (APP). De modo concreto, surgen en 1992 en Reino Unido como Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative: PFI) y para 1997 se reetiquetan con el título de Asociaciones Público-Privadas (Public Private Partnerships PPP) (Shaoul, 2009: 2). En 1998 aparece la Revista *International Journal of Public-Private Partnerships* (Wettenhall, 2003: 83-84); sus promotores argumentan que el sector privado es superior al público en la producción y prestación de servicios (Forrer, 2010: 475).

Desde el análisis especializado se deduce que existe gran cantidad de definiciones sobre lo que es una asociación público privada, y no hay acuerdo consensuado al respecto; aunque en términos generales se han promovido como la vía intermedia entre contratación externa y privatización total (que perdió atractivo), pues se dice que comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza, en pocas palabras "una tercera vía", aunque otros la han observado como una herramienta más de las prácticas de contratación por fuera, como una asociación comercial entre la agencia que compra y los proveedores de servicios, definida por los términos de un contrato legal (Wettenhall, 2003: 78).

[1] En 1832 Lucas Alamán promovió "asociaciones" para establecer las primeras fábricas con fondos colectivos.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Aunque la APP esencialmente es un contrato, se ha planteado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y asociación público privada, reside en que en la última, la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común, las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el "potencial" asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado (Forrer, 2010: 477). Al parecer, el aporte de dinero otorga al privado el derecho de presentarse como igual en su trato con los agentes gubernamentales, aunque sólo el gobierno queda como último responsable de la prestación del servicio.

Esto es diferente de la contratación gubernamental "clásica", donde el gobierno especifica o establece las condiciones en que el servicio será prestado, o la privatización total en la que se elimina el control directo y propiedad del gobierno sobre la función o la provisión de servicios (Forrer, 2010: 476).

La diferencia entre las APP (financiamiento privado) y las adquisiciones públicas tradicionales (financiamiento público) —asociado a empresas públicas— es la estructura de los contratos involucrados, altamente complejos para proveer infraestructura o servicios y la respectiva alteración a los supuestos de control y rendición de cuentas que le acompañan (Hodge, 2004: 37). En el caso del financiamiento público quien contrae deuda es el Estado; en el marco de una APP la deuda es contraída por el sector privado (Akitoby *et al*., 2007: 10).

Entorno proclive al surgimiento de las APP

Al igual que muchas medidas de cambio que se han generado desde que el neoliberalismo se hizo del timón y la conducción de los gobiernos, las APP aparecieron en la década de 1990 como una relumbrante solución a uno de los problemas gubernamentales más sensibles de los últimos tiempos: el financiamiento. La privatización de las empresas públicas, mostró no ser una opción, los fracasos y malos manejos del proceso resultaron en un desprestigio hacia ese tipo de medidas; así que se propuso optar por los mecanismos de mercado de la nueva gerencia pública, entre los que resaltan las APP.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Análisis primigenios del fenómeno de las APP los realizaron estudiosos de la empresa pública de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (International Association of Schools and Institutes of Administration, IASIA), que percibieron que el proceso denominado privatización, frecuentemente no resultaba en una clara transferencia de actividades desde el sector público hacia el privado, pero sí en el desarrollo de arreglos o acuerdos que incluían algún tipo de combinación o mezcla público-privada. De los hallazgos del análisis de este fenómeno en 1995 elaboraron un texto titulado "Corporatización, desinversión y combinaciones público-privadas".

Aquí cabe hacer un paréntesis para preguntarnos otra vez qué es privatización: la privatización es el cambio de lo público a lo privado en la producción de servicios, un fenómeno que surge como resultado de cuatro tipos de política gubernamental. La primera incluye el cierre de los programas públicos, el rechazo del gobierno para asumir ciertas responsabilidades y la reducción de los servicios prestados, ya sea disminuyendo su calidad o disponibilidad. La segunda conlleva la transferencia de activos públicos a propiedad privada, y la tercera refiere que el gobierno deja la prestación directa de servicios que, por la vía de contratos y resguardos, se transforma en financiamiento de servicios privados. En cuarto lugar está la desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas accedan a actividades que eran consideradas monopolio público, aquí hay una privatización parcial (Starr, 1983: 36). Así que la desregulación de monopolios públicos también es una forma de privatización.

Como es perceptible, la intensidad de la privatización es variable, va desde la parcial hasta la total; en función de qué tanto las propiedades, finanzas y responsabilidades son sacadas del sector público. Las implicaciones de la privatización también varían de acuerdo con el nivel de privatización; así, dentro de la privatización parcial, donde podemos ubicar las asociaciones público-privadas, también están aquellas prácticas por las cuales el gobierno posee activos, pero ya no los administra, o financia servicios, pero ya no los opera (Starr, 1983: 37).

En la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración también se encontró que las ideas de nueva gerencia pública (NGP) llevaron formas de funcionamiento de la empresa privada a las operaciones del sector público, lo mismo que la corporativización de la empresa de propiedad estatal. Aquí vale recordar que según la NGP los organismos públicos que producen bienes y servicios deben

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

convertirse en empresas estatales que actúen como empresas privadas, reagrupándose de acuerdo con una separación de funciones de regulación y de prestación de servicios. Para actuar en un ambiente competitivo se les otorgaría autonomía e independencia. Estas "nuevas" sociedades y las empresas públicas se reconstituirían adoptando una forma jurídica en concordancia con fines comerciales y serían dirigidas por gerentes de negocios. Sus gastos se financiarían sin recurrir a préstamos estatales sino al mercado [de deuda]; esta constitución en sociedad o corporatización, se observó como una etapa hacia el proceso de privatización total (OCDE, 1997: 102, 103).

También surgieron diversas combinaciones o mezclas como: propiedad pública operada por contratos de gerencia de empresas privadas; de las empresas públicas desreguladas surgió gran variedad de arreglos vinculantes con las empresas privadas. Diferentes ejemplos dan cuenta de la expansión del movimiento desde la completa propiedad pública hacia las combinaciones de un tipo u otro.

Para ubicar cómo se da la vinculación entre empresas públicas, privatización y combinaciones o mezclas público-privadas podemos seguir la ruta de Wettenhall, quien explica que las mecánicas de vinculación público-privado para realizar actividades de diversas índoles son en realidad muy viejas, pero que hoy ostentan una connotación simbólica y retórica que les presenta como un nuevo proceso o arreglo/acuerdo que ha sido descubierto y que "ofrece" la posibilidad de revolucionar viejas formas de hacer las cosas (Wettenhall, 2003: 91).

El autor identifica tres formas originales de arreglos mixtos de formas público-privadas. La primera son las empresas mixtas. Empero, las combinaciones o mezclas que han surgido en los últimos tiempos poseen rasgos particulares que las convierten en una especie de "casas de medio camino" que se establecen en dirección hacia la privatización total, como el producto final del proceso de desinversión, y es que, precisamente la desinversión en las empresas públicas representa una forma "dura" de la privatización (Wettenhall, 2003: 88, 91). De hecho, las APP son referidas como el último capítulo de la privatización de servicios gubernamentales (Hodge, 2004: 46).

La segunda es la contratación por fuera, donde la autoridad pública retiene la propiedad y el control de la función, pero contrata con un operador privado el descargo de la función. La tercera y última tiene que ver con las subvenciones, la competencia controlada y la regulación. Aquí el gobierno paga subsidios a las empresas privadas para que hagan

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

cosas que el gobierno no quiere hacer por sí mismo (los sistemas de regulación que conectan a los proveedores privados con los reguladores públicos entran en esta categoría).

Las empresas mixtas han sido observadas como el antecedente de la forma que tomarían cosas que estaban por venir, pues la forma de las empresas se estaba organizando con su capital estructurado en participaciones divisibles (diferente de la empresa pública cuyo capital carece de tal divisibilidad), que facilitaban todo tipo de arreglos de gobierno entre los propietarios; desde "solo" y dominante, a pasivo inversor (minorista). La posibilidad de involucrarse en negocios o actividades de la comunidad, evitando la propiedad total se tornó atractiva para los gobiernos, lo mismo que la forma flexible de las empresas con accionistas divisibles, y que no requieren acción legislativa para crearse o abolirse, (como las empresas públicas). Sin embargo, se ha encontrado que las nuevas organizaciones públicas o parte públicas no departamentales, son elusivas y ocasionan problemas en lo relativo a la rendición de cuentas (Wettenhall, 2003: 92).

Nueva gerencia pública y APP

Para identificar el momento en que las APP se convierten en un punto de atención de la administración pública hay que abocarse a la NGP, pues es allí donde, en su sentido actual, está situada la explicación de su presencia y las especificidades de su configuración. La NGP es un modelo de reforma concebido para orientar a la administración pública al mercado (Guerrero, 2004). En ese sentido las APP constituyen uno más de los mecanismos de mercado ubicados dentro del amplio bagaje de medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP. Los mecanismos de tipo mercado (MTM) se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997: 91, 92).

Los MTM surgen en la década de 1990, incluidos en las medidas [de reforma] contienen al menos una característica significativa de los mercados (competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de decisión, incentivos monetarios). Los más comunes son: mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997: 92).

Otros MTM, que implican reformas a la estructura, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales (corporatización), lo mismo que la privatización total y las APP. Con el tiempo se restringieron a tres: contratación externa, APP y váuchers o bonos, que son formas de pago o derechos para comprar bienes o servicios determinados por el importe del valor nominal del bono (OCDE, 1997: 333).

Características del mecanismo APP

Las APP se han entendido como arreglos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que tradicionalmente proveía el sector público, incluyendo la participación del sector privado en la compra de activos de infraestructura ya existentes para su nuevo desarrollo.

La APP se sintetiza en que una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de 20 a 30 años, y al terminar regresan al gobierno. Durante ese periodo, el asociado privado cobra una tarifa anual por el uso de la infraestructura; la tarifa puede ser pagada por el gobierno o mediante cargos a los usuarios. Las APP también se conocen como iniciativas privadas de financiamiento de proyectos de servicios públicos. Su uso se ubica en infraestructura para transporte, escuelas, hospitales, construcción de oficinas, así como instalaciones de agua y tratamiento de aguas residuales (Blöndal, 2005: 81).

En los países desarrollados se han identificado dos modelos de APP: el viejo BOO (*build-operate-own*), construcción, operación, propiedad que confiaba en los actores privados para financiar, construir y operar sin el compromiso de que los bienes o activos regresarían a la propiedad del Estado; mientras que en el nuevo BOOT (*build-operate-owm-transfer)*, la cooperación no sólo tiene como intención principal el financiamiento, sino que está destinada a lograr valor por dinero (VFM: *valor for money*) para el Estado a través de la transferencia del riesgo. Aquí, el sector público tiene mayor responsabilidad. Este cambio resultó del ajuste que

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tuvo que realizarse cuando disminuyó la confianza hacia el sector privado, luego de décadas de uso de las APP. De allí que el contratista privado ya no prestaría servicios básicos sino únicamente auxiliares, y al término del contrato el bien o activo debe transferirse de regreso al Estado. Entonces, el gobierno conserva la responsabilidad final en la prestación de servicios de alta calidad, por lo que debe considerar todos los problemas institucionales, financieros y de gestión de las APP, lo mismo que asumir un papel activo en la corrección de fallos y en el mejoramiento del desempeño de las asociaciones (Yin, 2009: 781).

Organismos internacionales y promoción de las APP

En todo el mundo, pero sobre todo en los países en desarrollo, las APP se han promovido desde las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial que ha elaborado guías para la utilización de APP (World Bank, 2012), el Fondo Monetario Internacional (Inversión pública y asociaciones público-privadas) y en la región latinoamericana con gran empuje desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Wettenhall, 2003; Mendoza, 2012; Jamali, 2004). Incluso la asistencia financiera se ha supeditado a que se realicen cambios en la orientación del gobierno hacia un papel que gira en torno a la asociación y facilitación (World Bank, 2012).

Bajo este contexto se iniciaron diversas iniciativas de APP en diferentes sectores incluyendo infraestructura, manufactura y servicios. En América Latina destaca la proliferación de APP: en Brasil (metro, hospital, complejo penitenciario), México (tratamiento de aguas residuales, hospitales, petróleo) y Perú (carreteras) (América Economía, 2013).

La participación del BID se ha verificado a partir de programas para el impulso de las APP tanto en el nivel nacional como local. En México destaca el papel del Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada, que se estableció por medio del Convenio de Colaboración (2010) entre el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID), y el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP). Para México el BID destinó 380 millones de dólares para proyectos del sector privado y otros 700

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

millones a proyectos que están en proceso de evaluación. Es de este modo que a partir de 2009, más de 50 proyectos han sido financiados por el BID en territorio nacional, y para enero de 2012 se registraban entre 30 y 40 proyectos público-privados en proceso de aprobación (Mendoza, 2012).

Además el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) ha apoyado con financiamiento a los proveedores o contratistas que liciten bajo el esquema APP (CEFP, 2007: 29). Las opciones de apoyo son: créditos, estructuración de proyectos, programa de liquidez a contratistas y acceso al Fondo Nacional de Infraestructura.

Promoción de APP y fomento a los mercados de capitales en México

Aunque las APP datan de 1992, en México su símil, los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), aparecen por primera vez en la normatividad mexicana dentro del "Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios" que publicaron las Secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público en marzo de 2003, documento que se sustituyó con el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004; su fundamento se vinculó al artículo 134 constitucional. Es hasta 2012 cuando se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas que establece y regula los esquemas de asociación (DOF, 2012).

Dado que la historia de liberalización y desregulación de México sigue en la misma línea, hoy continuamos visualizando la proclividad a promover medidas que fomentan el libre mercado, la expansión del capital privado y la participación de éste en las actividades que eran consideradas monopolio público, así que se aplica la desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas puedan acceder a estas actividades.

Este hecho se plasma de forma muy clara en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 desde el que se prescribe la desincorporación del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales que ya no satisfagan el objeto para el que fueron creadas, o en los casos en que éste puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias, o bien, se ordena:

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

> Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía. (PND, 2013: 133)

Las líneas de acción prescriben: fomentar el desarrollo de relaciones de largo plazo entre instancias del sector público y del privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final, en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado; resalta particularmente la consigna de promover el desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento de infraestructura. Así que desde el PND están planteadas las prioridades sobre las APP.

Las APP en México han presentado las siguientes modalidades (CEFP, 2007):

- Concesiones: carreteras y tratamiento de agua.
- *Outsourcing:* proveedores externos.
- Pidiregas: Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto. Inicialmente adoptaron el nombre de Proyectos para la Prestación de Servicios, PPS, y se desarrollaron aun sin reglamentación; los primeros antecedentes fueron los Pidiregas que se han utilizado solamente en el ramo de energía: Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Se constituyeron como un esquema de inversión sustentado en financiamiento proveniente de inversionistas privados, donde el sector público comienza a pagar esta inversión con recursos presupuestales, una vez recibidos los proyectos a entera satisfacción por la entidad contratante. Se diseñaron para atender las necesidades de Infraestructura Productiva dada la escasez de recursos públicos para la inversión.

Otros PPS establecidos antes de expedir la ley tuvieron lugar para la construcción de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad del Bajío, Bicentenario, Ixtapaluca (2) y Zumpango (3). Para los casos de Zumpango y del Bajío se crearon organismos públicos descentralizados, uno estatal y otro federal (Guillén, 2012).

Debe destacarse que en México se hace una amplia clasificación jurídica de las APP, pues incluso se comprende dentro de éstas a las empresas público-privadas o mixtas. Esto es, empresas de participación

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

estatal mayoritaria o minoritaria, los fideicomisos públicos y las empresas sin personalidad jurídica de participación mixta (Woodhouse, 2010: 6).

Resultados de las primeras experiencias de asociación

PEMEX y los Pidiregas

Los Pidiregas no resolvieron los problemas de financiamiento de proyectos. Hacia 2008 la deuda a proyectos de Pidiregas rebasó en 76% el monto de los bonos soberanos mexicanos (bonos de deuda emitidos). En ese momento para cubrir las amortizaciones de los Pidiregas se destinaba ya casi 30% de la inversión pública presupuestal. Los contratistas privados vieron atractivo financiar porque los pasivos generados se consideran deuda soberana del gobierno federal, aunque no se contabilizan en los registros públicos hasta la entrega del proyecto (Cardoso, 2008).

Ese año el entonces presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, Antonio Ortega, señaló que el gobierno federal había adelgazado el presupuesto de PEMEX en un afán de hacerla inviable, "a menos de que entre la iniciativa privada a rescatarla" (*La Redacción*, 2008). En 2009 el gobierno asumió la deuda de la petrolera.

Antes de la aprobación de la reforma energética de 2013, que implicó abrir la participación en la exploración y extracción de hidrocarburos del subsuelo a las empresas privadas, PEMEX tenía restricciones para establecer APP en las actividades sustantivas de carácter productivo, referidas en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, lo que se modificó con las reformas constitucionales, no obstante se presentaran soluciones alternas como la del jurista Diego Valadés que propuso únicamente reformar el artículo 10 de Ley de Asociaciones Público-Privadas a fin de eliminar la prohibición para que las APP se extendieran a las actividades sustantivas de PEMEX (APP Noticias México, 2013).

Nuevas APP en "PEMEX Cogeneración"

Asociación público-privada a través de estructuración de proyectos. Es una estrategia de suministro eléctrico y cogeneración que consiste en

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

la construcción de nuevas plantas de cogeneración en sus refinerías y petroquímicas, para la producción simultánea de electricidad y vapor. El proyecto inició en 2009 con la participación de empresas privadas bajo un esquema de prestación de servicios por 20 años; con la asesoría y supervisión de la CFE en todas sus etapas. Banobras apoya con un crédito sindicado (financiación externa a través de deuda dividida entre varios bancos).

Pidiregas y CFE

A finales de 2009 también se registraron graves problemas en la CFE debido al nivel de endeudamiento a que llegó por el esquema de Pidiregas, pues no se utilizaron proyectos que generaran los flujos necesarios para hacerlos sustentables. En ese año el pago fijo y variable de PEMEX y la CFE, sólo por intereses ascendía a 68 mil millones de pesos y desde la CFE se solicitaba tomar las mismas acciones que con PEMEX, que el gobierno asumiera la deuda.

Nuevas asociaciones público-privadas en la CFE

Al mes de septiembre de 2013 se señalaban los avancen en la licitación para prueba piloto de red óptica de la CFE: convocatoria y bases de licitación para una primera prueba piloto relacionada con el despliegue de una red troncal nacional de fibra óptica, que ampliará la infraestructura y cobertura de la CFE, pues el Estado mexicano no regresará a ser operador de telecomunicaciones, aunque participará con financiamiento a través de la figura de APP (Guadarrama, 2013).

Inconvenientes de las APP

Las grandes expectativas sobre las APP se han creado por las muchas promesas que se les atribuyen, pero el análisis más profundo y la experiencia que se ha estado acumulando a raíz de su aplicación, han dado cuenta de que aunque prometen financiamiento barato, es probable que resulte más costoso que el que se erogaba bajo el esquema tradicional. La principal causa de lo anterior es que el sector privado requiere mayores

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tasas de retorno, lo que afectará a las finanzas públicas y, por ende, su capacidad para mantener los servicios existentes.

Si bien el financiamiento privado permite proveer servicios públicos, también a largo plazo puede acumular pasivos. Además de que, dado el largo plazo de su contratación, los privados pueden realizar cambios en sus estrategias de inversión, en la propiedad o en la organización o por otros factores. Por si esto fuera poco, se ha encontrado que las APP no responden a satisfacer necesidades urgentes y plenamente identificadas.

En resumen, como otros mecanismos de mercado pueden tener costos ocultos y resultados no previstos. Y la principal problemática a resolver, transferir deuda y riesgo al sector privado, sólo se consigue en el corto plazo (CEFP, 2007).

Además de lo anterior, otro importante punto a considerar es que pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto, ya que permiten trasladar tanto la inversión pública fuera del presupuesto, como la deuda fuera del balance del gobierno. Y, al final de cuentas, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo que entrañan las APP y hasta tener que enfrentar costos (Akitoby *et al.*, 2007).

Otros estudiosos han señalado que los contratos y las decisiones de asociación no parecen hacerse para satisfacer las necesidades de la sociedad, sino que están relacionados con los beneficios de mercado para las empresas, o la solución de problemas financieros para el gobierno; mientras que el beneficio hacia la sociedad es cuestionable. Así que, aunque se afirme que el punto central de la asociación es que proporciona un equitativo reparto de los riesgos y beneficios, el lugar de la sociedad "permanece como materia de conjeturas en un mundo de eventos económicos que no se han revelado". Las preguntas que surgen desde la sociedad son: qué beneficios obtiene de las asociaciones y hasta qué punto debe ayudar a las empresas a recuperarse de su inevitable crisis (Callender y Johnston, 2001: 25-26).

Conclusiones

Existen diferentes inconvenientes propios del funcionamiento gubernamental mexicano que se necesitan cambiar a fin de lograr un funcionamiento aceptable de las APP, tales como establecer la transparencia e imparcialidad en las licitaciones o concursos, con el fin de garantizar

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que la empresa escogida sea la que ofrece las mejores condiciones para el desarrollo del proyecto. Eliminar los acuerdos ilegales, el favoritismo y demás vicios que se presentan en esta actividad de la administración pública federal.

Existen argumentos encontrados sobre la utilidad y objetivos de las APP, mientras por un lado se promocionan como la tercera vía o la forma nueva e idónea para obtener financiamiento, por otra se exponen sus potenciales efectos privatizadores, su presencia como una etapa que conduce a la privatización total, sobre todo como efecto de la desinversión a los servicios o empresas públicas. En pocas palabras: la desregulación de monopolios públicos entre los que se ubica el recién reformado sector energético es una casa de medio camino que conlleva la privatización de riqueza.

Además, dentro de estas modalidades de participación del sector privado no existen controles como en su momento se desempeñaron dentro de la función de policía del Estado en la concesión (minera, bancaria, vías de comunicación) que se ejercía a partir de poderosas facultades de vigilancia sobre las empresas concesionarias, las cuales no podían emitir acciones, obligaciones o bonos ni aumentar su capital sin aprobación previa de la misma (Ruiz Massieu, 1980: 32).

En los últimos 20 años, el Gobierno Federal ha aplicado esquemas de APP para desarrollar infraestructura ante la escasez de recursos financieros, pero los resultados no han sido los esperados. El caso de PEMEX y la CFE con los Pidiregas dan constancia de grandes fracasos, pues en lugar de resultar mejor que contratar deuda directa para financiamiento, resultó más costoso acudir a los capitales privados.

Las APP que se establezcan deben someterse a un fuerte escrutinio para dilucidar si constituyen una solución, y no sólo de corto plazo, o aquilatar si pueden potencialmente convertirse en una fuente de problemas de ajuste y reajuste de contratos o de posteriores necesidades de creación de órganos reguladores que pueden ser más costosos en dinero y trabajo de control gubernamental. Otra situación que no debe confundirse es visualizar esta relación de APP como una suerte de democratización donde el sector público-gubernamental ya no es el que monopoliza la prestación de servicios, pues como ya se ha señalado, los efectos positivos o negativos hacia la sociedad no están claros. Además de que como lo ha señalado Márquez: "socializa los costos y privatiza las ganancias" (cit. en Mendoza, 2012).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Referencias

Akitoby, B., R. Hemming y G. Schwartz. 2007. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

América Economía. 2013. "Conozca cuáles son las principales Asociaciones Público-Privadas en A. Latina", agosto [recuperado de: http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/anuncian-las-principales-asociaciones-publico-privadas-en-america-latina].

APP Noticias México. 2013. "Valadés propone modificar el artículo 10 de Ley de Asociaciones Público-Privadas", 10 de octubre de 2013 [http://www.onexpo.com.mx/NOTICIAS/NOTICIA.asp?ID_NOTICIA=996].

Blöndal, J. R. 2005. "The reform of public expenditure management systems in OECD countries". Documento presentado al séptimo taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas, Perugia, abril, Bibliografía CEPAL [http://www.cepal.org/publicaciones/mxl/9/24079/lcg2294e_bibliografia.pdf].

Callender, G. y J. Johnston. 2001. "Contracting between governments and the private sector: private haven or public risk?" En Farazmand, A. (ed.), *Privatization or public enterprise reform?: international case studies with implications for public management*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.

Cardoso, V. 2008. "Los Pidiregas ya cumplieron; es hora de cambiar, dicen expertos". Economía. *La Jornada*, miércoles 18 de junio.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). 2007. *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*. México: Cámara de Diputados [Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas].

Chanes, J. 1980. "Presentación". En Ruiz Massieu, J. F. *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*. México: INAP.

Diario Oficial de la Federación (DOF). 2012. Ley de Asociaciones Público Privadas.

Forrer, J. *et al*. 2010. "Public-private partnerships and the public accountability question". *Public Administration Review*, vol. 70, núm. 3, mayo-junio.

Guadarrama, J. de J. 2013. Avanza licitación para prueba piloto de red óptica de la CFE. Dinero en imagen [http://www.dineroenimagen.com/2013-09-16/25971].

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Guerrero, O. 2004. *La nueva gerencia pública.* México: Fontamara.

Guillén, A. 2012. "Ley de Asociaciones Público Privadas, análisis" [http://www.legis.com.mx/BancoConocimiento/A/articulo_de_opinion_-_ley_de_asociaciones_publico_privadas/articulo_de_opinion_-_ley_de_asociaciones_publico_privadas.asp].

Hodge, G. A. 2004. "The risky business of public–private partnerships", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4.

Jamali, D. 2004. "Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPP) in developing countries". *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, núm. 5.

La Redacción. 2008. "Adeuda PEMEX 2.1 billones de pesos por concepto de Pidiregas", 22 de mayo [http://www.proceso.com.mx/?p=198947].

Mendoza, E. 2012. "Asociaciones público-privadas: nueva oleada de privatizaciones". *Contralínea*, enero 8 [http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/01/08/asociaciones-publico-privadas-nueva-oleada-de-privatizaciones/].

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1997. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2013-2018. Gobierno de la República [http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf].

Ruiz Massieu, J. F. 1980. *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*. México: INAP.

Shaoul, J. 2009. "The political economy of the private finance initiative". En Arestis, P. y M. C. Sawyer. *Critical essays on the privatization experience. Volume 4 of International papers in political economy*. Nueva York, NY: Palgrave, Macmillan.

Starr, P. 1983. "El significado de privatización". En Kamerman, S. y A. Khan. *La privatización y el Estado benefactor*. México: FCE.

Wettenhall, R. 2003. "The rhetoric and reality of public-private partnerships". *Public Organization Review: A Global Journal,* vol. 3, núm. 1.

Woodhouse, D. 2010. *Marco regulatorio para el desarrollo de asociaciones público-privadas en estados de la República Mexicana*. Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas en estados Mexicanos. México: BID.

World Bank. 2012. *Public-private partnerships. Reference guide*. Washington, DC: World Bank Institute.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Yin, W. 2009. "The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. A broken fantasy of public-private partnerships". *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 4, julio-agosto.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

México: la industria siderúrgica de propiedad estatal (1940-1983)

△

Francisco Zapata

El análisis de la relación entre la economía y la sociedad ha sido objeto de gran parte de la reflexión propia de la sociología. Título de una de las obras clásicas de la sociología y tema de muchas investigaciones, situadas en marcos de referencia teóricos de muy distinta inspiración, dicha interacción puede y debe tener referencias concretas, como puede ser el caso de la vinculación entre un sector específico de la economía y los agentes políticos encargados de tomar decisiones acerca de su devenir. Éste es el análisis que realizaremos sobre la relación entre la industria siderúrgica y el Estado mexicano en el periodo 1940-1983, en que dicho sector económico estuvo administrado por el Estado.

No es casual que sea la industria siderúrgica la que nos lleve a realizar esta reflexión. En efecto, entre los sectores de la producción éste es el que más ha inspirado a las elites políticas, porque durante el siglo XX el acero fue tanto un producto como un *ethos* para fundamentar su poder en obras, en fábricas, en la industrialización. Desde finales del siglo XIX en que empezaron a construirse las grandes plantas siderúrgicas en Europa, el Ruhr y en la Lorena, hasta la década de los setenta del siglo XX, en que a la orilla del mar se levantaron las nuevas versiones de los altos hornos, hemos sido testigos de una evolución que no tiene grandes rupturas: siempre se trata del sueño que asocia al acero con el poder, sea éste político, social o económico. Esa etapa sufrió una transformación significativa con la crisis de los años ochenta que culminó en la privatización de las empresas estatales en 1991.

En México, desde principios del siglo XX el acero se vinculó a la penetración del ferrocarril en el territorio nacional. Los rieles de acero simbolizaron la capacidad de la elite porfirista para afianzar su proyecto económico. Más adelante, cuando la Revolución se hizo posible gracias a la existencia de esa red ferroviaria, al permitir el desplazamiento de hombres armados de un punto al otro del territorio en un tiempo relativamente corto, el acero fue otra vez instrumento de la implementación

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de otro proyecto sociopolítico. Los cambios impulsados en la posrevolución tuvieron al acero como símbolo de la capacidad del país para producir internamente lo que antes importaba.[1] Este círculo se cerró al inicio del siglo XXI, cuando ni en México ni en ninguna otra parte se sabía claramente cuál sería el papel del acero en la economía del futuro. Llegamos así a delimitar el sentido de una interrogación sobre el tema, la que no se limita sólo a una interpretación exclusivamente económica.

Dicho esto, creo que podemos presentar un segundo ángulo analítico del tema en su especificidad. Este segundo ángulo tiene que ver con las posibilidades que existen para que la industria siderúrgica y el Estado se vinculen. Existen dos extremos: uno es el de la coexistencia, en la que la industria lleva a cabo sus propósitos sin que el Estado intervenga. Esto fue, *grosso modo*, lo que ocurrió con la Fundidora de Monterrey —empresa pionera desde 1903 en la producción de acero— hasta los años finales de la década de 1930 y a partir de 1941 (fecha en que se constituye Altos Hornos de México), el Estado mexicano no había tenido una injerencia directa en el manejo del sector.

Tenemos por otro lado el extremo, en el que la presencia del Estado en el sector fue dominante a través de Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX). Desde 1978 y quizá ya desde dos o tres años antes de la creación de este *holding* (pues en los hechos Fundidora era ya una empresa estatal en 1966), el sector tenía un limitado grado de autonomía con respecto a las iniciativas estatales. No obstante que estos dos extremos pueden caracterizar relativamente bien lo que ocurrió y que será en estos términos que trataremos de analizar la trayectoria de las relaciones entre estos dos actores, podemos pensar en una posición intermedia que caracteriza la relación entre el Estado y las dos empresas que no estaban incluidas en SIDERMEX, por ser privadas, es decir Hojalata y Lámina (HYLSA) y Tubos de Acero de México (TAMSA). En esta situación, el Estado actúa por omisión sin intervenir directamente ni en la parte operacional ni en la parte estratégica de dichas empresas, a pesar de que se vio obligado a intervenir cuando se encontraron endeudadas en forma dramática, como fue el caso en 1982, en que HYLSA y TAMSA

[1] "Según la estimación de Jesús Puente Leyva (1974) la inversión promedio en activos fijos entre 1950 y 1972 fue de 530 millones de pesos anuales, mientras que entre 1974 y 1976 se esperaba invertir hasta 5 mil millones de pesos". Lo que implica un compromiso fuerte del Estado con el sector durante ese periodo. La información estadística está en SSP, *La industria siderúrgica en México,* noviembre 1983.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tuvieron que pedir apoyo al gobierno federal para solventar sus deudas. Cada uno de estos escenarios constituyó un cuadro particular que identificó formas de interacción específicas. Trataremos más adelante de mostrar algunos elementos característicos de cada una de estas formas de interacción.

Sin embargo, existe un tercer ángulo a través del cual podemos concluir este intento de formar un esquema interpretativo general de la interacción planteada. Se trata de explicar cuáles son los propósitos que puede perseguir el Estado al involucrarse en la industria siderúr-

Cuadro 1. Producción de acero líquido
(en miles de toneladas metálicas)

1940	149.7	1963	2 026.0
1941	144.0	1964	2 326.5
1942	172.6	1965	2 454.7
1943	166.0	1966	2 787.5
1944	174.8	1967	3 039.6
1945	299.0	1968	3 256.0
1946	258.3	1969	3 466.9
1947	290.7	1970	3 881.2
1948	291.3	1971	3 820.8
1949	370.7	1972	4 430.6
1950	390.4	1973	4 759.8
1951	466.7	1974	5 138.6
1952	533.3	1975	5 291.4
1953	525.0	1976	5 279.1
1954	609.5	1977	5 601.0
1955	725.4	1978	6 744.8
1956	888.4	1979	7 117.2
1957	1 049.5	1980	7 156.0
1958	1 115.0	1981	7 672.7
1959	1 329.8	1982	7 047.9
1960	1 491.8	1983	6 978.0
1961	1 693.0	1984	7 509.0
1962	1 710.7		

Fuente: Nafinsa, 1982.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

gica. Podemos pensar, basándonos en la experiencia de México, que una primera razón estuvo relacionada con el adecuado abastecimiento del mercado (íntimamente relacionada con la existencia de un déficit en relación con el consumo aparente); otra razón fue la funcionalidad que tenía el acero con la implementación de una política de desarrollo que permita, por ejemplo, apoyar la sustitución de importaciones; y, finalmente, pueden existir razones de seguridad nacional, como la del desarrollo regional, que permitiera integrar zonas aisladas al devenir nacional. Estos tres propósitos podrían, sin duda, ser complementarios y constituir una unidad al ser llevados a la práctica. No obstante, en la consideración de las políticas específicas que el Estado mexicano llevó a cabo en relación con la siderurgia fue uno u otro de éstos que predominó en el proyecto adoptado definitivamente. Por ello, y como es el caso en otros sectores de la economía como el petróleo o el minero, los propósitos sexenales fueron importantes en la determinación de la línea general de la relación que nos interesa hacer explícita. Esto explica la subdivisión que hemos hecho en este trabajo en términos de sexenios, unidad de análisis fundamental en la reflexión sobre el devenir económico de México.

Las tres dimensiones señaladas —la vinculación entre la siderurgia y el poder político, los fundamentos económicos del vínculo entre el Estado y la siderurgia, los propósitos que pueden aducirse para intervenir por parte del Estado—, constituyen un esbozo de marco de referencia general a través del cual leer lo que ocurrió en la realidad del país y ver las formas en que éstas permitieron una interpretación de lo que ha pasado. Trataremos de mostrar cómo se expresan en determinadas coyunturas particularmente relevantes desde el punto de vista de la trayectoria del sector siderúrgico en el país.

La coyuntura 1941-52: la expansión de la siderurgia

A partir de 1940, tal como lo ha afirmado Carlos Prieto (véase Prieto, 1960; Cole, 1967; AHMSA, 1997), se inauguró una nueva etapa en el desarrollo de la siderurgia mexicana. Con la creación de Altos Hornos de México (AHMSA) en diciembre de 1941, la expansión de Fundidora de Monterrey entre 1941 y 1943 y la creación de Hojalata y Lámina (HYLSA) en 1942 (véase Godau, 1982; Fourt, 1985; *Tiempo,* abril 25, 1942), la siderurgia sentó las bases de su desarrollo futuro. La capacidad

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

instalada se incrementó significativamente pasando de menos de 150 mil toneladas a más de 300 mil toneladas entre 1941 y 1945. Durante este periodo, que coincidió con la segunda guerra mundial, se plantearon varias alternativas para la política industrial del país, derivadas esencialmente de las dificultades para importar causadas por la guerra. Esta expansión de la capacidad instalada de producción de acero pudo asociarse al proceso bélico y a las dificultades para importar. Debemos agregar que esta decisión se combinó con la afirmación de la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que se dio en ése y en otros ámbitos de la realidad económica del país. Esa política se concretó en la promulgación de leyes como la Ley de Industrias de Transformación (1941), la Ley de Fomento de las Industrias de Transformación (1946) y de Industrias Nuevas y Necesarias (1946). Fue también una respuesta a las presiones que importadores mexicanos y exportadores estadounidenses ejercían sobre el gobierno en esos años. El control de las importaciones de lámina y hojalata (octubre de 1945) para terminar con la especulación y el mercado negro y proteger así a la industria nacional, así como la constitución de comisiones mixtas entre funcionarios y empresarios de la industria de transformación para regular las necesidades reales de importación constituyeron medidas que tendieron a fortalecer la posición de la industria del acero (véase *Tiempo,* noviembre 9, 1945). Asimismo no podemos dejar de mencionar que Nacional Financiera (Nafinsa) pudo concertar, con el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos (Eximbank), préstamos que contribuyeron a financiar la expansión de la capacidad de producción de acero.

De esta forma, las decisiones del gobierno federal durante este periodo indican que el Estado puso en marcha una estrategia de fortalecimiento del sector industrial, en un momento en que las condiciones internacionales hacían indispensable que en el país se diera las bases de un desarrollo autónomo en la producción de bienes manufacturados. Las implicaciones que estas decisiones tuvieron en el mediano y largo plazo no se dejaron esperar. México pudo, a partir del desarrollo de la siderurgia, empezar a construir empresas situadas más abajo en el flujo de la integración vertical. Fue lo que ocurrió durante el periodo de la postguerra en que se pusieron en marcha los complejos industriales como el de Ciudad Sahagún y se diversificaron sectores como el textil, el metalúrgico, el alimenticio. El fortalecimiento de los instrumentos legales para la intervención del Estado en la economía (tipificadas en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica del 20

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de diciembre de 1950 permitió que las iniciativas anteriores tomaran todo su significado. En efecto, como se puede observar en el cuadro 2, el ritmo de la expansión de la producción de acero en lingotes, entre 1947 y 1952, fue extremadamente intenso. En AHMSA e HYLSA las curvas de incremento de la producción son claros testimonios de dicho proceso. Además, los vínculos con el Eximbank se fortalecieron y permitieron que las inversiones en el sector no se interrumpieran. No obstante, la rapidez con que se incrementó la capacidad instalada de producción de acero no fue seguida por otros eslabones de la cadena productiva, por lo que hubo una subutilización de la capacidad instalada. Es decir, si el transporte hubiera sido más eficiente y la capacidad de almacenamiento mayor, quizá la utilización del acero por la industria manufacturera habría sido mayor. Pero dicha evolución no tuvo lugar y los cuellos de botella se multiplicaron para la utilización eficaz del acero producido. Esto es algo que el país sufre todavía hoy y que no debe confundirse, en mi opinión, con la inviabilidad de la industria siderúrgica en México.

En todo caso, durante esta primera coyuntura, que puede identificarse con los años transcurridos en los sexenios de los presidentes Ávila Camacho y Alemán (es decir entre los años 1940 a 1952) el sector siderúrgico experimentó un crecimiento intenso, cuyo impacto sobre la estructura económica fue de tal magnitud que ésta no pudo utilizarlo en

Cuadro 2. Promedios sexenales de producción de acero y variaciones intersexenales

Sexenio	Promedio de producción (miles de toneladas acero líquido)	Variaciones porcentuales-intersexenales
Ávila Camacho (1940-1946)	202.6	-
Alemán Valdés (1946-1952)	390.5	92.7%
Ruiz Cortines (1952-1958)	818.8	109.7
López Mateos (1958-1964)	1 762.9	115.3
Díaz Ordaz (1964-1970)	3 147.7	78.5
Echeverría (1970-1976)	4 786.6	52.0
López Portillo (1976-1982)	6 896.3	44.0

Fuente: Naciones Unidas, *Anuario Estadístico,* Nueva York, varios años; Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras,* México, 1982.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

toda su plenitud. Retrospectivamente podemos pensar que lo que ocurrió con el acero en esa época se repitió con el petróleo en los años 1979-81, en que tampoco la estructura económica pudo absorber el impacto provocado por la demanda de diversos productos por dicha industria.

La coyuntura 1952-1965: la consolidación de la siderurgia. Se supera la meta del millón de toneladas

En 1957 la producción de acero sobrepasó el millón de toneladas. La política siderúrgica, sufrió transformaciones importantes. Se reforzaron los mecanismos de protección; se buscó una mejor coordinación entre las empresas del sector estatal y se aumentaron los créditos otorgados al sector por los organismos financieros del Estado. Se iniciaron negociaciones con la empresa alemana Krupp para estudiar la viabilidad de construir una nueva planta siderúrgica (que más tarde se transformó en la planta Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, SICARTSA) para aumentar la capacidad instalada (Godau, 1982). Además, en el mismo año, se otorgaron nuevos recursos a AHMSA para mejorar la eficiencia productiva de sus instalaciones.[2] Igualmente, en 1957, Fundidora de Monterrey inició un plan de expansión que la llevaría a producir un millón de toneladas de acero en 1965. Los niveles de la inversión pública se incrementaron en forma notable para alcanzar altas metas de producción. Esta trayectoria se intensificó en los años siguientes.

La creación de Tubos de Acero de México en Veracruz en 1959,[3] que vino a cubrir la demanda de dicho producto por parte de Petróleos Mexicanos, también indica que la expansión del sector siderúrgico no descansaba sólo en la iniciativa del Estado. Capitales italianos, suecos, franceses y la participación de Nacional Financiera (con un 20 por

[2] Los programas de expansión de Altos Hornos de México se definieron en 1959. Véase, Pascual Gutiérrez Roldán, director general de AHMSA, declaración a la revista *Tiempo*, 13 de julio de 1959 y Harold Pape, *Tiempo,* 10 de agosto de 1959. Al mismo tiempo, Fundidora de Monterrey implementó su programa de expansión. Según dichos personeros, el incremento de la producción iba a permitir una reducción sustantiva de los costos. Véase Toledo y Zapata, 1999.

[3] Véase *Tiempo,* 2 de julio de 1962, para una reseña acerca de Tubos de Acero de Veracruz. Dicha empresa inició sus operaciones en 1959 produciendo acero a través de la reducción de chatarra en hornos eléctricos. La inversión original, que había sido de 120 millones de pesos, llegaba en 1963 a 571 millones. En 1985 TAMSA emprendió un nuevo plan de expansión con financiamiento de Banca Serfín.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ciento del capital) apoyaron la puesta en marcha de esta empresa cuya importancia cobró toda su dimensión en los años en que el petróleo se transformó en la locomotora del desarrollo nacional a fines de la década de 1970.

La siderurgia, una vez cumplida la etapa de la sustitución de importaciones pasó a satisfacer el aumento de la demanda interna y de la integración con las industrias manufactureras. En efecto, las grandes empresas integradas como Fundidora, AHMSA o HYLSA se vincularon estrechamente al consumo de empresas manufactureras; cada una de dichas empresas constituyó un grupo industrial compuesto de una serie de subsidiarias encargadas de procesar el acero en una gran diversidad de productos de consumo intermedio o de consumo final. Dicha diversificación dio lugar a un aumento notable del consumo de acero y a un incremento en la demanda por productos que, en algunos casos, las empresas integradas no pudieron satisfacer. Empezó un nuevo ciclo en el sector, caracterizado por el aumento del déficit en la producción de acero para abastecer el mercado nacional. Dicho déficit se fue profundizando progresivamente y forzó en los años siguientes la toma de decisiones para incrementar la capacidad de producción de acero del país.

La coyuntura 1965-1976: creación y construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA)

Lentamente, el Estado fue tomando conciencia del crecimiento del déficit y encargó estudios para ver la forma de encararlo. Uno de ellos, emprendido en 1964 por Nacional Financiera, titulado *Programación del desarrollo de la industria de aceros laminados* retomó la idea de la construcción de una nueva planta en la costa del Pacífico siguiendo los lineamientos trazados en los trabajos de la Krupp y de la Comisión del Balsas, inserta en el desarrollo de las cuencas hidrológicas que emprendió el gobierno mexicano y que fue dirigida por el general Lázaro Cárdenas. Paralelamente, HYLSA, quizá como consecuencia de la iniciativa estatal y previendo una competencia localizada en el centro del país, comenzó la construcción de su planta de Puebla, que fue inaugurada en 1969 donde se elaboraban productos redondos (Fourt, 1985). De esta forma, fue durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz (1964-1970) cuando se generaron estos dos nuevos componentes de la industria siderúrgica. Al final de dicho sexenio se produjeron los hechos más centrales.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En efecto, en marzo de 1969, se constituyó Siderúrgica Las Truchas (SITSA) con el expresidente general Lázaro Cárdenas como presidente de su Consejo de Administración, hecho que concluyó un largo ciclo de indecisiones con respecto a la implementación del proyecto Las Truchas. La historia de dicho proyecto (Godau, 1982) es significativa porque rompió el *statu quo* en la relación entre el Estado y la siderurgia al tomarse la decisión de llevar la capacidad instalada por lo menos hasta cinco millones de toneladas, un incremento de un tercio con respecto a la existencia en 1968 y que se consideró suficiente para reducir el déficit en la oferta nacional de acero. Además de los otros significados de ese proyecto (relevancia regional, implicaciones para la seguridad nacional), desde el punto de vista económico dicha decisión tuvo gran importancia. Es importante indicar que entre los años 1969 a 1971 se produjeron grandes tensiones entre el Estado y el sector privado que vio una amenaza en la implementación de dicho proyecto. Sumado a ello, varios técnicos de organismos financieros (Banco de México, Secretaría de la Presidencia, Hacienda) tampoco vieron con buenos ojos la realización de un proyecto que parecía tener demasiadas aristas políticas como para ser viable en sus propios términos. En todo caso, vale la pena subrayar que en el preciso momento en que el Estado decidió romper con el inmovilismo que lo había caracterizado hasta ese momento, se desencadenó una serie de presiones cuya resolución sólo pudo alcanzarse por medio de imposiciones, como pudo ser el acto de agosto de 1971, cuando el presidente Luis Echeverría dio inicio a la construcción de la planta de Las Truchas. Lo ocurrido después, hasta la puesta en marcha de la planta en octubre de 1976, no cambió fundamentalmente la percepción acerca del proyecto. Sólo después de la privatización de SICARTSA en 1991 y sobre todo después de su venta al capital extranjero cambió la percepción que se tenía de la viabilidad económica de la empresa.[4]

Es indudable que la coyuntura de estos años —y no sólo por la decisión de crear SITSA en 1969 y de construir el segundo alto horno de AHMSA en Monclova—, resulta importante porque implica un compromiso del Estado de expandir su porción del total de la capacidad

[4] Para tener una idea de los términos de dicha polémica puede consultarse, *Excelsior*, 29 de enero de 1981 (artículo George Getschow para Associated Press-Dow Jones) y *Proceso,* 21 de junio de 1982, núm. 294 entre una gran cantidad de artículos disponibles acerca del tema.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

instalada. Ello repercutió tanto sobre las posiciones del sector privado (centrados esencialmente en HYLSA) como en las posiciones de algunos funcionarios que preferían otras estrategias para el desarrollo del sector. En esos años, el Estado cambió la correlación de fuerzas en el sector siderúrgico, favoreciendo presencia en la producción de acero.

La coyuntura 1976-1982: crisis económica y siderurgia

Como es sabido, a mediados de 1976, México tuvo que devaluar su moneda y con ello se generó una profunda crisis económica cuyos efectos más graves fueron enfrentados durante el régimen del presidente López Portillo. Desde el punto de vista de la evolución del sector siderúrgico, la expansión de la capacidad instalada que se había producido como resultado de la puesta en marcha de SICARTSA, del segundo alto horno de Altos Hornos de México en Monclova y de la expansión de la planta de Puebla en Hojalata y Lámina que culminó en 1975, no pudo aprovecharse en toda su magnitud: la producción descendió levemente en 1976.[5] Sin embargo, a pesar de la política recesiva implementada en el periodo 1977-78, la producción de acero se recuperó y aumentó constantemente hasta 1981, en que alcanzó 7.6 millones de toneladas. Parecía como que la visión de aquellos que tomaron la decisión de expandir la capacidad instalada había sido correcta y que la economía mexicana era capaz de absorber esa producción, e incluso una más alta, a pesar de las condiciones deprimidas por las que atravesaba. Vale la pena subrayar que el comportamiento de la siderurgia en esos años de crisis indica que pudo sostenerse abasteciendo a otros sectores que aparentemente no se vieron afectados por la recesión por la que atravesaba el resto de la economía. Aparece aquí una imagen del sector en la que no existen elementos explicativos acerca de las causas por las que no se vio afectado por lo que sucedía en otros sectores económicos.

Durante el periodo considerado se acentuó el intervencionismo estatal en la siderurgia. A principios de 1978 el Estado creó el corporativo Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) con el fin de coordinar la producción y las ventas de las empresas estatales (AHMSA, Fundidora, SICARTSA). Asumió un compromiso con el sector que hasta ese momento se había

[5] Para una discusión acerca de la situación actual del sector, véase Crandall, 1984, y Bueno, Cortés y Rubio, 1984.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

expresado de manera puntual, empresa por empresa. Por primera vez en la historia del sector, y en forma similar a lo que se había hecho en otras épocas en la electricidad y en el petróleo, el Estado tomó el control de más del 60 por ciento de la capacidad instalada de producción de acero del país. Sin embargo, a la luz de la experiencia de SIDERMEX puede decirse que las ilusiones de 1978 no prosperaron en la medida que el funcionamiento del sector continuó basándose en la dinámica propia de cada empresa sin que las llamadas direcciones generales corporativas intervinieran en forma significativa en la administración y en la planeación a largo plazo del sector. Al contrario, el papel de los directores generales adjuntos, adscritos a cada empresa, siguió siendo central tanto en el corto como en el largo plazo.[6]

Quizá la decisión más importante que haya sido tomada por SIDERMEX en cuanto aparato centralizado del sector fue la de implementar la segunda etapa de SICARTSA; con base en la tecnología de la reducción directa, es decir se introduce la fusión del mineral de hierro en hornos operados con gas eliminando así la alternativa del alto horno que había sido elegida algunos años antes.[7] Dicha decisión, que se explica sobre todo por las ventajas que dicha tecnología posee —en particular desde el punto de vista de la disponibilidad de gas en el país, pero que también involucra una falta de integración con las instalaciones de la primera etapa—, llevó a SIDERMEX a un campo nuevo en el cual hasta ahí poco se había comprometido. Puede afirmarse que dicha decisión tuvo gran importancia en el mediano y largo plazo, pues colocó al país dentro de una opción más viable que la del alto horno, con lo cual México pudo optimizar la producción siderúrgica sin tener que depender del exterior. Además, la flexibilidad de las plantas de reducción directa para operar con eficiencia en niveles de capacidad inferiores al millón de toneladas, permitieron seguramente diversificar la localización de

[6] Esta situación puede explicarse por el contraste existente entre las empresas tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista político (diferencias en la situación local de los municipios y estados en que se sitúan las instalaciones). El director general adjunto (a la dirección general de SIDERMEX) continuó siendo el eje central de la operación de las plantas.

[7] En 1981 se produjo una polémica entre Jorge Leipen Garay, director general de SIDERMEX y un columnista, José Luis Mejía, quien citó opiniones divergentes sobre la decisión acerca de la adopción de la reducción directa en la segunda etapa de SICARTSA. Un buen resumen de la posición de Leipen fue la entrevista que Marcela Serrato le hizo para la revista *Razones,* 29 de diciembre de 1980 al 11 de enero de 1981, núm. 26; también, *Excélsior* 22-23-25 de octubre de 1980 (columnas de José Luis Mejía y cartas de Jorge Leipen Garay).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

las fábricas en el territorio nacional, disminuyendo así los costos de transporte que encarecían sustantivamente el precio del acero.[8]

Conclusiones

Las consideraciones anteriores respecto de la trayectoria de la siderurgia y de su relación con las políticas del Estado indican ciertas constantes que vale la pena resumir ahora.

Cabe señalar primero una cierta *discontinuidad* en el proceso de planeación del sector. Entre 1940 y 1971 no existió un esfuerzo sostenido por crear un sector siderúrgico integrado que fuera coherente. Las iniciativas se caracterizaron por arranques e interrupciones que no siempre fructificaron. La trayectoria de la decisión de Las Truchas es uno de los mejores ejemplos en esta materia, pero no es el único. La política en relación con la Fundidora de Monterrey por largos años, que culminaron en la integración de dicha empresa al Estado, también ilustra este rasgo de discontinuidad. Pareciera que las instancias estatales no estuvieran seguras de sus intenciones y de las perspectivas abiertas por cada una de ellas consideradas por separado.

Existen también *oscilaciones en materia tecnológica,* cuyo ejemplo más importante fue el cambio en SICARTSA del alto horno a la reducción directa. Por muy positiva que dicha decisión pudiera parecer, es indudable que retrospectivamente, sobre todo si se considera que la tecnología de la reducción directa estuvo disponible en el país desde hace más de tres décadas, dicha decisión no se explica claramente. Si la amplia disponibilidad de gas derivada de la apertura de los nuevos pozos en el sureste pudo explicar parcialmente la decisión, es imposible negar que en los sesenta el país tuviera un superávit de gas que habría podido ser utilizado con el mismo propósito, tal como lo hizo HYLSA en Monterrey y Puebla. Sólo cabría una explicación basada en los poderes simbólicos del alto horno para explicar dicha persistencia o, más prosaicamente, las altas capacidades de fusión de estos últimos como alternativos al proceso de reducción directa (también denominado proceso HYL).

Vale la pena mencionar también la relativa *subutilización de la capacidad instalada* del sector. En efecto, si bien durante el periodo 1940-

[8] Véase Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1984; Quintero, 1982; Jaco, 1978.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

1960 se puede pensar que oferta y demanda de acero pudieron guardar un cierto equilibrio, desde 1960 en adelante la existencia de un déficit constante evidenció la falta de capacidad instalada (cierto durante algunos lapsos del principio de los sesenta) o subutilización de los equipos (por ejemplo del segundo alto horno de AHMSA o de las instalaciones de SICARTSA, cuya curva de aprendizaje fue de más de cuatro años). Evidentemente que esta aseveración se aplicó a los productos pertinentes y no para aquellos para los cuales el sector no está equipado adecuadamente (aceros especiales, tubos sin costura, etc.).

Los comentarios anteriores se refieren a cuestiones internas del sector. Existen además otras conclusiones que se derivan de la política de inversiones del Estado. Dicha política, antes de 1978, era puntual y estaba referida a los apoyos que cada empresa pudiera encontrar dentro del aparato estatal. Después de 1978, con la creación de SIDERMEX, se inauguró un nuevo periodo, a partir del cual se pudo suponer que el Estado intervendría directamente en la planeación de las actividades del sector. Dicha expectativa, reforzada por el discurso político, ligado consistentemente a la planeación, a la definición de objetivo, al análisis prospectivo, no se cumplió, y SIDERMEX fue más un paraguas financiero que una entidad encargada del funcionamiento estratégico del sector.

Una buena ilustración de lo planteado tiene que ver con algunas decisiones que se tomaron entre 1978 y 1982 como fue el otorgamiento de un crédito importante a TAMSA de Veracruz, la suspensión de la segunda etapa de SICARTSA en Lázaro Cárdenas, la puesta en marcha de Productora Mexicana de Tubos (PMT) y de NKS en Lázaro Cárdenas. Dichas decisiones no reflejaron la presencia de una racionalidad clara dado que, en principio, tanto PMT como NKS iban a utilizar la placa de acero que se originaría en la planta II de SICARTSA, lo cual no fue el caso.

Además la decisión de construir PMT se dio en medio de la euforia de la expansión de capacidad de producción petrolera y en presencia de un mercado relativamente rígido en la existencia de tubos. Estos supuestos se revelaron muy aventurados y obligaron a dirigir la producción de PMT hacia el exterior. Asimismo, el fortalecimiento paralelo de TAMSA tampoco encontró una explicación fácil, en vista de la existencia de PMT que competiría con la primera por el mercado de tubos sin costura. Quizá existió una lógica detrás de dichas decisiones, pero ésta no fue del dominio público.

Finalmente, en la década de 1980 (“la década perdida”), se puso en entredicho la viabilidad de la industria siderúrgica de propiedad es-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tatal.[9] En ese contexto, la política del Estado mexicano frente al sector sufrió profundas modificaciones que culminaron en 1990-1991 con la privatización de AHMSA, de SICARTSA y con la venta al capital extranjero de HYLSA. Así, después de haber sido el impulsor de un sector productivo estratégico para le economía mexicana, el Estado abdicó de su vocación desarrollista y cedió el control de la producción de acero al capital privado, nacional o extranjero.[10]

Referencias

Altos Hornos de México (AHMSA). 1997. *55 años de Altos Hornos de México*. México: Coordinación de Comunicación Social, Grupo Acerero del Norte.

Bueno, G., G. Cortés y R. Rubio. 1984. "Perspectivas del desarrollo de la industria siderúrgica mexicana". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Estrategia Industrial y Política Económica, Austin, Texas, 27-28 de abril.

Cole, W. 1967. *Steel and Economic Growth in Mexico*. Austin, TX: Texas University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1984. "La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial". En *Estudios e Informes de la CEPAL 40*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.

Crandall, R. 1984. "Steel in transition: prospects for the US and Mexican Industries". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Estrategia Industrial y Política Económica, Austin, Texas, 27-28 de abril.

Fourt, G. [1942] 1985. "La dynamique d'une siderurgie privée au Mexique: HYLSA de Monterrey". En *Documents de Recherche du CREDAL,* núm. 29, mayo [también *Tiempo,* 25 de abril de 1942].

Godau, R. 1982. *Estado y acero: historia política de Las Truchas*. México: El Colegio de México.

Nacional Financiera (Nafinsa). 1982. *La economía mexicana en cifras*. México: Nafinsa.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Varios años. *Anuario Estadístico para América Latina*. Nueva York, NY: Naciones Unidas, CEPAL.

[9] La crisis por la que atravesaba la industria del acero en el nivel internacional fue reseñada en *Business Week,* "Time runs out for Steel", 13 de junio de 1983.

[10] Para un análisis de esta nueva fase, véase Zapata, 2005.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Prieto, C. 1960. "La industria siderúrgica". En *México: 50 años de revolución, I. La economía.* México: FCE.

Puente Leyva, J. 1974. "Financiamiento del desarrollo siderúrgico de México", manuscrito.

Ramírez, I. 1982. "Crecen la miseria, la criminalidad y el desempleo: dependiente de obras públicas, la suspensión destroza a Lázaro Cárdenas". *Proceso,* núm. 294, 21 de junio.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1983. *La industria siderúrgica en México.* México: SPP, INEGI.

Serrato, M. 1981. *Razones.* México núm. 26.

Tiempo. México, Varias ediciones.

Toledo, D. y F. Zapata. 1999. *Acero y sociedad. Una historia de la siderurgia integrada de México.* México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Zapata, F. 1990. "La industria siderúrgica y el Estado mexicano". En Arias, P. (coord.), *Industria y Estado en la vida de México.* Zamora: El Colegio de Michoacán.

_____. 1990. *La política siderúrgica en Francia y México*. México: El Colegio de México [Col. Cuadernos del CES, núm. 32].

_____. 2005. *Tiempos neoliberales en México*. México: El Colegio de México.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La modernización del servicio público y los ajustes en los compromisos productivos. Un balance en el sector eléctrico mexicano

△

Edgar Belmont Cortés

Introducción

La instrumentalización de la política neoliberal encontró soportes importantes en la década de 1980 en la crisis financiera del Estado, la estanflación y el agotamiento del modelo económico centrado en la protección del mercado interno. El rediseño del Estado mexicano se encuadró desde entonces en el discurso modernizador con el propósito de enmarcar una ruptura con los referentes del pasado que obstaculizaban su reconfiguración, pero también en el uso de los indicadores de competitividad con el objetivo de neutralizar el debate político y orientar la gestión pública en la evaluación de resultados. Desde esta perspectiva, la reorganización del sector público se ha apoyado con mayor énfasis en herramientas que provienen de la empresa privada (política de calidad, mejora continua, gestión por competencias) para justificar la instrumentalización de la política neoliberal y la reestructuración del aparato productivo. Desde esta perspectiva, el rediseño del Estado mexicano ha sido un proceso complejo en el que convergen diferentes dimensiones como la redefinición de las reglas del juego económico, la apertura de los mercados de bienes y de servicios, la integración económica regional, la apertura del sector público a la participación de actores privados, la privatización de empresas públicas no estratégicas, la redefinición de la política social, de empleo y de trabajo, y la recomposición de los arreglos corporativos que sustentaron el régimen de partido hegemónico.

En la disputa por enmarcar la modernización del sector público se pusieron en juego las reglas, convenciones y representaciones sociales construidas alrededor del modelo corporativo y de las aspiraciones de justicia social redistributiva, los cuales se habrían articulado con un modelo de regulación laboral heredado de la Revolución mexicana. Por ello, analizar la política de la modernización implica comprender el campo de disputa que se construye en el desmantelamiento de las estructuras

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

y los arreglos, sin las mediaciones políticas y productivas que permitan consensuar un marco de acción más allá de la imposición de directrices que se construyen de arriba hacia abajo. A partir de ello, los objetivos de este capítulo son identificar tanto los componentes de la política de la modernización como las polémicas alrededor de la reorganización del sector de la energía eléctrica.

Algunos componentes de la política de la modernización

La política de la modernización se presenta como un paradigma que sustenta el rediseño de la administración pública y de los mecanismos que intervienen en la regulación del mercado. La política de la modernización no sólo responde a una crisis de legitimidad del Estado burocrático, sino también a cambios en los modelos productivos, por lo que ésta se inscribe en la transformación de las reglas del juego económico y de la regulación del trabajo y del empleo.

La modernización se inscribe en diversos campos discursivos que conducen hacia ideales de bienestar común. Por ejemplo, apoyándonos en el marco analítico de Boltanski y Thevenot (1991), en el mundo cívico el discurso de la modernización moviliza algunos ideales a alcanzar, como son el respeto a la libertad y legalidad para atacar el monopolio de la representación y presentar la trasparencia y la rendición de cuentas como expresiones que favorecen la construcción del bien común; en este sentido, la recomposición de las reglas del juego político y la redistribución de poder se apoya en el ideal de favorecer los instrumentos de la democracia y la representación de intereses colectivos, mientras que en el mundo industrial la modernización se encuadra en la búsqueda de la eficiencia, la productividad y la mejora continua para justificar, por ejemplo, cambios organizacionales y convocar a la movilización del personal en aras de asegurar la perennidad del empleo. En este plano el discurso modernizador descalifica a quienes no logran mostrar sus competencias ante las exigencias requeridas, y en última instancia se recurre al cliente como quien evalúa la calidad del producto (bien o servicio) consumido.

En la modernización entran en juego la regulación del mercado, además de los objetivos de las empresas y servicios públicos, la cualificación del trabajo y la regulación de las actividades productivas en el sector público; por lo tanto, ésta conjuga ajustes en el modelo de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

sociedad y, como señala Linhart (1997) en los modelos productivos. Al apoyarse en el ideal de la mejora continua y del cambio perpetuo e irreversible, la política de la modernización reorienta y reorganiza las actividades productivas con el apoyo de la nueva gerencia pública. Desde esta perspectiva, la búsqueda de la eficiencia de los servicios públicos y de la satisfacción cliente va más allá de una búsqueda de legitimidad por parte del Estado frente a la crisis del modelo burocrático, pues este proceso combina cambios en regulación del mercado y ajustes en las dinámicas productivas. Así, la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia recompone la relación Estado-sociedad, pero también los procesos productivos y los mecanismos de evaluación del trabajo frente a los cambios tecnológicos y los ajustes en las políticas de empleo.

En este proceso la evaluación del trabajo suele enmarcarse en la consecución de resultados o de indicadores de desempeño, creándose una fuerte conflictividad no sólo alrededor de la negociación colectiva, sino también de la producción de los servicios públicos, porque el dominio de dicha lógica pone en tensión el sentido social que se asigna a la prestación del servicio público. La nueva gerencia pública, aun cuando adolece de una definición precisa, se ha apoyado en la crítica al modelo de organización burocrática y en las herramientas organizacionales que provienen de la empresa privada para encuadrar, por ejemplo, la reconversión productiva de los servicios al modelo de mercado (Warin, 1997) y la cientificidad de las acciones de gobiernos en la búsqueda de la eficiencia, la productividad y los resultados (Ramírez y Ramírez, 2010).

Dicha cientificidad contribuye a despolitizar el debate sobre la reorganización del sector público con el empleo de indicadores de desempeño que descontextualizan el debate sobre la producción de los servicios y que ejercen una fuerte presión para integrar los ajustes productivos. La promesa de elevar la calidad de los servicios y la satisfacción cliente constituye una palanca de cambio en la composición del sector público. Un ejemplo tangible fue la convocatoria emitida por el Gobierno Federal de México en septiembre de 2008, solicitando a los ciudadanos que describieran su experiencia en el uso o el consumo de servicios ofrecidos por instancias gubernamentales o empresas estatales. La invitación consistió en que describieran el "trámite más inútil" de la administración pública federal, estatal o municipal. Dicho concurso se traducía en la descripción de un conjunto de situaciones conflictivas creadas en la relación de servicio o en la barra de atención al público y,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

por lo tanto, se inscribían en una dinámica política.[1] En este sentido, los cambios que se promueven en la composición del trabajo (regulación de la relación salarial, de la continuidad del empleo y de la movilidad interna de las empresas) habrían de vehicular normas que corresponden a la representación de una sociedad meritocrática (Boltanski y Chiapello, 1999); así, la recomposición de los servicios públicos se acompaña de ajustes en la cualificación del trabajo y en lo marcos que regulan la relación salarial. En este proceso, los referentes de la nueva gerencia pública corresponden a los de la cultura comercial, cada vez más impregnada en la producción de servicios públicos, pues la conversión al modelo de mercado encuentra soporte ideológico en la promesa de la calidad y de la satisfacción cliente, además de la reducción de costos y tarifas (Belmont, 2011b). Así, otro componente de la política de la modernización lo constituyen los imperativos de la competitividad y las presiones que recaen sobre los territorios para atraer inversión. Si bien ello implica considerar múltiples factores como son el tipo de entramado institucional, la estabilidad y cohesión social, la sustentabilidad de las dinámicas productivas, la cooperación entre los actores sociales y productivos, entre otros elementos como la disponibilidad de infraestructura y de servicios públicos (Cabrero, 2009, 2010). Lo cierto es que la definición que domina en México es de carácter económico y que ésta ejerce fuertes presiones para asegurar la estabilidad social (paz laboral), la flexibilidad del mercado de trabajo, la reproducción del capital y la apertura de "oportunidades de inversión" para el sector privado mediante la apertura de actividades estratégicas y la privatización de servicios públicos.

En ese sentido los contenidos del "pacto" por la competitividad son compatibles con los cambios que se introducen con las reformas estructurales y con la conversión del sector público al modelo de mercado. El esquema argumentativo que se emplea es bastante simple: la participación del sector privado en las actividades que estarían reservadas al Estado atraerán inversión, crearán empleo, permitirán reducir los costos de producción (incluyendo los costos laborales) y, por tanto, las tarifas de los bienes y servicios, creando un escenario propicio para la competitividad. En este contexto discursivo, la iniciativa del presidente

[1] Secretaría de la Función Pública, "Bases de la convocatoria: el trámite más inútil". Convocatoria emitida en 2008 y retirada del sitio web de la Secretaría.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de la República, Enrique Peña Nieto, de reforma energética (petróleo y energía), aprobada a finales de 2013, refleja la puesta en juego del carácter social y simbólico que se atribuye al servicio público de energía eléctrica (Presidencia de República, 2013). Para entender la envergadura de dicha reforma conviene señalar que ésta contempla eliminar el carácter estratégico que se asigna, en el texto constitucional, al sector petrolero y eléctrico; es decir, eliminar la exclusividad del Estado en la producción de ambas actividades.

La aprobación de las reformas constitucionales (Art. 27 y 28) representa un cambio de paradigma en la composición del modelo energético mexicano. Desde esta perspectiva, la reforma energética constituye no sólo una reorganización del mercado y una segmentación de la cadena productiva, sino también un ajuste cuyo significado histórico refleja la recomposición de fuerzas sociales y políticas y la redefinición de la acción del Estado en la regulación del mercado energético, pero también la desmitificación de la empresa pública nacionalizada en tanto que el marco discursivo que legitimó el control del Estado sobre el sector energético, en el periodo conocido como sustitución de importaciones (soberanía, seguridad energética, desarrollo del mercado nacional), se agotó como principal contraargumento ante los intereses privatizadores dada la incapacidad de ofrecer "respuestas" a los cambios productivos y tecnológicos que operan en el sector.

Desde esta perspectiva, las estrategias discursivas empleadas en México para sustentar la liberalización del mercado recurrían a las tesis de que el marco constitucional representaba un obstáculo para la modernización del sector y que la empresa pública era deficiente y costosa. En este sentido, la mercantilización del servicio público y la ampliación de capital privado en la composición del sector energético se presentan como la solución a tales problemas. Por ejemplo, dicha reforma, en el caso de la electricidad, se traduce en una separación de las diferentes actividades que convergen en la prestación del servicio: producción, transmisión, distribución y comercialización de energía, para ampliar la participación de empresas privadas en la producción del fluido energético y en la apertura del mercado de consumidores, pues aun cuando la operación de la red eléctrica y las actividades de transmisión y de distribución quedan reservadas para el Estado, la reforma contempla contratación de servicios en estas dos últimas actividades, tanto para expansión como para mantenimiento.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La configuración del modelo de empresa pública nacionalizada de energía eléctrica

La nacionalización de la industria eléctrica (septiembre de 1960) instituyó la regulación monopólica estatal sobre el sector eléctrico en tanto que los costos de la expansión de la infraestructura eléctrica recaían en la colectividad y que la integración del sistema eléctrico constituía una condición técnica necesaria para asegurar el acceso de la mayoría de la población al servicio eléctrico. Así, la integración del sistema eléctrico se condujo por dos vías: la primera más de carácter técnico al concretarse, en la década de 1970, la interconexión de la red eléctrica y la unificación de frecuencias a una escala nacional (salvo el subsistema eléctrico de Baja California); la segunda vía, aunque no se concretó, fue de carácter político-laboral, pues la nacionalización del sector pondría a discusión la integración administrativa y organizacional de las empresas y, por tanto, de sus respectivas organizaciones sindicales y contratos colectivos (De la Garza, Melgoza *et al.*, 1994). Para finales del decenio de 1970 se contaba con un sistema eléctrico integrado, pero con dos empresas: la zona centro del país a cargo de Luz y Fuerza del Centro (1905) y el resto del país a cargo de Comisión Federal de Electricidad (1938); dicha división se pactó incluso en un convenio en 1985 para evitar disputas por el control de determinada zona de trabajo entre ambas organizaciones sindicales: Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM). Cabe señalar que aunque los contratos colectivos mantenían similitudes existían diferencias en cuanto a los procesos de trabajo y la estructura administrativa y organizacional de ambas empresas, aunque también respecto a la dinámicas intrasindicales, control sobre los procesos de negociación colectiva y margen de "autonomía" respecto a las instancias gubernamentales.

Ahora bien, la nacionalización de la industria eléctrica mitificó el rol de la empresa pública en tres ejes: primero, al ponderar la contribución del sector eléctrico al desarrollo social y económico del país; segundo, al enmarcar el control y el aprovechamiento de la nación sobre los recursos naturales y energéticos del territorio; y tercero, al sostener la convicción de que la energía eléctrica, siendo un servicio de primera necesidad, debía escapar a una lógica mercantil o al principio de escasez (Cámara de Senadores, 1960). Desde esta lógica se configura un modelo de empresa pública que tendría los siguientes componentes:

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

1. La regulación monopólica estatal: la expansión de la empresa pública, particularmente de Comisión Federal de Electricidad, ocurrió en un momento histórico en el que el Estado se asume promotor del desarrollo social y económico. Por lo tanto, el control sobre el sector y las actividades que se articulan alrededor de la prestación del servicio justificaron la regulación monopólica estatal al combinar, además, referentes éticos y políticos y razones técnicas y operativas. Así, los ideales de soberanía y seguridad energética constituían dos elementos que se articulaban coherentemente con la orientación de la política energética y la definición del carácter estratégico del sector.
2. La integración de la red y sistema eléctrico nacional: la creación de la red eléctrica nacional constituyó otro elemento importante en la configuración del modelo de la empresa pública nacional integrada. La integración y extensión de las redes eléctricas combinó compromisos sociopolíticos como las consignas de asegurar el acceso al servicio público y compromisos socioproductivos en tanto la continuidad del mismo implicaba la atención de imperativos técnicos.
3. El estatus protegido del trabajador electricista: éste se apoyó en la puesta en valor del oficio de electricista y de la contribución de este saber técnico al desarrollo económico y social. La defensa del estatus del trabajador electricista se expresa en la retribución al saber hacer y a los riesgos del oficio. Así el esquema de negociación que impera retribuye los riesgos del oficio, la antigüedad y la cualificación, es decir, la posición de los trabajadores en el sistema escalafonario y en una división del trabajo propia del modelo fordista.
4. La definición de las misiones del servicio público articulan elementos claves que darían sentido a la regulación monopólica y la prestación del servicio público. Las consignas de garantizar el acceso y la continuidad del servicio público de energía eléctrica a la población mexicana, independientemente de su posición social o geográfica, en condiciones de calidad, adaptado al desarrollo tecnológico y a un precio justo, son consignas que encuadraban compromisos sociopolíticos y socioproductivos.

Las misiones del servicio público y las razones técnicas y operativas asociadas a la prestación del servicio configuraron compromisos produc-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tivos que entrarían en tensión con la emergencia de nuevos imperativos productivos y con cambios en la orientación de la política energética. El desmantelamiento de la empresa pública integrada, los cambios en el modelo de regulación del sector eléctrico y la desmitificación del servicio público de energía eléctrica fragilizaron dichos compromisos. En el siguiente apartado daremos cuenta de este proceso a partir de un balance sobre la reorganización del servicio eléctrico en el centro del país.

La fragilidad de compromisos productivos y el desmantelamiento de la empresa pública integrada

La nacionalización de la industria eléctrica, al plantear la integración del sistema eléctrico, dio paso a la promulgación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1975, LSPEE), la cual coloca en "estado de liquidación" a Luz y Fuerza del Centro (LyFC), con el propósito de integrarla a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Dicho estado de incertidumbre sobre la empresa duró hasta 1989, cuando la dirigencia sindical (Jorge Sánchez, 1987-1993) negoció con el entonces candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari, ajustes jurídicos para la creación de un nuevo organismo.

El estado de liquidación se tradujo en una pérdida de capacidad operativa de la empresa al limitarse los proyectos de generación de energía eléctrica y depender fuertemente de la compra de energía en bloque para su distribución y comercialización en la zona centro del país. Ahora bien, como resultado de ese proceso de negociación se creó en 1994 la empresa Luz y Fuerza del Centro, la cual "emergió" en un contexto de negociación conflictiva con la organización sindical (SME) al imperar la privatización de las empresas estatales y las restricciones presupuestarias. Un primer elemento de esta conflictividad fue la apertura del mercado de generación eléctrica, pues la reforma de 1992 a la LSPEE posibilitó la participación del sector privado en la generación de electricidad y sentó las bases para la reconfiguración energética.

En el periodo 1992-2001 se presentaron diversas iniciativas de reforma constitucional para permitir la participación de empresas privadas en las diversas actividades que componen el sector eléctrico.[2]

[2] En noviembre y diciembre del mismo año (2001), los Partidos Políticos Acción Nacional y Verde Ecologista presentaron por separado, sus iniciativas de reforma constitucional, en las

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Entre éstas destaca la iniciativa de reforma constitucional representada en el Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en 1999, la cual se apoyó en el argumento de que las misiones del servicio público llegaron a su fin, sosteniendo que la mayoría de la población mexicana tenía acceso al servicio (98%) y que las razones que justificaron el control del Estado sobre el sector eléctrico se habían agotado. Ahora bien el interés de abrir el mercado energético provocó un intenso debate político sobre el rol social y económico de la empresa pública y la definición de las misiones del servicio público, el cual se refleja en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República donde se contrargumentó la renuncia del Estado a la obligación de prestar el servicio público de electricidad al considerar que ello tendría un impacto negativo en las ramas productivas del país y en los sectores de la población; someter a la electricidad a las leyes del mercado contravenía el carácter estratégico que se le asignaba a este servicio en el texto Constitucional (véase Congreso de la Unión, 2002).

Ahora bien, el rechazo a las iniciativas de privatización presentadas entre 1999 y 2001, estuvo secundado de un debate sobre las reformas a la LSPEE de 1992 toda vez que éstas favorecieron la participación de particulares en la producción del fluido energético y contribuyeron a la creación de un callejón sin salida, dado que la participación de productores privados en la generación de energía eléctrica (productores independientes) no se consideraba en la legislación como una actividad de servicio público.

Este problema se traducía en una simulación de la apertura energética y también en una controversia entre los poderes de la Unión dado que el Poder Ejecutivo reclamaba su autonomía para administrar "en nombre de la nación" los recursos energéticos del país y que los poderes Legislativo y Judicial se pronunciaron, en distintos momentos, para precisar la obligación del Ejecutivo de ajustar la política energética a los preceptos constitucionales (véase Cámara de Diputados, 2004). Así, aun cuando la privatización encontró una fuerza opositora alrededor de dicho dictamen y que existió el interés de modificar la legislación secundaria, los tiempos para interponer una controversia de inconstitucionalidad se habían agotado en la época. En este sentido, el interés de abrir el mercado energético se mantuvo en suspenso en tanto que la

---

cuales se proponían reservar al Estado la operación y mantenimiento de la Red de transmisión, liberalizando el mercado de consumidores al convertirlos en clientes elegibles.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

LSPEE permitía la participación privada por lo menos en las actividades de generación. Precisamente, para el año de 2013 (enero-junio), la iniciativa de privatización, productores independientes, controlaban por lo menos el 32% de la energía consumida en el país: la generación de energía eléctrica para el servicio público, al primer semestre de 2013, fue de 127 502.6 gigawatts-hora, de los cuales 86 437 gigawatts-hora fueron producidos por CFE (67.8%), mientras que 41 065.1 gigawatts-hora correspondieron al productor independiente (32.2%) (Presidencia de la República, 2012).

Ahora bien, hemos desarrollado la tesis de que las controversias que surgieron con la reforma a la legislación secundaria se expresaron no sólo en un desorden jurídico entre el texto constitucional y la ley reglamentaria y en una controversia entre los Poderes de la Unión, también en problemas con implicaciones claras en la coherencia en la empresa pública nacionalizada ante la fragilidad de compromisos socioproductivos.

Desde esta perspectiva, el giro en la política energética neoliberal y el interés constante por liberalizar el mercado energético, se expresaron en la disputa por dar contenido a la reestructuración de la empresa pública. El ejemplo más tangible sería el de la empresa pública Luz y Fuerza del Centro, encargada de la distribución de energía en la zona centro del país, hasta que el Poder Ejecutivo decretó su cierre en octubre de 2009, toda vez que la falta de autonomía financiera y operativa se combinaba con la oposición de la organización sindical a la apertura del mercado, y a la dificultad de consensuar la reforma energética y la reestructuración productiva de la empresa.

En este escenario, la pérdida de coherencia productiva en la empresa pública se combinaría con un cambio en la correlación de fuerzas políticas y con un discurso modernizador cuyos referentes ideológicos se apoyaba en la política de la calidad. Así, la aprobación de la reforma energética (2013) precede a una fuerte conflictividad alrededor del sentido de la prestación del servicio público y del cierre de Luz y Fuerza del Centro. Analizar el contexto en el que se desarrolla su cierre es relevante para clarificar la instrumentalización de una lógica de reestructuración productiva que se apoya en los imperativos de la competitividad y la combinatoria calidad/costo/satisfacción cliente (Belmont, 2011a).

En este sentido, si bien se consideraba necesario elevar la calidad del servicio (evitar variaciones de voltaje, asegurar la continuidad del fluido eléctrico) y mejorar los indicadores de desempeño (Martínez,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

2009), el cierre de la empresa omitió el debate sobre las condiciones en las que éste se produce y las consecuencias creadas por las restricciones presupuestarias y por la dificultad de crear mediaciones productivas.

A partir de lo anterior, consideramos relevante dar cuenta de la fragilidad de los compromisos productivos (convenios de productividad de 1994 y 2008) en la extinta LyFC y la dificultad que se habría creado para reconstruir un marco de negociación que sustentara la viabilidad misma de la empresa. Aspectos que analizaremos a continuación.

Los convenios de productividad: compromisos inestables

Las expectativas creadas entre los trabajadores alrededor de Luz y Fuerza del Centro (1994), como un organismo público descentralizado se confrontó a la dificultad para crear un marco de acción compartido en torno a la reestructuración de la empresa. Dicho asunto impactó significativamente en el espacio productivo y en la viabilidad de la empresa. La indefinición del proyecto de la empresa pública (al ser una empresa de gobierno), ante el fuerte control del Poder Ejecutivo sobre la definición de la política energética se expresó en el hecho de que la disponibilidad de recursos financieros para reestructurar la empresa en su conjunto, se sujetaba a la voluntad del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión. Desde esta perspectiva, la consecución de los indicadores de productividad convenidos en 1994 (56 indicadores) implicó invertir en infraestructura y renegociar el contrato de compraventa de energía con CFE y consensuar entre los diferentes departamentos de la empresa la reorganización productiva. Dinámica que se hizo más compleja ante las tensiones intrasindicales para mantener el control sobre el proceso de trabajo.

En esta tesitura, el Gobierno Federal argumentó con insistencia que el incumplimiento de los indicadores de productividad limitaba el acceso a recursos financieros, mientras que en oposición la representación sindical sostenía que la viabilidad de la empresa pasaba por reorientar la política energética y por revertir el endeudamiento adquirido con CFE. La batalla se situó en el terreno de la política energética, por lo que el tema productivo pasó a un segundo plano: la confrontación de ambas posiciones se tradujo en una pérdida de coherencia productiva. En este contexto, la reestructuración de las áreas administrativas y operativas, la regionalización de las zonas de trabajo y la sistematización de los pro-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

cesos de trabajo (incorporación de las tecnologías de información en el área comercial, principalmente) se verían obstaculizados por la dificultad de consensuar los contenidos de la modernización. El SME se habría opuesto abiertamente a las iniciativas de privatización del sector y cambios en el modelo contractual; por ejemplo, al rechazar las prácticas de subcontratación o la externalización de actividades como ocurría en la Comisión Federal de Electricidad: Cláusula 10 del Contrato Colectivo de Trabajo SME-LyFC. Pues en el caso del CFE y el SUTERM éstos habrían convenido la posibilidad de "[realizar] *obras, trabajos de construcción, puesta en servicio, mantenimiento y rehabilitación de instalaciones que se ejecuten por administración directa o a través de contratistas o proveedores*" mediante la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo para obra determinada, en el que se estipula el pago de 2% del salario del trabajador al Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato por concepto de la cuota sindical.[3]

La pérdida de coherencia productiva forzó una redefinición de las estrategias sindicales, pues la disputa por la viabilidad técnica, operativa y financiera de la empresa implicó la búsqueda de consensos al interior y exterior de la empresa y del sindicato. En este proceso, en 2006 se firmó un convenio macro entre la empresa, el sindicato y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) que enmarcó la colaboración del IPN en la reingeniería de los procesos de trabajo en el área comercial. Tales compromisos forzaron la renegociación del acuerdo de productividad en 2008 y la preocupación se centró en las áreas de atención al usuario y de cobranza, donde la reingeniería implicaba incorporar nuevas tecnologías, integrar procesos de trabajo y reasignar personal. Parecía que se sentaban las bases para reconstruir consensos, pero los acuerdos se sujetaron a la voluntad del Poder Ejecutivo, a la disponibilidad de recursos financieros y a un modelo contractual, celosamente resguardado por la organización sindical, al contener derechos colectivos, esquemas organizacionales y prerrogativas económicas que desde la perspectiva gubernamental resultaban insostenibles. El diagnóstico entre ambas posiciones resultaba ilustrativo; por ejemplo, respecto a la planta laboral la posición del Gobierno sostenía que la empresa podría ocuparse básicamente de la distribución y comercialización de energía con menos de un tercio de la mano de obra disponible, la cual ascendía a finales de 2008 a 44 167 trabajadores (43 381 sindicalizados y 786 de confianza;

[3] Véase Modelo de Contrato Colectivo para Obra Determinada (disponible en web.compranet.gob.mx).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

del total de sindicalizados se estima que cerca de 36 mil contaban con contrato por tiempo indeterminado) (véase LyFC, 2008).

El proyecto de reestructuración estuvo supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE), sin embargo, el recorte presupuestal de 2009 (derivado de la crisis de 2008) a la empresa y el conflicto intrasindical entre dos grupos políticos que se disputaban el control de organización sindical en el proceso electoral de 2009 en el SME, creó una coyuntura favorable para el Gobierno Federal y para los grupos de interés que buscaban profundizar en las reformas estructurales mediante la llamada agenda de la competitividad. Las mediaciones del IPN apuntaban hacia la construcción de acuerdos en la revisión de convenios departamentales y la reorganización productiva en el área comercial con la reingeniería del sistema comercial: cajeros automáticos, portal informativo (pantalla táctil), reorganización de la contratación de servicios, la facturación, la cobranza, la atención de reclamaciones y la identificación geográfica de servicios (véase LyFC, 2009). Sin embargo, en esta coyuntura el gobierno de Felipe Calderón insistió en los costos laborales de la empresa y en la necesidad de hacer ajustes al modelo contractual, aspecto que no constituía objeto de negociaciones para la organización sindical. Así, la situación financiera de la empresa se convertía, junto con los indicadores de desempeño, en una palanca, empleada por el Gobierno Federal, para ejercer presión sobre la organización sindical que resistió, en apego al marco contractual, en mantener el control sobre los cambios organizacionales.

A partir de lo anterior, diversos elementos se combinaron en el desmantelamiento la empresa pública y en la pérdida de su coherencia productiva. El Gobierno Federal, para justificar el cierre de LyFC en octubre de 2009, esgrimió razones económicas aunque habían otras de carácter político dado el interés gubernamental en impulsar las reformas estructurales. Apoyándose en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,[4] el cierre de la empresa se desarrolló en medio de un fuerte operativo policiaco y de una estrategia mediática de descalificación laboral y política del trabajador electricista.

La zona de trabajo de la extinta empresa LyFC quedó a cargo de Comisión Federal de Electricidad bajo un convenio de comodato cele-

[4] Véase Artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110.pdf).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

brado con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (organismo liquidador). Dicha zona de trabajo habría de integrarse a la región centro y dividirse en distintas áreas de distribución (Divisiones Valle de México: Norte, Centro y sur; así como las zonas de distribución de Tulancingo, Pachuca, Tula y Cuernavaca); cabe señalar que en la zona centro se recurrió a empresas subcontratadas para mantener en operación la red de distribución e intervenir técnicamente en caso de fallas en el suministro. La siguiente tabla muestra la recomposición de la fuerza de trabajo en CFE antes y después de 2009, año en que ocurre el cierre de la empresa.

Fuerza de trabajo en Comisión Federal de Electricidad
(cada año, equivale al 31 de diciembre)

Trabajadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	78 510	79 661	80 484	93 329	97 363	97 367
Permanentes	57 568	58 574	58 957	64 353	68 507	69 371
Temporales	16 260	16 225	16 951	23 343	23 233	23 193
Eventuales	4 682	4 862	4 576	5 633	5 623	4 803

Fuente: Comisión Federal de Electricidad. Informe anual-2012
(disponible en: http://bit.ly/1833zfY).

En este escenario persiste la resistencia de poco más de 16 mil trabajadores que decidieron no optar por la liquidación ofrecida por el Gobierno Federal, así como las paradojas creadas alrededor de la promesa del servicio de calidad; CFE reportó la realización entre 2011 y 2012 de diferentes obras entre las que destacaron diez subestaciones y siete líneas de transmisión para resarcir los rezagos en las zonas críticas de la zona centro (CFE, 2012). Pero se mantienen los problemas de facturación, las variaciones de voltaje en las zonas críticas, y los rezagos en el mantenimiento de la red eléctrica exigen fuertes inversiones. En otras palabras, la reorganización del sector energético sigue siendo un tema pendiente en la agenda política en tanto que está a debate nuevamente en el Congreso de la Unión no sólo en lo presupuestal para obras de inversión, sino también con la reforma constitucional que reorganiza el sector energético en su conjunto.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Conclusiones

La reorientación de la política energética, en el marco de la política neoliberal, constituye un tema complejo. Un cambio de paradigma en la composición del sector energético en el sentido que Kuhn (2006) asigna a las revoluciones científicas. A lo largo de los últimos cuatro sexenios presidenciales (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa), se han realizado cambios en la política energética y en el marco jurídico para favorecer la participación del sector privado en el sector eléctrico en su conjunto. Dichos cambios se prolongan con los ajustes en la administración de la empresa pública, mediante los criterios de la nueva gerencia pública y el esquema de evaluación del trabajo centrado en la consecución de resultados e indicadores de desempeño, así como con la reforma constitucional propuesta por el actual presidente Enrique Peña Nieto, la cual contempla cambios constitucionales.

El desmantelamiento de la empresa pública y la adopción de "nuevos criterios" en la evaluación de las actividades productivas han creado diversas polémicas en el terreno laboral y contractual; por ejemplo al desestabilizar compromisos políticos y productivos, pero también, al combinarse con el retraimiento de los referentes que enmarcaron la estabilidad del empleo. A lo largo del capítulo hemos sostenido que alrededor de la reorganización del servicio público de energía eléctrica se expresa el rediseño del Estado y del capitalismo mexicano; pero también, la puesta en juego de la coherencia productiva y simbólica de la empresa pública. En este marco, la recomposición del servicio público se caracteriza por ser un proceso tenso en el que se combinan los imperativos, la competitividad económica y exigencias de un mejor servicio y de la calidad/costo y satisfacción cliente. La conflictividad que se observa alrededor de estos ajustes muestra la indisposición de los actores a crear las mediaciones políticas y productivas que legitimen la recomposición del sector público; dicha temática se encuentra en la agenda de investigación y requiere una mayor atención frente a los escenarios que se construyen con el rediseño del Estado en el marco de las nuevas exigencias productivas, como son la formación de recursos humanos y la disposición de recursos tecnológicos, la vuelta al discurso de la modernización, de la eficiencia y de la eficacia, que caracteriza al actual gobierno.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Referencias

Belmont, E. 2011a. *Las batallas alrededor del servicio público de energía eléctrica. Convergencias y divergencias entre Electricidad de Francia y Luz y Fuerza del Centro.* México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Querétaro.

_____. 2011b. "El buen servicio y el buen trato: las controversias sobre la reorganización del servicio público de energía eléctrica en la zona centro del país". En Gálvez, A. y R. Báez, *Los retos de la energía y el futuro de México.* México: UAM-Xochimilco.

Boltanski, L. y L. Thevenot. 1991. *De la justification. Les économies de la gradeur.* París: Gallimard.

Boltanski, L. y E. Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. París: Gallimard.

Cabrero, E. 2009. *Competitividades de las ciudades en México. La nueva agenda urbana* México: CIDE-Secretaría de Economía.

_____. 2010. "Del administrador al gerente público". En Cabrero, E. (ed.), *Administración Pública*. México: Siglo XXI-BBAP/DF.

Cámara de Diputados. 2004. "Denuncia de hechos presentada ante la Auditoria Superior de la Federación en Materia de Energía Eléctrica por las Comisiones de Puntos Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Diputados" (25 de junio de 2003), en *Controversia en materia eléctrica*, H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. México: Porrúa.

Cámara de Senadores, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1960. *Diario de los Debates*, 28 de octubre.

Comisión Federal de Electricidad. 2012. *Informe anual de labores* (disponible en http://bit.ly/1833zfY]).

Congreso de la Unión. 2002. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos". *Gaceta Parlamentaria*, 24 de abril.

De la Garza, E., J. Melgoza *et al.* 1994. *Historia de la industria eléctrica.* México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Kuhn, T. 2006. *Las estructuras de las revoluciones científicas.* México: FCE.

Linhart, D. 1997. *La modernización de las empresas*. Buenos Aires: PIETTE del CONICET.

Luz y Fuerza del Centro. 2008. Informe de Autoevaluación, 2º semestre.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

_____. 2009. Comité Técnico de Apoyo de la Junta de Gobierno, Segunda sesión ordinaria, 16 de julio.

Martínez, E. 2009. "Fuentes de sobrecostos y distorsiones en las empresas eléctricas públicas en México". México: Documento de Trabajo, Banco de México.

Presidencia de la República. 2013. Iniciativa de Reforma Energética, 12 de agosto (texto disponible en http://bit.ly/185bU0y).

_____. 2012. "México próspero". 1 de diciembre, 1er. Informe de Gobierno (documento en línea, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/informe/).

Ramírez, E. y Ramírez, J. 2010. "Génesis y desarrollo del concepto de nueva gerencia pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma". En Cabrero, E. (ed.), *Administración Pública*. México: Siglo XXI-BBAP/DF.

Warin, Ph. 1997. "Les services publics: modernisation, découvert de l´usager et conversion libérale". *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes,* París: La Découverte.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Los institutos estatales de vivienda en Quintana Roo, México: entre la vivienda popular y el mercado inmobiliario (1974-2010)

△

Verónica Rueda Estrada y Natalia Fiorentini Cañedo

México tiene una larga y compleja historia de ocupación territorial mediante formas jurídicas y organizativas ajustadas a las lógicas locales. El caso del estado de Quintana Roo es un ejemplo de ello; desde su creación como entidad federativa en 1974, el motor económico del estado ha sido el turismo, el cual ha requerido de la construcción de infraestructura inmobiliaria, tanto hotelera, de uso comercial como de vivienda impulsada por el sector público estatal.

El desarrollo del turismo ha tenido como corolario una gran demanda de servicios públicos para atender a los trabajadores del sector, siendo primordial el de la vivienda, pues el crecimiento del sector terciario ha impactado en la demografía. Por ello los institutos de vivienda estatales en Quintana Roo han tenido un papel preponderante en la colonización territorial y en el crecimiento del estado. Se trata de una actividad de interés público que también es parte de una actividad empresarial.

Para tener una idea de la importancia que tiene el sector de la construcción en Quintana Roo, basta citar que su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad en 2009 fue del 10.1%, cifra que contrasta con el 0.78% de contribución de los sectores ganadero, agrícola, aprovechamiento forestal, pesca y caza juntos.[1] Por su parte, el alojamiento temporal en la hotelería aportó al PIB estatal el 16.5%, finalmente los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles el 10.07%. Las actividades mencionadas, junto con los servicios que conforman al sector secundario, contribuyeron al PIB del estado con más de 134 mil millones de pesos en 2009, monto que representó el 82.1% de la economía estatal (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2010a).

[1] Quintana Roo como territorio tenía una economía basada en la ganadería y la agricultura; una vez como entidad federativa, el énfasis de sus actividades económicas ha estado en el sector servicios que emplea el 78.5% de la PEA en 2011 (INEGI, 2012).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Mapa 1. Península de Yucatán y Quintana Roo

Así, la historia contemporánea de Quintana Roo están estrechamente relacionada con la industria turística en la entidad, en la década de 1970 Cancún era una laguna inhabitada y Playa del Carmen una colonia de pescadores. Ahora son centros turísticos de renombre internacional; el municipio de Benito Juárez —dónde se encuentra Cancún— tiene 666 176 habitantes y el de Solidaridad —cuya capital es Playa del Carmen— 159 319 (INEGI, 2010b); ambos se encuentran dentro de los municipios con mayor crecimiento poblacional en el país. Estos espacios crecieron urbanísticamente a través de estrategias para impulsar el desarrollo turístico y su corolario, el urbano. Durante la década de l970 funcionó el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO) cuyo objetivo era proporcionar vivienda a la población nativa, pero sobre todo a la cada vez más numerosa población migrante que llegaba para incorporarse como mano de obra del pujante sector turístico.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En la década de 1980 tuvo lugar una colonización,[2] por medio de lotes de uso habitacional a crédito, a través del Instituto de Vivienda del Estado de Quintana Roo (INVIQROO), institución creada para eliminar el rezago en dicha materia. A pesar de sus atribuciones, con los años resultó insuficiente, primero por sus prácticas clientelares y de corrupción, y en segundo lugar por la incapacidad de atender las necesidades de la creciente población.

A principios del siglo XXI, se realizó una colonización inmobiliaria que conjugó tanto el esquema de créditos para lotes como para casa habitación por medio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), institución federal que privilegió en Quintana Roo los créditos para viviendas en fraccionamientos construidos por desarrolladoras inmobiliarias privadas. En el nivel estatal, el desarrollo inmobiliario fue regulado por una nueva organización pública, el Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo (INFOVIR). Pero la descentralización permitió la colonización por medio de desarrolladoras inmobiliarias y con el tiempo, la pérdida de importancia del INFOVIR.

Estos cambios institucionales buscaban regularizar la propiedad, resolver la demanda de suelo para las viviendas y sobre todo "desarrollar un mercado habitacional articulado y eficiente" (INFOVIR, 2013). Pero el resultado ha sido un mercado inmobiliario que no resuelve los problemas de vivienda de la población. Al respecto, en este capítulo presentamos la historia y evolución de los institutos de vivienda locales que han sido estratégicos en la entidad desde 1974 a la actualidad, mismos que se han transformado junto con el estado, y que han jugado un doble papel como actividad pública y como impulsores de empresas inmobiliarias privadas.

Del ejido al polo turístico (1974-1981)

Hasta 1973, Quintana Roo era un territorio de 58 843 km^2, con el indicador de densidad de población más bajo del país. Desde 1965, se

[2] Por colonización se entiende "el desplazamiento de grupos de familias campesinas que no cuentan con medios de vida en sus lugares de origen, a regiones de bajo índice demográfico y con suficientes recursos naturales donde se constituyen nuevos Centros de Población [...]" (Fort, 1979: 18).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

habían llevado a cabo una serie de políticas que promovían la colonización ejidal. Como resultado en la actualidad buena parte de la reserva de tierra es propiedad ejidal o de origen ejidal. En 1974, Quintana Roo tenía una población de 88 150 habitantes, con lo que cumplió con el requisito demográfico y las bases económicas necesarias para sustentar su existencia política como entidad federativa (Laguna, 2009: 79). A partir de dicho año, el crecimiento demográfico en la entidad sería la constante. En la década de 1970, el crecimiento fue de 9.5%, en los años noventa la cifra llegó al 12%, a una tasa promedio anual de 7.94, en 30 años su población creció diez veces (Campos, 2007: 23- 24).

La promulgación del Estado de Quintana Roo y la creación de Cancún están estrechamente ligados; el Estado se creó para hacer viable un centro turístico en el Caribe Mexicano. Así, el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR, actualmente Fondo Nacional de Turismo, FONATUR) inició el proyecto con una dotación de cinco mil hectáreas de terrenos federales y 21 millones de dólares de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1975, se empieza a dotar de infraestructura y se estableció Benito Juárez como municipio, y su cabecera en Cancún. El desarrollo turístico se llevó a cabo al amparo de FONATUR, que hasta la fecha es el encargado de su venta, promoción y desarrollo. El proyecto incluyó una zona habitacional que daría alojamiento a los trabajadores del destino turístico, por ello se otorgaron facultades al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), institución federal cuyo trabajo en la entidad siempre estuvo bajo presión por la creciente demanda de vivienda en la entidad.

Con la fundación de Cancún como centro turístico, el estado vivió un auge en todos los sentidos. Sin embargo, en sólo dos décadas también provocó su saturación hotelera, habitacional y laboral. Es por ello que la actividad se movió al sur, a Playa del Carmen, una antigua villa de pescadores que actualmente tiene alrededor de 39 mil cuartos de hotel. En el momento actual la zona norte del Quintana Roo tiene 61% de la población del estado, misma que requiere vivienda de calidad.

La vivienda a través de la lotificación (1982-1999)

En 1982, el gobernador del estado Pedro Joaquín Coldwell creó el Instituto de Vivienda de Quintana Roo (INVIQROO), que sustituyó al

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

extinto INDECO de carácter federal. El INVIQROO surgió como un organismo público descentralizado del Estado con participación municipal, personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de planear, formular, promover y ejecutar programas y acciones necesarias para el desarrollo urbano, construcción y rehabilitación de viviendas populares. Desde su creación el INVIQROO se abocó a regularizar las inversiones de terrenos de FONATUR y del gobierno del Estado, y de la planeación operativa relacionada con la dotación de suelo urbano, regularización y cobranzas (Anda, 1986: 37-38). Las funciones del nuevo organismo eran sumamente amplias, pues incluían desde la regularización de la tierra, hasta el otorgamiento de créditos, pasando por la escrituración de la propiedad.[3] Cuando se creó el INVIQROO, Cancún tenía más de 25 mil habitantes y un rezago importante de vivienda.

En mayo de 1984, el INVIQROO se reformó a raíz de las modificaciones al artículo 115 Constitucional,[4] mismas que le dieron más atribuciones al gobierno estatal y municipal, y que permitieron la constitución del Municipio Libre como la instancia fundamental para el desarrollo local. A través de la Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad del Estado de Quintana Roo, se buscó transformar el INVIQROO en un "organismo capaz de resolver la demanda de suelo libre para satisfacer las necesidades que plantea el desarrollo del Estado [y se suma al] Programa Sectorial de Vivienda Federal, que tiene entre otros objetivos el desarrollar un mercado habitacional articulado y eficiente" (INFOVIR, 2013). Con esta ley, las funciones tradicionales del INVIQROO, que eran las relacionadas con el fomento a la vivienda fueron ampliadas al incluir: la regularización y el ordenamiento de la propiedad ubicada en las áreas de reserva; la rectoría técnica y jurídica en la regularización de asentamientos humanos irregulares en propiedad ejidal, y la delimitación, destino y certificación de las tierras ejidales (INFOVIR, 2013).

[3] El artículo 7º de la ley de creación del INVIQROO señala que "el Instituto expedirá a los beneficiarios un certificado de propiedad". Con esto adquiere las funciones de notaría y de Registro Público de la Propiedad, pues "la firma del Director del INVIQROO en el certificado de propiedad es suficiente para validar la propiedad" (Anda, 1986: 37).

[4] Las reformas al artículo 115 en materia de municipios le otorgaron nuevas atribuciones, entre ellas, la relativa autonomía en el otorgamiento de servicios públicos y obras de acuerdo con las necesidades y desarrollo de la entidad. También adquiere personalidad jurídica y patrimonio propio. Tanto el municipio como el gobierno estatal adquieren nuevas facultades en materia de vivienda y ordenamiento territorial (Gutiérrez, 1983: 3).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

A partir de 1984, el INVIQROO fue el actor principal en el desarrollo urbano de la entidad, pues era la instancia responsable de todas las actividades relativas a la tierra: compra-venta, uso, créditos, garante e intermediario, administrador de reservas y escrituración. Una de sus variadas atribuciones fue entregar lotes a crédito, en el caso de Cancún los requisitos eran mínimos: "ser mexicano, tener familia constituida, no ser propietario el solicitante ni su cónyuge e hijos, y tener una residencia mínima de un año en Cancún". Este último requisito se debió al alto índice de migración de retorno a sus lugares de origen en temporadas bajas (INFOVIR, 2013).

La laxitud en la autorización de créditos obligó a que el INVIQROO publicara constantemente desplegados en los principales medios de comunicación de la entidad donde se notificaba la recisión de contratos privados de compra-venta, pues los beneficiados "poseen otra propiedad; tienen más de dos mensualidades vencidas, rentaron, gravaron o cedieron su propiedad a terceras personas, o no construyeron en el plazo estipulado" (*Diario de Quintana Roo,* DQR, 1987c) o, bien, por no habitar las propiedades; fue en ese periodo cuando se inició la especulación inmobiliaria urbana en la entidad.

Entre 1987 y 1988 las noticias sobre el INVIQROO giraban en dos direcciones, las listas de beneficiarios para la entrega de lotes y créditos para materiales, y las notificaciones por recisión de contratos. Las autoridades del INVIQROO, en voz de su titular Manuel González Coral, anunciaron que los recursos destinados a Cancún eran de 33 mil millones; la institución tenía tierras suficientes pero serían vendidas a empresas privadas para que iniciaran la construcción de viviendas (DQR, 1987d). Asimismo iniciaron las convocatorias públicas para realizar obras de urbanización: terracería, pavimento, alcantarillado sanitario, agua potable, electricidad y alumbrado público en las colonias donde se entregaban los lotes (DQR, 1988).

Con estas políticas se inició una tendencia en el INVIQROO de convertirse en proveedor de tierras para el negocio inmobiliario y mediador en el establecimiento de los servicios básicos, lo que le acarreó una serie de problemas principalmente con los colonos. Como ejemplo está el caso de la colonia San Miguel en la Isla de Cozumel, los habitantes debían pagar las obras faltantes de urbanización, pues los predios sólo se entregaban con agua potable y terracería (DQR, 1987e), lo que provocó marchas y plantones, pues no se veía solución al problema de la vivienda e impactaba en la calidad de vida.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En lo que se refiere a la zona norte del estado, en donde se encuentran Cancún y Playa del Carmen, la reserva territorial es en buena parte de tipo ejidal, y fue el INVIQROO quien se dedicó, desde el ejecutivo estatal, a la compra-venta de tierras para entregarlas a los trabajadores, principalmente los organizados en grupos gremiales. Su función era primordial para fomentar el desarrollo regional, pero la institución se utilizó más con fines partidistas y clientelares, que como verdadera promotora del desarrollo. Por ejemplo, en 1987 fueron entregados lotes a 150 trabajadores de cooperativas pesqueras en Puerto Juárez (DQR, 1987a), también se entregaron a los miembros del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado (SUTEG), y al Sindicato de Maestros (DQR, 1987b). En 1993, en Playa del Carmen se entregaron 80 lotes a la Central Campesina Independiente y a sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) (DQR, 1993a), lo que confirma el tinte partidista-clientelar en las entregas.

Pronto surgió uno de los problemas más graves que enfrentaría el INVIQROO, la poca dotación de tierras en los florecientes centros urbanos. Para 1990, la reserva territorial en el Municipio de Benito Juárez era únicamente de 100 hectáreas, cantidad insuficiente para dotar de vivienda o lotes a sus habitantes (DQR, 1990a). Por ello, en marzo de 1990 el gobierno expropió 500 hectáreas del Ejido Alfredo Bonfil; esta decisión según las autoridades, solucionaba parte del problema pues de acuerdo con información del Plan de Desarrollo de Cancún, se requerían 2 mil hectáreas (DQR, 1990b).

Los problemas para el INVIQROO continuaron. En 1990 sólo fue capaz de construir un total de 209 casas en Cancún, Playa del Carmen y Cozumel. Para octubre de 1990, el rezago en vivienda era de 4 363 solicitudes. La mayor demanda correspondía a lotes; se tenían 58 264 solicitudes en el nivel estatal y tan sólo en el Municipio de Benito Juárez y su capital Cancún eran 34 633. En Playa del Carmen y Tulum —entonces delegaciones del Municipio de Cozumel— a pesar de la necesidad de lotes, la institución no estaba aceptando solicitudes, pues había un déficit de tierras (DQR, 1991). Fue en ese marco que se inició la invasión de tierras en reservas ecológicas, ejidos y tierras de propiedad nacional.

La laxitud del INVIQROO en el otorgamiento de lotes y créditos, y la multiplicidad de funciones de la institución, tras 10 años de su creación menguaron su capacidad de respuesta; a ello se sumó la corrupción de varios funcionarios locales e incluso federales. Uno de los casos más emblemáticos sobre estas irregularidades sucedió en Playa del Carmen

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

en la populosa colonia Colosio. En 1973 el presidente Luis Echeverría Álvarez otorgó a los habitantes de Playa del Carmen un terreno de 273 hectáreas que incluía una franja de manglar y playa para uso habitacional. En 1980 la Secretaría de la Reforma Agraria, sin atribuciones legales y sin autorización del INVIQROO, vendió ese mismo terreno al empresario Francisco Rangel Castelazo, actual representante del grupo Xcaret.[5] En 1993 el litigio llegó a los juzgados, ello a pesar de que Castelazo no podía comprobar la titularidad de las tierras que aseguraba eran 500 hectáreas y que estaban legalmente en poder del INVIQROO. El problema se agravó cuando en 1994, Mario Villanueva, gobernador de la entidad, invitó a cuatro líderes vecinales a invadir 180 hectáreas del predio.

En 1998, la Suprema Corte de Justicia determinó que la totalidad de las hectáreas formaban parte del fundo legal de Playa del Carmen y debían entregarse para fines de vivienda. En 2002 el gobernador Joaquín Hendricks, en su calidad de presidente del Consejo Directivo del INVIQROO, creó la Desarrolladora Riviera Maya; el 49% de las acciones fueron entregadas a la esposa de Castelazo, conservando el Gobierno del estado el 51% de la propiedad invadida. Esta situación complicó más el problema, pues entregó acciones de tierra invadida como si fueran de propiedad estatal con la finalidad de conformar una empresa mixta como propietaria de los terrenos.

El rechazo de los colonos fue generalizado, realizaron diversas marchas y manifestaciones. Posteriormente, ya creado el Municipio de Solidaridad, con cabecera en Playa del Carmen, se iniciaron los trabajos para dotar de servicios básicos a los terrenos invadidos. Ni el INVIQROO, ni los siguientes gobernantes han regularizado la situación de los predios, muchos de ellos siguen sin títulos de propiedad, y según datos publicados en la página del gobierno del Estado de Quintana Roo, para diciembre de 2013 sólo estaban liberados 626 escrituras de un total de 2 777 (Gobierno de Quintana Roo, 2013).

No obstante, los terrenos invadidos fueron insuficientes para satisfacer la demanda de vivienda; y ante la posibilidad de nuevas invasiones, las autoridades definieron nuevos requisitos para acceder a un lote, que si bien tenían la finalidad de garantizar el pago de la tierra, en los hechos provocó actos graves de corrupción y clientelismo político: los demandantes debían pagar un adelanto y mensualidades,

[5] Grupo Xcaret es el principal desarrollador de "parques ecológicos" en la entidad, es propietario de Xcaret, Xel-Ha, Xplore, Xenotes y Xoximilco.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

presentar acta de nacimiento, dos fotografías, comprobar residencia en la entidad mayor a dos años y con vigencia de seis meses, emitida por la presidencia municipal de Cozumel —donde se vendían—, acta de matrimonio, constancia de ingresos y de no propiedad expedida por la oficina de catastro (DQR, 1993a). En 1994 se informó que algu-

Mapa 2. Playa del Carmen y los asentamientos urbanos más significativos

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

nas solicitudes de lotes llevaban 10 años sin ser atendidas, mientras que a otras personas se les entregaban en menos de 6 meses de haber hecho la solicitud (DQR, 1994a). A mediados de la década de 1990 por medio de lotificación, a través del INVIQROO, se construyeron en Playa del Carmen las colonias populares Gonzalo Guerrero y la Zazil-ha; en 2002 se construyó la última colonia bajo este esquema, denominada Nueva Creación.

Sin embargo, el problema de la vivienda no había sido resuelto por el INVIQROO en su década de existencia, por el contrario, se agravó, pues se trataba de una suprainstitución que suplía las funciones de otras, por ejemplo del Registro Público de la Propiedad en cuanto a cesión de derechos, constancias y regularización de tenencia de la tierra. Así, las demandas legales contra la institución fueron la constante, por ejemplo en Isla Mujeres, habitantes del fraccionamiento La Gloria acudieron a las autoridades federales para denunciar el autoritarismo y corrupción del INVIQROO. A tres años de haber sido entregados, los terrenos se catastraban como si estuvieran urbanizados cuando no contaban con pavimentación y el drenaje era insuficiente, aun así el INVIQROO buscaba cobrarles un monto adicional por la urbanización. Los demandantes solicitaban la disminución del pago de las mensualidades, la entrega de los títulos de propiedad y sobre todo que no les cobraran nuevamente los servicios de urbanización (DQR, 1994b).

Durante los años finales de la década de 1990, se generalizaron las invasiones de tierras, pero también la doble venta de lotes y la entrega de menos tierra de la establecida; lo que indicaba la incapacidad de la institución para cumplir con sus objetivos y evidenciaba múltiples actos de corrupción.

Nuevas invasiones y nuevos actores: la colonización inmobiliaria (1999-2013)

En 1997 se reformó el Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), lo que le otorgó facultades como organismo autónomo. Entre los cambios más importantes estuvo la obligatoriedad de las empresas de hacer aportaciones equivalentes al 5% de los salarios que perciben por cuota diaria todos los trabajadores, cantidad destinada al Fondo Nacional de Vivienda, el cual sería administrado por el INFONAVIT, lo mismo que la aportación del 5% del trabajador.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La reforma también incluyó la devolución de aportaciones no usadas y la figura de aportación voluntaria que se sumó a las de ley (Barajas, 1997: 15-23).

Los cambios en la legislación federal tomaron varios años en llegar a Quintana Roo. Durante la gubernatura de Joaquín Hendricks Díaz (1999-2005), se continuó con los programas administrados por el INVIQROO, como el Piso Firme, financiado por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Gobierno del Estado, que consistió en otorgar créditos para construir pisos de concreto, pues en 2001 existían en la entidad unas 35 mil viviendas con piso de tierra en zonas rurales y en las colonias populares urbanas.

Los cambios federales impactaron en el nivel estatal el 15 de marzo de 2002, cuando se promulgó la Ley del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad (INFOVIR), situación que implicó la desaparición del INVIQROO. Las capacidades de la nueva institución pública fueron acotadas: "contribuir al ordenamiento territorial, al desarrollo urbano y promover el acceso de las familias a una vivienda digna, a través de la formulación y ejecución de programas de ordenamiento, de financiamiento y fomento de la vivienda" (INFOVIR, 2013). A partir de esta fecha, los trabajadores que desearan adquirir una vivienda a través de un préstamo, lo harían por medio del organismo federal INFONAVIT, y el INFOVIR únicamente fungiría como la instancia responsable de dotar de tierras a las constructoras inmobiliarias y de regularizar las propiedades, eliminando sus anteriores tareas de constructor o coordinador de construcción, y las de titulación de la propiedad; asimismo abandonó la dotación de servicios públicos y los permisos de construcción quedaron en manos de las autoridades municipales.

El 30 de mayo de 2005 se decretó la creación del Instituto del Patrimonio Inmobiliario del Estado de Quintana Roo (IPAE), organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, cuya función es administrar, conservar y enajenar los bienes del Estado, así como "*la administración y disposición de las reservas territoriales para orientar la política inmobiliaria del Estado y coadyuvar al desarrollo urbano, económico y turístico de la entidad*". Con su creación, quedaron en su dominio las propiedades inmobiliarias públicas y privadas del estado y el Fideicomiso de la Caleta Xel-Ha. El objetivo del IPAE es tener un registro que permita dimensionar el capital inmobiliario estatal de manera confiable y así "*instrumentar una política inmobiliaria estatal sustentable a través de la orientación del mercado de tierras para el desarrollo urbano, económico y turís-*

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tico" (IPAE, 2013). Con ello las atribuciones del INVIQROO se dividieron entre el INFOVIR y el IPAE.

Si el INVIQRO había mantenido una política activa, durante los primeros años del siglo XXI, su sustituto, el INFOVIR, se volvió una institución menos visible en los desarrollos habitacionales y en general en la vivienda de la entidad. Sin embargo, tuvo que enfrentar los problemas de las malas administraciones pasadas que empezaron a hacerse más evidentes. Así, el INFONAVIT se convirtió en la instancia rectora, por lo menos en cuanto a los créditos de vivienda en el estado; situación que tuvo como efecto el debilitamiento del INFOVIR, y sus funciones se redujeron al otorgamiento de créditos a los empleados del gobierno con salarios bajos —como por ejemplo policías—, a dotar de tierras a las inmobiliarias y a regularizar la propiedad.

Uno de los mayores problemas que enfrentó el INFONAVIT en la entidad fue el de la cartera vencida, así como la mala calidad y gran cantidad de viviendas heredado del INVIQROO, pues argumentando la necesidad y el rezago en materia de vivienda popular, se habían autorizado créditos muy bajos que sólo alcanzan para casas muy pequeñas. El INFOVIR empezó a entregar las tierras a las desarrolladoras inmobiliarias en lugares cada vez más alejados de los centros de trabajo, y sin servicios públicos como transporte o alumbrado público. Con ello la vivienda para los trabajadores se fue pauperizando y se trasladó a la periferia. Al parecer, las desarrolladoras inmobiliarias tuvieron un importante papel en la planeación urbana —o más bien su ausencia— en Playa del Carmen. Debido a la especulación y la gran demanda de vivienda, los créditos se volvieron relativamente caros (entre 6 y 11% de interés), con montos insuficientes (en promedio unos 130 mil pesos) para una vivienda reducida (apenas 30 metros cuadrados), lo que ha detonado graves problemas sociales, entre ellos el hacinamiento. Como se advierte en una nota periodística, el INFOVIR "diseña programas enfocados a beneficiar a las constructoras y no a los trabajadores" (NQR, 2013).

Los casos de corrupción de las desarrolladoras inmobiliarias son numerosos, desde las quebradas financieramente (Grupo CAME, Casas GEO, Grupo HOMEX) y la desaparición de los dueños con proyectos inconclusos, hasta contratos altamente especulativos como el de Desarrollos Industriales DMS (Grupo Domos) (Noticaribe, 2010). Muchas veces, los mismos funcionarios públicos fueron irresponsables e incurrieron en prácticas evidentemente corruptas; un caso documentado fue el del propietario de una inmobiliaria que administraba, al mismo tiempo

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que laboraba en el INVIQROO, que comercializó terrenos en Tulum y Playa del Carmen (InfoRural, 2008 y *Contralínea*, 2006). También estuvo involucrado en un fraude con la venta de tierras a una constructora a precios por debajo de su valor comercial en la capital del estado, entre 15 y 62 pesos el m^2, mismos que se comercializaban en 680. La tierra —67 mil m^2— serviría para desarrollos económicos, pero después de 10 años aún no se han realizado (Por Esto, 2010).

Pero no fue la corrupción de las instituciones, ni la casi ausencia de bancos de tierras en zonas urbanas, ni la ineficiencia del INVIQROO o del propio INFOVIR lo que determinó el destino final de esta última, sino el endeudamiento de la entidad. Según la restructuración administrativa estatal, el INFOVIR se fusionó con la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDUVI), para supuestamente eliminar las redes políticas y familiares tejidas desde las instituciones encargadas de la vivienda en el Estado de Quintana Roo.

La importancia de las diversas instancias de vivienda en la entidad es tal, que han funcionado como trampolín político para algunos de sus funcionarios. Joaquín Hendricks Díaz fue miembro del Consejo Consultivo del INFOVIR y luego gobernador, igual que Félix Arturo González Canto, quien trabajó en la administración de 1993-1999 y luego fue gobernador del estado. Historias similares tienen otros funcionarios que tras su paso en estas instituciones de vivienda luego fueron presidentes del municipio de Othón P. Blanco. Podemos afirmar que se trata de una elite política que por más de 30 años ha laborado en la estructura estatal inmobiliaria desde la función pública y también desde el mercado.

Conclusiones

Los institutos estatales de vivienda en Quintana Roo fueron organismos públicos que adquirieron un carácter local debido al desarrollo turístico e inmobiliario en la entidad, una coyuntura irrepetible en México. Sus cambios organizacionales y de atribuciones también reflejan las difusas líneas entre lo público y lo privado en México, de una suprainstitución como el INVIQROO, que cubría la entrega de tierras, cesión de derechos, regulación y tenencia de la tierra, dotación de servicios y banco de tierras, se pasó al INFOVIR con atribuciones acotadas, la de ser mediador entre la dotación de vivienda a la población y el mercado inmobiliario.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Tanto el INVIQROO como el INFOVIR tuvieron un papel preponderante en la colonización del territorio, en la construcción de la vivienda popular para los trabajadores de la industria turística y en la urbanización actual en la zona norte del estado. Asimismo, la ocupación territorial de Quintana Roo se debe en buena medida a estas instituciones estatales, sin embargo la poca planeación de sus políticas públicas de vivienda, la laxitud en las entregas de lotes y créditos, los compromisos incumplidos —como la dotación de servicios básicos— y el clientelismo provocaron la especulación inmobiliaria que caracteriza actualmente a la entidad.

El INVIQROO fue el principal impulsor del desarrollo habitacional por medio de lotes en la entidad; su sucesor, el INFOVIR, fue el gran impulsor de empresas privadas del ramo inmobiliario. Ambas instituciones fueron usadas con fines clientelares y como trampolines para cargos públicos y negocios privados. En ambos casos, es evidente su carácter híbrido, pues permiten reproducir y enriquecer a la clase política, misma que logra mantenerse entre dos aguas, el servicio público y el mercado.

Referencias

Anda Gutiérrez, C. 1986. *Tres casos vivos: selva, vivienda, comunicación*. México: Ediciones del Autor.

Barajas Montes de Oca, S. 1997. "Decreto de reformas y adiciones a la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores". *Anuario Jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Serie.

Campos Cámara, B. 2007. *Procesos de urbanización y turismo en Playa del Carmen, Quintana Roo*. Chetumal: Plaza y Valdés-Universidad de Quintana Roo.

Contralínea. 2006. "Mega fraude de Hendricks". *Contralínea*. México, junio. Disponible en www.quintanaroo.contralinea.com.mx/archivo/2006/junio/index.htm

Diario de Quintana Roo (DQR). 1987a. "Otorgan lotes para más de 150 trabajadores del mar". *Diario de Quintana Roo*. México, 7 de mayo, 1.

_____. 1987b. "INVIQROO no cuenta con suelo urbano para resolver problema de la Casa del Maestro". *Diario de Quintana Roo*. México, 16 de mayo.

_____. 1987c. "Notificación INVIQROO". *Diario de Quintana Roo*. México, 28 de mayo.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

_____. 1987d. "Delegado de INVIQROO en B. Juárez anuncia una inversión de 33 mil millones de pesos para solucionar problema de vivienda en Cancún". *Diario de Quintana Roo*. México, 30 de mayo.
_____. 1987e. "Continúa malestar de colonos de San Miguel Cozumel contra INVIQROO". *Diario de Quintana Roo*. México, 31 de agosto.
_____. 1988. "Convocatoria para obras de urbanización, alcantarillado sanitario, electrificación". *Diario de Quintana Roo*. México, 26 de agosto.
_____. 1990a. "Entrega INVIQROO a fin de año 1 000 predios en Chetumal". *Diario de Quintana Roo*. México, 25 de marzo.
_____. 1990b. "Expropia el INVIQROO terrenos en el Ejido Alfredo Bonfil". *Diario de Quintana Roo*. México, 28 de marzo.
_____. 1991. "Rezago de 4 363 solicitudes de vivienda". *Diario de Quintana Roo*. México, 28 de octubre.
_____. 1993a. "Frenado por un litigio territorial el desarrollo de Playa del Carmen". *Diario de Quintana Roo*. México, 3 de septiembre.
_____. 1993b."Inician demanda contra INVIQROO colonos de Isla Mujeres". *Diario de Quintana Roo*. México, 31 de diciembre.
_____. 1994a. "Desde hace 10 años Playense solicitó terreno a INVIQROO y no lo ha obtenido". *Diario de Quintana Roo*. México, 11 de febrero.
_____. 1994b. "Piden reducción de pagos. Han integrado 108 documentos de colonos del fraccionamiento La Gloria". *Diario de Quintana Roo*. México, 11 de febrero.
El Crítico. 2009. "Por fin habla Gina Patricia de las tierras que entregó". *El Crítico*. México, febrero [disponible en http://elcritico.com.mx/critico222/pag3.html].
Fort, O. 1979. *La colonización ejidal en Quintana Roo, estudio de caso*. México: Instituto Nacional Indigenista.
Gobierno del Estado de Quintana Roo. 2013. "Entregan títulos de propiedad a familias en la Colonia Colosio". 17 de diciembre.
Gutiérrez Salazar, S. 1983. "Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Sección Tribuna. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM [disponible en *www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/12/trb/trb3.pdf*>].
INEGI. 2010a. "Sistema de cuentas nacionales de México. PIB por entidad federativa 2005-2009". México.
_____. 2010b. "Censo General de Población y Vivienda". México.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

_____. 2012. "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Estado de Quintana Roo. Segundo Trimestre". México [disponible en http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2012/Agosto/comunica22.pdf].

InfoRural. 2008. "Negocio millonario con tierras", Centro de documentación de la SAGARPA. México, 28 de mayo [disponible en www.inforural.com.mx/spip.php?article25879].

INFOVIR. 2013. Página web del Instituto de Fomento a la Vivienda de Quintana Roo [disponible en www.infovirqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=25:historia-del-infovir&catid=21:misionvision-y-otros&Itemid=89] (fecha de acceso 22 de mayo del 2013).

IPAE. 2013. Página web del Instituto de Patrimonio inmobiliario del Estado [disponible en http://www.ipae.gob.mx/sitio/index.php].

Laguna Coral, M. 2009. *Las desigualdades territoriales y el desarrollo del Estado de Quintana Roo México*. Chetumal: Plaza y Valdés-Universidad de Quintana Roo.

Noticaribe. 2010. "Investigará contraloría venta de terrenos a Grupo Domos". *Noticaribe*. México, 7 de septiembre.

NQR. 2008. "Pepe Tigre: una historia interesante". 2008. *Novedades de Quintana Roo*. México, 28 de mayo [disponible en www.novenet.com.mx/voces.php?id=101459].

_____. 2013."INFONAVIT, verdugo de la clase obrera". 2013. *Novedades de Quintana Roo*. México, 1 de mayo.

Por Esto. 2010. "Desaparecidos, expedientes de leoninas transacciones". *Por Esto*. México, 18 de agosto [disponible en http://www.poresto.net/ver_nota.php?zona=qroo&idSeccion=3&idTitulo=37928].

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Dinámicas y evolución de las compañías petroleras latinoamericanas*

△

Isabelle Rousseau

Introducción

Si bien las compañías petroleras estatales comparten una serie de rasgos comunes, su estructura organizacional y el arreglo institucional de la industria suelen diferir mucho de un país a otro, de una empresa a otra. Esta constatación nos encamina a examinar los factores que explican esta heterogeneidad. La hipótesis que vamos a desarrollar aquí es que, si bien varios parámetros —como la geología por ejemplo— juegan un papel que no se puede soslayar, sin embargo el rol que el Estado (gobierno) ha jugado en la creación y el desarrollo de la industria de los hidrocarburos, así como el tipo de instituciones que ha querido, podido o sabido construir para enmarcar este sector sigue siendo fundamental. En efecto, el rol que los principales actores —en particular el propietario (Estado/Gobierno) y el operador (empresa estatal)— han desempeñado en el momento de la nacionalización va a influir fuertemente en la evolución posterior de esta industria; de manera específica, las olas de liberalización y de renacionalización a finales del siglo XX y a inicios del XXI, no van a tener ni la misma dimensión ni presentar las mismas modalidades.[1] Para ilustrar esta afirmación procederemos a hacer un paralelismo entre México y Venezuela —los dos principales países petroleros en América Latina— para examinar

* Agradezco el apoyo de América Quetzalli Vera Balanzario, tesista de licenciatura en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y asistente de investigación del proyecto Conacyt "La industria petrolera mexicana: hacia un buen gobierno de Petróleos Mexicanos (PEMEX)" bajo la responsabilidad de la autora.

[1] Por supuesto, no desconocemos la importancia de factores tales como la geología, la cantidad y calidad de las reservas; el régimen político, la estructura legal de la propiedad de los recursos mineros; el nivel de dependencia de una nación hacia la renta petrolera; o la influencia del contexto internacional y la pertenencia o no a organismos internacionales tales como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o la Agencia Internacional de Energía (AIE).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

la naturaleza y el peso de la nacionalización en la construcción y evolución de ambas industrias.

En un primer momento examinaremos la manera en que cada país va a construir su propia industria petrolera, dotándola de una compañía estatal en el momento de la nacionalización; asimismo subrayaremos las diferencias que existen en el proceso de nacionalización de ambos países. Luego analizaremos con mayor detenimiento la evolución de las compañías estatales y de la política petrolera en ambos casos, desde el decenio de 1980 hasta la fecha, en aras de ver el peso del proceso de nacionalización en la dinámica de esta evolución.

La construcción y evolución de las empresas petroleras a partir de la nacionalización

Indudablemente, la historia de los inicios de la industria petrolera fue similar en ambos casos: los yacimientos estuvieron bajo el control de grandes consorcios y los países tuvieron que aprender su papel de propietario de los recursos (cómo fiscalizar la producción, adquirir *know how*, etc.) (Rousseau, 2012: 3). Sin embargo, el acto de nacionalización fue radicalmente opuesto. México fue el primer país en el nivel internacional en tomar el estandarte de la nacionalización, mientras Venezuela lo hizo de manera muy tardía. En efecto, en México, aunque formalmente la Constitución de 1917 había restituido a la Nación los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo, habría que esperar hasta el 18 de marzo de 1938 —cuando el presidente Lázaro Cárdenas declaró el acta de expropiación— para que los principios inscritos en la Carta Magna se cumplieran (Gilly, 2001: 38). Allí la expropiación petrolera representó un acto de ruptura total realizada sin previo aviso ante la estupefacción tanto de las compañías como del gobierno americano; esto tendría consecuencias importantes para el desarrollo futuro de la industria (Knight, 1986). En cambio, la expropiación y la nacionalización venezolanas fueron actos discutidos con anterioridad y ampliamente consensuados entre el gobierno y los partidos políticos (Silva, 2006). Es más, es muy probable que las compañías extranjeras hayan sido consultadas de manera informal. Aquélla, proclamada el 29 de agosto de 1975, entró en vigor el 1 de enero de 1976. Por otro lado, el aislamiento que sufrió México en el mercado petrolero internacional contrastaba con la posición privilegiada que Venezuela ocupaba: era

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

uno de los principales exportadores de crudo en el mundo y, además, era miembro fundador del poderoso cartel de la OPEP.[2]

A partir de la nacionalización, tanto México como Venezuela debieron forjar su propia industria y demostrar al mundo —y a ellos mismos— que eran capaces de administrar con éxito sus recursos (Rousseau, 2012: 12). Petróleos Mexicanos (PEMEX) fue creada el 7 de junio de 1938, enfrentándose al boicot de las compañías internacionales expropiadas y del gobierno americano. En Venezuela se creó Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), un *holding* compuesto de varias filiales que conservaron la cultura empresarial de las compañías expropiadas (Exxon y Shell, principalmente) en aras de preservar el funcionamiento eficaz de la industria petrolera anterior (Coronel, 1983: 77). La construcción organizacional de ambas empresas e industrias guarda una relación estrecha con la historia de una expropiación que encierra los desafíos que tendrá que encarar cada industria. Así, aislada después de la expropiación, PEMEX necesitaría más de diez años para empezar a sobrellevar el retraso que significó el retiro de todas las compañías extranjeras, así como la ausencia de *expertise*. Además, desde el inicio PEMEX fue concebida "al servicio de la Patria": un soporte para el régimen político y el proceso industrial posrevolucionario (alimentando la industria y el consumo interno de hidrocarburos en detrimento de la exportación). En cambio, PDVSA se erigió en continuidad con la excelencia de la gestión y la calidad técnica anterior a la nacionalización y fue alejada de la política (Boue, 1993; Coronel, 1983; Mares, 2011). Se buscaba que PDVSA fuera concentrada en su *core business* —producir y exportar lo más posible— para maximizar las ganancias y la renta petrolera.

El alza importante de los precios petroleros durante la década de 1970 (los dos choques petroleros) impactó de manera distinta en cada país. Mientras PEMEX se convirtió en poco tiempo en una importante empresa productora y exportadora de crudo, PDVSA empezó a adquirir rasgos burocráticos inexistentes durante los primeros años, y la política empezó a jugar un papel proscrito en el momento de su creación (Boue, 1993; Coronel, 1983). Sin embargo, estas modificaciones no afectaron la estructura organizacional de las dos empresas estatales. PEMEX siguió siendo un monopolio de Estado con estructura vertical,

[2] El aislamiento había empezado con la promulgación de la Constitución de 1917 y la amenaza que podía constituir a futuro para los intereses extranjeros y, luego, con la radicalidad del acto expropiador en 1938.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

sin autonomía financiera ni de gestión, y el Sindicato, enriquecido por la bonanza, fue un apoyo sólido de la nueva política. Por su parte, en Venezuela, es cierto que los sectores nacionalistas[3] se fortalecieron con la llegada de Luis Herrera Campíns en 1978 a la presidencia y que PDVSA fue utilizada para promover el desarrollo del país y la estabilidad social. Sin embargo, la organización del *holding* no sufrió ningún cambio fundamental.

Este recorrido muy sintético de la evolución de las dos empresas estatales subraya la importancia del sendero de la dependencia (*path dependence*) que imprimió el proceso nacionalizador sobre el futuro de las empresas. PEMEX nació como un ente al servicio del ejecutivo; aun con la bonanza petrolera y el giro de 180 grados en la política petrolera (apertura al mercado exterior mediante una nueva política exportadora), la relación de total dependencia de la compañía hacia el Estado mexicano no varió ni un ápice. En cambio, aun cuando PDVSA perdió algo de autonomía a inicios del decenio de 1980 conservó su sello internacional (*know how,* cultura empresarial, etc.).

¿Hasta qué punto estas trayectorias se asentarían durante los años posteriores?

Los años de la apertura petrolera

En la década de 1980, la industria petrolera latinoamericana fue afectada por dos acontecimientos: 1) el surgimiento y la expansión de las políticas neoliberales en todo el continente (Consenso de Washington) como respuesta al endeudamiento público gigantesco de la mayor parte de las naciones de esta región; 2) las mutaciones profundas que impactaron el sector petrolero en el nivel mundial (fusiones-adquisiciones de gran escala). Por ello, las compañías petroleras latinoamericanas se vieron obligadas a adoptar nuevas estructuras organizacionales en aras de ser más flexibles y aumentar su competitividad (Rousseau, 2012: 4). Sin embargo, las políticas de apertura y de privatización de la industria petrolera siguieron un camino distinto de las que conocieron otros sectores de la economía. Además, el proceso de apertura fue heterogéneo:

[3] Tales como el Ministerio de Energía y Minas, el Movimiento al Socialismo (MAS), partido de izquierda, para quien la nacionalización había sido demasiado pacífica, e individuos como Juan Pablo Pérez Alfonzo, exministro de energía fundador de la OPEP.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

en algunos países, la apertura del sector fue brutal, en otros, moderada y, en pocos casos, el *statu quo* siguió imperando. Los ejemplos de México y Venezuela representan en este sentido dos casos ejemplares.

México: La reorganización administrativa de PEMEX

En el caso de México, el peso de la historia, del sistema político y el marco jurídico, así como la simbología asociada al proceso de nacionalización, representaron limitantes importantes para definir las estrategias de transformación de la industria petrolera. Por ello, la pregunta que se hicieron los tomadores de decisiones en este sector fue la siguiente: ¿Cómo transformar a PEMEX en una empresa competitiva, más comprometida con la modernización y la internacionalización de la economía del país, sin quebrantar los principios clave de la Constitución ni poner en duda la concepción —aun presente— de soberanía nacional? ¿Cómo promover la mutación de PEMEX para que deje de ser un ente público protegido y devenga una empresa petrolera que capitalice ganancias, ocupe un lugar en la competencia mundial sin olvidar su compromiso social como empresa de Estado?

La reorganización administrativa de la empresa fue una de las principales respuestas que ofreció el equipo gubernamental a estos interrogantes. El proceso de transformación organizacional no se dio de golpe. En un primer momento —de 1982 a 1988— el gobierno presidido por Miguel de la Madrid encaró una crisis de dimensiones gigantescas, resultado de la política petrolera del sexenio anterior. Se buscó entonces disminuir los costos financieros de la época conocida como la "administración de la abundancia". La urgencia de la crisis obligó al nuevo equipo a concentrarse en el problema financiero y a dejar para un momento ulterior la reforma organizacional. Apoyándose en un programa económico de austeridad, la administración de De la Madrid revisó severamente la gestión anterior. Decidió promover las exportaciones no petroleras y construir un "Nuevo PEMEX", sometido a un ajuste económico riguroso y, en menor medida, a cambios administrativos (Rousseau, 2007: 38). Para sanear las finanzas de PEMEX, se redujo drásticamente el presupuesto, afectando la inversión petrolera; por otro lado, PEMEX fue utilizada con mayor fuerza que antes como la caja chica de la hacienda pública. La creciente carga fiscal a la cual fue sometida la paraestatal tuvo consecuencias nefastas sobre la capacidad

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de la empresa para responder a las necesidades futuras de energía y para asumir las inversiones de producción de corto, mediano y largo plazo. Paralelamente, la reducción de las exportaciones combinada con la caída drástica de los precios internacionales afectaron fuertemente las aportaciones de divisas. Al final del sexenio de Miguel de la Madrid, el petróleo, como bien de exportación, había dejado de ser la base del crecimiento económico. En cambio la renta proveniente de los hidrocarburos se convirtió en uno de los principales instrumentos para financiar la deuda externa y el gasto público. Sin embargo, estas nuevas políticas no se tradujeron por modificaciones profundas en la organización de la empresa y de la industria petrolera. Al contrario, el gobierno reforzó su control sobre PEMEX: así, se creó un comité de comercio exterior del petróleo para analizar la política de comercialización de la empresa y evitar que dependiera solamente de PEMEX (Morales *et al*., 1988).

Hubo que esperar la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) para que la cuestión organizacional regresara al centro de atención. La petrolera nacional fue objeto de numerosos debates: se enfrentaron diferentes visiones sobre su reestructuración, desde el *statu quo* hasta la privatización, para concluir finalmente a favor de la opción intermedia. La reestructuración de PEMEX mediante cuatro subsidiarias tuvo a bien concentrar la empresa sobre sus actividades básicas (la exploración y producción de hidrocarburos, el "*core business*") en detrimento de las actividades de transformación industrial. Se trató de encaminar la empresa a deslindarse de actividades ajenas a la industria petrolera (construcción, ingeniería y otras actividades de servicios y logística) en aras de subcontratarlos. Es de subrayar que la privatización de actividades periféricas cuyo valor estratégico y político era una decisión muy diferente a la venta —parcial o total— de los activos principales.[4] La división en subsidiarias descentralizó una organización que había sido integrada verticalmente: se asignó a cada filial sus propias responsabilidades (en lo financiero, patrimonial, legal, etc.) para identificar las entidades con ganancias de las deficitarias.[5]

[4] La reforma de 1992 dividió PEMEX en un "corporativo" y cuatro filiales, e inauguró una gestión basada sobre las líneas de negocio.

[5] Cada una tuvo su propio Consejo de Administración; un departamento central estratégico se encargaba de la coordinación; debía supervisar las actividades de las filiales y tenía su propio Consejo de Directores.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Esta reestructuración se plasmó en la Ley Orgánica de Pemex y de sus filiales en julio de 1992. Nuevas herramientas tales como los costos de transacción y los costos de oportunidades fueron introducidas para regular las relaciones comerciales entre las filiales (precios intra-organismos). En otras palabras, se trataba de simular la formación de un mercado en el seno de una empresa que había conservado su estatus de monopolio (Rousseau, 2007). Paralelamente, se creó una empresa pública dotada de personalidad jurídica propia —PEMEX Comercio Internacional, S.A. de C.V. (PMI)— para comercializar los productos petroleros mexicanos.[6] PMI representaba un centro piloto que debía inaugurar un nuevo estilo de gestión y promover una cultura empresarial diferente a partir de una organización en Profit Centers, basados en relaciones horizontales entre las diferentes categorías de personal carente de toda organización sindical. En 1995, se echó a andar la nueva reglamentación y nuevas instituciones que tenían a bien introducir normas de mercado. En particular, se ampliaron las facultades de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) encargada de los segmentos abiertos a la inversión privada en la industria del gas natural.[7] Con este fin, los precios del gas natural se fijaron de acuerdo con los precios del mercado del sur de Texas (el Houston Ship Channel). Asimismo, se buscó construir un ambiente estable para alentar la inversión privada.

Reforma de gran calado en su tiempo, fue ideada por economistas que buscaban promover una forma substituta de competencia para evitar proteger entidades ineficaces y responsabilizar los diferentes entes. Sin embargo, esta reestructuración no tocó ninguna pieza fundamental del tablero heredado de la expropiación y de la nacionalización de la industria petrolera: ni el monopolio estatal ni el poder del sindicato sobre la empresa ni la dependencia de PEMEX *vis-à-vis* el gobierno (Ejecutivo o Secretaría de Hacienda). Sin embargo, estos cambios no dejaron de constituir un esfuerzo notable de apertura y transformación.

[6] Debía encarar la volatilidad del mercado petrolero internacional y optimizar las utilidades derivadas de las transacciones comerciales en todos los niveles —producción, refinación y distribución.

[7] Establecieron dos tipos de reglamentos: 1) Reglas generales idénticas a todos los sectores para controlar ciertas funciones administrativas (compras, contrataciones, adquisiciones) y vigilar el comportamiento de los funcionarios (Ley Federal de Competencia Económica, LFCE, y la Comisión Federal de Competencia, CFC. 2) Reglas específicas, propias a la industria, para regular el funcionamiento del mercado (la Ley de Gas natural, la CRE).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Venezuela: la apertura petrolera (1989-1998)

Las premisas de la apertura: la internacionalización de la refinación

En Venezuela la nacionalización marcó el inicio de una relación conflictiva entre los dirigentes de PDVSA y el Estado (representado por el Ministerio de Energía y Minas). Si en un inicio PDVSA gozaba de una autonomía casi plena, con la crisis asociada a la caída de los precios internacionales del crudo, el gobierno de Herrera Campins (1979-1984) empezó a intervenir en las áreas de competencia de la empresa, restándole autonomía financiera e imponiéndole una creciente responsabilidad para promover el desarrollo del país y la estabilidad social. La industria se volvió menos competitiva y, en particular, la subvención de los productos petroleros en el mercado interno provocó grandes pérdidas, a duras penas compensadas por las ganancias oriundas de la exportación: en 1983, el ingreso neto de PDVSA fue inferior al de 1977. En aras de recuperar cierto espacio de maniobra y colocar en el mercado su crudo pesado, los dirigentes de PDVSA iniciaron una estrategia de expansión internacional para recuperar la autonomía financiera y operativa de la compañía nacional. Desarrollaron una parte de la refinación fuera del territorio nacional[8] para lo cual PDVSA creó una nueva entidad que reagrupó el conjunto de filiales ubicadas en el exterior. El gobierno cerró los ojos ante la necesidad de estabilizar los ingresos públicos, afectados por los sobresaltos de los precios internacionales del petróleo. Por su lado, PDVSA recuperó parte de su autonomía operativa, desarrolló su capacidad de refinación, aseguró mercados al exterior para su crudo pesado y ganó activos que el gobierno no podía controlar. En cambio, creó una dependencia con sus socios extranjeros y los consumidores internacionales. Esto propició una relación de fuerzas entre las filiales *upstream* y *downstream*. Por su lado, la facción nacionalista se inconformó al considerar que PDVSA se había excedido en sus funciones. La internacionalización del *downstream* (refinería) constituyó una primera etapa dando paso, en los años noventa, a una ampliación de "la apertura petrolera".

[8] Los *joint ventures* con las refinerías de los mercados más importantes en el nivel internacional se llevaron a cabo en tres etapas.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El gran viraje (1989-1998)

El estado deplorable de la economía venezolana y la caída del precio del crudo (1989) incentivaron los cambios de política petrolera de los años noventa.[9] El gobierno tuvo que acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) que impuso en cambio un plan de ajuste estructural drástico alineado sobre el Consenso de Washington. En este periodo —conocido como el "Gran Viraje"— la industria petrolera también fue reformada en aras de reanimar los indicadores petroleros nacionales: PDVSA elaboró un "Plan de expansión" a mediano plazo para duplicar la producción en diez años (de 1990 a 2000). Para alcanzar estas nuevas metas, se adoptaron varias medidas: aumentar la capacidad de inversión del operador nacional, atrayendo capital privado, nacional e internacional, y reducir sus impuestos. La transformación se realizó de manera gradual, empezando por las actividades del segmento río abajo (*downstream*), así como el gas natural para luego proseguir con el segmento río arriba (*upstream*) de la industria petrolera. El éxito en la implementación de estas nuevas estrategias se debió en parte a la gran continuidad del equipo dirigente de PDVSA, lo cual reforzó la imagen de PDVSA como empresa líder entre las compañías estatales.

La apertura se realizó en varias etapas: inició con el gas natural para evitar tocar la sensibilidad y el patriotismo de los venezolanos (Proyecto Cristóbal Colón). A partir de 1991, se abrió el *upstream* con tres tipos de contratos de asociación, según la naturaleza de los yacimientos: los Contratos Operativos de Asociación (OSA) para los campos marginales; las asociaciones estratégicas, para la Faja del Orinoco (inmensas reservas de crudo extra pesado) y los contratos de riesgo, para los nuevos yacimientos petroleros (Benhassine, 2008). Las compañías internacionales, por su parte exigieron condiciones fiscales ventajosas (exoneración del pago de derechos e impuesto sobre exportaciones de hidrocarburos, así como el pago del impuesto sobre la renta para los yacimientos poco rentables). Estas nuevas reglas fiscales remitían a las que habían existido en 1920 con la Ley de Hidrocarburos de esta época (Benhassine, 2008: 161). Asimismo, pidieron que se respetaran las leyes internacionales para la resolución de diferencias. Paralelamente,

[9] En enero de 1989, cuando Carlos Andrés Pérez obtuvo por segunda ocasión el cargo de Presidente de la República, los principales indicadores económicos y financieros del país estaban por lo más bajo.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

se cambió la fórmula de precios del mercado interno de hidrocarburos para acercarles a los de exportación y se privatizó parcialmente PEQUIVEN (la filial petroquímica) y la industria del gas natural, estableciendo una nueva regulación.

Para llevar a cabo esta apertura, se utilizó el famoso artículo 5 de la Ley de nacionalización de 1975 que dejaba una puerta abierta para hacer asociaciones con terceros en caso de ser necesario (Benhassine, 2008). Los dirigentes de PDVSA, pasando por alto al Congreso, sometieron los contratos de asociación a la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la República, recurriendo a expertos y juristas para calificar como auténticos contratos de servicios, contratos que no lo eran realmente (1991). Esta política de apertura bastante radical permitió un aumento sustancial en el nivel de las reservas y la producción petrolera doméstica (de 1.6 mmbd a 3.5 mmbd, entre 1989 y 1998).[10] No obstante, al mismo tiempo, los gastos se duplicaron (de 3 a 6 mil millones de dólares) mientras que la producción aumentaba solamente de 50%. La Política de Apertura Petrolera reforzó el rol y la influencia política de los dirigentes de PDVSA en detrimento de la autoridad del Ministerio de Energía y Minas.[11]

Los años 2000: el nuevo nacionalismo petrolero

Al inicio del siglo XXI, los gobiernos de izquierda cobraron fuerza en varios países de América Latina: Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua. Se trataba de contrarrestar los efectos negativos vinculados con la oleada de "neoliberalismo" de la década precedente. El alto precio del crudo, a partir de 2002 incentivó a los países productores de crudo (y de gas) —cuyas economías descansaban en una gran proporción en los ingresos petroleros— a recuperar el control sobre sus recursos nacionales. Empezaron a imponer condiciones a las compañías extranjeras para su acceso a los recursos mineros (*upstream*) y, de manera paralela, aumentaron su participación

[10] 25% del total de la producción provenía de inversionistas privados asociados a PDVSA.

[11] En un contexto político y económico inestable, PDVSA se convirtió en un símbolo nacional. Su capacidad para crear ingresos fue objeto de orgullo nacional y una especie de salvavidas (*cf.* Mares, 2011: 40). Nuestras múltiples entrevistas (diciembre 2009 y septiembre 2011) hacen énfasis en el hecho de que el Ministerio perdió todo su personal competente, atraído por los altos salarios ofrecidos por PDVSA y el prestigio de la empresa.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

en el capital de este segmento de la industria.[12] No obstante, las modalidades de este proceso difirieron mucho entre un país y otro: Brasil y Venezuela son un ejemplo perfecto de aquello. Otro grupo de países —más pequeño— tuvo un viraje hacia la derecha (México y Colombia, principalmente). Allí también la reorganización del sector energético fue disimilar. Mientras Colombia abrió fuertemente su industria petrolera, en México, por el contrario, los intentos de los gobiernos de derecha por modernizar de forma eficaz a PEMEX fueron limitadas por las protestas vigorosas del ala nacionalista.

En el caso de PEMEX y PDVSA, ¿Cómo impactó en sus formas organizacionales?

Las manifestaciones del nacionalismo renovado en la industria petrolera en México

Contrario a muchos países latinoamericanos, durante la década de 2000, gobiernos de derecha oriundos del Partido Acción Nacional (PAN) tomaron el mando, desplazando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 75 años de gobierno.[13] Lejos de estar influidas por el "nuevo nacionalismo petrolero", las dos administraciones panistas intentaron implementar reformas para modernizar una industria que daba signos inquietantes de declive. Por razones políticas, los principales obstáculos que surgieron provinieron de la existencia de "un gobierno dividido", en el que ninguna fuerza partidista logrará imponerse para poder aprobar los cambios a la Constitución indispensables si se quería reformar a plenitud este sector (Rousseau, 2007).

La administración de Vicente Fox (2000-2006) no logró su cometido. El nuevo presidente quiso dar un sesgo empresarial a la paraestatal, nombrando como director general de PEMEX a Raúl Muñoz Leos —presidente exitoso de Dupont-México— y proponiendo (sin éxito) a cuatro empresarios prestigiosos como miembros del Consejo administrativo de PEMEX para aportar criterios técnicos en el proceso decisional. Sin dejar de reconocer los alcances de la reforma organizacional de 1992, el nuevo equipo criticó la división en subsidiarias de PEMEX, proponiendo

[12] Este movimiento es diferente de una "expropiación" de *todos* los activos de las compañías existentes.

[13] El PAN es un partido liberal en lo económico y de tipo "demócrata-cristiano". Por lo tanto, tiende a ser favorable a los empresarios, la iglesia católica y los americanos.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

la reintegración de la empresa —propuesta que fracasó. Muchas otras intenciones tampoco tuvieron éxito: desarrollar la participación de las empresas nacionales en los recursos petroleros (proyecto Fénix), una mejor interacción entre PEMEX y las compañías privadas nacionales del sector de la construcción y de bienes de capital, etc.[14] En materia de contratos, para darle la vuelta a los limitantes constitucionales se creó una figura nueva: los contratos de servicios múltiples. Recibieron múltiples críticas y no tuvieron el impacto que se deseaba. Finalmente, desde sus inicios, en aras de obtener algún tipo de ganancia financiera, la nueva administración de PEMEX trató de impulsar una revisión del régimen fiscal al que estaba sujeta. Esto fue una de las pocas reformas que logró imponerse. Sin embargo, producto de una concertación de último momento, la reforma al régimen fiscal de PEMEX quedó muy limitada en su alcance y mostró rápidamente sus insuficiencias.

En total, los cambios fueron mínimos a pesar de los anuncios prometedores del gobierno. Paralelamente, a partir de 2004 el mega yacimiento —Cantarell— alcanzó su zenit.[15] Rápidamente, ante la sorpresa general, el descenso de su producción fue mucho más brutal de lo previsto, lo cual representó una gran amenaza para un país cuyas finanzas públicas descansaban en buena parte sobre la renta petrolera (33% en promedio de los ingresos fiscales de la Nación provenían de PEMEX). Este riesgo impregnó la hechura de la política energética del presidente Felipe Calderón (2006-2012).

Una reforma petrolera timorata (2008)

Si bien la industria petrolera mexicana había acumulado rezagos de diversa índole desde hace tiempo, el descenso en la producción de crudo fue el incentivo principal que conminó el nuevo gobierno a promover una reforma petrolera. Las principales fuerzas políticas tenían puntos de

[14] El proyecto Fénix tenía a bien construir dos nuevos complejos petroquímicos de gran tamaño —en Coatzacoalcos (Veracruz) y en Altamira (Tamaulipas)—, vía una coinversión entre el sector privado y PEMEX. Por su parte, los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) se concibieron para atraer a las grandes compañías y no a las pequeñas; a diferencia de las *Joint ventures*, no favorecían la formación de personal mexicano. En otros términos no buscaban propiciar el desarrollo de la industria nacional.

[15] En 2004, producía las dos terceras partes del crudo mexicano; es decir 2.2 mmbd sobre una producción total de 3.4 mmbd.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

vista divergentes sobre el papel del Estado/gobierno en relación con la gestión de los recursos extraídos de los hidrocarburos, así como el papel de la inversión privada para volver a dinamizar el sector. Sin embargo, todos estaban convencidos de la necesidad de dejar de manejar a PEMEX como un brazo de la administración pública federal. Para las fuerzas "nacionalistas", el régimen fiscal confiscatorio y el "plan silencioso de privatización" que imperaban desde inicios de los ochenta eran las causas reales de los problemas que tenía PEMEX. Del otro lado, el PAN y una gran parte del PRI, aun cuando no descartaban la necesidad de una reforma fiscal, privilegiaban la necesidad de mejorar el gobierno corporativo de PEMEX, así como el arreglo institucional de la industria. En este difícil contexto, el 8 de abril de 2008 el presidente Felipe Calderón presentó cinco proyectos de ley, con el afán de fortalecer PEMEX sin tener que privatizar la empresa. Se adoptaron varias medidas entre las cuales figuran las siguientes: 1. Reforzar el Consejo de administración de la empresa ("consejeros profesionales independientes") y reducir el peso de los representantes del Sindicato. 2. Elevar la capacidad de acción de la Secretaría de Energía (SENER) merced a la creación de un ente regulador (Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH), verdadero brazo técnico de la SENER. 3. En aras de propiciar mayor transparencia y adecuarse a las necesidades de la industria, se modificó la ley de obras públicas y arrendamientos, para casos específicos (estratégicos). 4. Crear un nuevo tipo de contratos "híbridos" —los contratos integrales— para atraer a las compañías privadas. 5. Elaborar un cambio menor al régimen fiscal de PEMEX en aras de reducir los impuestos para yacimientos marginales, poco productivos o de explotación difícil (Rousseau, 2010: 304-340).

Después de un tiempo largo de negociaciones entre las fuerzas partidistas, la iniciativa del Ejecutivo federal fue ratificada con muchas modificaciones. Es cierto que fue la primera reforma que se aprobó desde 1992; sin embargo, no logró eliminar los principales obstáculos al buen funcionamiento de PEMEX —en particular, no le quitó la condición de monopolio de Estado.[16] Por un lado, los contratos integrales no tuvieron el éxito esperado entre los inversionistas privados; por el otro, las nuevas entidades surgidas de la reforma tardaron mucho en empezar a funcionar; por ejemplo, hubo que esperar hasta agosto de

[16] Tampoco fue abordado el tema de las pensiones *("los pasivos laborales")*; y las propuestas de apertura del "*midstream*" (refinación, transporte y la distribución de productos refinados o petroquímicos) no prosperaron.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

2011 para que se oficializaran los "contratos integrales" que se aplicaron primero a los campos maduros que eran los menos productivos. Por su parte, el nuevo regulador (CNH) resultó ser muy pequeño y sin fuerza presupuestal suficiente para supervisar a un monopolio de Estado del tamaño de PEMEX. Finalmente, la dependencia de la paraestatal hacia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se modificó fundamentalmente. En el fondo, la Reforma petrolera de 2008 constituyó un pliego de buenas intenciones. En este contexto, no resulta sorprendente que el presidente Felipe Calderón anunciara —días después de aprobada la reforma— que era necesario promover muy pronto una nueva reforma de los hidrocarburos.

Venezuela: el nuevo nacionalismo bolivariano de los hidrocarburos

La enorme crisis de los partidos (descrédito) que marcó a Venezuela a finales de la década de 1990 condujo al poder al comandante Hugo Chávez —un candidato sin partido— que representaba cambio y esperanza para una parte de la población, cansada del bipartidismo tradicional (AD y COPEI) y sobre todo lastimada, social y económicamente, por el liberalismo excesivo de los años noventa. Rápidamente el nuevo gobierno promulgó una reestatización de la economía, y en particular de la industria petrolera, por su importancia estratégica en la economía del país. Este proceso se llevó en dos tiempos.

De 1999 a 2003: la implementación de un nuevo arreglo institucional

En diciembre de 1999, se adoptó una nueva Constitución "bolivariana" que marcó el inicio de la Quinta República. Por la importancia vital de la renta petrolera (PDVSA era el mayor empleador del país y el crudo aportaba las tres cuartas partes de los ingresos de exportación, la mitad de los recursos fiscales y 33% del PIB), era indispensable controlar a PDVSA si el jefe del gobierno quería asegurar el éxito de su ambicioso programa bolivariano.

Desde su ascenso al poder, Hugo Chávez implementó varios cambios en la política petrolera del país: retomar la disciplina de la OPEP,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

favorecer las actividades con fuerte valor agregado (tales como la refinación y la petroquímica) y promover la exploración, la producción y la comercialización del gas natural, poco desarrolladas a pesar de las muy abundantes reservas de Venezuela.[17] También canceló la apelación a tribunales internacionales para resolver los desacuerdos y modificó el artículo 123 de la Constitución de 1961 en aras de autorizar inversiones nacionales en el crudo (Benhassine, 2010: 219).

Sin embargo, no se excluyó la participación activa de las compañías petroleras privadas en el gas natural. La ley de 2001 fue fiscal y legalmente muy liberal para el gas natural: PDVSA no disponía ni de la experiencia ni de la tecnología adecuada para su explotación. Un nuevo marco reglamentario redefinió el campo de actividades abierto a los inversionistas privados, así como las condiciones de acceso a las rentas petroleras y gaseras, con base en el margen de ganancias, los costos y la experiencia previa de PDVSA. En los casos más complicados, las compañías privadas podían tener la exclusividad (100%) de los proyectos de gas no asociado. Para evitar la aparición de monopolios privados en ciertos segmentos, se creó un ente regulador para el gas —ENAGAS— y se propuso un régimen fiscal más amable que el del crudo. En cambio, para el petróleo la ley de 2001 revocó las tres formas de asociaciones en vigor anteriormente y redefinió las condiciones de operación con terceros. El gobierno propuso la figura de "empresas mixtas": una nueva forma de asociación entre operadores extranjeros y PDVSA, que conservaría al menos el 50.1% del capital social.[18] También fue modificado el régimen fiscal.

La nueva reglamentación de los hidrocarburos, los conflictos internos en PDVSA y el intervencionismo creciente de Hugo Chávez en la gestión de la empresa y de la industria crearon un gran nivel de incertidumbre. El 2 de diciembre de 2002, los trabajadores petroleros proclamaron una huelga ilimitada y suspendieron sus actividades.[19] El

[17] Al promover las actividades con fuerte valor agregado, el nuevo gobierno quiere controlar la totalidad de la cadena petrolera y no concentrarse solamente en la producción de crudo. Entrevista Elogio del Pino, septiembre, 2011.

[18] Estas empresas serán sometidas también al respeto de los tratados internacionales suscritos por el Estado venezolano. En realidad el proceso de "migración" a esta nueva forma de asociación no obtuvo el beneplácito de las compañías privadas, por lo cual el Comandante Chávez en 2006 las obligó a acatar la nueva disposición; se aumentó asimismo la participación de PDVSA (60% como mínimo).

[19] La producción se desplomó (de 3,3 mmbd al día en noviembre 2002 a 700.000 bd en enero de 2003) y la economía del país alcanzó pérdidas estimadas en 7.5 billones de dólares.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

presidente envió al ejército a retomar el control de todos los sitios de producción y refinación. Después de 69 días de huelga se reanudaron las actividades, pero esta crisis aguda reforzó la determinación del jefe del Ejecutivo de controlar todas las facetas de la industria.[20]

La nueva PDVSA

En aras de someter PDVSA, el comandante Chávez reunió bajo un mismo mando a la empresa y al ministerio del Poder Popular para la Energía y las Minas, que confió a Rafael Ramírez Carreño, hombre de su total confianza. Por otro lado reorganizó la estructura interna de PDVSA en divisiones por grandes regiones (Occidente, Oriente y Sur), separándola de la industria del gas, cuya organización era más compleja (Mares, 2012: 31).

Paralelamente, el aumento de los precios del petróleo en el nivel internacional fortaleció la capacidad de acción del nuevo gobierno que se apoyó en PDVSA para desarrollar su política social, económica y diplomática, mediante el famoso Plan "Siembra Petrolera". La empresa absorbió diferentes sectores ajenos a las actividades petroleras, y se crearon abundantes filiales: PDVSA Agrícola, PDVSA Industrial, PDVSA Gas Comunal, PDVSA Naval e incluso PDVAL (alimentación). Por otro lado, la renta petrolera financió numerosas misiones sociales pero estos programas sociales han pesado enormemente sobre las finanzas de la empresa, limitando inversiones productivas y desatendiendo áreas importantes de seguridad industrial.

La política petrolera de Chávez fomentó también una importante diplomacia petrolera. En América Latina se creó un programa de integración energética con los países de la Alternativa Bolivariana. Tres programas cubrieron la totalidad de la zona: Petrosur, Petrocaribe y Petroandina. Su base común consiste en entregar —con facilidades de pago— crudo y productos refinados a precios atractivos para los países del Alba. También han permitido a PDVSA concretar asociaciones con las compañías petroleras nacionales de estos países. Paralelamente, la diplomacia petrolera se ha extendido a países amigos fuera de la región —China e Irán para empezar, además Rusia, Vietnam, España, Portugal, Libia, India, Catar, etc.— con tal de diversificar los mercados y

[20] Despidió a la mitad del personal de la empresa; la compañía desangrada necesitará muchos años antes de levantarse.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

disminuir los riesgos de dependencia hacia el mercado estadounidense (Benhassine, 2010: 340-365).[21]

Hacer un balance de estos cambios es complejo, en gran parte por carecer de una información fiable. La información oficial es bastante distorsionada y no cubre todos los aspectos. La enorme crisis financiera que acecha al país y salió a la luz a partir de inicios del año 2013 (importante devaluación del bolívar) subraya no sólo las dificultades del modelo económico implementado, sino también las dificultades de la empresa petrolera: numerosos problemas de seguridad industrial, mal funcionamiento de las empresas mixtas, reticencias de las empresas extranjeras —compañías internacionales o compañías estatales— para invertir cuando PDVSA no logra cumplir con sus promesas de asumir una participación mayoritaria por un 60% en las nuevas asociaciones, costo de las misiones sociales, y la cooperación con sus vecinos latinos más pobres. Aun cuando el precio del barril haya permanecido elevado, PDVSA no dispone de recursos inagotables. ¡Por primera vez la compañía está endeudada con 30% de su patrimonio!

En conclusión a esta parte, podríamos pensar que el inicio del siglo XXI vino a contradecir la hipótesis implícita que ha guiado este trabajo. En efecto, con la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela, el gobierno venezolano retomó el control de toda la cadena de los hidrocarburos y PDVSA fue dotada de una misión social que excede por mucho sus funciones petroleras. Parecería entonces que ya no está empujada por la dinámica muy especial que le había impreso el proceso de la nacionalización en 1975-1976. Al revés, pareciera que PEMEX se abre poco a poco y se ajusta a esquemas en uso en el medio petrolero en el nivel internacional, aun cuando sea de manera muy lenta. Y las modificaciones de los artículos 27 y 28 constitucional aprobadas a finales del año 2013 parecen confirmar que el sello de la nacionalización ha quedado atrás. Sin embargo las cosas son un tanto más complejas.

Conclusiones

Antes que nada es de recordar que tanto PEMEX como PDVSA son empresas de Estado, por lo cual, existe una cierta tensión entre las dos misiones

[21] En efecto, más del 80% de las exportaciones de crudo estaban destinadas a alimentar el mercado de Estados Unidos, razón por la que el gobierno de Chávez decidió diversificar sus importaciones de crudo.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que deben efectuar —una misión nacional y social, por un lado, y una misión comercial por el otro— que coincide con el conflicto latente que existe entre el Ejecutivo (representante de la Nación) y la empresa. Por lo cual, por momentos, tarde o temprano, el Estado buscará someterlas para utilizar la renta petrolera para sus fines políticos y económicos. Los años del decenio de 1970 son ejemplares al respecto: PEMEX perdió total autonomía financiera por la enorme petrolización de las finanzas públicas, y PDVSA vino a ser presa del gobierno venezolano, perdiendo parcialmente su autonomía financiera. Actualmente, la sumisión de PDVSA a los objetivos gubernamentales es otro ejemplo que va en el mismo sentido.

Sin embargo, más allá de estos vaivenes, hay senderos ya trazados que no se pueden fácilmente soslayar. A pesar de todo, PEMEX no se ha transformado en una compañía petrolera liberada de sus múltiples limitantes; no goza de autonomía decisional, financiera y de gestión, por no decir más.[22] PDVSA, por su lado, sigue siendo una compañía ampliamente abierta a las inversiones extranjeras. El equipo de Chávez (y ahora del presidente Nicolás Maduro) muestra tener una actitud mucho más pragmática que esconde tras un discurso muy ideologizado: la nacionalización venezolana nunca ha despedido a los inversionistas extranjeros y PDVSA ha funcionado la mayor parte de su vida siguiendo la lógica y la cultura empresarial de una compañía privada. En cambio, PEMEX nació y se desarrolló lejos de los mercados internacionales de petróleo, bajo la protección del Estado mexicano. Estos *habitus* forjados desde la prima infancia no son fáciles de erradicar. Los años futuros indicaran qué tanto podrían eventualmente evolucionar.

Referencias

Benhassine, A. 2008. "Gouvernance et régulation de l´industrie des hydrocarbures vénézuéliens: une analyse des relations Etat-sociétés pétrolières", Tesis doctoral de Economía, Université Pierre Mendès France-Grenoble II.

[22] Obviamente la reforma a los artículos 27 y 28 constitucional que se aprobó en diciembre de 2013 debería ofrecer cambios importantes en este sentido. Lamentablemente este artículo fue escrito antes de la ratificación de la reforma. Y aún así las transformaciones que podrían acompañar a la reforma no serán visibles antes de varios años. De tal suerte que es imposible realizar una evaluación en este momento.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Benhassine, A. 2010. "La articulación de las dimensiones nacional, regional e internacional de la política petrolera bolivariana". En I. Rosseau (coord.), *América Latina y petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*. México: El Colegio de México.

Boue, J. C. 1993. *Venezuela: the political economy of oil*. Oxford: Oxford University Press/OIES.

Coronel, G. 1983. *The nationalization of the Venezuelan Oil Industry: from technocratic success to political failure*. Lexington, MA: Lexington Books.

Gilly, A. 2001. *El cardenismo: una utopía mexicana*. México: ERA.

Knight, A. 1986. "The politics of the expropriation". En J. Brown, A. Knight (eds.), *The mexican petroleum industry in the twentieth century*. Austin: University of Texas Press.

Mares, D. R. 2011. "Oil policy reform in resource nationalist states: lessons for Mexico". *The future of oil in Mexico*. Study Papers, James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/University of Oxford.

Mares D. y M. Altamirano. 2007. "Venezuela's PDVSA and world energy markets: corporate strategies and political factors determining its behavior and influence". James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/Japan Petroleum Energy Center.

Méndez, J. L. (coord.). 2010. *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, t. XIII. México: El Colegio de México.

Morales, I., C. Escalante y R. Vargas. 1988. *La formación de la política petrolera en México 1970-1986*. Programa de Energéticos, El Colegio de México.

Rousseau, I. 2007. "A la recherche d'une meilleure gouvernance d'entreprise: Petróleos Mexicanos (PEMEX)", *Les Etudes du CERI*, núm. 136.

_____. 2010. "PEMEX y la política petrolera". En J. L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas. Tomo III*. México: El Colegio de México.

_____. 2012. *Les compagnies pétrolières latino américaines peuvent-elles s'affranchir de la nationalisation?* Etudes du CERI, núm. 183, enero.

Silva Calderón, A. 2006. "Trayectoria de la nacionalización petrolera", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, número especial sobre la nacionalización petrolera dirigido por L. E. Lander, vol. 12, núm. 1, enero-abril.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, *ca.* 1950-2010

△

Guillermo Guajardo Soto y Claudia Pech

Introducción

Uno de los capítulos notables de las empresas públicas latinoamericanas ha sido el desarrollo del ciclo completo de la exploración de recursos y su transformación en energía y bienes, como el que han llevado a cabo las petroleras estatales. Para dicha tarea debieron formar un personal científico y tecnológico competente, con capacidades de atender un amplio rango de problemas, empleando un abanico de conocimientos y habilidades en geología, cálculo, informática, así como dominar las diversas vertientes de la ingeniería. Todo este andamiaje tanto laboral como de instalaciones, habitualmente es dejado de lado en los análisis sobre las empresas públicas o lo que es peor, en la reforma de las mismas. Este aspecto lo queremos analizar en dos casos de gran magnitud en reservas y producción petrolera entre las décadas de 1950 y 2010: el Instituto Mexicano del Petróleo y sus desarrollos para Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES) de Petróleo Brasileiro, S.A. (PETROBRAS). Estas trayectorias en gran medida comprueban los planteamientos de Mazzucato (2013) en el sentido del poder de las instituciones públicas para desarrollar proyectos tecnológicos de alto valor y riesgo que, a fin de cuentas, tienen un rol principal en el mercado.

Ambos centros tuvieron un punto de arranque similar, dado por el impulso a la industrialización y, más tarde contribuir a incrementar la producción petrolera, principalmente en el mar para exportación (México) o el autoconsumo (Brasil). Nuestro análisis indica que el primer caso a mediados de la década de 1980 alcanzó un alto nivel de capacidades de ingeniería, aunque sin desarrollar lo suficiente la ciencia básica para la posterior exploración y explotación en el mar. En cambio en el segundo caso hubo una continuidad para dominar la producción en aguas profundas. En estas trayectorias fueron muy importantes los

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

puntos de arranque, ya que en el caso mexicano si bien a lo largo del periodo presentó una mayor estabilidad institucional tuvo una gestión errática. Brasil en cambio enfrentó bruscas transformaciones políticas por una dictadura militar, democratización y luego gobiernos de distinto signo político, que a la larga no afectaron la autonomía y tareas de sus centros de investigación petrolera.

La salida a los problemas de la autarquía: el Instituto Mexicano del Petróleo

Un primer caso de análisis es el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) organismo creado en 1965, es decir 27 años después de la expropiación de las compañías extranjeras (en 1938), cuando México estaba aislado del mercado internacional de tecnología. Situación distinta a la de firmas como Royal Dutch Shell y British Petroleum que después de la Segunda Guerra incrementaron sus capacidades de refinación y producción petroquímica, con innovaciones propias o en alianza con otras empresas (Jonker y Zanden, 2007 y Bamberg, 2000). Tras la expropiación, se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX), entidad dominada por visiones autárquicas orientada a cubrir el mercado interno, aunque de una manera no muy eficaz; los problemas de producción y transformación de la paraestatal se hicieron evidentes a mediados de la década de 1960 y debieron ser enfrentados por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), quien apoyó la creación en 1965 del IMP. Los servicios que prestó el Instituto hicieron posible el auge de la producción petrolera en las décadas de 1970 y 1980, y para el decenio de 1990 abarcaba casi todos los aspectos de la industria, con más de 40 procesos de transformación industrial, algunos exportados y el índice de patentes por institución más alto del país (véase Escobar, y Cassaigne, 1995: 215, 233; IMP, 1990: 3; Aboites, Domínguez y Beltrán, 2004: 10; Guajardo, 2007: 138-155).

Las instalaciones del Instituto en el norte de la ciudad de México fueron inauguradas el 18 de marzo de 1966, y PEMEX de inmediato le transfirió sus estudios de geología, además de encargarle soluciones para cubrir el incremento de la demanda interna, estudios para valorizar los crudos y lograr mayores rendimientos, entre otros. También debía desarrollar catalizadores para refinación y petroquímica, estudiar materiales, implantar un sistema completo de control de calidad, así

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

como establecer eslabonamientos productivos con la industria de bienes de capital, buscando la máxima incorporación de materiales, equipos e instrumentos producidos o susceptibles de fabricarse en México (PEMEX, 1966: 35-36).

El desarrollo de capacidades básicas y estratégicas

Un aspecto toral que debió asumir fue sistematizar información básica; en 1968 la Subdirección de Estudios Económicos y Planificación Industrial del IMP entregó un panorama cuantitativo de los puntos de producción y la estadística de los pozos entre 1938 y 1967. También colectó estadísticas sobre el consumo de tuberías de revestimiento y producción, barrenas y materiales por zona y por año. Todo ello permitió en 1971 establecer los costos de descubrimiento y extracción del gas natural y de aceite crudo que hasta ese entonces se producían en forma conjunta, sin separar los gastos de obtención del gas. El Instituto propuso una metodología para obtener costos más apegados a la realidad, de acuerdo con las características físicas y económicas de la industria, planteando la revisión de los costos de los productos primarios y sus derivados a fin de establecer una base más firme en las políticas de precios e inversiones (IMP, 1968: 165-166, y 1971: 169).

Durante 1970 y 1971 PEMEX liquidó las primeras regalías por el uso de la tecnología del IMP por sus productos de patente, como un proceso aplicado en la Refinería de Azcapotzalco en la ciudad de México. Otro hito importante se dio en 1972 con la instalación del Centro de Procesamiento Digital de Datos Geofísicos, que se tradujo en un ahorro en el procesamiento de datos geofísicos obtenidos de puntos de tiro, que hasta esas fechas se procesaban en el extranjero, pudiendo analizar la información de los grandes descubrimientos. En 1972 extendió sus servicios tecnológicos al sector privado, firmándose por primera vez un convenio de licencia para elaborar aceites empleados en la industria hulera mexicana, acciones que permitieron crear en 1974 la Subdirección de Promoción Industrial y Asistencia Técnica. Para esas fechas contaba con un personal de 2 250 empleados, un 17% de profesionales con nivel de doctorado, maestría y licenciatura (Guajardo, 2004: 13).

A mediados de la década de 1970 el Instituto era la única organización en México dedicada a la elaboración de ingeniería de procesos, aunque todavía se importaba un porcentaje alto. PEMEX había logrado

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

establecer un sector nacional de contratistas de construcción para obras petroleras (Hernández Balboa, 1977: 149-152).

Un aspecto muy relevante fue la coyuntura entre los años 1977 y 1981, cuando el IMP contribuyó al crecimiento de la exploración y explotación en el mar, gracias a lo cual México alcanzó los primeros lugares en el contexto mundial en reservas de crudo y producción. Para esto logró dominar la secuencia completa de desarrollo tecnológico desde el estudio básico, la experimentación en escala de vidrio, en planta piloto, elaboración de ingeniería de proceso y proyecto constructivo final (Asociación de Ingenieros Petroleros de México, 1985: 12). En ingeniería de plantas petroquímicas estableció el ciclo de licenciamiento, ingeniería y construcción, alcanzando en 1985 su punto más alto de participación —en el total de proyectos que se llevaban a cabo en el país— con cerca de la mitad de los proyectos de plantas petroquímicas en México. Sin embargo, fue en ese punto cuando se empezaron a aplicar las políticas que le restaron preponderancia a la acción estatal en la economía. Con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), empezó a debilitarse la posición del IMP, si bien extendió sus servicios fuera de la petrolera, no logró compensar la pérdida de contratos salvo con la modernización de plantas y trabajos de escasa entidad, según se aprecia en el cuadro 1.

Cuadro 1. Proyectos de plantas petroquímicas en México, 1970-1995

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Número total de proyectos de plantas en México (PEMEX y otras empresas)	46	82	13	85	44	64
Número de proyectos de PEMEX	28	64	63	68	35	54
Número de proyectos en los que participaba el IMP	4	9	32	35	14	12

Fuente: "HPI Construction Boxscore". *Hydrocarbon Processing*, octubre de los años 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La transición del Instituto de desarrollador a contratista

La pérdida de posición también se dio por las características de los proyectos; en sus inicios el IMP participaba con la totalidad de sus proyectos en la ingeniería hasta completar el licenciamiento de procesos, pero desde la década de 1980 el desplazamiento implicó ceder la ingeniería, concentrándose más en el licenciamiento, según se anota en el cuadro 2.

Cuadro 2. Participación del IMP en los proyectos de plantas petroquímicas de PEMEX, 1970-1995

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Licenciador			1	3	2	6
Ingeniería	4	8	9	5	1	2
Contratista-constructor						1
Licenciador-Ingeniería		1	22	27	11	3
Total	4	9	32	35	14	12

Fuente: "HPI Construction Boxscore". *Hydrocarbon Processing*, octubre de los años 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995.

A pesar de que en la década de 1980 se dieron enormes avances en la exploración, las restricciones impuestas al presupuesto público por la crisis de 1982 y el cambio en las políticas económicas alteraron la relación entre el IMP y PEMEX. Desde su creación y hasta 1986 la relación presupuestaria con la paraestatal no estaba sometida a consideraciones comerciales, pero desde ese año se le dio trato de contratista, al imponerse un sistema de pago mediante facturas por cada área de PEMEX que recibía el servicio. Frente a ello el Instituto no podía diversificarse, ya que los ingresos por facturación de servicios y tecnologías a PEMEX representaban 96% del total (Guajardo, 2004: 16). Para ese entonces había planteamientos divergentes y polarizados en el seno de la Dirección General del Instituto para solucionar el problema de recursos y definir una nueva relación con PEMEX. Para algunos, el IMP debía ser un productor y comercializador de sus propios desarrollos, o un centro

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de investigación tecnológica y científica sin incursionar en el ámbito empresarial. Una respuesta a esos dilemas se dio en 1989 cuando se creó el Consejo Consultivo de Investigación del Instituto Mexicano del Petróleo, integrado por investigadores y académicos. Para acercar el Instituto a los industriales, se abrieron siete representaciones en los estados de Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche e Hidalgo (Guajardo, 2007: 150).

Pero para 1992 el IMP ya no tenía presupuesto de investigación autónomo; en ese año se llevó a cabo el cambio organizacional de PEMEX al crearse cuatro organismos subsidiarios. La petrolera estatal empezó a fallar en los pagos correspondientes a las operaciones de cada uno de los organismos subsidiarios, lo que creó un problema grave para el Instituto, porque hasta ese momento se había financiado mediante un mecanismo de anticipos. Para 1994 todo esto se reflejaba en seis aspectos críticos:

1. Insuficiencia en los recursos dedicados a la investigación y desarrollo tecnológico en relación con las necesidades previsibles de la industria. Las actividades del IMP se centraban en servicios con recursos en valor y volumen inferiores a los dedicados por otras empresas petroleras para la asimilación, innovación y desarrollo de tecnologías.
2. Dificultades financieras y restricciones de presupuesto, retraso en pago por servicios y falta de una política de precios para recuperar los costos totales, así como de fondos para inversión. Esto obligaba a recurrir a financiamientos de corto plazo, de alto costo, que mermaban las utilidades y la posición competitiva de la institución.
3. Se debía incrementar la eficiencia y eficacia de los sistemas administrativos y de apoyo en las áreas de facturación, costos, compras, contrataciones e información y planeación financiera.
4. Dificultades crecientes para atraer y retener personal de alta calidad por falta de motivación, debido a la rigidez de las estructuras salariales y la falta de dinámica para la promoción y el ascenso del personal, con altos índices de rotación y deserción del personal con experiencia.
5. Ritmo inadecuado de inversión generando obsolescencia de equipos y laboratorios en algunas áreas críticas.
6. Dependencia de un único cliente mayor (Guajardo, 2007: 152).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

A partir de la década de 1990 con la aplicación más completa de las políticas neoliberales con privatización y desregulación, el Instituto no pudo expandir ni internacionalizar sus actividades por la limitada e inestable relación con las operaciones y estrategias de PEMEX. Si bien había alcanzado un sólido acervo de innovaciones, adaptaciones, desarrollos y servicios para cubrir casi todos los aspectos de la industria, el sesgo a favor de la inversión privada hizo que optara por academizar sus actividades en vez de adquirir un perfil más empresarial. En la década de 1990, el efecto combinado de no desarrollar capacidades propias de gestión empresarial y el comportamiento de PEMEX socavaron las posibles fuentes de creatividad del Instituto. En todo caso, el punto de inflexión estuvo un poco más atrás y se debió a un problema de desarrollo institucional que Domínguez y Zavala ubican a mediados de la década de 1970, cuando el IMP no quiso seguir desarrollando la ciencia básica y se concentró en soluciones y aplicaciones que no estaban basadas en innovaciones significativas (Domínguez y Zavala, 2008). Esto se debió a que PEMEX concibió al Instituto como un nicho de soluciones baratas e inmediatas; en cambio el desarrollo de la ciencia básica habría incrementado los costos y la autonomía del Instituto. Pero a nuestro juicio la subordinación no explica todo, ya que en el caso de Brasil la actividad científica y tecnológica se dio dentro de la empresa pública petrolera, lo cual indica la relevancia del punto de arranque y consistencia de las metas nacionales y de los cuadros directivos encargados del sector petrolero.

El camino brasileño hacia la autonomía petrolera

Un segundo caso de análisis se refiere al Centro de Investigación y Desarrollo "Leopoldo Américo Miguez de Mello" (CENPES), fundado en 1963 como brazo tecnológico de PETROBRAS, el cual le ha permitido a esta empresa con predominio del Estado, ubicarse como una importante petrolera en el nivel mundial.[1] En la trayectoria histórica del CENPES, la intervención del Estado ha sido importante como impulsor de una

[1] De acuerdo con la revista *Forbes*, en el 2012 PETROBRAS obtuvo el lugar 14 de entre las 25 empresas petroleras más importantes del mundo según su nivel de producción, superando a empresas como la noruega Statoil (lugar 20) y a Petróleos de Venezuela (lugar 22). (Forbes Magazine, 2012).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

política de industrialización y de desarrollo que comenzó a manifestarse desde la década de 1930, orientado por un fuerte nacionalismo que arrancó con gran fuerza en la década de 1960, fomentado por las fuerzas armadas, sectores de la burocracia y empresarios. Ello fundamentalmente buscaba superar el pasado agroexportador del café y estimular la industrialización nacional (Ramírez, 2007: 68).

Fue durante el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945), cuando se empezó a definir una alianza entre el Estado, elites burocráticas (que incluía a sectores militares) y empresariado industrial, que fue propicia para la continua intervención estatal, traduciéndose en la creación de diversos organismos administrativos, entre ellos el Consejo Nacional del Petróleo (Ramírez, 2007: 69-70). Se establecieron las bases de lo que más tarde se concebiría como un monopolio natural (como lo es la industria del petróleo) en donde el Estado tendría plena injerencia. A partir de la década de 1950, misma en la que se dio el segundo gobierno de Vargas (1951-1954), y en particular a través de un debate liderado por la Escuela Superior de Guerra (ESG) se definieron algunos objetivos nacionales permanentes: a) integridad territorial, b) soberanía, c) integración nacional, d) paz social, e) democracia y f) progreso (Salles de Figuereido, 1979: 149).

Los elementos emanados de la ESG le dieron forma más tarde a la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN),[2] que hizo del *desarrollo* su principal eje y que puso en práctica a partir del golpe militar de 1964, abriendo el camino a la dictadura desarrollista que se extendió hasta 1985. La definición de la DSN en Brasil se enmarcó en la Primera Década del Desarrollo nombrada así por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), haciendo del tema del desarrollo una de sus principales preocupaciones, por lo que en adelante sus esfuerzos estuvieron dirigidos a impulsarlo, basado principalmente en una industrialización sustitutiva de gran intensidad y de índole autoritaria a través del concepto de *seguridad*: "'seguridad y desarrollo' es la moderna interpretación semántica de 'Orden y Progreso'" (Salles de Figuereido, 1979: 151).

[2] La Doctrina de Seguridad Nacional emanada originalmente de la política exterior de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría, sirvió como una forma de mantener alianzas con gobiernos afines y de contención a la influencia soviética, a través de asesoramiento principalmente militar y económico. Véase Romano, 2012 y Velásquez Rivera, 2002.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las bases nacionalistas y militares: el Consejo Nacional del Petróleo

Entre las décadas de 1920 a 1950, Brasil comenzó a experimentar una transición de su base agroexportadora cafetalera, hacia una industrialización de gran escala, destacándose en los años treinta, la industria de bienes intermedios (Alveal, 2008: 60). En esa dirección, la demanda de energéticos planteó la discusión sobre la propiedad del suelo y el subsuelo que quedó asentada en la Constitución y en el Código de Minas de 1934 y otorgó a la autoridad pública central, facultades sobre los recursos considerados esenciales o estratégicos, así se delineó la competencia entre los poderes públicos, privados, y de la relación de capitales nacionales y extranjeros (Macedo, 1985: 3).

Fue en el marco autoritario del "Estado Novo" (1937-1945), cuando se gestó un proyecto nacional-estatal para el petróleo, promovido por un sector del ejército liderado entre otros por el General Júlio Caetano Horta Barbosa; ello derivó en la creación del Consejo Nacional de Petróleo (CNP) en abril de 1938 (poco después de sucedida la expropiación petrolera en México), con Horta Barbosa como su primer presidente (Alveal, 2008: 62). A través del CNP se reflejó el ánimo nacionalista que dominaba el escenario político de la época y dio origen a una industria petrolera nacional bajo la forma de monopolio natural del Estado (apoyado por los militares); asimismo, el gobierno Federal intervino en las diferentes actividades relacionadas con la explotación del petróleo como su comercialización, transporte, refinación y fijación de precios. Con esto se dieron los pasos para la industria del petróleo en Brasil, con mayor énfasis en la refinación. Cabe señalar que aun antes de iniciar operaciones el CNP, ya existían empresas extranjeras interesadas en instalar refinerías cercanas a los centros productores de petróleo, entre ellas la Texaco, la Atlantic-Mexicana y la Standard Oil (Macedo, 1985: 7-8), pero el gobierno intentó atraer el capital privado nacional a través de estímulos fiscales.

En ese clima de nacionalismo estatal, se fundó el Centro de Estudios y Defensa del Petróleos y de la Economía Nacional (CEDPEN), lugar desde el cual se gestó la campaña "El Petróleo es Nuestro" entre los años de 1947 a 1953. La contribución más importante de este Centro y de la campaña, fue modificar el concepto de empresa mixta y de Estado empresario subyacente en el proyecto de ley para la creación de PETROBRAS, la que finalmente quedó constituida en 1953 con la Ley No. 2004,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

facultándola para ejercer el monopolio del Estado en la explotación del petróleo (Alveal, 2008: 62).

Del mejoramiento de personal a la investigación y desarrollo para PETROBRAS

Toda esta institucionalidad debió traducirse en realidades laborales e industriales y con la finalidad de preparar mano de obra calificada se creó el Centro de Mejoramiento e Investigación de Personal (CENAP) en 1953; posteriormente fue absorbido por PETROBRAS dos años después de su creación como empresa (1955). El CENAP además de formar técnicos especializados, también debía llevar a cabo la realización de estudios e investigaciones científicas en tecnología del petróleo (PETROBRAS, 2013). El Centro fue pionero en el área de refinación en Brasil, al introducir cursos de capacitación dirigidos al personal de PETROBRAS, pero también a estudiantes universitarios que deseaba reclutar, siendo que conforme se graduaban, se les incentivaba a trabajar en la empresa. (Cordeiro, 2003: 96). Para esto, tempranamente el CENAP colaboró con distintas universidades, destacando la entonces Universidad de Brasil (actualmente Universidade Federal de Rio de Janeiro) con el Curso de Refinación y la de Bahía con un Curso de Geología Petrolera (PETROBRAS-CENAP, 1958: 116-120).

El programa de estudios del Curso de Refinación, comprendía aspectos teóricos y prácticos de la operación de refinerías, el proceso químico en la refinación del petróleo, inglés técnico, así como estancias en refinerías, hechas en su mayor parte en el último periodo con una duración de cinco semanas; la duración total del curso era de un año lectivo dividido en tres periodos de quince semanas cada uno, y para ingresar era necesario participar en un concurso de selección (PETROBRAS-CENAP, 1958: 94-104).

Por su parte el Curso de Geología Petrolera fue un parteaguas en la especialización petrolera en Brasil; en 1956 se creó por primera vez como un curso de posgrado para ingenieros en Historia Natural. El curso tenía dos años de duración y era impartido en la Universidad de Bahia, en Salvador. Igualmente se invitó a profesores con doctorado de universidades de Estados Unidos como Stanford, al mismo tiempo que se formaban profesores brasileños capaces de continuar con la enseñanza (PETROBRAS-CENAP, 1958: 23-24). Con ello se sentaron las bases

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

para echar a andar cursos de especialización en perforación de pozos y producción de petróleo, así como de mantenimiento de equipo.

Si bien entre los objetivos que persiguió el CENAP fue la capacitación del personal de PETROBRAS, también promovió la investigación aplicada del petróleo y la asistencia a problemas específicos de PETROBRAS (PETROBRAS-CENAP, 1958). Para 1962 ya existían unidades piloto de destilación de petróleo, así como investigaciones para la utilización de asfaltos, mejora de lubricantes y distintos análisis de petróleo y gas en las unidades de refinación de PETROBRAS (PETROBRAS-CENAP, 1963: 30-33).

Las crecientes demandas técnicas de PETROBRAS llevaron en diciembre de 1963 a su Consejo de Administración a plantear la creación de un órgano dedicado exclusivamente a las actividades de Investigación y Desarrollo (I y D), esto se concretó en la transferencia de las actividades de enseñanza y perfeccionamiento del personal al área de Servicio de Personal de PETROBRAS y del sector de investigaciones, evolucionando en el Centro de Investigación y Desarrollo de PETROBRAS (CENPES) en 1963, coexistiendo brevemente con el CENAP. Las instalaciones del CENPES se ubicaron en Río de Janeiro (Ilha do Fundão) en el predio de la Universidade Federal de Rio de Janeiro, con lo que la interacción entre la Universidad y el CENPES fue estrecha desde el inicio (Ortiz Neto, 2006: 65). Esto marca una diferencia notable con su contrapartida mexicana, ya que el IMP reclutaba personal de las universidades sin establecer una agenda común de investigación y calificación, estrategia que tomó en forma tardía, fragmentada y esporádica desde la década de 1980.

En todo caso, y quizá al igual que le ocurrió al IMP en su relación con PEMEX, el CENPES era percibido por el personal de PETROBRAS como un grupo de teóricos, pero a lo largo de la década de 1960 pudo demostrar que sus investigaciones tenían aplicaciones prácticas en la refinería "Duque de Caxias", que se adaptó para el procesamiento de petróleo crudo pesado, optimizando las condiciones operacionales sin alterar las instalaciones de la refinería (Cordeiro, 2003: 97).

Un aspecto que lo diferencia del IMP, es que el CENPES actuó como una entidad de investigación y desarrollo público abierto al resto de los flujos internacionales de tecnología, ya que se encargó de administrar la transferencia tecnológica de PETROBRAS: importaba tecnología, la analizaba, la adaptaba y la ponía en marcha a través de trabajo conjunto del CENPES y PETROBRAS. Pero el choque petrolero de 1973 modificó la orientación de las necesidades tecnológicas de PETROBRAS y se amplió

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

el horizonte de investigación del CENPES hacia la exploración y producción, que comenzaban a priorizarse sobre las de refinación del petróleo (Ortiz Neto, 2006: 65-66).

Cabe señalar que la relación PETROBRAS-CENPES entre las décadas de 1960 y 1980, fue consistente, pues el régimen dictatorial al privilegiar el desarrollo nacional, mantuvo las condiciones para garantizar la operación de la empresa y del Centro, y si bien hasta el decenio de 1970 se le dio mayor importancia a la refinación de petróleo, ello no significó que la exploración y producción se dejaran de lado. Ya desde los años cincuenta, se buscaban depósitos de petróleo en aguas profundas, pero se desconocía su ubicación específica. La confirmación de estos depósitos sucedió en 1968 con el descubrimiento del pozo costa afuera en el Campo de Guaricema en el nordeste del país; más descubrimientos ocurrieron a lo largo de los años subsiguientes, aunque la tecnología disponible en ese momento dificultó la explotación de esos pozos (Dalla Costa y Ortiz Neto, 2011: 158).

El fin de la dictadura y el desarrollo tecnológico para aguas profundas

Entre 1968 y 1971 Brasil experimentó cuatro años de crecimiento importante en el PIB, lo que para algunos significó un "milagro brasileño"; no obstante, los posteriores choques petroleros trajeron consecuencias adversas en el conjunto de las finanzas y del endeudamiento del país ante organismos financieros internacionales. Éstos fueron algunos de los elementos que exacerbaron el clima de descontento ante el régimen autoritario, mismo que en 1976 a través de las elecciones, comenzó a debilitarse frente a la oposición de manera consistente hasta que se dio la transición pactada en 1985, con la elección de Tancredo Neves, que fue sucedido por José Sarney (1985-1990), dando fin a la dictadura (Iglesias, 1994).

Los descubrimientos de Guaricema y otros yacimientos no se tradujeron en su inmediata explotación, sino que obligaron a crear programas de capacitación tecnológica en aguas profundas, los cuales fueron coordinados por el CENPES a mediados del decenio de 1980. Para ese entonces el Centro contaba con alrededor de 54 patentes con aplicaciones en refinerías y en campos de petróleos (Cordeiro, 2003: 97).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El primer Programa para la Capacitación Tecnológica en Aguas Profundas 1 (PROCAP 1) se puso en marcha entre 1986 y 1991, y estuvo a cargo del CENPES y con el mayor presupuesto para un programa de investigación hasta entonces registrado (1% de las ganancias en ventas de PETROBRAS) (Dalla Costa y Ortiz, Neto, 2011: 161). Este primer programa contó además con la participación de otras instituciones de investigación como el Instituto Tecnológico de Investigación de São Paulo. El PROCAP 1 incluyó 109 proyectos destinados a mejorar las capacidades técnicas de la compañía para la producción de petróleo y gas natural hasta en mil metros de profundidad; el 80% de los proyectos se desarrollaron con tecnología existente y 20% fueron el resultado de innovaciones tecnológicas (Dalla Costa y Ortiz Neto, 2011: 162).

El segundo programa, PROCAP 2000 (1993-1999), alcanzó una profundidad de 2 mil metros y desarrolló 20 proyectos con un presupuesto de 750 millones de dólares. Esta vez la proporción entre los proyectos de tecnología existente y los de innovación se invirtió, pues 80% de los proyectos se encaminaron a crear innovaciones y el 20% a la extensión de los que ya existían (Dalla Costa y Ortiz Neto, 2011: 163).

El proyecto PROCAP 3000 (2000-2006) tuvo un presupuesto inicial de 128 millones de dólares y contó con 350 trabajadores para su desarrollo. Los objetivos generales de este programa fueron la ampliación en la exploración en aguas profundas a 3 mil metros, así como la reducción en los costos de producción de los campos que habían sido explorados en los otros Programas (Ortiz Neto, 2006: 133). Se puede decir que las expectativas del programa se superaron en el año 2006 con el descubrimiento del "Campo Lula", llegando a los 7 mil metros de profundidad en aguas consideradas ultraprofundas, alcanzando la formación geológica conocida como pré-sal, de la que se estima puede producir cerca de 13 mil barriles diarios (El Financiero, 2013). Entre los notables resultados de la exploración en aguas profundas se cuenta al buque plataforma FPSO Cidade de Paraty que entró en operación el 6 de junio de 2013, y del que se espera interconectar seis pozos más a la unidad a lo largo de 2014, con el propósito de alcanzar la meta de producción de 120 mil barriles diarios, hacia el tercer trimestre de 2014 (PETROBRAS, 2014).

Gracias al descubrimiento de este campo, PETROBRAS garantizó la suficiencia energética de Brasil por la estabilidad de los programas del CENPES como entidad coordinadora y generadora de proyectos de investigación tecnológica, sustentado en el alto perfil profesional de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

sus miembros. En 2011 el CENPES sumaba 1 841 trabajadores, 70% de ellos dedicados exclusivamente a las actividades de investigación y desarrollo, 24% con grado de doctorado y 43% con maestría y la ciencia básica era atendida por 314 de sus ingenieros. Lo más interesante ha sido el efecto multiplicador de la labor del CENPES, pues se estima que por cada uno de sus investigadores, hay 18 investigadores externos que colaboran desde universidades, empresas proveedoras y socias de PETROBRAS (PETROBRAS, 2012: 11).

A pesar de que Brasil transitó por diferentes escenarios de inestabilidad política, pudo consolidar su industria petrolera gracias a objetivos de desarrollo nacional y de modernización consistentemente sostenidos. Piedra angular fue el CENPES como un centro de investigación, contribuyendo a la disminución de la dependencia de importaciones tecnológicas y al desarrollo propio, cooperando con diversos centros de investigación y universidades del país, madurando la formación de especialistas y del círculo virtuoso de la valoración del conocimiento como articulador del desarrollo en diversos ámbitos.

Conclusiones

Los casos analizados comparten el punto de arranque común del nacionalismo petrolero, como también el sello autoritario de la época; si bien uno era de carácter cada vez más civil y el otro de tipo militar, ambos querían alejarse del pasado agrario y buscar la industrialización y la autonomía energética. En el caso brasileño una alianza empresarial y tecnocrática con apoyo militar le fue dando seguimiento y consistencia a las realidades institucionales; durante los 21 años de la larga dictadura militar desarrollista se pusieron las bases del desarrollo petrolero. Esto se tradujo en la formación de los *staffs* científico-tecnológicos necesarios para atender los frentes de transformación del país, los cuales ampliaron su acción ya en democracia. Frente a ello, el caso de México nos presenta un autoritarismo civil (formalmente vigente entre 1929 y 2000 con gobiernos de un partido hegemónico), que no buscó la eficacia ni la conexión entre tecnocracias, privilegiando en cambio el control y la reproducción política de las dirigencias. Esto relativizó los compromisos con algún modelo y definió un desarrollismo de tiempo parcial, al estar subordinado a las reglas informales del régimen, distinto al pacto explícito brasileño entre las elites tecnocráticas, empresa-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

riales y militares. Los cuadros que apoyaban el nacionalismo mexicano lo abandonaron en la década de 1980, pasándose al barco de las políticas neoliberales que les ha permitido navegar más allá del año 2000. En el largo plazo, al no buscarse la eficacia ni la cooperación, negada en la genética de la matriz corporativa del régimen mexicano, se cometió un error fundamental: la gestión subcorporativa perpetuó los rasgos autárquicos del sector petrolero y el débil desarrollo de la ciencia básica, como también por la desconfianza hacia los nuevos *staffs* calificados, dentro de una cultura basada en la lealtad y el control político, que hasta hoy definen el atraso mexicano.

Referencias

Aboites, J., J. M. Domínguez y T. Beltrán. 2004. *La tríada innovadora: investigación y desarrollo en catálisis: la experiencia del Instituto Mexicano del Petróleo*. México: Siglo XXI, Instituto Mexicano del Petróleo.

Alveal Contreras, C. 2008. "A Petrobras na economia global: desafios e oportunidades de uma estatal de trajetórica singular". En Dalla Costa, A., A. Sbicca Fernandes y T. Szmrecsányi (coords.), *Empresa, empresários e desenvolvimento econômico no Brasil*. San Pablo, Brasil: Aderaldo & Rothschild Editores Ltda. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, Editora Hucitec, Ordem dos Economistas do Brasil, Banco Fator.

Asociación de Ingenieros Petroleros de México, A.C. 1985. Delegación México. *La participación del Instituto Mexicano del Petróleo en el desarrollo de la industria petrolera nacional*. México: La Asociación

Bamberg, J. 2000. *British Petroleum and Global Oil, 1950-1975: The Challenge of Nationalism*. Cambridge UK: Cambridge University.

Cordeiro, Renato. 2003. "CENPES a teoria e a prática". *Brasil Energia. Especial Petrobras 50 anos*. Brasil, núm. 275.

Dalla Costa, A. J. y J. B. Ortiz Neto. 2011. "Petrobras, new technologies and oil self-sufficiency in Brazil." En Beltran, A. (ed.), *Oil producing countries and oil companies: From the nineteenth century to the twwnty-first century, Enjeux Internationaux/International Issue*, vol. 14. Bruselas, Bélgica: P.I.E. Peter Lang.

Domínguez, N. y Y. Zavala. 2008. "Investigación y desarrollo tecnológico en la industria petrolera mexicana". En Colmenares, F., F. Barbosa

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

y N. Domínguez (coords.), *PEMEX: presente y futuro*. México: Editorial Plaza y Valdés, 2008.

El Financiero. 2013. "Petrobras inician [*sic*] producción en campo Lula". *El Financiero.* México, junio 6 [disponible en http://www.elfinanciero.com.mx/component/content/article/45-negocios/17544-petrobras-inician-produccion-en-campo-lula.html].

Escobar, C. y R. Cassaigne. 1995. "El papel de las entidades gubernamentales y la industria paraestatal en el desarrollo tecnológico de México". En Mulás del Pozo, P. (coord.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*. México: Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería, FCE.

Forbes Magazine. 2012. "The World's 25 Biggest Oil Companies". *Forbes Magazine* [disponible en http://www.forbes.com/pictures/eglg45fhihl/not-just-the-usual-suspects-3/].

Guajardo, G. 2004. "El papel del Instituto Mexicano del Petróleo en el cambio tecnológico de PEMEX: la búsqueda de un margen de maniobra en el subdesarrollo, ca. 1965-1990". Ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Mexicana de Historia Económica, México, 27-29 de octubre de 2004.

_____. 2007. "Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México". En Calva, J. L. (coord.), *Agenda para el Desarrollo*. *Vol. 8 Política Energética*. México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM.

Hernández Balboa, J. (1977). "La experiencia de Petróleos Mexicanos en la adquisición de bienes de capital". En Memoria del Seminario de alto nivel sobre la industria de bienes de capital. Celebrado en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) de la Ciudad de México, los días 24, 25 y 26 de junio de 1977 con el patrocinio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la de Programación y Presupuesto Nacional y Nacional Financiera S.A. (Mimeo, Biblioteca del Centro de Información Petrolera del Instituto Mexicano del Petróleo).

Iglesias, F. 1994. *Breve historia contemporánea del Brasil*. México: FCE.

Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). 1968. *Informe de actividades del año 1968*. México: IMP. Depto. de Información y Difusión.

_____. 1971. *Informe resumido de actividades del año 1971*. México: IMP. Depto. de Información y Difusión.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Jonker, J. y J. L. van Zanden. 2007. *A History of Royal Dutch Shell, Vol. 2. Powering the hydrocarbon revolution, 1939-1973*. Oxford: Oxford University Press.

Macedo e Silva, A. C. 1985. *Petrobras a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964)*. Tesis de maestría en Economía, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.

Mazzucato, M. 2013. *The Entrepreneurial State. Debunking Public* vs. *Private Sector Myths*. London: Anthem Press.

Ortiz Neto, José Benedito. 2006. *O processo de aprendizado tecnológico na trajetória do sistema de produção flutuante empreendido pela Petrobras em seu programa de capacitação tecnológica em águas profundas-PROCAP*. Tesis de maestría en Ciencias Económicas, Universidade de Paraná, Brasil.

Petróleos Mexicanos (PEMEX). *Memoria de labores 1966*. México: Petróleos Mexicanos.

PETROBRAS. 2014. *Inicio de la producción en nuevo pozo en el campo de Lula*. Río de Janeiro, mayo 14 [disponible en www.petrobras.com.br/inversores].

_____. 2013. "Criação do Cenap". *Memória Petrobras*. Brasil [disponible en http://memoria.petrobras.com.br/curiosidades/voce-sabia/criaao-do-cenap#.Uhakn1dNm1s].

_____. 2012. *Petrobras Technology 2011*. Río de Janeiro, Brasil: PETROBRAS.

PETROBRAS-CENAP. 1958. *Relatório das atividades de 1957: aperfeiçoamento, pesquisas, documentação*. Río de Janeiro, Brasil: Petrobras CENAP.

_____. 1963. *Relatório das atividades do CENAP em 1962*. Río de Janeiro, Brasil: PETROBRAS-CENAP.

Ramírez, H. 2007. *Corporaciones en el poder*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.

Romano, S. 2012. "La asistencia 'para el desarrollo' en las relaciones de Estados Unidos y América Latina". *Análisis Político*. núm. 76.

Salles de Figuereido, O. 1979. *Brasil: passado e presente*. San Pablo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda.

Velásquez Rivera, É. de J. 2002. "Historia de la Doctrina de la seguridad Nacional". *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 27.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El sector eléctrico estatal en Costa Rica: su sobrevivencia a las reformas neoliberales

△

Roberto Jiménez Gómez

Introducción

El sector eléctrico de Costa Rica ha estado en la agenda de política pública en las tres últimas décadas, el interés por llevar a cabo reformas neoliberales similares a la mayoría de países de América Latina, ha sido en gran medida el objetivo y fuente de orientación de las propuestas. No obstante, el buen desempeño y favorables indicadores del sistema eléctrico, han sido la limitante para la viabilidad política de hacer los cambios que se pretendían. Movimientos sociales de diversa índole, las universidades, comunidades, sindicatos, entre otros han sido el escudo para proteger al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y al modelo eléctrico costarricense. Dentro de las razones por las cuales el país no siguió las reformas neoliberales están de acuerdo con Jiménez (2011):

1. Dentro de la sociedad costarricense, el Estado logró ocupar un espacio importante en diferentes instancias de decisión, supervisión, regulación y ejecución, lo cual limitó la ejecución de reformas neoliberales.
2. Dentro del colectivo social se desarrolló un conjunto de valores relacionados con la equidad y la justicia, en donde el Estado y la ciudadanía tienen un papel importante, ante la posibilidad de reforma neoliberal, había una valoración positiva del Estado (ICE) y su función en la sociedad.
3. Se estableció y consolidó un conjunto de instituciones en diversos campos de la sociedad, que brindó servicios a la misma, los cuales fortalecieron los derechos ciudadanos, y con ello validaron su existencia y su aprecio por la población, lo anterior, junto con el fortalecimiento de una clase media, crearon un sustento social para exigir y defender a la vez al Estado y a sus instituciones, cuando se busca un papel menor para el Estado.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El sector eléctrico en Costa Rica ha estado sujeto a discusiones de reforma (creación de mercados, división de empresas verticalmente integradas, participación privada, regulación y desregulación, privatización) y se han efectuado algunas acciones, aunque éstas han sido parciales y de carácter heterodoxo (mayor participación privada, sin mercado y privatizar). Este sector es un elemento muy relevante para el país porque cualquier decisión sobre el tipo de reforma tiene importantes efectos en todas las actividades del país, desde la competitividad de los sectores productivos, la solidaridad social, las posibilidades de desarrollo de regiones alejadas, la sostenibilidad ambiental, el papel de la regulación y del Estado en la economía, entre otros.

Para comprender el proceso que se ha llevado a cabo en este ámbito, se requiere contextualizar, dentro de un marco sociohistórico, los diferentes fenómenos que le han dado al sector eléctrico un carácter particular y especial en la sociedad costarricense. En este sentido, y con el fin de entender claramente la agenda actual de reforma, es necesario conocer previamente los procesos de discusión, propuestas y resultados obtenidos, así como las posiciones y fundamentos de las partes involucradas y actores sociales relevantes.

El país ha estado en un proceso de búsqueda de su modelo futuro; ha dominado la perspectiva neoliberal, pero sin la fuerza para implantar los cambios económicos e institucionales que los actores, que apoyan esta visión, desean. En resumen, hay una resistencia al viraje neoliberal (Jiménez, 2004, 2012a).

Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

La historia se remonta a la década de 1940 en la que sucedieron hechos históricos de gran interés, como la guerra civil de 1948 y su desenlace con la constituyente de 1949, así como en la incidencia sobre los proyectos de ley de la época que algunos de los intelectuales y políticos tuvieron, principalmente al tomar conciencia de la necesidad de contar con un sistema eléctrico de mayor cobertura, calidad y a precios más razonables. Los sectores agropecuario e industrial necesitaban modernización, para lo cual requerían de políticas públicas claras y efectivas; un caso específico fue el sector eléctrico que se consideró que por medio de una institución pública, era posible contar con electricidad para los procesos productivos, ampliación de la cobertura eléctrica y mejoramiento en el

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

bienestar de las familias mediante el acceso a servicios públicos como la electricidad (Jiménez, 2007).

De esta forma, con la Constitución Política y mediante la Ley N° 449, se creó en abril de 1949 el ICE; institución autónoma del Estado a la cual se le encomienda la tarea de aprovechar la energía disponible en el país (recursos renovables, en especial los hidroeléctricos), para producir electricidad que abastezca la demanda y coadyuve al desarrollo económico y social del país (Fallas y Hernández, 1996). Así, desde 1949 se inició el diseño y ejecución de un conjunto de políticas públicas cuyo objetivo fue consolidar un modelo de desarrollo denominado por algunos primario-exportador y doméstico-industrial[1] orientados en el plano económico por el enfoque keynesiano, en donde el Estado intervenía de forma directa en la economía.

Organización y competencias del sector eléctrico

En la actualidad, la rectoría del sector energía recae sobre el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el cual con base en legislación existente es el responsable de elaborar el Plan Nacional de Energía (PNE) que orienta las acciones de los actores. Con base en el PNE el Plan de Desarrollo Eléctrico Nacional (PDEN) busca orientar a largo plazo la expansión del desarrollo eléctrico de generación, transmisión y distribución eléctrica del ICE e integra los proyectos de desarrollo de otras empresas del sector eléctrico.

Tal como se muestra en el cuadro 1, en el segmento de producción de electricidad es donde se da mayor participación de actores, aunque el ICE es el actor dominante (atiende todas las regiones no concesionadas y dispersas del país), se reconoce que las cooperativas y empresas municipales han aumentado su interés y participación en el segmento de generación eléctrica de acuerdo con una concesión en un determinado territorio. Cabe destacar que, previo a la Ley N° 7200 y 7508, no había ningún tipo de limitación para que empresas de diverso tipo pudieran participar, sin embargo, estas leyes restringieron y establecieron estímulos a la generación privada.

La transmisión de alta tensión, el despacho y la planificación han estado a cargo del ICE. La primera no ha generado discusión pues es

[1] Para un resumen de las características de este modelo, su evolución, debilidades y cambios que ha tenido, véase Hidalgo, 2003.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Cuadro 1. Organizaciones del subsector eléctrico según actividad o competencia que ejercen

Actividad /competencia	Organizaciones participantes/acciones				
Rectoría y definición de políticas nacionales	El Poder Ejecutivo por medio del MINAE, sustentado en la Dirección Sectorial de Energía (DSE)				
Regulación de los servicios públicos	La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), para todas las fases del subsector eléctrico				
Planificación de largo plazo del subsector eléctrico	El ICE, basado en el plan nacional de energía del MINAE				
Centro de control y despacho del SEN	El ICE, con base en criterios técnicos de operación del SEN				
Producción de electricidad	ICE	Generadores privados	Cooperativas	Empresas municipales	Cogeneradores
Transporte de electricidad	ICE				
Distribución	ICE	Cooperativas	Empresas municipales		CNFL
Comercialización	No se realiza, según la lógica de mercado				

Fuente: Jiménez, 2007.

considerada una actividad monopólica, sin embargo en el despacho y la planificación son estratégicos y algunos han planteado la necesidad de sacarlo de las funciones del ICE en los procesos de reforma neoliberal.

La estrategia de desarrollo eléctrico y sus limitaciones

La estrategia de desarrollo eléctrico, ejecutada por más de 60 años, ha hecho posible que actualmente el país cuente con una capacidad instalada y producción energética basada principalmente en fuentes renovables, las cuales alcanzan más del 90%. Lo anterior gracias a la gestión de las instituciones públicas responsables como el ICE y a las características del modelo eléctrico que se ha planteado y caracterizado por procesos de planificación de largo plazo de carácter normativo, con una organización verticalmente integrada, de calidad y seguridad de suministro eléctrico y bajo el esquema de comprador único.

Según el Consejo de Electrificación Centroamericana (CEAC) 2010, la dependencia del sistema eléctrico a los combustibles fósiles importados

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

aumentó en la década de 1990, cuando la participación de las energías renovables cayó de 90% a 60%, mientras que la participación del petróleo subió. De acuerdo con los planes de expansión, el desarrollo futuro de la región estará basado en la hidroelectricidad, gas natural licuado, geotermia, carbón, y aportes menores de energía eólica y bagazo. En el caso de Costa Rica se ha mantenido la generación con fuentes renovables en más del 90 por ciento.

Con respecto a las fuentes renovables no convencionales la contribución es bastante limitada dada la dotación de recursos en el país, su desarrollo tecnológico actual y, por ende, su elevado costo económico, que en un horizonte de 5 a 10 años estas energías no serán significativas para satisfacer la demanda, aunque este hecho no implica que no se deba investigar, desarrollar e incentivar proyectos que las aprovechen, con el fin de contar con la capacidad técnica nacional, análisis de información y una cartera de proyectos en crecimiento en la próxima década.

Los procesos de reforma del sector eléctrico

En las décadas de 1980 y 1990 se dieron las transformaciones de los sistemas eléctricos más importantes, por cambios tecnológicos que se orientaron a reducir la escala de las centrales de generación y una mayor competencia, así como una revisión de la función reguladora que desempeñaban los gobiernos (Jiménez, 2011). Al respecto Jamasb (2006), resumió un camino común que han seguido los procesos de reforma, pasando de la regulación a leyes de la industria eléctrica, eliminación de las empresas verticalmente integradas, creación de competencia y privatización. La complejidad de los procesos, la dificultad de creación de mercados que funcionen bien son elementos que hacen difícil el logro de mayor eficiencia y sobre todo que los usuarios finales vean disminuidas las tarifas.

En concordancia con lo indicado por Bazán (2003), Besant (2006) y Hunt y Shuttlesworth (1996), de forma general, estas reformas se componen de los siguientes elementos:

a. Desintegración vertical entre las actividades potencialmente competitivas (generación y comercialización) y las actividades reguladas (transmisión y distribución) del sector.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

b. Introducción de la competencia en la generación y en la comercialización.
c. Creación de mercados eléctricos descentralizados cuya característica fundamental son los mercados eléctricos de contado al por mayor (*wholesale electricity spot markets*) o *pools* competitivos.
d. Descentralización de las decisiones de inversión en expansión de la red de transmisión y en capacidad de generación.
e. Regulación de las tarifas y de las condiciones de acceso de terceros a las redes eléctricas (que aún se consideran monopolios naturales).
f. Redefinición de la regulación (desarrollo de un nuevo marco regulador). Privatizaciones en la generación y en la distribución, con la esperanza de que inversionistas privados introduzcan recursos financieros en estas fases y con la expectativa de que las empresas busquen reducir sus costos, que se reflejen en beneficios para el cliente final.

Un aspecto fundamental que tiene que ver con los sectores eléctricos en la actualidad es la falsa dicotomía entre Estado y Mercado. Por una parte, los procesos de reforma, en algunos casos, buscaron crear mercados y eliminar organizaciones públicas, pero el tiempo ha demostrado que se requiere de un Estado con alta capacidad de gestión, planificación de largo plazo, supervisión y regulación de los sistemas eléctricos, requiriendo de la creación o mantenimiento de las capacidades, recursos y conocimiento para ello.

Las iniciativas de reforma del sector eléctrico en Costa Rica

En Costa Rica, se han dado macro propuestas de reforma planteadas por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE, 2006), la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCAAEP, 2005) y el ICE (2008). A continuación, un resumen sobre los principales alternativas y grados de reforma:

a. Mantener el modelo actual dando mayor libertad de inversión a las empresas públicas, además de eliminar las restricciones a las empresas privadas para que puedan generar electricidad con fuentes renovables para el mercado regulado y no regulado. El ICE deja de ser comprador único.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

b. Efectuar una reforma integral que permita la creación de mercados para las empresas públicas y privadas y la posibilidad de competir en el mercado local y centroamericano. Las empresas verticalmente integradas se mantienen, pero del ICE se separarían las actividades de carácter estratégico nacional como la planificación, el Centro de control del despacho y la transmisión de electricidad. Además, se plantea una disociación, por costo, de las empresas verticalmente integradas.
c. Crear mercados competitivos, debiendo separarse las empresas verticalmente integradas, creando nuevas empresas para luego privatizarlas, con el fin de tener suficientes agentes económicos con poco poder en el mercado. Se crearía un nuevo marco legal y las organizaciones que ello requiere.

Como hito histórico relevante, durante el gobierno de Miguel A. Rodríguez (1998-2002) se planteó de forma general modificar la estructura organizacional del ICE, buscando de forma la creación de instancias de mercado, mayor participación privada y modificaciones a ciertas restricciones en materia ambiental para el desarrollo de proyectos. La propuesta de reforma neoliberal denominada Combo Energético o Combo del ICE afectaba a diversos sectores sociales, económicos y políticos, lo que junto con un contexto sociopolítico de desconfianza y rechazo a las cúpulas políticas, provocó un movimiento social de proporciones quizá nunca vistas en el país. Tal fue lo que generó el llamado "Combo Energético" que logró aglutinar a académicos, estudiantes, organizaciones comunales, ambientalistas, sindicalistas, entre muchos otros sectores. Esto fue un punto de inflexión histórica que dio origen a una movilización de carácter nacional más grande realizada en el país, por el alcance territorial, la diversidad de actores y por el tipo de reivindicación social.

El Combo Energético pretendía de forma general:

a. Abrir el mercado de telecomunicaciones, hasta ese momento monopolio público.
b. Crear un mercado mayorista en la venta y compra de electricidad.
c. Modificar las funciones y papel del ICE; se le quitaba la planificación nacional del sistema eléctrico y la operación del centro de despacho del sistema eléctrico; además se transfería los estudios básicos (hidrológicos) al MINAE.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

d. Daba apertura total a la generación privada.
e. Creaba las bases para una posible división del ICE, de su organización verticalmente integrada que creaba las condiciones para su privatización.

En marzo de 2000 todo el territorio nacional vivió una movilización cívica en contra de un proyecto de apertura y modernización del sector energía y las telecomunicaciones. El temor de que este proyecto condujera a la privatización encubierta del ICE motivó a la ciudadanía a manifestarse; como resultado nuevos actores sociales asumieron el liderazgo (Alvarenga, 2005: 266). El movimiento social logró rechazar un proyecto de ley aprobado en la Asamblea Legislativa, dando origen a una comisión mixta con representaciones de los sectores sociales que participaron con los diputados en la discusión de acciones a seguir en temas relacionados con el proyecto de ley. Para algunos sectores, esta respuesta y acción ciudadana fue una especie de golpe de Estado.

Posterior al Combo Energético, los procesos de reforma del sector eléctrico cesaron por algunos años, sin embargo la estrategia seguida por los promotores de las reformas neoliberales y de crear negocios fue el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América (TLC). Este tratado de nuevo inserta a la agenda la apertura de telecomunicaciones, dejando de lado el sector eléctrico.

Durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) volvieron a tomar fuerza las reformas del sector eléctrico; se elaboró un complejo y poco claro proyecto de ley de reforma del sector con el apoyo de los empresarios y grupos sociales más conservadores del país. Sin embargo la correlación de fuerzas políticas no permitió la reforma, la cual tenía como parte de sus elementos transformadores fundamentales: crear un mercado mayorista, la posibilidad de que cualquiera pudiera transar con Centroamérica y que el ICE perdería facultades de planificación, comprador único y funcionamiento del sistema eléctrico (Centro de Control de Energía).

Lo fundamental de la reforma era el cambio de funciones del ICE, convirtiéndola en un actor más y la creación de mercados mayoristas, entre otras. Con dos versiones del proyecto de Ley General de Electricidad (LGE) de 2009 y 2010 y un proyecto presentado por las cooperativas de electrificación en 2011, la conclusión es que la piedra angular de todo el modelo eléctrico de Costa Rica descansa sobre la figura de comprador único que ejerce el ICE y que con ello puede ejercer un proceso de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

planificación normativo para orientar el desarrollo eléctrico nacional basado en fuentes renovables, con alta calidad y solidez del servicio eléctrico (Jiménez, 2011).

Lecciones de los procesos de reforma neoliberal

Dentro de los problemas encontrados, según el tipo de diseño de las reformas y la realidad de cada país, están los siguientes (Jiménez, 2007 y 2011).

a. El mercado eléctrico por sí solo es insuficiente para propiciar inversiones en proyectos de generación eléctrica con fuentes renovables; esta conclusión se deriva del análisis de situación que enfrentan la mayoría de países que han llevado a cabo procesos de reforma.
b. La solidaridad social hacia los sectores de menos ingresos no se ha dado adecuadamente en los países en donde se han llevado a cabo reformas; prevalecen tarifas elevadas, dificultades de acceso y en zonas poco rentables carecen de cobertura.
c. Por lo indicado, existen problemas en el proceso de las reformas en el sector eléctrico, lo cual ha sido aún más grave en la mayoría de los países en vías de desarrollo debido a la falta de capacidad de las organizaciones, el incumplimiento de la normativa, la participación de la influencia política y de intereses económicos en la toma de decisiones.

En general, para que las reformas de mercado en los sistemas eléctricos puedan brindar más beneficios que costos, deben permitir la creación de mercados competitivos, lo cual está determinado por un conjunto importante de condiciones y características, difíciles de lograr. Si un sistema eléctrico reformado no puede lograr sistemas competitivos que estimulen fuertemente la eficiencia, es posible que no compensen los beneficios de los sistemas verticalmente integrados y planificados normativamente, como el sistema eléctrico de Costa Rica (Millán, 2006).

El gobierno de la presidenta Laura Chinchilla (2010-2014) planteó una proyecto de ley de electricidad conocido como Contingencia Eléctrica, apelando a la supuesta necesidad de reformas para evitar

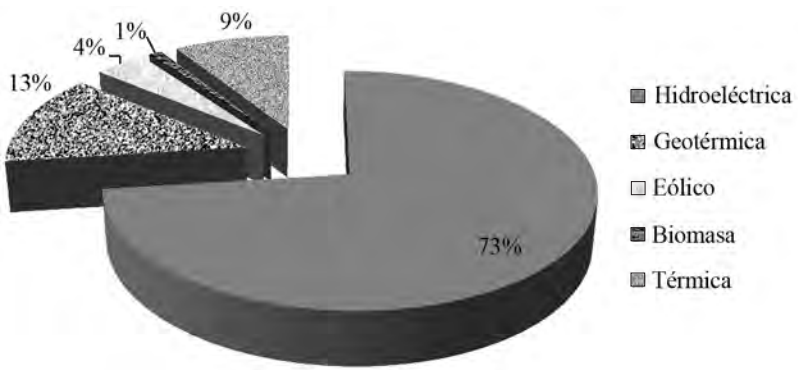
DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

apagones, el cual pretendía ser más moderado o conservador que las reformas neoclásicas; sin embargo, al crear un mercado mayorista y dejar el ICE de ser el comprador único, en términos prácticos la propuesta significaba volver a la reforma neoclásica del gobierno Arias, con el agravante de no especificar elementos institucionales y regulatorios de suma importancia.

La reforma del sector eléctrico en Costa Rica ha topado con un gran escollo, ¿cómo justificarla? Aunque se ha dicho que la apertura del mercado es una necesidad para contar con mayor generación privada, ello justificando la fracción de combustibles fósiles usados en el país que son más contaminantes o caros. A esto se ha indicado que por lo general la participación privada no tiene suficiente energía firme y su costo ha sido alto, teniendo el país solamente el 9% de generación con fósiles (gráfica 1).

Gráfica 1. Generación eléctrica de Costa Rica, por fuente, año 2012



Fuente: ICE, 2013.

Otro aspecto de importancia son los altos costos de la electricidad, la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) a través de su subdirector, Carlos Montenegro, manifestó que en 2013 las tarifas se incrementaron hasta un 30%. Lo anterior está relacionado con la aprobación de una tarifa estacional que considera el costo de los combustibles fósiles usados, denominado Costo Variable de Combustible (CVC); aunado a ello, las variables climáticas y la falta de construcción de embalses de regulación

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

por oposiciones de ambientalistas, hace que aunque se cuente con menos del 9% la generación térmica del país, este factor incida en el costo de la electricidad, ya que es trasladado a los usuarios, algo que no se hacía antes cuando los costos eran asumidos por el ICE, generando problemas financieros a esta institución.

Efectos de una reforma neoliberal

Ante el escenario más posible de reforma neoclásica se tiene una serie de efectos sobre el modelo actual, algunos de los cuales se analizan en seguida:

a. El ICE dejaría de ser el responsable del suministro eléctrico, pasando a las distribuidoras. Además, dejaría de ser el comprador único y de tener la responsabilidad del centro de despacho del sistema eléctrico nacional en el mercado nacional y regional.
b. Difícilmente se podría mantener la planificación normativa existente hasta ahora en el mediano y largo plazo, relegando en las señales del mercado las decisiones de inversión e incluso de operación del sistema eléctrico.
c. Pese a que la disociación legal o privatización no se ha planteado a corto plazo, una reforma que crea mercados hará necesaria esas acciones, con el fin de tener en la lógica de las señales de precios, más transparencia y menos poder de mercado de los agentes económicos.
d. Relacionado con lo anterior, necesariamente se deberían dar a mediano plazo disociación o privatización para eliminar las empresas verticalmente integradas.
e. Se igualarían todas las organizaciones del sector eléctrico, las organizaciones públicas o privadas serían simples operadores del sistema eléctrico, con iguales derechos y obligaciones.

Las fuentes renovables convencionales como la hidroeléctrica de filo de agua y de embalse de regulación y la geotermia han logrado posicionarse, mediante un proceso de planificación de largo plazo de carácter normativo y con una importante presencia en la capacidad instalada y generación del sistema eléctrico de Costa Rica. No obstante, surgen dudas si bajo la lógica del mercado se logre la integración de las fuentes

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de energía convencionales y otros recursos energéticos novedosos, cuya necesidad de investigación, desarrollo y viabilidad técnica y financiera requieren de tiempo y recursos, además de los instrumentos de política más allá del mercado, que permitan tomar la decisión de invertir; dados los riesgos, y que en la etapa de operación sean despachadas al sistema eléctrico.

El reto del desarrollo eléctrico y competitividad

El sector eléctrico de Costa Rica tiene indicadores positivos: cuenta con el 99.3% de cobertura, sus precios, aunque han aumentado, se encuentran en la media de América Latina, la generación del 95.1% de su electricidad en los últimos 26 años con fuentes renovables, tiene alta calidad y confiabilidad. Estos y otros indicadores han llevado a establecerse en el país a empresas con inversión extranjera, electro intensivas y de alta tecnología, al punto de que el máximo jerarca de la empresa líder mundial en fabricación de componentes de computadoras, INTEL, indicara su complacencia de que Costa Rica es el lugar del mundo donde recibía el mejor servicio eléctrico:

> "Las instalaciones en Costa Rica (de Intel) son las que reciben el mejor suministro de energía eléctrica entre todas las plantas que poseen en el mundo". (Bill, A., publicado en *La Nación*, junio, 2004: 20A)

Como complemento, Costa Rica cuenta con un sistema de subsidios entre sectores de consumo que hace que los usuarios menores y generalmente de bajos ingresos, tengan tarifas mínimas. Unido a lo anterior se tiene un sistema de planificación de largo plazo que optimiza el uso de los recursos energéticos desde la perspectiva nacional, la mayoría de las instituciones y empresas participantes aplican una gestión socioambiental responsable y de alta calidad.

Sin embargo, como todo modelo creado por el ser humano, el sistema eléctrico puede tener debilidades o restricciones, lo cual con objetividad deben de subsanarse por el bien de la sociedad costarricense actual y futura. Parte de la estrategia de desarrollo eléctrico se ha basado en fuentes renovables de energía, el cual es un gran acierto y su continuidad constituye un reto para el desarrollo futuro. ¿Por qué? Algunas de las razones son las siguientes:

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

a. El cambio climático afectará el potencial de generación y la disposición en el tiempo de los recursos, y aumentará la demanda en ciertas horas (Jiménez, 2012a).
b. La normativa ambiental es amplia, compleja y contradictoria.
c. Los costarricenses usualmente tienen una doble moral: desean proteger el ambiente, pero exigen la electricidad sin pensar en su costo directo y sobre el ambiente. Además de no hacer un uso racional de la energía.
d. Más del 40% del potencial de generación hidroeléctrico se encuentra confinado en territorios indígenas, limitando seriamente el potencial de exploración y desarrollo de recursos energéticos
e. En general los embalses de regulación, los que deben tener prioridad, son blanco y discusión de ambientalistas y otros grupos.
f. Debido a las características geológicas, ambientales y de diseño, el costo de los embalses de regulación es grande (Jiménez, 2012b).
g. Para incorporar fuentes renovables no convencionales (que son aun significativamente más costosas, con la excepción de la eólica) se requiere de energía firme, que esté disponible cuando el viento, el agua (plantas de filo de agua) y el sol no lo están. Si tal condición no se da, las fuentes de energía renovables no convencionales no representarán un importante aporte. Tener plantas con energía firme disponible, significa un mayor costo, con la excepción de la geotermia.
h. Los costos de inversión de las renovables son altos; ante la necesidad de duplicar el sistema en 15 años, la carga financiera tiende a ser mayor en plazos más cortos, afectando las tarifas, y aunque los costos de operación sean más bajos.

En cuanto a la ventaja comparativa, aunque el país posee una razonable dotación de recursos, tiene una serie de desventajas frente a otros países, dadas por la carencia de gas y petróleo nacional para generar electricidad, por cuencas hidrográficas más pequeñas, pero con caudales máximos que obligan a invertir más en infraestructura para el manejo de los proyectos hidroeléctricos. A esto debe agregarse que existen zonas del país con alta precipitación y con cerca del 75% del potencial de generación hidroeléctrica; sin embargo el acceso a estos recursos tiene limitaciones jurídicas relacionadas con el uso del espacio y afectaciones ambientales. Finalmente aunque existen desarrollos geotérmicos muy

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

interesantes y con energía muy valiosa, que tiene actualmente el 8% de la capacidad instalada del país y cerca del 14% de la electricidad, no se pueden desarrollar porque se encuentran en zonas volcánicas dentro de parques nacionales.

Así no se pueden comparar los costos de la electricidad de Costa Rica con otros países que tienen gas, petróleo, ríos caudalosos grandes y que además tienen una legislación ambiental pobre y permisiva. Por lo tanto, el modelo de país no se basa en competir con base en costos. A Costa Rica no vienen a invertir, en la mayoría de los casos, por sus costos bajos, sino por la calidad de su mano de obra, la capacidad y calidad empresarial, la alta calidad de su servicio eléctrico, un entorno amigable, seguridad política y legal, entre otros.

Por su parte, si se consideran las reformas económicas de corte neoliberal, es importante destacar que para los sistemas eléctricos complejos, tienden a desestimular fuentes renovables, se elimina o hace poco factible la solidaridad social, se subutilizan los recursos energéticos nacionales, se afectan el ambiente en mayor proporción y los usuarios son los que tienen que pagar los costos adicionales por la complejidad institucional (costos de transacción). La competencia no se llega a dar, porque lo común es la creación de oligopolios, con lo cual los beneficios, de la supuesta mejora en la eficiencia, son menores a los beneficios de las economías de coordinación que se pierden con los sistemas verticalmente integrados. Por otra parte, los incentivos para las fuentes renovables convencionales y con mayor razón fuentes nuevas, es difícil que se puedan aplicar, al dominar la incertidumbre y elevar la prima por riesgo que deben asumir los desarrolladores ante las decisiones de inversión.

Al respecto, es interesante lo indicado por Juan Manuel Quesada, Intendente de Electricidad de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), así como por las cámaras, sobre el rechazo a la disminución de la tarifa solicitado por la Asociación Costarricense de Grandes Consumidores de Energía (ACOGRACE), por no presentar la información completa, mencionando (Barrantes, 2013): "Además de regular los costos de las empresas, es necesario propiciar un mayor uso del potencial geotérmico del país y eliminar el tope de compras que puede realizar el ICE a los generadores privados".

Según el Intendente es necesario realizar cambios legales para incluir en las tarifas sólo los costos financieros eficientes y reducir el uso de energía térmica, que resulta más costosa. Por su parte el presidente

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ejecutivo del ICE, el ingeniero Teófilo de la Torre, reconoció que el peso de la factura eléctrica ha restado competitividad a Costa Rica y que la exploración de gas natural podría ser una opción futura para mejorar las tarifas (Barrantes, 2013). "Por lo menos debería haber una acción en el gas natural que ayude a mermar el escalamiento de precios. No es algo que se vaya a lograr en el corto plazo porque son procesos que duran años, pero me parece que es tirar en la dirección correcta".

Es relevante la propuesta de la ACOGRACE, quienes proponen que una parte de los costos de las tarifas se trasladen a hogares. El sector de grandes consumidores es el que más ha insistido en la reforma de mercado del sector eléctrico, algo justificable, pues ante la creación de un mercado desregulado, estos sí tendrían la posibilidad de obtener mejores precios que en el sistema regulado. Sin embargo, ello tendría dos consecuencias: por una parte, afectaría financieramente a las empresas distribuidoras al perder sus mejores clientes y además implicaría un ajuste tarifario que tendería a aumentar los precios a los hogares, perdiéndose el principio de solidaridad.

Un cambio abrupto en el modelo eléctrico nacional no es justificable y menos prudente, se debe buscar un camino costarricense y no modelos de paquete importados, que no tienen en cuenta el contexto y la realidad del país. Las políticas nacionales de energía están orientadas a generar electricidad con fuentes renovables, si se crean mercados se tendría serios efectos.

¿Es conveniente eliminar un modelo eléctrico que ha dado resultados?

Para responder a esta pregunta es conveniente ver algunos datos del Foro Económico Mundial (Revista Summa, 2013): "Colombia, España y Costa Rica están en los puestos 7º, 8º y 9º entre más de cien países clasificados por su capacidad de suministrar energía de manera segura, asequible y sostenible, factores analizados en un informe del Foro Económico Mundial (WEF)".

Sobre Costa Rica, "... se destaca que es uno de los dos únicos países —con Colombia— de ingresos medio-altos que figuran entre los diez primeros del índice y se le apunta como un 'líder en energía renovable'", además de que "... ha realizado inversiones considerables en desarrollar y expandir su capacidad de energía renovable, especialmente eólica...".

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Es fundamental que el país analice de forma rigurosa y sin etiquetas o posiciones preestablecidas el futuro del sector eléctrico del país. Las reformas económicas de corte neoclásico para los sistemas eléctricos son complejas, tienden a desestimular fuentes renovables, elimina o hace poco factible la solidaridad social, subutilizan los recursos energéticos nacionales, afectan el ambiente en mayor proporción y los usuarios son los que tienen que pagar los costos adicionales por la complejidad institucional (costos de transacción).

Conclusiones

Los procesos de reforma en el sector eléctrico en América Latina han tenido resultados ambiguos; la evidencia empírica no muestra que esas transformaciones del sector permitan lograr mejores resultados, como los que hasta ahora ha podido conseguir Costa Rica con un modelo regulado, empresas verticalmente integradas y realizando labores de planificación de largo plazo y despacho del sistema eléctrico por medio del ICE.

La consideración del marco institucional, expresado en organizaciones fuertes con capacidad de gestión para ejercer la rectoría, planificar a largo plazo, ejecutar, supervisar, evaluar y regular, con leyes, normas y procedimientos claros y respetados por todos, son elementos fundamentales para que cualquier sistema eléctrico pueda funcionar bien. En el caso de Costa Rica, el modelo actual ha permitido pese a sus debilidades un buen desempeño, por ello, debe justificarse muy sólida y contundentemente una posible reforma, siendo cautos con las diferentes alternativas que se analicen.

En los dos últimos ha existido una fuerte presión del sector empresarial, en especial el industrial por el aumento de las tarifas eléctricas. Han incidido en ello: el rezago tarifario por razones políticas que se tenían; el subsidio cruzado al sector residencial; el aumento de la generación térmica de 5% promedio a cerca de 10%, que conjugado con los mayores precios de los derivados del petróleo afectan las tarifas; fenómenos climáticos que han llevado a disminución de las lluvias en un sistema altamente dependiente de la generación hidroeléctrica y los aumentos de los costos de construcción de proyectos hidroeléctricos, entre los factores principales. Esta situación ha llevado a que la solución para algunos es una mayor generación privada, para con ello supuestamente disminuir costos. Las propuestas van desde la creación de un mercado mayorista

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

y apertura total a la generación privada; el aumento al porcentaje a la generación privada o bien mantener el sistema sin modificación.

El nuevo gobierno de Luis Guillermo Solís iniciado en el 2014 se debate entre mantener todo igual o dar un mayor porcentaje de generación privada. La presión es muy grande para que se den disminuciones al costo de la electricidad, sin que en la práctica existan a corto y mediano plazo muchas opciones. El país tiene un marco legal ambiental y procesos de participación ciudadana muy fuertes que limitan: proyectos hidroeléctricos en reservas indígenas (46% del potencial está en esos territorios); generación geotérmica en Parques Nacionales que no se puede usar; y la explotación petrolera y de gas natural en el país no es posible. Estos elementos junto con una geología compleja y cuencas con avenidas máximas elevadas hacen que los proyectos de generación a futuro tiendan a tener costos más elevados.

Hay una tendencia a comparar proyectos privados ya sea hidroeléctricos de pequeña escala y eólicos sin ninguna capacidad de regulación con proyectos con embalse y de mayor magnitud, como supuesta verificación de que los proyectos y obras públicas son más costosos que los privados, situación que no contempla los atributos distintos de las soluciones energéticas y el valor de los servicios complementarios, como la energía firme, entre otros.

En una política nacional, que priorice las fuentes renovables, si el mercado es el que define qué invertir y qué plantas se despachan, entonces estrictamente dominarán aquellas fuentes de menor costo, de recuperación más rápida, de menor riesgo y con más energía firme. Se trata de un esquema donde las renovables, y en especial las fuentes no convencionales, tienen menor posibilidad de participación y desarrollo.

La participación pública predominante y privada acotada en un sistema mixto regulado, con un comprador único parece ser el mejor camino de una reforma del sector eléctrico, de acuerdo con las condiciones del entorno costarricense y de ciertos valores que la sociedad ha ido creando. Esto permitirá asegurar el suministro eléctrico como hasta ahora, mantener la solidaridad social y sobre todo la generación con fuentes renovables en una alta proporción como ha sido hasta ahora.

El país puede lograr un sistema eléctrico con las virtudes del actual, ajustando las restricciones que se tienen en la actualidad, como eliminar los límites a la generación privada con fuentes renovables, fomentar la generación distribuida, estimular la inversión mediante diferentes mecanismos financieros, mejora la regulación, definir precios más jus-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tos para las partes, mejorar la rectoría, transparencia y supervisión. Lo anterior permitiría al país seguir haciendo una planificación de largo plazo; mantendría al ICE como responsable del suministro eléctrico; daría la posibilidad de sacar ventaja en el mercado regional al comprar y vender electricidad en mejores condiciones.

Los espacios para la participación privada son necesarios, pero acotados de acuerdo con la política de largo plazo en donde el Estado define y orienta el desarrollo y operación del sistema eléctrico, lo anterior mediante planificación normativa, regulación de tarifas y venta de la electricidad a un comprador único responsable del suministro eléctrico nacional.

Referencias

Alvarenga, P. 2005. *De vecinos a ciudadanos,* 1ª ed. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Barrantes, A. 2013. *Aresep: "Para que la electricidad baje hay que cambiar leyes"* [disponible en http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/Aresep-electricidad-baje-cambiar-leyes_0_1376062455.html].

Bazán, C. 2003. *Efectos de la reforma del sector eléctrico: modelización teórica y experiencia internacional.* Tesis para optar por el grado de doctorado en Economía. Gran Canaria: Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

Besant, J. 2006. *Reforming power markets in developing countries: What have we learned?* Washington, DC: Banco Mundial, Documento núm. 19, septiembre.

Consejo de Electrificación de América Central (CEAC). 2010. *Plan indicativo de expansión de la generación, periodo 2011-2025* [disponible en http://www.ceaconline.org/documentos/INFORME_GTPIR_2011_2025.pdf].

Fallas, C. y Hernández C. 1996. *Breve historia de la electrificación en Costa Rica.* San José: Museo Histórico del Grupo ICE [Colección Patrimonio y Futuro #6].

Hidalgo, A. 2003. *Costa Rica en evolución: política económica, desarrollo, cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002).* San José: Editorial Universidad de Costa Rica y Universidad de Huelva Publicaciones.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Hunt, S. y Shuttlesworth, G. 1996. *Competition and choice in electricity.* Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

ICE, Sector Electricidad. 2008. *Diagnóstico: Organización sector eléctrico del ICE.* San José: ICE.

_____. 2013. *Datos de producción de electricidad, según Centro Nacional de Control de Energía.* San José: ICE.

Jamasb, T. 2006. "Between the State and Market: Electricity Sector Reform in Developing Countries". *Utilities Policy*, vol. 14, núm. 1.

Jiménez, R. 2004. "El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Estados Unidos". *Ciencias Sociales.* San José: Universidad de Costa Rica, julio.

_____. 2007. "Los procesos de reforma en el sector eléctrico y el marco institucional para producción con fuentes renovables". *Energía*. San José: Dirección Sectorial de Energía, Ministerio de Ambiente y Energía, Edición 53: setiembre-diciembre.

_____. 2011. *Análisis de políticas para la reforma eléctrica de Costa Rica: Aplicación de redes de política y técnicas de prospectiva.* Saarbrücken: Editorial Académica Española (AEA).

_____. 2012a. "Enfoque y propuestas de políticas para enfrentar el cambio climático". *Ambientales*, 44, UNA, diciembre.

_____. 2012b. *Importancia de los embalses de regulación en el sistema eléctrico de Costa Rica. El Caso del Proyecto Hidroeléctrico. El Diquís*. *Ambientico*, 227, UNA.

Millán, J. 2006. *Entre el mercado y el Estado: tres décadas de reformas en el sector eléctrico de América Latina.* Nueva York, NY: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). 2006. *Informe del proceso de formulación del modelo de la industria eléctrica de Costa Rica.* San José: Trabajo coordinado por la Dirección Sectorial de Energía y el apoyo del Grupo de Enlaces Técnicos designados por las empresas e instituciones del sector.

Revista Summa. 2013. *Colombia, España y Costa Rica destacan en energía segura y sostenible* [disponible en http://www.revistasumma.com/economia/44694-colombia-espana-y-costa-rica-destacan-en-energia-segura-y-sostenible.html].

Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 2005. *Modernización y fortalecimiento del sistema eléctrico nacional, mimeógrafo*. San José: UCCAEP.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Capital estadounidense e infraestructura en los orígenes de la Empresa Colombiana de Petróleo (ecopetrol)

△

Xavier Durán

Introducción

La tecnología para la extracción, transporte y refinación de petróleo llegó a Colombia a través del capital estadounidense. La Standard Oil de Nueva Jersey (SONJ) durante los años 1920 invirtió para construir la infraestructura de producción petrolera y en 1951, al terminar el contrato inicial, la cedió al gobierno colombiano. Durante la década de 1950 el gobierno colombiano creó la Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL) y la fortaleció para continuar las actividades de producción que paulatinamente la SONJ dejó de realizar.

En este capítulo se describe el proceso de entrada de SONJ. El contrato a través del cual entró a realizar actividades en Colombia fue una concesión, que por su naturaleza requiere de autorización del gobierno colombiano. Así, la entrada de SONJ a Colombia implicó negociaciones fascinantes entre ambos. La influencia del negocio petrolero en las actividades políticas de Estados Unidos y la relación de Colombia con Estados Unidos implicó que el gobierno estadounidense también se involucrara en estas negociaciones. El capítulo se centra entonces en estas negociaciones que dieron las bases legales para que SONJ iniciara la producción, transporte y refinación de petróleo en Colombia.

Contexto mundial y formación de la Standard Oil de Nueva Jersey

La industria del petróleo se desarrolla al descubrirse el método para destilar kerosene del petróleo crudo en los años 1850 y las lámparas de kerosene en los años 1860. El uso de aceite de ballena para iluminación fue rápidamente desplazado por el uso de tecnologías de gas, electricidad y petróleo durante el último cuarto de siglo. La competencia entre estas tecnologías llevó a menores precios de iluminación y, junto con el

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

crecimiento del ingreso per cápita, produjo un gran crecimiento de la demanda por iluminación (Yergin, 2009).

El mayor productor de petróleo en el mundo durante este periodo fue Estados Unidos. John Rockefeller, a través de diferentes tácticas logro crear un monopolio en la producción y refinación de petróleo. Su esfuerzo por concentrar la producción y refinación en el nivel nacional enfrentó diversos retos. La legislación empresarial de muchos estados no ofrecía instrumentos apropiados para administrar una empresa, a pesar de estas dificultades, Rockefeller había logrado desarrollar diferentes instrumentos para coordinar su red de empresas y en 1893 creó la Standard Oil Holding Company consolidando 110 millones de dólares (mdd) de capital y 90% de la capacidad de refinación en Estados Unidos. Al mismo tiempo que mejoraba los instrumentos de coordinación empresarial, Rockefeller desarrolló un gran poder de mercado que le permitía también enfrentar a proveedores, en particular transportadores, en posición ventajosa, y generaba sospechas y prevenciones en la opinión pública. Los transportadores, proveedores y la opinión pública fueron construyendo una fuerte oposición al poder de mercado liderado por Rockefeller. El resultado fue el desarrollo de un proceso de *antitrust* en la Corte Suprema de Justicia que terminó con la disolución del Standard Oil Holding Company en 34 empresas independientes y la imposición de límites a las actividades de algunas de estas empresas (Atack, 1994; *New York Times*, 1937).

La Corte Suprema de Justicia creó la Standard Oil de Nueva Jersey con una baja capacidad de producción de crudo y una alta capacidad de refinación, y la amenaza de nuevos procesos de *antitrust* en su expansión en el mercado de producción y refinación doméstico. La decisión de la Corte también le asignó las actividades exportadoras, de mercadeo y distribución de la Standard Oil Holding Company en Europa, compitiendo con la producción que los Nobel y los Rothschild exportaban desde Bakú y las actividades de exploración, producción, refinación, transporte, distribución y exportación en Rumania y Canadá (Gibb *et al*., 1956: 77-78).

La situación para la SONJ era difícil. Para poder ocupar su capacidad de refinación debía producir petróleo en otros lugares del mundo. Pero las empresas norteamericanas vieron obstaculizadas sus actividades internacionales por los gobiernos europeos que protegían sus mercados y bloqueaban el acceso a fuentes de petróleo localizadas en sus colonias. El complejo panorama legal en Estados Unidos y la

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

intensa competencia con los intereses coloniales y grupos petroleros europeos implicaban que la discreción y opacidad en cuanto a la propiedad final de las nuevas actividades petroleas en el extranjero fuera crítica. La experiencia en la formación y administración de carteles a través de diversos instrumentos de asociación empresarial en Estados Unidos, durante el siglo XIX, permitió a la SONJ controlar eficazmente una compleja red de empresas incorporadas y constituidas de manera independiente en diferentes lugares del mundo, incluida Colombia, en el siglo XX (Gibb *et al*., 1956: 77-79, 105-109).

Standard Oil de Nueva Jersey protege su opción de inversión en Colombia

El interés de empresas como SONJ por acceder a fuentes de producción de petróleo fuera de Estado Unidos incentivó el desarrollo de un mercado por opciones de inversión. La idea para un empresario era adquirir derechos sobre tierra y uso de sus minerales para ofrecerlos a una empresa petrolera que explorara, determinara la existencia de reservas de petróleo y comprara estos derechos. El empresario vendía estos derechos a un precio mucho mayor que el que le costó adquirir el derecho a usar la tierra y sus recursos subterráneos.

El 6 de diciembre 1905, tras exploraciones realizadas por José Joaquín Bohórquez, Roberto de Mares, y con el respaldo de su padrino de bodas, el presidente Rafael Reyes, logró adquirir el contrato de concesión sobre los yacimientos de petróleo en Barrancabermeja, Santander. El contrato de concesión tenía un periodo de 30 años al comenzar la explotación y el gobierno recibiría el 15% del producto neto. Adicionalmente, el gobierno ofrecía mil hectáreas baldías por cada uno de los primeros cinco pozos que operaran exitosamente. Roberto de Mares logró renovar el contrato al mismo tiempo que realizaba la búsqueda de un socio o un comprador para desarrollar el campo petrolero (Bell, 1921: 125; Santiago, 1986: 15-18, 120-121).

En 1913 la empresa de construcción de infraestructura y producción de petróleo británica, Weetman Pearson, mostró interés en adquirir los terrenos de la Concesión de Mares. Los representantes de la firma, inicialmente encubiertos para no despertar sospechas de competidores, negociaron con el ministro de Obras Públicas de Colombia, Simón Araujo, y lograron un acuerdo para invertir 400 mil dólares explorando

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

el 1% del territorio del país, pagando regalías sobre la producción de petróleo por 40 años. La SONJ se enteró de la actividad y envió a W.T.S. Doyle, un exfuncionario del departamento de Estado de Estados Unidos, y a Chester Thompson, un funcionario de la empresa, para obstaculizar el acuerdo entre el gobierno colombiano y Weetman Pearson. Doyle y Thompson argumentaron que esta última realmente no deseaba explotar petróleo sino desarrollar el canal interoceánico por el río Atrato. El secretario de Estado de Estados Unidos indicó que el contrato con Weetman Pearson podía obstaculizar las negociaciones con Colombia sobre la compensación por la pérdida de Panamá, tras el apoyo de Estados Unidos a la sublevación de ésta en 1903.[1] Adicionalmente, al comenzar noviembre de 1913 el Departamento de Estado ofreció una compensación de 20 mdd (Bucheli, 1913: 537-548).

El 23 de noviembre de 1913 Weetman Pearson anunció que retiraba su interés por explorar y explotar petróleo en Colombia. A comienzos de 1914 los gabinetes colombiano y norteamericano firmaron el tratado Urrutia-Thompson, el cual señaló que el gobierno de Estados Unidos expresaba sincero arrepentimiento, otorgaba privilegios a barcos colombianos en el uso del canal de Panamá y ofrecía 25 mdd en compensación por su actuación en la sublevación de Panamá. El 8 de junio el tratado fue ratificado por el Congreso colombiano y Colombia parecía ganar (diplomáticamente) acceso al canal de Panamá el mismo año en que se terminaron los trabajos y entró a operar; pero el Congreso estadounidense no ratificó el tratado y Colombia tuvo que esperar hasta unos años más tarde para finalmente arreglar el asunto (*El tiempo*, 1914).

En 1914 Roberto de Mares comenzó a ver los frutos de sus esfuerzos tras varios viajes de promoción a Estados Unidos. Inicialmente, la SONJ envió a uno de sus geólogos encargado de explorar nuevas oportunidades de explotación, F.C. Harrington. Los resultados fueron positivos, pero los directores de la SONJ prefirieron no tomar ninguna acción adicional.

Más tarde, ese mismo año, Roberto de Mares logró un acuerdo y se asoció con Michael Benedum, Joe Tress y George Crawford, norteamericanos con experiencia en la explotación de petróleo en Estados Unidos y México. Ellos habían estado cerca de cerrar la fusión de su

[1] En 1903 Panamá se independizó de Colombia con la ayuda de Estados Unidos. Este evento, una de las acciones imperiales más visibles en América Latina, condujo al deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Estados Unidos mostró poco interés en reestablecer las relaciones con Colombia.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

compañía, la Penn-Mex Fuel Company, con la Imperial Oil Company, controlada por SONJ, pero el acuerdo se frustró debido a cambios en la legislación corporativa del estado de Nueva Jersey. Tras el acuerdo con Roberto de Mares, los tres, Benedum, Tress y Crawford, iniciaron las actividades de exploración en las inmediaciones de Barrancabermeja, que culminaron exitosamente dos años más tarde (Bell, 1921: 120; Gibb *et al*., 1956: 85; Santiago, 1986: 23-27).

Ante la evidencia sobre el potencial de la Concesión de Mares, el 20 de mayo de 1916 los norteamericanos constituyeron en Wilmington, Delaware, la Tropical Oil Company (TROCO), con un capital autorizado de 50 mdd. Se firmó el Acta de San Vicente de Chucurí, que formalizó la asociación entre Roberto de Mares y los norteamericanos de la TROCO, e iniciaron las labores para realizar el traspaso del contrato de concesión de Roberto de Mares a dicha empresa. Los trabajos de exploración continuaron: cerca de lo que es hoy Barrancabermeja se encontraron los tres pozos de Infantas, los cuales producían más de dos mil barriles por día, y se inició la planeación de la construcción de la planta de refinación (Bell, 1921: 128; Santiago, 1986: 23-27, 29-32; Gibb *et al*., 1956: 85).

El 25 de agosto de 1919 el Ministerio de Obras Públicas de Colombia solicitó cambiar las condiciones de la concesión para traspasar el contrato de Roberto de Mares a la TROCO. Las nuevas condiciones reducían el terreno en concesión original a 100 mil hectáreas (aproximadamente el 20% del contrato original); cambiaban en la tasa de transferencia al gobierno a 10% del producto bruto (cuando ésta era el 15% del producto neto); asumían el compromiso de construir una planta de refinación con capacidad para proveer a todo el país en dos años y vender su producción al precio de Nueva York; renunciaban a la protección diplomática y aceptaban someterse en pleno a las leyes y cortes colombianas. Roberto de Mares y sus socios recibieron el 2.5% de las acciones de la empresa, equivalente a 1.25 mdd, según capital de constitución de la empresa de 50 mdd, o un mdd según el capital aportado en 1919 (Bell, 1921: 135; Santiago, 1986: 26-27; *Boletín de Minas y Petróleos*, 1929: 90-92).

Así, sorpresivamente, en medio de un fuerte sentimiento antiyanqui, la SONJ logró usar la participación de Estados Unidos en la sublevación de Panamá y la colaboración del Departamento de Estado para bloquear la entrada de Weetman Pearson. Una vez realizados los trabajos de exploración y de legalización del contrato de concesión, se estableció la opción para que una gran petrolera entrara a invertir en Colombia y producir petróleo.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Standard Oil de Nueva Jersey invierte en Colombia

La SONJ desarrollaba una agresiva estrategia en la que invirtió cerca de 200 mdd al final de la década de 1910 para informase y comprar buena parte de los nuevos pozos petroleros en el mundo. Atenta desde el principio a los eventos que sucedían en Colombia, la SONJ no perdió tiempo y entró a negociar con la TROCO (*NYT*, 1920: 108).

Un grupo de geólogos de la SONJ, liderados por A.V. Hoenig, quien estaba a cargo de la Carter Oil Company, la compañía que operaba el pozo más productivo de la SONJ en Estados Unidos, examinó las propiedades de la TROCO. En agosto de 1920 la SONJ y la TROCO llegaron a un acuerdo, y el valor de la nueva International Petroleum Company (IPC) se acercó a los 100 mdd. El periódico *New York Times* reportó el 23 de agosto el acuerdo, además de que el intercambio de acciones se había organizado (Gibb *et al*., 1956: 369-371; *NYT*, 1920).

El diseño de la planta de refinación se inició después de la firma del traspaso de la concesión Roberto de Mares a la TROCO y continuó mientras esta empresa y la IPC negociaban el acuerdo de fusión. Los trabajos de construcción de la planta comenzaron en 1920 en Barrancabermeja, enfrentando las dificultades de trabajar en medio de la selva, en una región aislada. El plan se retrasó y la TROCO solicitó una extensión del plazo para terminar la planta. El gobierno expidió el 13 de junio el decreto que otorgó la extensión para completar la planta y fijó agosto 25 de 1921 como el día en el cual empezaría la producción. Este decreto implicó que, según las condiciones de la concesión, el contrato terminaría 30 años después. La planta de refinación comenzó a operar en febrero de 1922 y se inauguró el 26 de abril de mismo año (Santiago, 1986).

El siguiente paso para explotar el petróleo colombiano fue desarrollar su transporte a un puerto que comunicara con el exterior. La SONJ, al tiempo que consideraba la compra de la TROCO en 1919, examinaba la construcción de un oleoducto. El acta de traspaso de la Concesión de Mares mencionaba la posibilidad de construir un oleoducto, pero no hacía explícitas las condiciones de su operación. Adicionalmente, la concesión de la TROCO vencía en 30 años y los activos de la compañía pasarían a manos del gobierno; si el oleoducto se construía bajo esta concesión, sus activos también serían transferidos a manos del gobierno. La SONJ prefirió no usar la cláusula de la Concesión de Mares y en cambio crear, de manera discreta y aparentemente desconectada, una compañía en otro país con el fin de usarla para solicitar una concesión

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

diferente y adquirir los derechos a la construcción y operación del oleoducto. Para este propósito, en 1919 se creó, en Canadá, la Andian National Corporation Limited (ANCL), con un capital autorizado de un mdd. No se hizo público que la ANCL era controlada por la Imperial Oil Limited, filial de la SONJ y que también controlaba a la IPC (Gibb *et al*., 1956: 378-380, 649; Comisión investigadora, 1925).

La SONJ nombró como director de la ANCL a James Flanagan, un funcionario de confianza del presidente de la corporación. Flanagan era una figura conocida por pocos al interior de la SONJ y se encargaba de trabajos específicos en el extranjero de naturaleza confidencial, solicitados directamente por el presidente, a quien le reportaba directamente. Durante la segunda mitad del decenio de 1910 desarrolló actividades para facilitar el acceso de la SONJ a México y a Perú, y en Colombia protagonizaría eventos que finalmente habrían de conducir al otorgamiento a la ANCL de una concesión para construir el oleoducto entre Barrancabermeja y Cartagena, a la ratificación del tratado Urrutia-Thompson por el Congreso de Estados Unidos y al pago de compensación a Colombia (Gibb *et al*., 1956: 86, 101).

La situación era compleja y escandalosa. Los antecedentes estaban marcados por la participación norteamericana en la separación de Panamá en 1903, la oferta de Estados Unidos de compensación en 1913, que obstaculizó la entrada de Weetman Pearson, y la firma en 1914 del tratado Urrutia-Thompson, que incluyó compensación para Colombia por 25 mdd. Sin embargo, para 1919 el tratado aún no había sido ratificado por el Congreso de Estados Unidos. En 1919 el gobierno colombiano, para facilitar la firma del tratado permitió el traspaso de la Concesión de Mares a la TROCO y legisló flexibilizando las reglas de explotación del petróleo en Colombia. Estados Unidos, sin embargo, no ratificó el tratado por lo que en 1921 el gobierno colombiano estaba frustrado (Randall, 1992: 123, 129, 144).

En estas circunstancias, el gobierno decidió usar el contrato del oleoducto para presionar a la SONJ y al Congreso de Estados Unidos a cumplir su parte. El 25 de enero de 1921, sabiendo que la SONJ no podía explotar la Concesión de Mares sin el oleoducto, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Laureano García Ortiz, le comentó a Carlos Urueta, el ministro (embajador) en Estados Unidos, a través de un cable:

> Allá quisieron aprobación Tratado dependiera de otros asuntos extraños. Injusto, irregular, es sujetar ratificación de un derecho reconocido

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

> previamente a exigencias posteriores sobre intereses distintos. Colombia accedió a adaptar su legislación petrolífera a tales intereses, hasta obtener declaración solemne de encontrarse satisfecho ese Senado. Hoy preténdese involucrar, aplazar, modificar de nuevo Tratado. Mi Gobierno no amenaza, sólo suspende resoluciones sobre concesiones petrolíferas, porque opinión pública ya no las permite en tal predicamento. País cansado en su expectativa que no podrá prolongarse sin desdoro. Puede comunicar estas consideraciones a quien créalo conveniente, especialmente a Flanagan (Comisión investigadora, 1925: 18).

La esperanza de García Ortiz era que Flanagan ejerciera la influencia de la SONJ sobre el Congreso de Estados Unidos y, para presionarlo, instruía a Urueta para que comunicara esta información a Flanagan. El cálculo fue preciso.

A finales de 1920 Flanagan había discutido el asunto con los senadores Fall, Lodge, Hitchcock y Underwood de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de Estados Unidos, y con el recién electo presidente Harding. El tratado fue ratificado el 21 de abril 1921. Implícitamente, al acceder a pagar la compensación a Colombia, el Gobierno de Estados Unidos otorgó a SONJ un subsidio y finalmente lo pagó durante la primera mitad del decenio de 1920 (Gibb *et al*., 1956: 379).

La ratificación del tratado Urrutia-Thompson permitió la negociación del contrato de concesión para construir el oleoducto. El resultado fue la firma del contrato de concesión con la ANCL el 1 de octubre de 1923 para construir y operar el oleoducto entre los pozos petroleros de la Concesión de Mares y Cartagena. La concesión terminaría en 50 años, y obligó a la ANCL a proveer el servicio de transporte de petróleo a terceros (incluido el Gobierno) al tiempo que reguló los precios de estos servicios (Comisión investigadora, 1925: 27, 41; Gibb *et al*., 1956: 378-380; De la Pedraja, 1985: 191-193).

A comienzos de 1925 la SONJ envió a Colombia a su experto en construcción de oleoductos, D.O. Towl. La propiedad de la empresa pasó de la Imperial Oil al Colombian Investment Trust, propiedad de la IPC. Esta transacción centralizó el control de las actividades de la SONJ en Colombia en una sola compañía, la IPC, e hizo evidente, después de seis años, la cercana conexión entre la ANCL, la TROCO y la SONJ. La ANCL emitió bonos por 15 mdd para financiar la construcción del oleoducto. El 6 de marzo de 1926 se completó la obra, al llegar el tubo a Mamonal, cerca de Cartagena, y el 3 de julio zarpó el primer barco

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

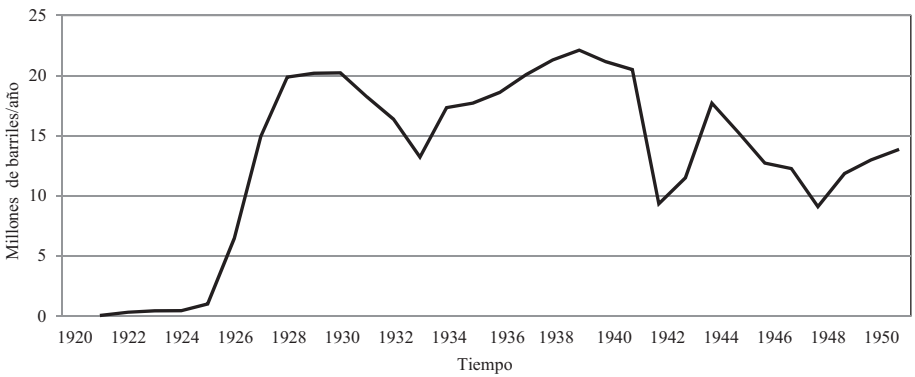
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

petrolero hacia Estados Unidos. Entre 1926 y 1927 la ANCL realizó una emisión de acciones y su valor en bolsa era de 21.2 mdd (Gibb *et al.*, 1956: 379-380; Santiago, 1986: 41-42; *OGJ*, 1925).

Una vez en operación las planta de extracción y el oleoducto era posible exportar el crudo hacia Estados Unidos y se inició la explotación a gran escala del "oro negro" colombiano. La evolución de la producción de petróleo crudo en la Concesión de Mares se ajustó al ciclo económico norteamericano, debido a que hasta mediados de 1940 exportó cerca del 90% de la producción a las plantas de refinación de la SONJ (Ministerio de Minas y Petróleo, 1944: 88).

La apertura del oleoducto de la ANCL permitió conectar la producción en la Concesión de Mares con el mercado internacional y su producción aumentó de cerca de un millón de barriles al año en 1925, a aproximadamente 20 millones en 1928 (véase gráfica 1). El rápido crecimiento de la economía norteamericana, experimentando en pleno el auge de los *roaring twenties* y la veloz expansión de la malla vial y del uso del automóvil en las grandes ciudades, jalonó la demanda de petróleo. La caída del mercado bursátil en Nueva York a finales de 1929 y el inicio de la gran depresión en 1930 redujeron la demanda de petróleo, y la producción en la concesión cayó hasta 1933, cuando la tercera crisis bancaria marcó el fondo de la crisis económica en Estados Unidos. El inicio del gobierno de Roosevelt en 1933 dio lugar a una mejoría en la

Gráfica 1. Producción anual de aceite crudo en Concesión de Mares
(Millones de barriles/año)



Fuente: Ministerio de Minas y Petróleo (1944: 88), Santiago (1986: 63).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

actividad económica en su país, la demanda de petróleo aumentó y la producción de crudo en la concesión colombiana se expandió.

El comienzo de la segunda guerra mundial en 1939 afectó el mercado internacional de petróleo; cayó la demanda mundial y también la producción en Barrancabermeja. El ataque japonés a Pearl Harbour en diciembre de 1941 precipitó la entrada de Estados Unidos al conflicto en 1942; esto aumentó notablemente la demanda de petróleo para abastecer las actividades militares norteamericanas, y la producción en la concesión volvió a elevarse. El final de la guerra marcó el comienzo de una recesión en Estados Unidos y en el mundo que se extendió hasta 1948, y que resultó en una baja en la demanda de petróleo y en la producción en Barrancabermeja. A finales de los años cuarenta, se inició la época de oro del crecimiento de los países hoy desarrollados, principalmente Estados Unidos, Europa y Japón, lo que reactivó la demanda de crudo y la producción en la concesión. El único evento doméstico que habría incidido sobre la evolución de la oferta de petróleo en Barrancabermeja fueron los disturbios desatados a raíz del "Bogotazo" el 9 de abril de 1948, factor que, junto con la ansiedad del final del contrato de concesión en 1951 y la disminución de la inversión de la TROCO, probablemente explican por qué la producción, después de 1948, no volvería a alcanzar los 20 millones de barriles anuales.

La SONJ, a través de la TROCO y de la ANCL, desarrolló así actividades en todos los segmentos verticales de la industria del petróleo en Colombia. Realizó inversiones para continuar explorando la Concesión de Mares; extrajo el crudo de los pozos productivos en esta concesión; refinó los productos derivados del petróleo para el mercado colombiano; transportó el crudo de exportación de la concesión a Cartagena; y exportó el crudo en sus barcos-tanque a sus refinerías en Estado Unidos. La SONJ dominó el sector petrolero en Colombia durante la primera mitad del siglo XX.

La reversión de activos de la Standard Oil de Nueva Jersey a Colombia

La relación entre la SONJ y Colombia también fue complicada por las diferencias en la interpretación del contrato de concesión. La decisión final fue de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, que confirmó la validez del decreto emitido por el gobierno en 1921 y que la concesión

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

finalizaría en 1951. En la segunda mitad de los años 1940 se discutieron diferentes opciones para continuar la producción al terminar el contrato de concesión. En 1950 se escindió el departamento de ventas de la TROCO y se creó la Esso Colombiana S.A. para administrar la distribución de refinados para el mercado doméstico —la SONJ había cambiado de nombre a Esso en 1940—. Al finalizar 1950 el Estado colombiano decidió usar los activos de la concesión para, a través de un proceso de reversión, crear la Empresa Colombiana de Petróleos, que se conocería más tarde como ECOPETROL. La nueva empresa asumió la administración de los activos de la TROCO, usando un contrato por diez años con la IPC para entrenar el personal colombiano para operar la refinería y ensanchar y modernizar la planta (Santiago, 1986: 74-76; Sáenz, 2002: 68).

Así, con una de las únicas culminaciones en América Latina durante la primera mitad del siglo XX de un contrato petrolero dentro de las condiciones iniciales y en relativa armonía, terminó la primera experiencia de producción petrolera en Colombia. La SONJ compitió en un contexto institucional complejo influido por acciones de Colombia y Estados Unidos y logró obtener el contrato de concesión para producir petróleo. Luego explotó los pozos en la concesión y refinó petróleo para proveer el mercado colombiano y exportó crudo a sus refinerías en Nueva Jersey y Canadá. Finalmente, terminó su contrato regresando los activos creados y permitió que el Estado colombiano creara la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL.

Referencias

Atack, J. *et al*. 1994. *A new economic view of American history*. Nueva York: W. W. Norton & Co.

Bell, P. L. 1921. *Colombia: A commercial and industrial handbook*. Washington: Government Printing Office.

Bucheli, M. 2008. "Negotiating under the Monroe doctrine: Weetman Pearson and the origins of U.S. control of colombian oil". *Business History Review*, vol. 82, núm. 3.

Comisión investigadora. 1925. Informe comisión investigadora y documentos relacionados con oleoducto entre el Gobierno nacional y la Andian Corporation Limited.

De la Pedraja, R. 1985. *Historia de la energía en Colombia*, 1537-1930. Bogotá: El Áncora Editores.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El Tiempo. Bogotá, Varias ediciones.
Gibb, G. *et al*. 1956. *History of the Standard Oil Company: the resurgent years 1911-1927*. Nueva York: Harper & Brothers.
Ministerio de Minas y Petróleo. 1944. *Memoria de minas y petróleos al Congreso 1944*. Bogotá: Imprenta Nacional.
New York Times. Nueva York, Varias ediciones.
Oil and Gas Journal. Tulsa, Varias ediciones.
Órgano del Departamento de Minas y Petróleos del Ministerio de Industrias. 1929. *Boletín de Minas y Petróleo*, vol. 8.
Randall, S. 1992. *Aliados y distantes. Historia de las relaciones entre Colombia y EE.UU. Desde la independencia hasta la guerra de las drogas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, CEI.
Santiago, M. 1986. *Crónica de la Concesión de Mares*. Bogotá: Ecopetrol.
Sáenz, E. 2002. *Colombia años 50: Industriales, política y diplomacia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
Yergin, D. 2009. *The prize: the epic quest for oil, money and power*. Nueva York: Free Press.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La empresa pública *versus* el modelo capitalista rentístico en la República Bolivariana de Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez Frías

△

Julio César Yánez

Introducción

Es al menos temerario hablar de economía y capitalismo rentístico, sin al menos hacer mención de las razones históricas que han conducido a la humanidad a darle contenido económico y social a eso que se define como renta. En la sociedad capitalista se admiten como legítimas sólo dos fuentes privadas de ingresos (Baptista, 2010): la propiedad y el trabajo. En cuanto al trabajo, es suficiente con aclarar que este ingreso es recibido por la contraprestación de un esfuerzo realizado; y en cuanto al primero, el mismo se percibe en atención a la propiedad de un medio de producción producido y que desde luego permite, mediante su utilización, el logro del bien o el servicio requerido. Sin embargo, en cuanto a la propiedad de los medios de producción, se da la condición de aquellos que si bien no se producen son requeridos para completar el proceso productivo, denominados medios de producción no producidos. Es así como los medios de producción no producidos, como parte del ciclo productivo, dan a sus propietarios un beneficio o remuneración denominada renta. Huelga mencionar que en el idioma español, la renta se refiere de igual modo a cualquier ingreso que provenga de cualquier actividad productiva, al igual que se refiere a ella en términos de la remuneración al propietario de las tierras o de aquel medio de producción no producido, y que hace necesaria que se mantenga la última acepción para el análisis de lo que sigue, por cuanto el mismo será sólo expresión de aquella remuneración que se da con ocasión de la propiedad de un medio de producción no producido.

Definida la renta, cabe agregar la condición según la cual se le puede atribuir a una economía el calificativo de capitalista y rentista; se puede ser propietario de una renta y, sin embargo, no ser una economía capitalista. Hacia fines del siglo XVII, la Gran Bretaña era una economía que comenzaba su tránsito hacia una sociedad capitalista, pero

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

en la que su carácter atrasado y aun feudal, le hacían depender en más de un tercio de sus rentas por la propiedad de las tierras, pero de naturaleza nacional. En la medida en que la renta que se capta comienza a ser recurrente e internacional, que en suma aporta al ingreso nacional, la convierte en esencia misma del proceso capitalista, cuando ésta se incluye para el pago de los salarios y demás procesos productivos de la nación. Así, la condición rentista de una sociedad capitalista (Baptista, 2010), se expresa formalmente cuando la sumatoria de la renta captada internacionalmente y el valor agregado nacional, se hace mayor que los salarios de los trabajadores, los beneficios de los dueños de medios de producción producidos y la propiedad de la tierra.

De esta manera, una sociedad capitalista rentística sería aquella experiencia histórica en la que se da un espacio económico nacional dominado por la relación internacional del capital (Baptista, 2010). Se entiende que entonces siendo la renta de carácter internacional, la cual es remunerada por este capital, le otorga su naturaleza capitalista a su origen y en consecuencia su acumulación adquiere el valor que tienen los demás términos de remuneración del capital como son los salarios y el beneficio al propietario de los medios de producción.

La renta petrolera en Venezuela

Definidos los conceptos esenciales para nuestro análisis, esbozaremos la naturaleza, evolución y desarrollo de la economía rentista en Venezuela y el papel que han jugado las empresas públicas.

A Venezuela la sorprende la renta petrolera a inicios del siglo XX, y en las primeras dos décadas de éste, sumida en el más profundo atraso en lo social y económico. De naturaleza fundamentalmente rural, a Venezuela, luego de su independencia del reino de España en 1821, la acompañará una larga jornada de casi un siglo entre guerras civiles de todo orden y tamaño, con muy poco crecimiento de sus ciudades más importantes, que siguieron siendo las mismas que dejara el periodo colonial. Una economía basada en la explotación del café y del cacao, que daba escasamente para cubrir los compromisos nacionales e internacionales, con la importación de bienes de consumo esenciales para la vida local, con muy bajo nivel de educación; políticamente inestable, producto de las diferencias evidentes entre el pueblo común y los dueños de la tierra. Es importante señalar aquí, que producto de nuestra

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

legislación y desde los tiempos de la colonia, los recursos del subsuelo y su explotación son propiedad del Estado venezolano y su administración de quien detente la acción de gobierno, lo cual tendrá múltiples repercusiones en lo que será y es el impacto de la renta petrolera en la vida del país.

Hacia la década de 1920 se dio inicio a las primeras concesiones a gran escala para la explotación del recurso petrolero. Sin estabilidad política alguna, las grandes corporaciones trasnacionales del petróleo, para esa época, emprendieron un acelerado proceso de organización y apoyo mínimo necesario para garantizar las condiciones para la explotación del recurso, golpeando de modernidad a la incipiente nación venezolana. En primer lugar, se consolidó el apoyo al gobierno del dictador Juan Vicente Gómez, quien gobernó a la nación, con muy pocas acciones en contra, apoyado por Estados Unidos y demás potencias de la época, desde 1908 hasta su desaparición física en 1935. A partir de entonces las distintas fuerzas en pugna, unas apoyadas por los movimientos socialistas y otras intentando consolidar la influencia hegemónica de las trasnacionales del petróleo, iniciaron un acelerado proceso por distribuir la riqueza petrolera según sus conveniencias y en particular para alterar la relación de propiedad de ese medio de producción no producido, como son las reservas petroleras venezolanas. La necesidad de constituir un Estado moderno, por muy distintas motivaciones, colocó a los actores de la política nacional e internacional en una histórica diatriba de distribución de una riqueza nacional que era suministrada por el capital internacional, con las consecuentes visiones que le eran de suyo (Baptista, 2010).

Es así que la modernización del Estado se planteó en términos muy similares a los utilizados por viejas potencias imperiales: conformar un pequeño grupo de comunidades tipo enclave en torno a las necesidades de explotación de los recursos mineros, con el mínimo de funcionarios públicos para la gestión administrativa; de control sobre la actividad comercial y de servicios requeridos; con muy poca o acaso ninguna importancia sobre la naturaleza rural de la mano de obra disponible y con niveles de socialización muy precarios en virtud de la situación de las comunidades impactadas. Para el momento del otorgamiento de las primeras concesiones en 1920 y con la promulgación de la primera ley de hidrocarburos, ese mismo año, Venezuela no contaba con carreteras asfaltadas; tenía un sistema educativo precario concentrado en las principales ciudades y sin ningún sistema de generación de bienes y

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

servicios para acomodar las demandas de la migración en marcha desde el campo a las ciudades.

Era imperioso, entonces, aprovechar la riqueza petrolera en manos del Estado, en lo formal, extraída en gran cantidad por el capital internacional, para modernizar a Venezuela y utilizarla para convertirla en una nación no dependiente del petróleo. Ya era claro en la época que la economía capitalista no consideraba la renta, en la ecuación de desarrollo del modelo, y tanto David Ricardo como Marx la consideraron fuera de todo análisis de las fuerzas impulsoras de la economía de las naciones por su naturaleza no productiva o *stricto sensu*. Esta circunstancia colocaba al Estado propietario del medio de producción no producido ante la necesidad de crear e impulsar la industrialización del país, en principio, de cara a las necesidades demandadas por la actividad petrolera, pero más adelante ante la necesidad de encaminar a la nación a su desarrollo como sociedad y Estado moderno (Baptista, 2010).

Frente a la ya mencionada e inexistente estructura industrial, le corresponde al Estado impulsar por la naturaleza y tamaño de las inversiones requeridas la creación y conformación de instrumentos de desarrollo, y más allá de empresas que en sus origines pudieron tener un ámbito privado, pero que su necesidad de ampliación ameritaba cuantiosas inversiones sólo posibles de acometer por el poseedor de los recursos financieros. Nació así en Venezuela, para la década de los años cuarenta, del siglo XX, los primeros emprendimientos pertenecientes al Estado en las actividades de energía, comunicaciones y transporte; algunos con formato de entes reguladores de la actividad de privados y, en otros casos, con empresas públicas del Estado venezolano, pero de derecho privado, como es el caso de la CANTV (Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela) y CADAFE (Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico), en los sectores de telecomunicaciones y comercialización y distribución de energía eléctrica respectivamente (CANTV, 1973).

El modelo de empresa pública se correspondía perfectamente con la necesidad de las trasnacionales de obtener estos servicios sin tener que participar en las cuantiosas inversiones requeridas en su conformación y consolidación, bajo la total dependencia tecnológica de los países involucrados o no directamente en la actividad petrolera, y respondiendo a las necesidades de crecimiento entorno de dicha actividad (Chavez *et al*., 2011). Esta circunstancia, sin embargo, no siempre mostró los mejores resultados, salvo algunos aportes significativos en algunas regiones deprimidas, bien por las circunstancias espaciales o de inversión.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La empresa pública en Venezuela no se distancia mucho de sus pares de la región latinoamericana; bajo los lineamientos de las elites dominantes que surgen al tenor de los intereses trasnacionales van a obedecer en su estructura y comportamiento a los requerimientos de dichos grupos, no sin tener que enfrentar los avatares de la diatriba política del gobierno en turno y de la mayor y creciente participación de sus trabajadores y la sociedad en su conjunto; la pugna por el control de los beneficios de dichas empresas, de una parte el Estado y de la otra los trabajadores, frente a una opinión pública receptora de los servicios de éstas planteaba retos particulares a estas organizaciones en contraposición a organizaciones privadas, en las que los actores determinantes son exclusivamente los accionistas/dueños y la fuerza relativa de sus trabajadores (Chavez *et al*., 2011).

Bajo estas tensiones las empresas públicas empezaron a enfrentar claras contradicciones con el modelo capitalista, o atender a las razones del mercado o a sus funciones de servicio a la sociedad, dado el carácter de empresa pública de derecho privado; vale decir que le debe rendir cuenta a un Estado eminentemente capitalista, dado el carácter internacional de la renta, y que dio origen a mucha de estas empresas (Baptista, 2010).

Distribución de la riqueza petrolera durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013)

A lo largo de más de 100 años de explotación petrolera, la situación del país refleja una enorme dependencia de dicha actividad al aportar cerca del 97 % de las divisas en dólares de Estados Unidos con una muy baja productividad en términos absolutos y reales (Baptista, 2010), producto de diversas políticas de administración de estos recursos, en sus inicios, por los requerimientos de modernidad del país, y luego por los diversos intentos de convertir los recursos del petróleo en instrumentos para la distribución de esta renta en la industrialización del país en sus variadas versiones, a saber: sustitución de importaciones (1958-1973), creación del fondo de inversiones de Venezuela (1973-1979), Control de Cambio (1981-1989), Receta del Fondo Monetario Internacional (FMI) (1989-1993), Agenda Venezuela (1993-1998). Con un importante descenso de la producción nacional de bienes y servicios, a partir de 1976, por la vía de la acumulación de la renta, el modelo rentístico ha venido sosteni-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

damente perdiendo su capacidad acumulativa, restando al PIB más del 60% de su capacidad para financiar cualquier modelo redistributivo por la vía del ahorro, según cifras del Banco Central de Venezuela (Banco Central de Venezuela, 2013). Con una pobreza en torno al 60% y 40 % en modalidad extrema, reservas a su mínimo valor operativo, un barril de petróleo que promediaba los 7 dólares y unas empresas públicas privatizadas en su gran mayoría, recibe al país el gobierno de Hugo Chávez en 1999 (Banco Central de Venezuela, 2013).

En las primeras de cambio, se transitaron no pocos obstáculos: el paro patronal, el paro petrolero, el intento de golpe de Estado del año 2002, y un sinnúmero de intervenciones en la economía por actores trasnacionales, satisfactoriamente para el gobierno de Chávez, todo esto ocurrió durante el peor colapso registrado por los mercados internacionales, conflictos bélicos disparados como argumentos para salvaguardar el modelo capitalista, en seria crisis y unos muy elevados precios del petróleo durante casi toda esta primera década del siglo XXI. En cuanto a las empresas públicas, el violento y no exitoso proceso de privatización estaba, a mediados de la década de 1990, demostrando que no podía solucionar los problemas de alcance y calidad de los servicios, pobres resultados, para reducir la brecha digital como en el caso de los servicios telefónicos, sino que los propios dueños, como el caso Verizon, propietario de la privatizada CANTV, mostraban signos de agotamiento en su empeño por seguir obteniendo las cuantiosas ganancias registradas durante los primeros 10 años de privatización, y a finales de 2006 manifestaba su intención de vender y salirse del mercado venezolano en cuanto a la operación de los servicios de telefonía fija y móvil (Chavez *et al*., 2011).

Durante la privatización de la CANTV, iniciada en 1991, la empresa fue despojada de todo lo que la pública había alcanzado: un nivel de desempeño técnico de primera línea en América Latina, con su centro de enseñanza en Telecomunicaciones, toda una referencia en la región, un plantel de técnicos e ingenieros que pese a la diversidad de tecnologías de la planta física, resolvían en un 100% las demandas de servicio de lo instalado (CANTV, 1973). Igualmente fueron desmantelados todos los laboratorios de certificación y prueba de equipos, con la pérdida no sólo de calidad, sino que se agregaba más dependencia sobre los proveedores de equipos, sistemas y servicios (Chavez *et al*., 2011).

Al momento de su renacionalización, con la compra a Verizon de las acciones en mayo de 2007, la empresa era un cascarón con más del

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

80% de sus servicios contratados a terceros, fungiendo sólo como una empresa que cobraba servicios, pero con poca capacidad de gestionar el sector por cuenta de sus fortalezas internas (Chavez *et al*., 2011). La empresa contaba con una enorme plantilla de personal fijo y una cantidad similar de personal en condición de tercerización, una cantidad importante de rezagos laborales, demandas y enormes dificultades para poder cumplir con las promesas realizadas durante el proceso privatizador de reducir la brecha digital, llevando servicios a lugares apartados de los centros urbanos. No sólo este objetivo nunca se cubrió, sino que las escasas inversiones realizadas se concentraron en sobreexplotar a los clientes ya servidos, concentrando esfuerzos en servicios de valor agregado de voz y datos (Chavez *et al*., 2011).

Las privatizaciones no lograron reducir la participación de la renta petrolera en la economía nacional, y se convirtieron en fuente de creación de servicios no productivos. Aumentó la dependencia del país en diversas tecnologías y se impulsó el desarrollo de empresas de servicios en los países de origen de las trasnacionales adquirientes de las empresas públicas privatizadas, afectando de manera significativa el proceso de creación de demanda interna de productos y servicios e impidiendo que las empresas del sector público de servicios apalancaran el desarrollo de otros sectores de la economía nacional.

Con la renacionalización de las empresas públicas, a partir de la CANTV y muchas otras en otros sectores de la economía, se pretendía romper con el paradigma de que todo lo público o del Estado es casi siempre mal gestionado y termina indefectiblemente en la necesidad de salir a colocarlas nuevamente en manos del sector privado de la economía (Chavez *et al*., 2011).

CANTV, la empresa de servicios de telefonía del Estado venezolano

El 20 de junio de 1930 se fundó la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, mejor conocida como CANTV, a manos de unos inversionistas locales, quienes lograrían la concesión de parte del Estado venezolano para impulsar la explotación de los servicios de telefonía y telegrafía. Nació en el marco de un muy bajo interés de parte del Estado por mejorar este servicio, por lo que en su primer lustro de fundación se darían muy pocos avances en la integración y mejora del servicio

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

prestado para ese momento. Es partir de la muerte del dictador Juan Vicente Gómez, el 17 de diciembre de 1935, el Estado inició una nueva etapa política con un mayor interés en el desarrollo nacional. Para ese entonces, el Estado venezolano se había constituido en un instrumento para facilitar la concentración del poder en pocas manos, con base en el control militar y las finanzas públicas, con escaso interés en atender las necesidades sociales, en salud, vivienda, educación o desarrollo productivo alterno a la explotación petrolera.

Es así como durante el gobierno de Eleazar López Contreras (1935-1941), se inició un proceso de tránsito de una economía eminentemente agrícola a una economía basada en los ingresos petroleros, dando pasos formales en Venezuela hacia una economía rentista. Se concentró la mirada en Venezuela gracias al proceso de nacionalización que se gestaba en México hacia 1938, fecha en la que se iniciaba un plan de obras públicas, para insertar la renta en la nueva dinámica de la economía nacional, impulsándose la modernización acelerada de la Nación. En 1940 se promulgó la ley de telecomunicaciones; normativa que regularía el sector hasta el año 2000 y que otorgaba al Estado el derecho exclusivo de explotación de los servicios de telecomunicaciones, permitiéndole a su vez, el otorgamiento de permisos y concesiones. Es en 1946 cuando se dio un hecho particularmente auspicioso en el sector de las telecomunicaciones: el Estado pasaría a concederle al ministerio de comunicaciones poder para la administración directa de los servicios, creándose una competencia entre éste y el único prestador privado de servicios para el momento, la empresa CANTV, con importantes deficiencias operativas y de crecimiento. En 1951, frente a un importante déficit de servicios en el sector, fue rechazado un plan presentado por la empresa para impulsar mejoras y lograr crecimiento del sector, dando así inicio a un proceso que culminaría con la nacionalización de la CANTV, a partir de 1953 (CANTV, 1973).

Con el propósito de modernizar las telecomunicaciones, el Estado decide comprar la CANTV, proceso que concluiría hacia 1973 con la adquisición de la última empresa, todavía en manos privadas, en una ciudad al sur del país. Cada una de las empresas adquiridas durante este periodo fue progresivamente integrándose a CANTV, hasta que en 1974, la empresa alcanzaba el lugar monopólico que ostentó hasta el año 2000. Para 1953, la CANTV se inició como una empresa pública de derecho privado, rigiéndose por el código de comercio, situación atípica para una empresa propiedad del Estado, pero de régimen accionario.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Durante este tránsito y hasta poco antes de su privatización, la empresa fue consolidando su carácter monopólico de los servicios de telecomunicaciones, las cuales fueron en sus inicios traumáticas por la dualidad de responsabilidades y ámbitos de competencia con el ministerio de telecomunicaciones y los distintos gobiernos de turno, que la fueron llenando de la misma conflictividad política que rigió el país en ese largo periodo (CANTV, 1973).

Los aspectos políticos significaban trabas importantes para lograr cumplir con el servicio y los planes de crecimiento. Los conflictos laborales alteraban con frecuencia su operación y funcionamiento, amén de las disputas con el ministerio de telecomunicaciones. Estaba el aspecto salarial, el cual se veía frecuentemente afectado por la imposición de tarifas de los servicios, que hacían poco sustentable el negocio y así el poder cumplir con sus metas de mantenimiento, operación y expansión de redes, y desde luego la posibilidad de mejoras para el personal administrativo y técnico.

La CANTV antes había sido un referente en el continente en la preparación de personal de alta calificación en el sector, mediante el Centro de Estudios de Telecomunicaciones, mejor conocido por sus siglas CET. Por otro lado, la evolución tecnológica del sector le confería a la red de CANTV un enorme espectro de diversidad tecnológica, que le imponía niveles de especialización y excelencia en conocimiento. En la década de 1970 una vez organizado el sector y resueltas las discrepancias con el ministerio del área, los objetivos de la CANTV eran: explotar los servicios de telefonía urbana y de larga distancia nacional e internacional y cualquier otro sistema de telecomunicaciones que le fuese indicado por el Estado y realizar acciones comerciales, dentro de este marco de referencia (CANTV, 1973).

A partir de 1973 y durante un periodo de diez años la empresa se embarcó en un proceso de expansión de servicios de telefonía y áreas conexas. En este lapso, los técnicos de CANTV, junto a su gerencia, lograron la tecnificación de la empresa y desarrollar capacidades de planificación, tales que les permitía abordar los desafíos tecnológicos de la modernización y expansión continua. Sin embargo, los avatares de los cambios gerenciales, ocasionados por la falta de continuidad administrativa, producto de los cambios de gobierno, incluso dentro de un mismo periodo constitucional, la burocracia estatal, se convirtieron en factores que ralentizaban o distorsionaban la ejecución de los planes, y es a partir del decenio de 1980, y en particular en el lapso

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de 1980 a 1983, se dio un hecho histórico que afectó profundamente lo alcanzado por la empresa, dado por el despido de cerca de 200 ingenieros, lo que privó a la empresa de su capital más valioso y que a la postre se convertiría en la punta de lanza del proceso que condujo a su privatización.

La CANTV, pese a las distorsiones propias de su condición de empresa pública, había logrado alcanzar niveles de excelencia en lo técnico y comenzaba su fase de madurez planificadora, cuando aparecieron en el escenario mundial el interés de las grandes trasnacionales de hacerse de los servicios públicos en los países con economías emergentes, para lograr ganancias con empresas en su mayoría públicas. Los Estados a lo largo del continente habían fondeado; buena parte de las empresas en manos del sector público para dotarlas de la infraestructura necesaria, y éstas eran del interés de los grandes capitales, las que requerían de gestión administrativa eficiente, con valor agregado provenientes de nuevos servicios sobre las plataformas existentes, y sin el menor interés en aportes para su expansión y crecimiento en áreas económicamente poco rentables, en pocas palabras buenos negocios (Chavez *et al*., 2011).

No obstante, y con base en tarifas congeladas por más de 20 años, y a la amplia variedad de su plataforma tecnológica, para 1986 la CANTV decidió hacer pagos de sus obligaciones fiscales al Estado por primera vez en su historia, la que curiosamente a pesar de la mala imagen pública sobre su gestión y con evidentes problemas laborales y corruptelas en su administración, mostraba signos de ser una empresa en marcha, la que, además, generaba ganancias; fue entonces cuando emprendió un agresivo plan de expansión de un millón de líneas, con el objeto de reducir una demanda que superaba las 3 millones de líneas. Con esto se logró la adquisición de la infraestructura requerida para llevar adelante el plan, sin embargo y por razones de orden político, se congeló la ejecución del plan y todo el equipamiento se mantuvo en sus almacenes hasta lograr la materialización de la privatización (Chavez *et al*., 2011).

Privatización de una empresa pública en expansión y sin deudas

La privatización de la CANTV no puede entenderse sin ubicarla en el contexto histórico que impactó a las empresas públicas a lo largo y ancho del continente en la década de 1980 y de cara al paradigma neoliberal que venía en franco ascenso. Venezuela como se ha visto ha tenido

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

a lo largo de su historia reciente una importante dependencia de la renta petrolera, misma que en su afán por modernizar a la nación, desarrolló una gran red de empresas públicas, dentro de su modelo de transferencia y distribución de esta renta petrolera internacional. Esto le permitió en la década de 1970 el acceso a enormes fuentes de financiamiento, que le facilitaron una fuerte capacidad de endeudamiento, el cual se utilizó muchas veces para proyectos de gran impacto en su desarrollo, pero no necesariamente en áreas productivas, amén del fenómeno de la corrupción y unos precios petroleros altamente fluctuantes. De manera que hacia 1988, la situación económica del país era de gran endeudamiento, bajos precios petroleros y una gran cantidad de empresas en manos públicas que mostraban muy poca o casi ninguna sostenibilidad económica, y una fuerte reducción de las reservas internacionales, las que escasamente cubrían el servicio de una deuda, casi incuantificable (Chavez *et al*., 2011).

En este escenario llegó 1989 y con él nuevas elecciones; además resulta electo por segunda vez Carlos Andrés Pérez (1989-1993), quien en el imaginario de la población logró la voluntad de las grandes mayorías basado en el desempeño dispendioso y populista de la renta petrolera en su primer gobierno (1974-1979), sólo que esta vez venía como instrumento del gran capital internacional apoyado por el FMI y el Banco Mundial, de alta visión neoliberal, privatizadora y de intención reduccionista del papel del Estado. No exenta de conflictos sociales, se logra finalmente, y con fuerte despliegue y apoyo mediático, privatizar a la CANTV en 1991, al igual que en su momento buena parte de las empresas públicas con el mejor perfil de rentabilidad para el capital trasnacional.[1]

Lamentablemente, los objetivos que impulsaron el proceso privatizador, jamás pudieron concretarse, no se masificó el acceso a los servicios telefónicos y conexos, como el internet y la telefonía móvil, sino que se extrajeron cuantiosos recursos de los usuarios existentes, las pocas líneas, que se adicionaron en el periodo de privatización de 1991 a 2007, se hicieron en centros con elevados niveles de concentración urbana y en sectores de clase media, donde se sabía el interés por servicios de valor

[1] Un análisis detallado del proceso privatizador de CANTV se puede revisar en la publicación conjunta realizada por CANTV y el TNI de Holanda, bajo el título: Privatización y Nacionalización en el sector de las Telecomunicaciones en Venezuela: caso CANTV. Publicación editada por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, CANTV, 2011.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

agregado, la telefonía móvil prepagada, se convirtió en el gran negocio al masificar su acceso y como mecanismo para esconder la escasa o nula inversión en sectores populares y rurales.

Con la llegada de Chávez y su propuesta de refundar el país y sus instituciones, con base en la constitución de 1999, se planteó la necesidad de que el Estado asumiera el control de los sectores que dentro de la nueva visión de país, tuviesen valor estratégico desde una posición de soberanía, y el sector de telecomunicaciones era clave dentro de ésta. En este periodo hay algunos hitos importantes de mencionar: la nueva ley de Telecomunicaciones del año 2000, la reorientación del agente regulador CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones), y la creación de la empresa Telecom Venezuela (20/9/2004), como brazo impulsor de las telecomunicaciones del Estado, en virtud de que CANTV estaba en manos privadas. Una vez conocida la intención de Verizon,[2] principal accionista, de vender la CANTV y retirarse del negocio en Venezuela, el Estado vio la oportunidad de materializar la promesa de llevar las telecomunicaciones a todo el país, como palanca para el desarrollo de la sociedad venezolana dentro de un modelo de inclusión social. El 22 de mayo de 2007 se concretó la renacionalización de la CANTV, convirtiéndose nuevamente en el accionista mayoritario de la CANTV y con el compromiso, una vez más, de reducir la brecha digital de la población y materializar la premisa de las comunicaciones como un derecho humano fundamental.

El reto de la nueva CANTV, de una empresa pública tradicional a una empresa socialista

La gran interrogante de esta nueva fase de la CANTV nacionalizada en 2007, fue ser una empresa pública eficiente, que permitiera llevar los servicios de telecomunicaciones a toda la población, con igualdad, en medio de una economía capitalista y rentística, propiedad de un Estado que señalaba ir rumbo al socialismo del siglo XXI, algo poco preciso y aun en fase de conceptualización con accionistas, entre sus trabajadores y algunos particulares, que aunque minoría, no por esto menos accionistas.

[2] Verizon Communications Inc., empresa con diversas actividades, entre ellas las telecomunicaciones con sede en Nueva York; accionista mayoritaria de CANTV, para el momento de su nacionalización.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Se planteó un enorme desafío: democratizar el servicio con justicia social; ser líder en calidad del servicio, portafolio de productos y servicios; apoyar la integración nacional e internacional; avanzar hacia la soberanía tecnológica; garantizar la autosostenibilidad de la empresa, y convertirse en empresa socialista del Estado.

Finalmente, la CANTV, nuevamente en manos públicas, asumió el compromiso de construir la concepción socialista del servicio de telecomunicaciones, crear canales para la participación del poder popular, llevar las innovaciones tecnológicas para cubrir las necesidades de la población, y convertirse en un motor de integración para la región, contribuyendo a redefinir el perfil del Servidor Público y apalancando el desarrollo de la economía social sustentable y endógeno. En palabras del eminente, político y escritor venezolano, Arturo Úslar Pietri, cuando en 1936, indicó la necesidad de "sembrar el petróleo", cabe reafirmar, más de siete décadas después, y ante nuevos retos de orden planetario, que aún sigue pendiente la siembra del petróleo en la economía venezolana, y sirvan, pues, de palanca, sus empresas públicas de nuevo tipo, acaso socialistas.

Referencias

Banco Central de Venezuela. 2013. *Series estadísticas años 2002 al 2012*. bcv.org.ve. [www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp].

Baptista, A. 2010. *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Clásicos del Pensamiento Económico Contemporáneo de Venezuela. Caracas: Banco Central de Venezuela. Departamento de Publicaciones, BCV. Editorial Arte.

CANTV. 1973. *EL libro de la CANTV*. Caracas: Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV). Ediciones CANTV.

Chavez, D. *et al*. 2011. *Privatización y nacionalización en el sector de las telecomunicaciones en Venezuela: caso CANTV*. Caracas: Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela, CANTV. Editorial Arte.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El rol programático de las empresas públicas del Ecuador en su planificación nacional*

△

Paulino Washima Tola

Contexto histórico de las empresas públicas ecuatorianas

Las empresas estatales del Ecuador se constituyeron a lo largo de su historia bajo distintas figuras institucionales. Al igual que en otros países, una de las empresas más antiguas que subsiste hasta la actualidad es la empresa de correos que se creó a inicios del siglo XIX bajo la figura de "Administración General de Correos".

Otras empresas públicas tuvieron su origen entre las décadas de 1950 y 1960 en un contexto regional de nacionalizaciones y en una coyuntura de dictaduras militares por las cuales atravesaba el Ecuador. Algunos ejemplos de empresas que se crearon en esta época son: Astilleros Navales del Ecuador (ASTINAVE), Corporación Ecuatoriana del Petróleo (CEPE), Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE), Transportes Aéreos Militares del Ecuador (TAME), entre otras (Jaramillo, 2011).

Posteriormente, en la década de 1970, con el inicio de la explotación petrolera a gran escala y gracias a una bonanza de precios del crudo, la creación de empresas públicas sirvió para canalizar la inversión estatal en grandes proyectos hidrocarburíferos y el despliegue de las redes para los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Fue así como se crearon entidades paraestatales con funcionamiento empresarial tales como el Instituto Ecuatoriano de Electrificación-Inecel y el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones-Ietel. Entre los proyectos liderados por empresas públicas de ese entonces se destacan: la construcción del Oleoducto Transecuatoriano, la Refinería Estatal de Esmeraldas, así como la construcción y operación de las Centrales Hidroeléctricas de Paute y Agoyán, lideradas por el Inecel (Jaramillo, 2011: 32).

* Un tratamiento más profundo de este tema puede encontrarse en el libro *Empresas públicas y planificación, su rol en la transformación social y productiva*, publicado por SENPLADES, 2013.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las empresas estatales se creaban generalmente a través de leyes específicas que determinaban el objeto de cada una, su régimen administrativo, sus mecanismos de contratación, el régimen de control aplicable y el sistema de gestión del talento humano, entre otros aspectos. Considerando que cada empresa era una ley, provocó que cada una fuera una isla independiente respecto de la institucionalidad nacional (de por sí ya debilitada y fraccionada) y que entidades con un giro comercial de cientos de millones de dólares no respondieran siempre a las políticas públicas nacionales, sino a intereses u objetivos aislados independientemente de que éstos pudieran estar alejados o ser contrarios a los grandes intereses de desarrollo, generalmente bajo el amparo de la autonomía consagrada en esas mismas normas de creación de las empresas estatales (Ruiz, 2012: 2).

En la década de 1980, en un entorno de crisis de endeudamiento externo, bajos precios del petróleo y medidas de ajuste estructural impulsadas por los gobiernos de turno, el rol empresarial del Estado fue duramente cuestionado. Las empresas estatales fueron tildadas de ineficientes en todos los aspectos y con más costos que beneficios para las arcas fiscales.

Luego de un debilitamiento constante de las empresas estatales, en 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado, norma que estableció los mecanismos para la desinversión del gobierno en las empresas públicas (la desmonopolización de lo público) y el traslado de ciertas competencias gubernamentales al sector privado. Fue así que se liquidaron empresas de provisión de suministros del Estado, provisión de alimentos e instituciones para la edición de libros entre otras (Jaramillo, 2011: 47).

El Fondo de Solidaridad era una institución creada por Ley el 24 de marzo de 1995 y tuvo rango constitucional desde 1998. Su capital provenía de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos. Legalmente, sus utilidades sólo podían emplearse para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental y para responder a desastres naturales. En otras palabras, estaba prohibida la reinversión de los excedentes y utilidades en las mismas empresas del Estado.

En el año 2000 se promulgaron la Ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana, y la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, que establecieron reformas al sector eléctrico y al sector de hidrocarburos.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Estos cambios normativos entregaron el protagonismo de la exploración y explotación petrolera al sector privado, desplazando a Petroecuador,[1] la petrolera estatal, cuya producción cayó de 325 mil barriles de petróleo por día (bpd) en 1993 a 198 mil bpd en 2006; mientras que la producción del sector privado subió de 30 mil bpd a 340 mil bpd en el mismo periodo.[2]

En el sector eléctrico, el esquema de libre mercado basado en la segmentación de actividades y en el intento de privatización de las empresas del sector eléctrico (a través del Fondo de Solidaridad), no satisfizo las expectativas. En la generación eléctrica los grandes proyectos hidroeléctricos no fueron desarrollados porque la empresa privada no tuvo interés de invertir, o para hacerlo exigía grandes concesiones y tratos preferenciales que desarmaron el principio de libre competencia, lo que en teoría es el mecanismo dinamizador de la eficiencia y los resultados esperados de la inversión privada. En la distribución eléctrica las empresas tuvieron gran acumulación de deudas de sus clientes, y a la vez crecieron sus deudas con el Estado por no poder pagar la energía que distribuían ni tampoco los combustibles para autogeneración. La crisis del sector eléctrico era cada vez más insostenible: el inversor privado no deseaba participar por los problemas económico-financieros, y el Estado estaba legalmente impedido de invertir, situación que afectó la operación técnica del sector. Así, no se podía cubrir la demanda de energía eléctrica y se realizaba con la sobreexplotación de la infraestructura e instalaciones existentes (SENPLADES, 2013).

En telecomunicaciones, la empresa estatal fue escindida en las empresas estatales Andinatel, S.A. y Pacifictel, S.A., siendo su propietario el Fondo de Solidaridad, con la disposición legal de vender las empresas a la iniciativa privada y no reinvertir recursos para mejorar los rendimientos empresariales.

Así fue como el gobierno del presidente Rafael Correa recibió las empresas públicas en enero de 2007. Víctimas del neoliberalismo, las instituciones públicas fueron desarticuladas configurando un escenario crítico para las empresas estatales, restringidas en su capacidad de gestión y diversas irregularidades.

[1] En 1989 la empresa CEPE se transformó en la Empresa Estatal Petroecuador.
[2] Datos estadísticos de la Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Marco normativo de las empresas públicas

La Constitución de 2008, marcó un nuevo escenario para las empresas públicas. Definió la jerarquía del plan nacional de desarrollo, instrumento obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Dentro del plan se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos y la inversión y asignación de los recursos públicos. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) elabora el plan nacional de desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y monitorea el cumplimiento de sus objetivos y metas. El nivel de compromiso del sector público con el plan es alto; su incumplimiento es causal de destitución del presidente de la República.

La Constitución también definió sectores estratégicos en los cuales el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar. Son sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que se definan por ley.

En el nivel constitucional también se especificaron los servicios públicos cuya provisión es responsabilidad del Estado, éstos son: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y otros que se definan por ley.

El Estado tiene la potestad constitucional de crear empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas correspondientes al Estado. Por ser parte del sector público, la articulación de las empresas públicas con la planificación nacional es obligatoria.

En el ámbito financiero, la Constitución dispuso que los excedentes de las empresas públicas podrán destinarse a la inversión o reinversión en las mismas empresas y los excedentes que no fueren invertidos o reinvertidos sean transferidos al presupuesto general del Estado. También estableció que la delegación a la iniciativa privada en estos sectores será excepcional y se hará en los casos que establezca la ley.

En coherencia con la Constitución, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) se promulgó en el año 2009. El Ecuador es pionero en tener una ley que rige a todas las empresas públicas. Esta ley establece las instancias con potestad para la creación de empresas públicas,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

siendo competentes la Función Ejecutiva, los gobiernos locales y las universidades públicas.

La LOEP legisla la gestión del talento humano, establece ciertas diferencias con los servidores de otras entidades públicas tales como remuneraciones (potestad del directorio), modalidades de contratación y desvinculación, entre otros. La ley define principios para la administración del talento humano en los que se incluyen derechos y obligaciones del personal. Prohíbe el reparto de utilidades o excedentes y establece que cualquier incremento salarial se efectuará exclusivamente previa evaluación del desempeño y en consideración de la capacidad económica de la empresa.

La LOEP también define alternativas de mecanismos asociativos de las empresas públicas para la expansión y desarrollo de sus actividades. Permite la creación de empresas subsidiarias de economía mixta en las que la empresa pública tiene la mayoría accionaria, así como la inversión en otros emprendimientos y proyectos en la modalidad de alianzas estratégicas o consorcios, siempre con la participación mayoritaria de la empresa pública. Establece también directrices para el manejo de su patrimonio, excedentes, rentabilidad social y subsidios y el régimen tributario para las empresas públicas en concordancia con la Constitución y otras leyes.

En términos de gobierno corporativo, la LOEP define la conformación de los directorios de las empresas públicas, sus atribuciones y las facultades de la gerencia general. En la Función Ejecutiva los directorios están conformados por el ministro sectorial (quien preside), el secretario nacional de planificación y un delegado del presidente de la República. En el caso de los gobiernos locales, son miembros del directorio los que se definan en el acto de creación, son presididos por la autoridad local y en ningún caso pueden ser más de cinco. Las universidades pueden crear también empresas públicas, la conformación del directorio se define en el acto administrativo de creación.

Los directorios tienen la potestad de establecer las políticas y metas de la empresa y además aprueban: programas de inversión y reinversión, planes estratégicos, objetivos de gestión, presupuesto general de la empresa, estructuras orgánicas, escalas salariales. Tienen también la facultad de nombrar al gerente general, elegido de una terna presentada por el presidente del directorio y sustituirlo.

Por su parte, el gerente general ejerce la representación legal de la empresa pública y es responsable de la gestión empresarial, tanto económica como técnica. Además, es el responsable de velar por la efi-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ciencia empresarial e informar al directorio el resultado de su gestión. También es responsable de presentar para aprobación del directorio las propuestas de planes de negocio, planes de expansión e inversión y el presupuesto general de la empresa pública.

Breve acercamiento a las empresas públicas de Ecuador

En Ecuador las empresas públicas cumplen su rol dentro de una dimensión legal y una dimensión estratégica. En su dimensión legal sus acciones se rigen por lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Empresas Públicas. En su dimensión estratégica, las empresas públicas orientan sus actividades con el plan nacional de desarrollo en el sentido de generar renta extractiva de las actividades de petróleo y minería, desarrollar industrias estratégicas, regular mercados, generar rentabilidad social a través de proyectos de inversión social y liderar la reconversión productiva hacia la sociedad del conocimiento.

En enero de 2014 se contaba con unas treinta empresas públicas de la Función Ejecutiva cuyos ámbitos de acción son diversos. Entre las empresas de sectores estratégicos están las petroleras, eléctricas, telecomunicaciones y mineras. En otros sectores se han constituido empresas públicas en seguridad, transporte, almacenamiento de productos agrícolas, importaciones del sector público, fármacos, conocimiento, entre otras.

El impulso brindado a las empresas públicas ha permitido revertir una tendencia de declinación en la producción petrolera pública y el descubrimiento de nuevas reservas gracias a la gestión de Petroamazonas EP. En generación eléctrica, las empresas públicas posibilitaron canalizar la inversión pública en generación hídrica y se espera alcanzar en 2017 una disponibilidad de 93% de energía eléctrica renovable. En telecomunicaciones la empresa pública CNT EP disputa el mercado a los dos principales operadores privados y ha mejorado sus indicadores en abonados de banda ancha de internet, servicios de internet móvil, telefonía fija y actualmente está incursionando en servicios de televisión por suscripción.

Correos del Ecuador EP, una empresa que estuvo a punto de la desaparición, ha incrementado siete veces la cantidad de piezas procesadas durante el año 2012 respecto al año 2007 y también ha diversificado su oferta de servicios a través de alianzas estratégicas con instituciones financieras, y la provisión de servicios simplificados de importación y exportación.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La aerolínea TAME EP mantiene rutas entre las principales ciudades del país que son rentables y que financian subsidios cruzados para atender vuelos sociales a localidades de baja demanda. También sus acciones en el mercado de vuelos internacionales lograron reducir precios de los pasajes entre Quito o Guayaquil y destinos internacionales, consiguiendo reducciones de tarifas de hasta 50% en algunas rutas comparadas con los precios antes de la entrada de TAME EP en dichas rutas. El rol de la aerolínea estatal es clave en el desarrollo del sector turístico.

Ferrocarriles del Ecuador EP es otra empresa recuperada, reconstruyó el histórico tren de Alfaro, y oferta paquetes turísticos en su sistema de tren patrimonial. Ha generado encadenamientos productivos con por lo menos 73 comunidades y parroquias beneficiadas y ha movilizado a por lo menos 24 mil turistas en programas sociales que se benefician de pasajes gratuitos y precios preferenciales.

Otro ejemplo destacable es Yachay Ciudad del Conocimiento, proyecto liderado por la empresa pública Yachay EP y que tiene por objeto construir y administrar el complejo universitario diseñado para la innovación tecnológica y de negocios intensivos en conocimiento para combinar las mejores ideas, talento humano e infraestructura de avanzada.

Desafíos y próximos pasos

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 marca el camino para las empresas públicas en el actual periodo de gobierno. El principal objetivo es fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación de la matriz productiva. Ecuador es un país que ha decidido dejar de depender de las exportaciones de productos primarios como el petróleo y consolidar una economía endógena de alto valor agregado nacional. En su estrategia para cambiar la matriz productiva las empresas públicas son actores indispensables.

Algunos proyectos planificados consisten en impulsar el ahorro de recursos y las compras públicas plurianuales con énfasis en las empresas de los sectores estratégicos. Varios sectores como petróleo o electricidad tienen décadas de desarrollo y aún hay oportunidades de desarrollar capacidades nacionales para proveerles de insumos y bienes intermedios que las empresas públicas demandan ahora y los seguirán requiriendo en el futuro. Es necesario también impulsar encadenamientos produc-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tivos de las empresas públicas con la economía nacional privilegiando a los actores de la economía popular y solidaria, así como desarrollar iniciativas de innovación, desarrollo, y transferencia de tecnología en todas sus actividades.

Otro desafío macro de las empresas públicas en Ecuador es consolidar un modelo de gobierno corporativo que impulse la rentabilidad económica y social de las empresas. En tal virtud es muy importante que las empresas públicas velen por la calidad y calidez en la prestación de bienes y servicios; ésta es una condición imprescindible para asegurar que las empresas estatales respondan al interés público. Con tal propósito es importante verificar que la empresa pública brinda sus servicios dentro de estándares de calidad internacionales y que está preocupada por la satisfacción del usuario con los bienes y servicios que oferta. Del mismo modo es importante impulsarlas como estabilizadoras del mercado para garantizar bienes y servicios de calidad a precios justos.

Finalmente, la optimización del Estado requiere que se evalúe constantemente la permanencia de aquellas empresas públicas que realicen actividades similares. Uno de los problemas del pasado fue la proliferación indiscriminada de empresas públicas en actividades que no necesariamente se realizan mejor desde el Estado. Actualmente la SENPLADES es la encargada de emitir informes previos de pertinencia antes de la creación de empresas públicas que son puestos a consideración del presidente de la República para su decisión definitiva.

Referencias

Jaramillo, M. 2011. *Análisis crítico del régimen jurídico de las empresas públicas en el Ecuador: Un estudio sobre las empresas públicas en el Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar [disponible en http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2839/1/T1004-MDE-Jaramillo-Analisis.pdf].

Ruiz, S. 2012. "El nuevo rol de las empresas públicas". En *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012* (en imprenta). Quito: SENPLADES.

SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-Ecuador. 2013. *Empresas Públicas y Planificación. Su rol en la transformación social y productiva del país*. Quito: SENPLADES.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

De empresa estadounidense a empresa pública: los trabajadores y la nacionalización del cobre en Chile

△

Ángela Vergara Marshall

Introducción

En América Latina, la historiografía sobre la empresa pública se ha concentrado fundamentalmente en analizar sus aspectos económicos, políticos e institucionales. Ya sea como símbolo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones o, más recientemente, como víctima del ataque neoliberal, la empresa pública ha sido estudiada como resultado de grandes proyectos políticos. En otras palabras, ésta ha sido analizada "desde arriba", desde la perspectiva de las cúpulas políticas y el Estado. Irónicamente, los grandes ausentes de estas interpretaciones han sido los propios trabajadores. ¿Qué papel jugaron los trabajadores y sus organizaciones políticas y sindicales en el origen y desarrollo de la empresa pública a lo largo del continente? ¿De qué forma y hasta qué punto las empresas públicas lograron responder e incorporar exitosamente las demandas de los trabajadores? ¿En qué medida las empresas públicas intentaron transformar la posición de los trabajadores en la propia empresa y en el proceso productivo? ¿Es posible hablar de un nuevo tipo de relaciones o pactos laborales en el contexto de la expansión de la empresa pública en América Latina? ¿Dio la empresa pública origen a nuevos sistemas contractuales, categorías de trabajadores y cultura laboral?

Estas preguntas adquieren especial relevancia si consideramos que la empresa pública se expandió como parte de las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas que dominaron América Latina durante el periodo 1930-1970. Asimismo, en muchos casos se plantearon como alternativa a la empresa privada, tanto en el área productiva como de servicios, en un esfuerzo de representar el interés público de toda la nación (Guajardo, 2013). Muchas de ellas llegaron de la mano de gobiernos y proyectos políticos de corte populista, reformistas e incluso revolucionarios, que plantearon, en mayor o en menor medida la

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

incorporación de los trabajadores en el Estado o establecieron alianzas con aquellos grupos más organizados. Los trabajadores, tal como lo ha demostrado la llamada nueva historia del trabajo, no tuvieron un rol pasivo en estos regímenes políticos populistas y reformistas, sino más bien establecieron una compleja relación con el Estado y los partidos políticos, desarrollando diversas estrategias de adaptación, alianza y negociación (French, 1992 y 2004, James, 1994, Pavilack, 2011). De este modo, resulta fundamental explorar la relación entre trabajadores y Estado en el origen y desarrollo de la empresa pública y examinar éstas no sólo como parte de un modelo de desarrollo económico sino también en relación con las demandas de mejoramiento económico y social de sus trabajadores. En otras palabras, cabe preguntarse cómo los trabajadores concibieron, pensaron, negociaron y transformaron las empresas públicas en América Latina.

Este artículo examina estas temáticas a través de la historia de la Gran Minería del Cobre (GMC) en Chile durante la segunda mitad del siglo XX. Durante este periodo, la GMC, controlada hasta 1971 por capital norteamericano, se consolidó como el sector exportador más importante del país, llegando a ser considerada "la viga maestra" de la economía nacional. Hacia comienzos de la década de 1960, la GMC empleaba más de 17 mil trabajadores y empleados, quienes constituyeron uno de los grupos sindicales con mayor influencia política y económica dentro del país, aunque no libre de tensiones y controversias (Barría, 1970). Dada su importancia económica, el cobre fue materia ineludible en todos los debates sobre industrialización, dependencia y desarrollo económico de la época y elemento fundamental del nacionalismo económico (Girvan, 1972). Luego de un largo y conflictivo proceso, el Congreso Nacional aprobó unánimemente la nacionalización del cobre el día 11 de julio de 1971, meses más tarde el Presidente Salvador Allende decretó que las empresas nacionalizadas no tendrían derecho a indemnización debido a las deducciones por concepto de rentabilidad excesiva. A partir de esta fecha, se dio inició a un nuevo capítulo en la historia del cobre y sus trabajadores: el cobre como empresa pública nacionalizada. Entre 1971 y 1973, esta nueva empresa pública incorporó y se desenvolvió dentro de las grandes transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales que caracterizaron el proyecto revolucionario de la Unidad Popular. A partir del golpe militar de septiembre de 1973 y la restructuración de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) en 1976, el cobre se consolidó como una de las empresas públicas más importantes del

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

país, reemplazando las demandas laborales por las ideas de eficiencia y productividad que caracterizaron el nuevo modelo económico impuesto por la dictadura militar.[1]

El cobre como empresa norteamericana (1920-1971)

Ha existido una gran diversidad de empresas públicas en América Latina, desde instituciones financieras y empresas de servicios (eléctricas, agua potable, comunicaciones, aerolíneas, etc.) a plantas industriales y yacimientos mineros. Su tamaño, mercados, e importancia económica también son variados. Asimismo, mientras algunas surgieron como empresas públicas otras tuvieron una trayectoria más larga y compleja que incluyó procesos de expropiación y nacionalización. En otras palabras, tal como lo señalan los distintos capítulos de este libro, es fundamental entender cómo se constituyeron las distintas empresas públicas. En el caso de la GMC, estamos frente a una empresa pública nacionalizada que ha cumplido un rol central en la economía nacional. Estas características influyeron enormemente en el conflictivo proceso de nacionalización, el estatus de los trabajadores y la futura reestructuración de la empresa, siendo indispensable examinar la historia de este proceso para comprender sus características actuales.

En la década de 1920, dos grandes empresas estadounidenses, Anaconda Copper Company y Kennecott Copper Corporation, transformaron radicalmente la minería del cobre en Chile, dando inicio a un nuevo ciclo cuprífero que se caracterizó por la explotación a gran escala de depósitos de baja ley. En el norte del país, Anaconda adquirió el mineral de Potrerillos y Chuquicamata, consolidándose como una empresa multinacional y verticalmente integrada (Marcosson, 1976). En El Teniente, mineral ubicado en la provincia de Colchagua a más de 2 300 metros de altura, la Kennecott Corporation construyó la mina subterránea más grande del mundo. Ambas empresas invirtieron grandes sumas de capital, introdujeron alta tecnología y modernizaron

[1] En 1955, la Ley del Nuevo Trato creó el Departamento del Cobre que tenía como objetivo "vigilar" la gestión e inversión de las empresas extranjeras. En 1967, se creó la Corporación del Cobre, la cual primero administró las llamadas sociedades mixtas que se crearon con la chilenización (1966) y la nacionalización pactada (1969) y, a partir de 1971, los yacimientos nacionalizados. En 1976 fue reemplazada por la Corporación Nacional del Cobre.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

las relaciones sociales y de trabajo.[2] A comienzos de la segunda guerra mundial, éstas producían un promedio de 488 mil toneladas de cobre, llegando rápidamente a convertirse en el producto de exportación más importante del país (Reynolds, 1965). Junto con generar divisas, el cobre era una fuente significativa de ingresos para el Estado chileno, transformándose en el comúnmente llamado "sueldo de Chile." Esta importancia económica no pasó inadvertida para los propios trabajadores, quienes se proyectaron al país como los productores de la riqueza nacional. Tal como lo señala Belmont Cortés (2011: 23-24) en el caso de los trabajadores de las compañías de electricidad quienes veían su trabajo al "servicio del bienestar colectivo", los trabajadores del cobre estaban conscientes de su influyente posición en la economía nacional.

La creciente importancia del cobre para el país, la presencia hegemónica del capital estadounidense y los límites de un modelo industrializador y desarrollista levantaron una serie de desafíos para la política económica. Para muchos, la dependencia de Chile del mercado exterior y el capital extranjero eran las causas fundamentales de la inestabilidad económica nacional, y el cobre y sus divisas las respuestas a los crecientes desafíos económicos que enfrentaba el país. De esta forma, entre 1932 y 1971, la clase política buscó distintos mecanismos para controlar la inversión extranjera, garantizar que aumentaran las inversiones en Chile, conectar la minería del cobre al resto de la economía nacional y ejercer cierto control sobre el mercado internacional (Girvan, 1972; Vera, 1961). En un largo proceso de aciertos y errores que caracterizaron la política del cobre durante la Guerra Fría, creció la sensación que Chile y la economía nacional perdían una supuesta prosperidad; por lo tanto, si el cobre fuese "chileno", el país podría resolver muchas sino todas sus grandes contradicciones (Fermandois *et al.,* 2009). En el contexto global de la Guerra Fría, recuperar el control sobre el cobre era parte de una lucha más amplia contra las políticas de corte imperialista de Estados Unidos y un esfuerzo por reafirmar la soberanía nacional.

En el nivel local, las empresas estadounidenses establecieron condiciones de vida y trabajo muy particulares, que las distinguieron

[2] Para administrar sus operaciones en Chile, ambas empresas crearon compañías subsidiarias o filiales. Anaconda mantuvo las siguientes compañías en Chile: Andes Copper Company (Potrerillos), Potrerillos Railway Company (ferrocarril), Chile Exploration Company (Chuquicamata) y Santiago Mining Company (pequeño mineral ubicado en Lo Aguirre, provincia de Santiago). Kennecott operó el mineral de El Teniente a través de la Braden Copper Company.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

rápidamente de otros sectores productivos que existían en el país (Finn, 1998; Klubock, 1998; Vergara, 2008). En la década de 1920, el aislamiento geográfico, la necesidad de establecer un sistema de trabajo de tipo industrial (turnos, tecnología, disciplina, etc.) y las ideologías y prácticas patronales existentes influyeron en la construcción de elaborados campamentos mineros (también conocidos como *company towns*) y sistemas de bienestar social. Cuidadosamente diseñados, los campamentos contaban con habitaciones para obreros, empleados y supervisores, escuelas, hospitales, almacenes, teatros y una serie de otras instituciones sociales. Para muchos contemporáneos, los campamentos del cobre eran atractivos ejemplos de la modernidad y eficiencia que traía consigo el llamado capitalismo bienestar, símbolos de un sistema industrial extranjero que buscaba la transformación no sólo tecnológica y productiva sino también del capital humano y social (Dinius y Vergara, 2011; Vergara, 2013). Sin embargo, a pesar de sus beneficios materiales, los campamentos se construyeron sobre la base de principios jerárquicos y desiguales, estableciendo un estricto control y segregación de los espacios de vida, recreación y trabajo.

Asimismo, aunque los salarios eran relativamente mejores que en el resto del país y las condiciones de trabajo y de vida fueron mejorando sustancialmente, a lo largo del siglo XX existían importantes deficiencias. Hacia fines de la década de 1960, el trabajo minero continuaba siendo peligroso, difícil y extenuante. Había numerosos problemas de seguridad e higiene industrial, las enfermedades respiratorias hacían estragos entre los trabajadores de mina y plantas de molienda y los accidentes eran frecuentes sobre todo en el mineral El Teniente. Los abusos de autoridad de capataces y supervisores eran constantes, reforzados por las diferencias lingüísticas, étnicas y de nacionalidad que existían entre el personal extranjero y los trabajadores chilenos (Klubock, 2001). Las condiciones de aislamiento geográfico limitaban enormemente las posibilidades de acceso a bienes de consumo, recreación, educación y empleo. Estos problemas aparecían con especial fuerza en las negociaciones colectivas anuales, cuando los sindicatos buscaban mejorar las condiciones de trabajo y de vida a través de aumentos salariales, bonos y beneficios para los trabajadores y sus familias (Vergara, 2008). En este contexto, el estatus de los trabajadores del cobre dentro de la industria estadounidense se caracterizó por el acceso a beneficios sociales otorgados directamente por la empresa (habitación, educación, salud, etc.), salarios relativamente altos que buscaban compensar los riesgos del

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

trabajo y la existencia de una serie de bonos que complementaban los ingresos de los trabajadores. Para los trabajadores del cobre, tal como se analiza en la siguiente sección, estos llamados beneficios eran conquistas y derechos adquiridos, los cuales, eventualmente, debían ser respetados por una eventual empresa pública nacionalizada (Zapata, 1975).

Un nacionalismo desde abajo y lo local

Si la nacionalización del cobre en 1971 fue claramente el fruto de un largo proceso político y económico que involucró a diversos actores del país, fue también resultado de la convergencia de ideas, proyectos y trayectorias diversas que no siempre respondían a una misma matriz ideológica y experiencial. Pero, si la historiografía chilena ha estudiado detenidamente la evolución de la política económica con respecto al cobre, pocos sabemos el rol que cumplieron los trabajadores en este proceso. ¿Qué entendían los trabajadores del cobre por nacionalismo económico y, eventualmente, una empresa pública nacionalizada? ¿Cómo se articularon sus aspiraciones económicas concretas (mejoramiento salarial) y la lucha por la nacionalización del cobre? ¿De qué forma este nacionalismo conllevaba también una transformación de la empresa y de las relaciones de poder al interior de ella? En las últimas décadas, la historiografía latinoamericana ha prestado creciente interés a examinar cómo las mujeres y las distintas clases sociales y grupos étnicos han visto o concebido el Estado; cómo desde abajo, desde muchas veces en condiciones de marginalidad, han surgido visiones distintas de lo que es la nación y el nacionalismo (Mallon, 1995). A partir de esta propuesta, planteamos la importancia de explorar y analizar cómo los mineros del cobre entendieron su relación con el capital extranjero y el Estado, y cómo, a partir de estas relaciones locales y cotidianas que se dieron en los espacios de trabajo y de vida, articularon un discurso más amplio de lo que era la economía nacional, las relaciones socioeconómicas y la nación.

Como punto inicial señalamos que este nacionalismo, que llamaremos local y desde abajo, tuvo su origen en las condiciones de vida y trabajo previamente descritas. Estas experiencias locales se fueron articulando en un discurso más amplio a medida que fueron incorporando la larga trayectoria histórica del movimiento sindical chileno, el pensamiento antiimperialista de la izquierda y las experiencias que se daban en otras

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

partes de América Latina. Tal como lo plantea Charles Bergquist (1986) en su estudio sobre los trabajadores en el sector exportador en diversas partes de América Latina, se observa en los conflictos laborales y discursos de los actores locales del cobre una confrontación con una empresa que no sólo representaba al capital sino a lo extranjero y ajeno (Klubock, 2001, Latcham, 1926). A partir de finales de la segunda guerra mundial, el movimiento sindical del cobre se consolidó como un importante actor político y laboral, los conflictos locales fueron adquiriendo una creciente resonancia en el nivel nacional, produciéndose un evidente proceso de radicalización de sus demandas y de incorporación del "antiimperialismo/nacionalismo" como uno de sus ejes centrales (Barría, 1970). En un contexto nacional en el cual se debatía continuamente la relación de Chile, el cobre y el capital norteamericano, los sindicatos del cobre proponían el control del Estado de las riquezas básicas (empresa pública nacionalizada) como así también el mejoramiento de las condiciones de vida y la transformación de las relaciones de trabajo al interior de la empresa (Swanger, 1997; Vergara, 2008).

Estas dos demandas se observan con bastante claridad en las declaraciones del pensamiento y acción de la Confederación Nacional de los Trabajadores del Cobre (CTC). Fundada en 1951 en la ciudad de Machalí, en las inmediaciones del Mineral de El Teniente, la CTC reunió a todos los sindicatos industriales y de empleados de los tres yacimientos que conformaban la Gran Minería del Cobre (Vergara, 2008). En su documento fundacional, los líderes se comprometieron a crear y fortalecer vínculos de solidaridad entre los diferentes yacimientos, defender el interés del país, aumentar la participación del Estado y luchar por la eventual nacionalización del cobre (Tapia, 2000). Al pedir la nacionalización de las llamadas riquezas básicas, los líderes de la CTC confluían con el discurso de líderes políticos de izquierda (Lafferte y Ocampo, 1951), que desde diversas plataformas comenzaron a cuestionar la legitimidad de la empresa norteamericana en Chile.[3]

Para la CTC, la nacionalización del cobre y la eventual participación del Estado estaban complejamente entramadas con las demandas por mejoramiento económico y de las condiciones de trabajo. Asimismo,

[3] En 1951, los diputados comunistas Elías Lafferte y Salvador Ocampo presentaron el primer proyecto de nacionalización; ese mismo año se publicó "Debe nacionalizarse el cobre" en la *Revista de los Empleados de Chile*, 27 de julio de 1951. En 1952, Salvador Allende presentaría el primero de sus proyectos de nacionalización.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

como representantes legítimos de los trabajadores del sector, la CTC demandó participar en las negociaciones con el capital extranjero, cuestionando las formas tradicionales de hacer y pensar la política económica en el país. Dentro de este proceso, se fue delineando una postura que buscaba incorporar a los sindicatos en la empresa, su gestión y proceso de decisiones, pensando una empresa pública nacionalizada que serviría al país, pero entendiendo por país a los trabajadores y no a los intereses macroeconómicos de un abstracto e inalcanzable desarrollo. Este choque entre las demandas y aspiraciones de la CTC y el Estado, se observa con especial claridad en las huelgas generales que siguieron la aprobación de emblemáticos acuerdos entre el Estado Chileno y las empresas norteamericanas: La Ley del Nuevo Trato (1955) y la llamada chilenización del cobre (1965) (Vergara, 2008). En un informe presentado en el congreso nacional de la CTC en 1967, la CTC no sólo criticó la débil postura del gobierno en los acuerdos de 1965 sino reafirmó su rol como "los únicos [junto al resto de los trabajadores 'explotados' de Chile] y los auténticos defensores de nuestra independencia, de nuestra soberanía y de nuestra dignidad de seres humanos" (*Cobre*, mayo, 1967: 4).

Dada la trayectoria del movimiento sindical, la consolidación de un cierto estatus, dentro de la lucha por la nacionalización se dio un fuerte esfuerzo por resguardar los llamados derechos adquiridos, es decir que la nacionalización no implicara la pérdida de beneficios sociales, económicos. Es así que en 1969, por ejemplo, en el marco de la llamada nacionalización pactada de las empresas de Anaconda y la creación de una empresa mixta, Anaconda-Corporación del Cobre, la Confederación Nacional de Trabajadores del Cobre planteó claramente que "los derechos, obligaciones y sistemas de remuneraciones actualmente vigentes, que derivan de las Actas de Avenimiento, Contratos Colectivos, Fallos Arbitrales, usos y costumbres o que provengan de disposiciones legales o estipulaciones contractuales, en favor de dichos trabajadores, continuarán en vigencia, siendo su cumplimiento de cargo de la Corporación del Cobre, como continuadora legal de las empresas expropiadas" (*Cobre*, junio, 1969: 7). Es decir, los cambios en el estatus de la empresa, en este caso la creación de una empresa mixta con participación del Estado, debía al menos garantizar todos los derechos y conquistas de los trabajadores y respetar el estatus de trabajador del cobre.

En este sentido, cuando las ideas políticas se entremezclaban con las necesidades económicas y materiales concretas, el nacionalismo se volvía complejo, desigual y muchas veces contradictorio, dependiendo de las

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

miradas, intereses, coyunturas políticas y, muchas veces, las experiencias individuales dentro de la empresa. Los historiadores del mundo del trabajo han analizado la figura del llamado "trabajador apatronado", quien por diversas razones (beneficios, miedos, aspiraciones) mantiene una relación de lealtad al patrón, la cual no se explica sólo por la cooptación sino por el establecimiento de un vínculo e identificación, aunque ficticia, con los intereses del patrón (Winn, 1986). En las empresas extranjeras se daba una cierta cuota de admiración y emulación a lo extranjero y foráneo, muchas veces visto como cultural y racialmente superior o símbolo de estatus (Tinker-Salas, 2009). De esta forma, observamos que si bien el nacionalismo se articuló como demanda central del movimiento sindical del cobre, esto no implicó que todos los trabajadores la apoyaran en el nivel individual o en su vida cotidiana. Estas ambigüedades abundaban sobre todo en contextos de inseguridad económica y entre aquellos sectores que temían que su estatus socioeconómico (empleados, profesionales y supervisores) fuese amenazado por cambios radicales. Fue a partir de estas experiencias políticas, sindicales y locales que los trabajadores del cobre participaron en el proceso de nacionalización que comenzó con la elección de Salvador Allende en 1970.

Nacionalización y participación durante la Unidad Popular (UP), 1970-1973

En julio de 1971, durante el acto de firma del Decreto 92, el cual estableció que las empresas extranjeras no tendrían derecho a indemnización debido a las llamadas rentabilidades excesivas, el presidente Salvador Allende (1972: 183) declaró claramente:

> En la preservación de su patrimonio, en defensa de los intereses inherentes a su soberanía económica —históricamente vulnerados por las empresas cupríferas—, el pueblo de Chile ha acumulado derechos frente a éstas, que hoy ejerce, legítima y racionalmente, al deducir rentabilidades excesivas que obtuvieron las empresas nacionalizadas.

A través de la nacionalización, aprobada por el Congreso Nacional en julio de 1971, y el Decreto 92, Chile se acercaba a su aspirada independencia y "soberanía" económica. La nacionalización del cobre representó uno de los hitos más importantes del gobierno de la Unidad Popular, la esperanza de poder utilizar los recursos del cobre para

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

sostener las grandes transformaciones económicas y sociales que el país requería.[4] Para Salvador Allende la recuperación de las llamadas riquezas básicas simbolizaba la independencia económica y las posibilidades de desarrollo económico. Sólo a través de la recuperación de estas riquezas básicas, señaló Allende (Allende, 1972: 237) en un discurso ante los trabajadores del mineral de Chuquicamata en octubre de ese mismo año, Chile "podría romper su dependencia económica y ser un país independiente". La propaganda del gobierno de la UP reforzaba esta imagen, sugiriendo que la nacionalización del cobre permitiría a Chile "ponerse pantalones largos", y así también satisfacer las necesidades económicas y sociales de todos los chilenos.

En el contexto de la vía chilena al socialismo, la nacionalización significaba crear una nueva empresa pública y transformar el rol y estatus de los propios trabajadores al interior de la empresa. En un proceso que no sólo se limitó a la recientemente nacionalizada minería del cobre, sino a todas aquellas empresas que pasaron a ser parte del Área de Propiedad Social (APS) de la economía, el gobierno, las organizaciones sindicales y los propios trabajadores cuestionaron las estructuras jerárquicas al interior de la empresa. Este cuestionamiento, tal como lo señala Cury (2013) era fruto de una larga experiencia histórica de explotación y marginación de los trabajadores chilenos dentro de la empresa. El convenio entre la Central Única de Trabajadores y el Gobierno de la Unidad Popular, firmado el 7 de diciembre de 1970, respondía a esa demanda histórica, acordando la participación de los trabajadores en la "dirección de las empresas de las áreas social y mixta". Esta participación se concretaría a través de la incorporación de los trabajadores en el consejo de administración de la empresa y en la creación de asambleas de trabajadores y comités de producción (CUT, 1971). Dentro del programa a largo plazo de la UP, la participación, tal como lo señala Samaniego (1995: 32), se constituiría en "el fundamento del cambio social" y el cuestionamiento de las relaciones de corte capitalista. El mismo Allende (1972: 250-251)

[4] En un primer periodo (julio de 1971 a julio de 1972), los distintos yacimientos estuvieron a cargo de comisiones administradoras bajo la dirección de la Corporación del Cobre. En julio de 1972, un decreto del Ministerio de Minería creó cinco empresas nuevas nacionalizadas (sociedades colectivas del Estado): Compañía de Cobre Chuquicamata (Cobrechuqui), Compañía Minera Exótica, Compañía de Cobre Salvador (Cobresal), Compañía Minera Andina y La Sociedad Minera El Teniente. La Corporación del Cobre pasaba a tener 95% del capital y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) un 5%. (Novoa, 1972).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

prometió a los trabajadores de Chuquicamata, en octubre de 1971, que el cobre "dejará de tener las características de una empresa capitalista y los compañeros dejarán de ser los patrones nombrados por nosotros; ustedes van a dirigir la empresa".

De esta forma, esta nueva empresa pública nacionalizada conllevaría dos grandes procesos, a veces difíciles de compatibilizar. Por un lado, la toma de posesión de una empresa que hasta ese entonces estaba en manos del capital extranjero, con la esperanza de que al tener control de la empresa se podrían financiar las demandas del país. En otras palabras, el desafío de crear una empresa pública que sirviera los intereses más amplios de la nación y contribuyera a lo que el gobierno denominó la "batalla de la producción". Esto, tal como lo señaló Allende en sus numerosos discursos, implicaba que los trabajadores del cobre deberían hacer sacrificios, sobre todo posponer sus demandas de mejoramiento económico en bien del país. Por otra parte, la nacionalización significó comenzar a implementar un complejo proceso de participación de los trabajadores. De esta forma, tomando en cuenta el estatus tradicional de los trabajadores del cobre en la empresa prenacionalizada, las diferentes expectativas del gobierno, los distintos sectores políticos y de los trabajadores frente a la nacionalización, las necesidades y crecientes dificultades económicas del país y los enormes desafíos de reorganizar la industria del cobre como empresa pública nacionalizada que garantizase la participación de los trabajadores, el cobre se convirtió rápidamente en uno de los sectores más complejos durante los años de la UP (Bitar y Pizarro, 1986).

Una empresa pública autoritaria y neoliberal: reflexiones finales

El Golpe Militar de septiembre de 1973 aunque no cuestionó el estatus de la minería del cobre como empresa pública nacionalizada, cumpliendo ésta un papel fundamental en el nuevo modelo económico, si introdujo cambios drásticos y dramáticos en el estatus de los trabajadores del cobre. Al igual que en el resto del país, las organizaciones sindicales fueron intervenidas, los dirigentes detenidos y relegados y la negociación colectiva suspendida (Drake, 1996). A partir de 1978, se dio inicio a una reestructuración del movimiento sindical, tanto en el cobre como en el resto del país. Por un lado, los efectos de la crisis económica

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

motivaron protestas en los campamentos, cuchareos, ayunos y marchas que buscaban, una vez más, mantener lo que se consideraban los estándares de vida y de trabajo del cobre (Mac-Clure y Valenzuela, 1985). Por otro lado, los trabajadores respondían y protestaban contra los nuevos cambios políticos e institucionales, fundamentalmente los anuncios de un nuevo código del trabajo y una futura constitución política para el país. Desde la empresa pública más importante y poderosa del país, se levantó un movimiento sindical que buscó mantener y mejorar las condiciones de vida y luchar por la restauración de la democracia como única garantía legítima para mantener ese estatus. En un famoso discurso de 1982, en el cual la CTC aprobó la convocatoria a Paro Nacional, un joven dirigente del cobre, Rodolfo Seguel, resumió el malestar de los trabajadores y su compromiso:

> Ha llegado el momento de ponerse de pie y decir BASTA. Los trabajadores del cobre, tenemos la autoridad moral para llamar a un PARO NACIONAL de 24 horas, destinado a protestar contra la legislación laboral y la política económica y social imperante. Sólo una huelga general de todos los chilenos puede hacer que los trabajadores recuperemos nuestra dignidad perdida y que podamos participar en forma decidida y responsable en la forja del destino de nuestro país. (Mac-Clure y Valenzuela, 1985: 69)

Durante la década de 1980, entonces, los trabajadores del cobre asumieron un nuevo protagonismo político. Su estatus de trabajador del cobre dentro de una empresa pública nacionalizada se veía amenazado por la dictadura militar y su agenda de cambios políticos, económicos y laborales, lo local volvía nuevamente a entramarse con demandas nacionales más amplias. La matriz histórica del sindicalismo del cobre que había influido el proceso de nacionalización continuaba vigente. Hasta 1971, los trabajadores del cobre concibieron un proceso de nacionalización que beneficiara al país, garantizase su estatus económico y democratizase las relaciones de producción al interior de la empresa. Entre 1971 y 1973, estas demandas se radicalizaron en el contexto de grandes cambios políticos que caracterizó la Unidad Popular y el esfuerzo de crear una empresa pública no capitalista. A partir del golpe militar, el sindicalismo del cobre busca reconstituirse como actor social y político que busca defender, por un lado, a esta empresa pública nacionalizada de los ataques neoliberales y privatizadores y, por otro, las condiciones

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de vida y de trabajo que están siendo constantemente amenazadas por los esfuerzos de transformar Codelco en una empresa más eficiente y productiva.

Referencias

Allende, S. 1972. *Su pensamiento político*. Santiago: Quimantú.

Barría, J. 1970. *Los sindicatos de la Gran Minería del Cobre*. Santiago: INSORA.

Belmont Cortés, E. 2011. *Las batallas alrededor del servicio público de energía eléctrica: convergencias y divergencias entre Electricidad de Francia y Luz y Fuerza del Centro.* México: Universidad Autónoma de Querétaro y Miguel Ángel Porrúa.

Bergquist, C. 1986. *Labor in Latin America: Comparative essays on Chile, Argentina, Venezuela, and Colombia*. Stanford CA: Stanford University Press.

Bitar, S. y C. Pizarro. 1986. *La caída de Allende y la huelga de El Teniente*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco.

Cury, M. 2013. *O protagonismo popular: Experiências de classe e movimentos sociais na construção do socialismo chileno (1964-1973)*. Tesis de doctorado en historia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CUT (Central Única de Trabajadores). 1971. *Normas básicas de participación de los trabajadores en la dirección de la empresa de las áreas social y mixtas*. Santiago: ODEPLAN.

Dinius, O. y Á. Vergara (coords). 2011. *Company Towns in the Americas: Industrial Capitalism, Spatial Engineering, and Working-Class Communities*. Athens, GA: Georgia University Press.

Drake, P. 1996. *Labor movements and dictatorships: The Southern Cone in comparative perspective*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Fermandois, J. *et al*. 2009. *Historia política del cobre, 1945-2008*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.

Finn, J. 1998. *Tracing the veins: of copper, culture, and community from Butte to Chuquicamata*. Berkeley, CA: University of California Press.

French, J. 1992. *The brazilian workers' ABC: Class conflict and alliances in modern São Paulo*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

_____. 2004. *Drowning in laws: Labor law and brazilian political culture*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Girvan, N. 1972. *Copper in Chile: A study in conflict between corporate and national economy*. Kingston: Institute of Social and Economic Research, University of West Indies.

Guajardo, G. 2013. "Empresas públicas en América Latina: historia, conceptos, casos y perspectivas". *Revista de Gestión Pública*, núm. 1.

James, D. 1994. *Resistance and integration: Peronism and the Argentine working class, 1946-1976*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Klubock, T. 1998. *Contested communities: Class, gender, and politics in El Teniente's Copper Mine, 1904-1951*. Durham: Duke University Press.

_____. 2001. "Nationalism, race, and the politics of imperialism: Workers and North American capital in the chilean copper industry". En Joseph, G. (ed.), *Reclaiming the Political in Latin American history: Essays from the North*. Durham: Duke University Press.

Latcham, R. 1926. *Chuquicamata. Estado Yankee*. Santiago: Editorial Nascimento.

Lafferte, E. y S. Ocampo. 1951. *El cobre de Chile: Nacionalización de Chuquicamata, Potrerillos y Sewell.* Santiago: n/ed.

Mac-Clure, O. e I. Valenzuela. 1985. *Conflictos de la Gran Minería del Cobre 1973-1983*. Santiago: CEDAL.

Mallon, F. 1995. *Peasant and nation: The making of postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley y Los Angeles, CA: University of California Press.

Marcosson, I. 1976. *Anaconda*. Nueva York, NY: Dodd, Mead, and Company.

Novoa, E. 1972. *La batalla por el cobre. Comentarios y documentos*. Santiago: Quimantú.

Pavilack, J. 2011. *Mining for the nation: The politics of Chile's coal communities from the popular front to the cold war.* College Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Reynolds, C. 1965. "Development problems of an export economy: The case of Chile and copper". En Mamalakis, M. y C. Reynolds, *Essays on the chilean economy*. Homewood, IL: Richard D. Irwin, Inc.

Samaniego, A. 1995. "Los límites de la estrategia de la Unidad Popular y el 'Área de Propiedad Social'". *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, núm. 109.

Swanger, J. 1997. "Defending the nation's interest: Chilean miners and the copper nationalization". En Brown, J. (ed.), *Workers' control in*

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Latin America, 1930-1979. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Tapia, L. 2000. "Semblanzas de la Federación de Trabajadores del Cobre". *Cobre Chileno*, núm. 55.

Tinker-Salas, M. 2009. *The enduring legacy: Oil, culture, and society in Venezuela*. Durham: Duke University Press.

Vera, M. 1961. *La política económica del cobre en Chile*. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.

Vergara, Á. 2008. *Copper workers, international business and domestic Politics in Cold-War Chile*. College Park, PA: Pennsylvania State University Press.

_____. 2013. "Paternalismo industrial, empresa extranjera y campamentos mineros en América Latina: un esfuerzo de historia laboral y transnacional." *Avances del Cesor*, núm. 10.

Winn, P. 1986. *Weavers of the Revolution: The Yarur workers and Chile's road to socialism*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

Zapata, F. 1975. *Los mineros de Chuquicamata: ¿Productores o proletarios?* México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las privatizaciones como representación "fetiche" del modelo económico chileno (1985-2013)*

△

Manuel Gárate Chateau

Introducción

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (RAE), la palabra fetiche se atribuye a todo "*Ídolo o elemento de culto al que se atribuye poderes sobrenaturales, especialmente entre los pueblos 'primitivos'*." El origen proviene de la acepción francesa *fétiche*, que significa: "*todo objeto sometido a una adoración exagerada*". Es en este segundo sentido —más general— que he utilizado la palabra para titular este ensayo, pues es justamente lo que sostengo que ha sucedido en Chile con la llamada segunda ola de privatizaciones de las grandes empresas del Estado, que vivió el país en la segunda mitad de la década de 1980 (en las postrimerías de la dictadura militar), y también durante los años de 1990.

Es por ello que advierto que no haré un relato del proceso de privatizaciones en cuanto tal, pues existen numerosos trabajos y una densa literatura académica al respecto. Lo que pretendo hacer es un breve análisis histórico del relato o discurso respecto de dicho proceso, el cual se ha convertido en una suerte de objeto de adoración ideológica para buena parte de la elite política y económica chilena. Lo anterior, puede verificarse —sin mayor dificultad— al revisar las editoriales los periódicos de circulación nacional y los discursos de la elite política que ha gobernado Chile desde inicios de la década de 1990. Evidentemente, este relato mistificador predomina entre la clase empresarial y los círculos de la derecha política, aunque no excluye pequeños, pero influyentes grupos de la elite de los gobiernos de la Concertación.[1]

* Este texto forma parte del proyecto de investigación Fondecyt Nº 3130649, cuyo responsable es el investigador Manuel Gárate.

[1] Nos referimos a los principales dirigentes a intelectuales de los partidos de la denominada "Concertación"; coalición política de centro-izquierda que gobernó Chile desde 1990 hasta 2010.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Antecedentes

Antes de entrar al análisis, es necesario hacer una breve recapitulación de la llamada segunda ola privatizadora, cuestión que trato en detalle en mi último libro *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)* (Gárate, 2012). En síntesis, me refiero a la venta de las grandes empresas estatales chilenas que habían sido creadas a partir de fines de la década de 1930, y que constituían el núcleo duro del patrimonio del Estado chileno, y que, además, habían sido concebidas, construidas y puestas en marcha como parte de un modelo de desarrollo orientado a disminuir la dependencia económica del país respecto del mercado externo. Fue lo que se llamó en algún momento "Estado desarrollista" o "Estado empresario"; dicho modelo tenía como base de inspiración, entre otros, los trabajos de lo que sería la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y de los economistas latinoamericanos de vertiente keynesiana, influidos por los procesos de descolonización y de crisis del liberalismo clásico posdepresión de 1930.

Lo que me interesa dejar en claro es que estas privatizaciones (de la segunda mitad de la década de 1980) no tuvieron como objetivo restituir un patrimonio privado que hubiese sido expropiado por el Estado, como sí fue el caso de la mayoría de las privatizaciones de los primeros años de la dictadura militar (1975-1981) dirigidas expresamente a devolver empresas y bancos estatizados durante el gobierno de izquierda de la Unidad Popular. Por el contrario, este segundo proceso privatizador tenía un objetivo mucho mayor y de carácter ideológico, aunque sin desmerecer los intereses y la ambición de quienes lo llevaron a cabo. Tal objetivo consistía en poner término —de manera definitiva— al papel productivo y planificador del Estado en la economía, especialmente en sectores tan importantes como energía, telecomunicaciones, minería metálica y no metálica, siderurgia, forestal, transporte aéreo, distribución de combustible, educación técnico-profesional, producción cinematográfica entre otros. Las empresas públicas a las cuales nos referimos formaban parte de Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939, entidad matriz encargada de la gestión de las empresas públicas chilenas, y que había realizado las enormes inversiones que el país necesitaba en tiempos en que el capital privado no estaba dispuesto o era incapaz de hacerlo, especialmente tras la Gran Depresión del decenio de 1930.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Antes de continuar, resulta necesario hacer la siguiente aclaración: durante la década de 1970 y 1980, los economistas neoliberales del régimen militar consideraban que el Estado empresario era el peor de los males y no el socialismo marxista al cual consideraban derrotado militarmente y exangüe en términos ideológicos. De lo que se trataba era de acabar con cualquier atisbo de intervencionismo en la economía, fuera éste de tipo socialdemócrata, demócrata cristiano o incluso nacionalista de derecha. Para ello era necesario enajenar, de una vez por todas y de manera irreversible, el patrimonio del Estado y entregarlo al capital privado bajo el pretexto de la modernización y le necesidad de nuevas inversiones imposibles para las arcas fiscales. Fue esta la razón para hacerlo hacia el final de la dictadura, y en un momento donde las cifras económicas volvían a mostrar signos positivos tras la debacle financiera de principios de la década de 1980. Fue justamente producto del descalabro de la crisis de 1982-84 que las autoridades económicas del régimen militar aprovecharon la ocasión de echar mano a las grandes empresas estatales para negociar su venta a cambio de mejores condiciones para el pago de la deuda externa. Las empresas públicas sirvieron entonces como garantía e incluso medio de pago ante los acreedores internacionales.

Este proceso se inició el año 1985 y sólo se detuvo pocas días antes del fin de la dictadura y traspaso del mando a las autoridades democráticamente elegidas (marzo de 1990). Para el general Augusto Pinochet, (quien gobernó dictatorialmente el país entre 1973 y 1990) la sola posibilidad de volver al modelo económico anterior no era una alternativa, pues si bien el liberalismo de los monetaristas pareció sucumbir hacia 1983, el retorno a un proyecto económico con predominio del Estado constituía un anatema para quien justamente se presentaba ante el mundo como el gran defensor de la economía libre, el primer vencedor del marxismo y principal enemigo de la "*politiquería*".

El gran desafío para el equipo tecnocrático privatizador del régimen dictatorial era conseguir los recursos necesarios para concretar la venta de las grandes empresas estatales. El sector privado chileno no contaba en la época con el poder económico suficiente para asumir la tarea y comprar dichas empresas, incluso si la venta de las empresas se hacía a un valor ridículamente menor a su valor real —cuestión que se confirmó al final del proceso—. A ello se sumaban las dificultades para conseguir crédito externo en el contexto de una década marcada por la "crisis de la deuda". Aun así, los montos involucrados eran gigantescos y fue en aquel momento cuando se forjó el mecanismo que dio forma

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

al discurso mitificado de las privatizaciones chilenas. Finalmente, la solución al dilema de la búsqueda de fondos frescos para las privatizaciones se encontró en el nuevo sistema de pensiones impuesto por la dictadura en 1980 e implementado a partir de 1982.

Las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), reemplazaron a las antiguas cajas de ahorro que funcionaban sobre el principio del reparto y la solidaridad entre generaciones. El nuevo sistema descansaba únicamente en la gestión privada de los fondos y en el ahorro de cada trabajador a través de cotizaciones obligatorias depositadas por el empleador en cuentas individuales. En definitiva, se trataba de un gigantesco mecanismo de ahorro forzado, pero en manos del sector privado, constituyendo una fuente privilegiada de crédito para la inversión. Nunca antes en la historia Chile se había creado un mecanismo tan efectivo de ahorro a disposición del capital privado, en el cual los trabajadores del país actuaban como acreedores forzados sin ninguna capacidad de acción sobre la gestión de sus fondos de pensiones. La enorme masa de recursos frescos acumulados por el sistema dinamizó el mercado local de capitales y permitió a los liquidadores de las empresas públicas contar con fondos y al mismo tiempo adquirir posiciones privilegiadas en el control de las mismas una vez privatizadas.

La construcción del mito modernizador

Este argumento sobre la dinamización y modernización del mercado de capitales ha sido uno de los puntales de la justificación de la privatización de las grandes empresas del Estado y del sistema de pensiones. Habiendo transcurrido más de tres décadas de su puesta en marcha, sus efectos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Las AFP cumplieron el rol que la banca privada no había sido capaz de llevar a cabo; además desarrollaron una expansión y dinamización nunca antes vista en el mercado financiero y de capitales chilenos. Lo que no se explicitó ni comprobó es que la función principal de todo sistema de pensiones, es decir, dar pensiones dignas a la mayor cantidad de trabajadores tanto asalariados como independientes no apareció nunca —hasta hoy— como el argumento principal de su creación.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

2. Un segundo elemento justificatorio para las privatizaciones de la segunda ola, tuvo que ver con la idea del llamado "*capitalismo popular*", que consistía en convertir a la mayoría de los trabajadores chilenos en pequeños propietarios a través de la tenencia de acciones de las empresas estatales privatizadas (véase Valenzuela, 1989: 175-217). En otras palabras, se buscaba crear en el mundo del trabajo las supuestas bondades de la moderación de las clases propietarias y eliminar todo atisbo de organización y movilización obrera. ¿Quién querría hacer huelga o exigir derechos en una empresa de la cual se posee una parte de la propiedad y que entrega dividendos en forma regular? Esta idea de los tecnócratas neoliberales y de parte de la derecha, terminó transformándose en uno de los grandes mitos y engaños del régimen militar. Bien sabemos que nunca se generó el supuesto "capitalismo popular", y que cuando se intentó llevarlo a cabo, los grandes ejecutivos de las empresas en vías de privatización terminaron adquiriendo dichos paquetes accionarios, o bien complejizando la propiedad al crear acciones de distinta categoría. Su paso de simples administradores a grandes propietarios, por la vía del manejo de información privilegiada, constituye uno de los mayores escándalos y estragos de la dictadura militar. Hasta el día de hoy el tema es un verdadero tabú de la política chilena, sumido en redes de lobby y silencio de los medios de comunicación.

Probablemente una de las grandes excepciones a este silencio lo constituye el erudito y titánico estudio de Carlos Huneeus, "El Régimen de Pinochet" (Huneeus, 2001), donde el autor estudia el tema, haciendo hincapié en el hecho de que no da lo mismo el contexto político en el cual se pone en marcha un proceso privatizador. Si se trata de un régimen democrático o de una dictadura, cambian absolutamente las condiciones y especialmente el control que se tiene sobre el proceso. En este sentido, compartimos tal criterio al comparar las privatizaciones de la década de 1990 con las de 1980, aunque consideramos que la ideología que las justifica y el relato que surge de la misma no difieren mayormente. En otras palabras, nos referimos a la idea según la cual el Estado sería ineficiente por naturaleza en la gestión empresarial y productiva, y que en lo público predomina la corrupción y el despilfarro, ya que nadie es enteramente responsable de las decisiones que se toman. Como bien dice el filósofo y politólogo liberal inglés John

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Gray (Gray, 1999), estamos frente a un artículo de fe, asumido como una suerte de verdad científica. Éste ha predominado sin contrapeso entre las elites político-empresariales chilenas durante los últimos 25 años.

Los argumentos del discurso justificatorio

Un estudio de 2003 de dos conocidos economistas liberales chilenos, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003), argumenta en este sentido, al sostener que el 11% del crecimiento económico del periodo 1981-2001 se explica por la reforma previsional y su efecto en el mercado de capitales gracias a las inversiones de las AFP. Entre sus principales conclusiones destacan que la tasa promedio de ahorro del país aumentó como promedio un 2.3% del producto interior bruto (PIB) en el mismo periodo, reduciendo drásticamente lo que denominan "impuesto al trabajo", y que es una de sus mayores críticas al antiguo sistema de pensiones de reparto. Tomás Flores, otro economista ligado al Think Tank de derecha Libertad y Desarrollo (LyD), y funcionario de gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), ha sostenido incluso que una de las exportaciones más exitosas de Chile en la región ha sido más bien un conjunto de ideas y no de productos: la privatización de la producción y la distribución eléctrica, así como el transporte aéreo de carga y pasajeros.

Si bien el primer proceso de privatizaciones (1975-1981) tuvo por objetivo, según sus propios impulsores, devolver empresas a sus dueños originales, disminuir el enorme déficit público y abrir la economía al exterior, en 1985 la situación era completamente diferente y el escenario económico no exigía de ningún modo echar mano a las grandes empresas del Estado para hacer caja. Por el contrario, la gran mayoría de estas empresas no eran deficitarias e incluso proveían de recursos al Fisco. La razón y justificación principal para enajenar al Estado de su patrimonio histórico fue de carácter ideológico, obviamente sin dejar de lado los intereses privados y, por qué no decir, la codicia de quienes llevaron a cabo el proceso.[2] En palabras de otro economista de LyD,[3] Rafael Sánchez,

[2] Para mayor información sobre los detalles del proceso de privatizaciones y la manera en que se beneficiaron altos ejecutivos nombrados por la dictadura militar, recomendamos la lectura de Mönckeberg, 2001.

[3] Instituto Libertad y Desarrollo (www.lyd.cl). Este instituto está ligado al partido político de la derecha conservadora chilena, la Unión Demócrata Independiente (UDI).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

> [hacia 1985] después de la crisis de deuda de principios de los años '80, la situación era diferente. Con la economía en recuperación, lo que se intentaba era afianzar el modelo de desarrollo, pero esta vez sin cometer los errores del pasado, para lo cual la reprivatización era imperiosa. Además, el objetivo "prioritario" de la privatización en esta segunda etapa no era reducir el déficit —ya que en este periodo el gobierno tenía superávit—, sino que se buscaba hacer más eficiente y competitiva la economía, aparte de reducir el tamaño del Estado, y disminuir el alto desempleo que se arrastraba por la crisis previa.

En síntesis, los argumentos utilizados por la derecha económica para justificar la segunda ola de privatizaciones de la dictadura se pueden resumir en tres puntos:

- Dinamizar el mercado de capitales chileno y abrirlo a la inversión extranjera mediante la incorporación directa de los fondos de pensiones del sistema AFP.
- Terminar con todo atisbo del Estado empresario y eliminar al sector público de cualquier actividad productiva, dando libre paso a los privados.
- Abrir nuevamente las posibilidades de obtener crédito en el exterior, y crear fuertes conglomerados económicos chilenos capaces de expandirse en la región.

El caso de la centroizquierda y de la Concertación (coalición que gobernó Chile entre 1990 y 2010) es, desde nuestro punto de vista, más interesante, pues demuestra una evolución y, en algunos casos, una reconversión total respecto del rol de las privatizaciones en la economía chilena. Hay que recordar que el primer programa de gobierno de la Concertación tras el fin de la dictadura establecía claramente la revisión del proceso de privatizaciones, tanto en sus principios como en las irregularidades durante su implementación.

Sin embargo, a los pocos meses de recién asumido el nuevo gobierno democrático (1990) el equipo económico de la Concertación decidió echar por la borda el programa original y dar prioridad a los equilibrios macroeconómicos, a la relación con el empresariado, la derecha política y el estamento militar. En otras palabras, se impuso una *realpolitk* que incluía, por supuesto, no cuestionar las bases del modelo económico de la dictadura, y enfocarse en cambio en el combate

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de la pobreza mediante la focalización del gasto público. Se potenció entonces el rol subsidiario del Estado dando prioridad absoluta al crecimiento económico por la vía de los estímulos al sector privado. Se habló entonces de la implementación de una "economía social de mercado" orientada por el principio del "crecimiento con equidad". No se puede desconocer que las autoridades de la dictadura militar dejaron bien amarrado el modelo económico e institucional mediante una serie de enclaves consagrados en la Constitución de 1980. A ello se sumaba un sistema electoral que ha mantenido literalmente un empate político en el Congreso Nacional, lo cual obliga a negociar todos los temas sensibles para la derecha y el empresariado. A lo anterior debe agregarse que hasta 1998 Augusto Pinochet conservó una cuota importante de poder como comandante en jefe del Ejército y después como senador vitalicio.

Lo que nos interesa en este caso son las justificaciones de la elite económica de la Concertación para aceptar, e incluso después defender las privatizaciones realizadas durante la dictadura. Los argumentos son de diversa índole, pero los podemos resumir de la siguiente manera:

1. La irreversibilidad del proceso, es decir, que ya no era posible revertir el proceso de privatizaciones sin generar un gran descalabro económico y social, justo cuando el país necesitaba estabilidad y gobernabilidad. Éste fue uno de los argumentos sostenidos por quien fue Ministro de Economía del primer gobierno de la Concertación, el socialista Carlos Ominami.
2. La recién recuperada democracia no podía permitirse errores en la conducción económica como los acaecidos en el caso de las transiciones democráticas argentina y peruana, sobre todo cuando caía el Muro de Berlín y el rol del Estado era fuertemente cuestionado en el nivel global. Era ideológicamente imposible defender la estatización de empresas o reflotar cualquier atisbo de política industrial del Estado. Para las autoridades económicas de la época el tema de la imagen del país en el extranjero era una cuestión vital, dada la orientación exportadora del modelo heredado de la dictadura.
3. El grado de interrelación y dependencia entre las grandes empresas privatizadas y los fondos de pensiones de los trabajadores era de tal magnitud, que cualquier cambio en la propiedad podía tener efectos absolutamente inesperados en el nivel micro y

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

macroeconómico. Ello, sin dejar de mencionar que importantes capitales extranjeros habían invertido en estas empresas y las autoridades no querían por ningún motivo que el país fuese cuestionado por sus políticas económicas.

4. La necesidad de mantener buenas relaciones con el empresariado local y la derecha, teniendo en cuenta los numerosos enclaves autoritarios de la Constitución y la tutela permanente de las fuerzas armadas por sobre el poder político democráticamente elegido.
5. A los argumentos pragmáticos esgrimidos anteriormente, hay que agregar la progresiva conversión ideológica de buena parte de los equipos económicos de la Concertación. Éstos terminaron aceptando los argumentos del los economistas liberales de derecha en el sentido de la modernización del mercado de capitales, por niveles de ahorro record que tenía el país, por la necesidad de cuidar la inversión extranjera y la imagen modernizadora del país en el contexto de lo que posteriormente se denominará *Consenso de Washington*.

Es por todo lo anterior que algunos historiadores tendemos a ver actualmente los últimos 40 años de la historia de Chile como un solo periodo, en el que obviamente hay diferencias entre el manejo económico de la dictadura y de la Concertación, pero que en términos de la historia del modelo de desarrollo, no difieren en lo fundamental.

Referencias

Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel. 2003. "Efectos macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile". Santiago: Banco Central de Chile.

Gárate, M. 2012. *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Gray, J. 1999. *False dawn: the delusions of global capitalism*. Nueva York, NY: New Press.

Huneeus, C. 2001. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Ed. Sudamericana.

Mönckeberg, M. O. 2001. *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago: Ediciones B.

Valenzuela, M. 1989. "Reprivatización y capitalismo popular en Chile". *Estudios Públicos*, núm. 33. Santiago.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El rol de las empresas del Estado en el Chile posdictadura

△

Diego Barría Traverso

Introducción

Las empresas del Estado[1] fueron un actor relevante en la implementación de políticas públicas latinoamericanas durante gran parte del siglo XX. En el caso chileno, los antecedentes de empresas públicas datan del siglo XIX, pero fue bajo el esquema industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que tuvieron su época dorada. Sin embargo, ese proceso tuvo una corta duración, y durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), gran parte de las empresas públicas chilenas fueron privatizadas. El modelo socioeconómico neoliberal implantado por la dictadura tuvo como una de sus premisas que el Estado no debía desarrollar actividades empresariales. Esas ideas se han mantenido hasta el día de hoy.

A pesar de ello, un número pequeño de organizaciones continuó en manos del Estado. La más importante y reconocida es la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), que financia el presupuesto público. Sin embargo, esta empresa no es la única en manos del Estado, y de hecho existen otras que desarrollan diversas actividades. Este capítulo explora este conjunto de empresas, buscando determinar qué rol juegan en un Estado subsidiario y en una economía neoliberal, en la que predomina el repliegue estatal en favor de la actuación de los privados. A continuación se presenta una exploración sobre algunas características del conjunto de empresas del Estado, que apunta a en-

[1] En este trabajo entenderemos como empresa del Estado o empresa pública a aquellas organizaciones que desarrollan actividades de servicio público o económicas en la cual la participación del Estado sobre la propiedad tiene un rol de control. Es claro que estamos frente a una empresa del Estado cuando éste es dueño de ella de forma completa. No obstante, cuando la participación accionaria del Estado representa una parte del total, cuesta calificar el carácter de una empresa. Sin embargo, se la puede considerar pública si el Estado tiene una posición mayoritaria y, por ende, tiene el control y la capacidad de dirigir la empresa (Camacho, 2010: 412).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tender cuáles son sus características, qué funciones cumplen y bajo qué esquemas son gestionadas.

Las empresas públicas en la historia de Chile

Los primeros antecedentes de empresas públicas en el Chile independiente datan de la segunda mitad del siglo XIX, periodo en el que el Estado debió hacerse cargo de proyectos ferroviarios que van perdiendo interés para privados (véase Crowther, 1973; Alliende, 2001; Guajardo, 2007). Dicha actividad tomará vigor durante las primeras décadas del siglo XX, especialmente en el ámbito minero (Ibáñez, 2003), pero tendrá su mayor apogeo con la Creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en 1939 (véase Ortega *et al*., 1989; Correa *et al*., 2001; Ibáñez, 2003; Silva, 2008).

La CORFO vino a materializar la versión chilena del modelo ISI. La corporación fue pensada como una agencia pública encargada de establecer planes de desarrollo económico, actuar como empresario y entregar subsidios a los privados (Fermandois, 2005). En una primera etapa, CORFO fundó una serie de empresas. En 1943 se creó la Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (ENDESA), que construyó ocho centrales hidroeléctricas, entre 1944 y 1952. También en 1943 se creó la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), empresa mixta encargada de producir acero. La acción de la corporación generó un aumento en el peso de la industria en la economía chilena. Entre 1944 y 1952 construyó ocho centrales; representaba el 13.8% del PIB entre 1925 y 1929, y entre 1948 y 1952 alcanzó el 21.7% (Correa *et al*., 2001: 147). Durante la primera etapa, CORFO desarrolló planes sectoriales, y en 1961 dictó su primera planificación de carácter global.

Durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se inició un proceso de chilenización de los yacimientos de cobre, que consistió en la compra de acciones de empresas cupríferas, hasta hacer al Estado el accionista mayoritario. Durante el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular (1970-1973), el proceso finalizó con la adquisición completa de dichas empresas, en 1971. Además, se avanzó en la conformación de un área social en la economía: un conjunto de empresas, hasta ese momento privadas, que fueron pasadas al ámbito estatal (Ortega *et al.*, 1989). Este proceso se materializó en la toma de facto de empresas

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

por parte de trabajadores; alcanzó tal ritmo que el 70% de la propiedad industrial quedó bajo el sector social (Arellano, 1984: 44).

Sin embargo, el área social y la empresa estatal en tanto actor relevante tuvieron su fin con el golpe de Estado llevado adelante por los militares para derrocar a Salvador Allende. La dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990) implantó lo que Manuel Gárate (2010) ha llamado una revolución capitalista, caracterizada por un modelo económico neoliberal, con mínima participación del Estado en la prestación de servicios sociales, y con una legislación pro empresa que, entre otras cosas, ha inhibido la aparición de actores relevantes como sindicatos (Frank, 2000).

En el ámbito de las empresas públicas, una primera medida tomada por Pinochet y los *Chicago Boys* (grupo de economistas monetaristas, formados en la Universidad de Chicago), fue devolver al sector privado las empresas pasadas al área social. Esta primera etapa también incluyó, entre otras cosas, la creación del sistema privado de pensiones (dominado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) (Sáez, 1996). Entre 1985 y 1988 se desarrolló una segunda ola de privatizaciones, muy polémicas porque varios encargados de desarrollar el proceso terminaron siendo los dueños de dichas empresas. En el paquete se encontraban empresas creadas bajo el alero de CORFO, que cumplían funciones de provisión de servicios públicos (Compañía de Teléfonos de Chile, CTC; la Línea Aérea Nacional, LAN Chile; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, ENTEL; la Compañía Chilena de Electricidad, Chilectra) y producción de insumos para la industria (ENDESA, CAP y la Sociedad Química y Minera de Chile, SOQUIMICH). El Banco del Estado, CODELCO y Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) continuaron en manos del Estado, por ser consideradas empresas estratégicas (Gárate, 2010).

A la par del proceso de desmantelamiento de la capacidad empresarial del Estado, la dictadura colocó límites a la actividad empresarial en la Constitución de 1980. Así, el número 21 del artículo 19, el cual trata sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, estableció el derecho a la actividad empresarial y, al mismo tiempo, determinó que el Estado podría desarrollar este tipo de actividades solamente autorizado por una ley de quórum calificado, lo que ha primado en Chile desde la vuelta a la democracia, en 1990, ha sido un consenso básico en torno a dos cuestiones: la actividad política debe tener un carácter de-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

mocrático y la economía debe regirse por la lógica de mercado (Drake y Jáksic, 1999). Así, la posibilidad de intervenir a través de empresas públicas ha quedado descartada dentro del menú de opciones de los formuladores de políticas públicas. Incluso, en la década de 1990, bajo los gobiernos de la Concertación, coalición de centro izquierda, se llevó a cabo una tercera ola de privatizaciones, que abarcó a las empresas sanitarias en manos del Estado y a la Empresa Portuaria de Chile, dividida en diez empresas, siete de las cuales concesionaron la gestión de puertos al sector privado.

En lugar de fomentar el desarrollo de la empresa pública, lo que ha primado ha sido la concepción de un Estado Subsidiario, caracterizado por el rol preponderante de los actores privados en la satisfacción de las necesidades sociales (véase, por ejemplo, Bravo Lira, 1995). Ello se materializó en la concesión de bienes públicos y una decidida acción del Estado para proponer soluciones a problemas públicos a partir de la acción de privados. Expandiéndose a todo ámbito, desde la implementación de políticas sociales hasta el desarrollo de obras públicas.

El Estado reservó para sí el rol de regulador. Muñoz (1996: 45) describe esta cuestión de la siguiente manera: "En esta perspectiva, el Estado es menos un agente económico directo y más un constructor de institucionalidad, es decir, del espacio público en el cual los agentes privados asumen las responsabilidades". La regulación estatal, específicamente, tuvo como fin alinear los comportamientos en los nuevos mercados, para evitar, por ejemplo, la aparición de prácticas monopólicas (Paredes, 2001) y se materializó en un tipo de servicio público específico: las superintendencias. Estas instituciones son entes técnicos, que regulan ciertos sectores de provisión de servicios públicos u otros en los que hay concesiones entregadas por el Estado y monopolios, y tienen capacidades normativas, fiscalizadoras y sancionadoras (Camacho, 2010).

Empresas públicas chilenas en la actualidad

Aceptando el criterio de Camacho, se puede considerar que una empresa es del Estado cuando éste tiene una posición de control sobre ella, se puede señalar que las empresas del Estado chileno hoy son las que se muestran en el cuadro 1.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Cuadro 1. Empresas del Estado de Chile (2013)

Nombre	Año de creación	Tipo de persona jurídica	Porcentaje de propiedad estatal	Traspasos en dólares americanos al Fisco en 2012 por excedentes e impuestos
Astilleros y Maestranzas de La Armada	1895	Derecho público	100	0
Banco del Estado	1952	Derecho público	100	264 775 605
Casa de Moneda de Chile, S.A.	1749	Sociedad Anónima	100	957 132
CIMM (Centro de Investigación Minera y Metalúrgica)	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
CIMM Tecnologías y Servicios, S.A.	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Comercializadora de Trigo, S.A.	1986 (en su forma actual)	Sociedad Anónima	97.24	0
Corporación Nacional del Cobre de Chile	1976	Derecho público	100	3 763 872 614
Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios, S.A.	1990	Sociedad Anónima	100	255 235
Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas	1960 Dejó de existir en 2013	Derecho público	100	0
Empresa de Correos de Chile	1858 (1981 en su forma actual)	Derecho público	100	0
Empresa de los Ferrocarriles del Estado	1884	Derecho público	100	0
Empresa de Servicios Sanitarios Lago Peñuelas, S.A.	1998	Sociedad Anónima	98.67	36 738
Empresa de Transporte de Pasajeros Metro, S.A.	1989 (en su actual forma)	Sociedad Anónima	100	0

Continúa...

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Nombre	Año de creación	Tipo de persona jurídica	Porcentaje de propiedad estatal	Traspasos en dólares americanos al Fisco en 2012 por excedentes e impuestos
Empresa Nacional de Aeronáutica	1984	Derecho público	100	0
Empresa Nacional de Minería	1960	Derecho público	100	35 408 086
Empresa Nacional del Carbón, S.A.	1921 2012 en liquidación	Sociedad Anónima	99.97	0
Empresa Nacional del Petróleo	1945	Derecho público	100	5 926 484
Empresa Periodística La Nación, S.A.	1934	Sociedad Anónima	69.3	1 405 727
Empresa Portuaria Antofagasta	1997	Derecho público	100	22 118 452
Empresa Portuaria Arica	1997	Derecho público	100	966 800
Empresa Portuaria Austral	1997	Derecho público	100	1 370 922
Empresa Portuaria Chacabuco	1997	Derecho público	100	1 214 300
Empresa Portuaria Coquimbo	1997	Derecho público	100	2 621 961
Empresa Portuaria Iquique	1997	Derecho público	100	6 705 725
Empresa Portuaria Puerto Montt	1997	Derecho público	100	3 600 363
Empresa Portuaria San Antonio	1997	Derecho público	100	40 638 474
Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente	1997	Derecho público	100	46 126 032
Empresa Portuaria Valparaíso	1997	Derecho público	100	10 605 796
Fábrica y Maestranzas del Ejército	1953	Derecho público	100	0
Polla Chilena de Beneficencia, S.A.	1934 1990 pasa a ser S.A.	Sociedad Anónima	100	864 319
Puerto Madero Impresores, S.A.	2004	Sociedad Anónima	69.3	0

Continúa...

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Nombre	Año de creación	Tipo de persona jurídica	Porcentaje de propiedad estatal	Traspasos en dólares americanos al Fisco en 2012 por excedentes e impuestos
Sociedad Agrícola SACOR Ltda.	1964 (en liquidación 2013)	Sociedad de responsabilidad limitada	99	0
Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda.	1980	Sociedad de responsabilidad limitada	99.93 (0,07 a través de SACOR)	0
Televisión Nacional de Chile	1970	Derecho público	100	1 568 149
Zona Franca de Iquique	1990	Sociedad Anónima	71.27	251 368

Fuente: Elaboración propia partir de información publicada en sitios web oficiales de las empresas, www.sepchile.cl, www.dipres.cl y www.bcentral.cl
Los aportes fueron transformados a dólares americanos a partir del tipo de cambio observado en diciembre de 2012.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Aguirre (1979: 89) ofrece un amplio repertorio de objetivos a los que las empresas públicas pueden apuntar. Entre ellos se cuentan la provisión de servicios públicos, la producción de ingresos para el Fisco, la estimulación de la actividad económica, regular precios, atacar el desempleo, entre otras funciones económicas.

Por su parte, Gladys Camacho (2010: 422-424), ofrece una tipología de empresas a partir de los objetivos perseguidos que grafica de buena forma alguna de las funciones genéricas que estas organizaciones han realizado históricamente. Ellas son: 1) empresas que tienen como fin generar ingresos o rentas, de las cuales se nutre el propio Estado. Ello a veces es realizado de forma directa y en otras ocasiones a través de alianzas público-privadas; 2) empresas que son creadas para la entrega de algún servicio público. En ocasiones, esta prestación se hace monopólicamente. Otra modalidad es aquella en la cual la empresa pública presta el servicio dentro de un mercado en el que existen también operadores privados; 3) empresas que actúan para fomentar la actividad económica, a través de procesos de ayuda; 4) empresas que por su actividad buscan regular o corregir las tendencias del mercado (véase cuadro 2).

El análisis del tipo de objetivos que buscan alcanzar las empresas de propiedad estatal abre espacio para entender el rol que el Estado desarrolla en los ámbitos sociales y económicos. En este sentido, algunas cuestiones pueden destacarse sobre el caso chileno.

Empresas generadoras de ingresos para el Fisco

Respecto al primer tipo de empresas, destaca el rol que juegan CODELCO y ENAP en la entrega de recursos. Ambas empresas mineras se dedican a la explotación de recursos naturales. En el caso de la primera, en 2012 entregó 3 763 872 614 de dólares al Fisco. El conjunto de empresas portuarias entregaron ese año 135 968 825 de dólares. Existen otras empresas con bajo aporte, pues están autorizadas a no entregar excedentes por un tiempo. Está el caso de la Empresa Nacional del Petróleo, que hace uso del derecho exclusivo que la Constitución de la República de Chile le da al Estado sobre el petróleo, y que entregó al Fisco ese mismo año 5 926 484 de dólares (www.dipres.cl).

CODELCO es la empresa pública más importante del país. Ello se refleja en el aporte fundamental que realiza al Fisco. Éste llega a tal

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Cuadro 2. Empresas del Estado de Chile clasificadas por función

Empresas generadoras de ingresos para el Fisco	Empresas que proveen servicios públicos	Empresas de fomento	Empresas que buscan regular el mercado
CODELCO	Banco del Estado*	Banco del Estado*	Banco del Estado*
Empresas portuarias (Antofagasta, Arica, Austral, Chacabuco, Coquimbo, Iquique, Puerto Montt, San Antonio, Talcahuano, Valparaíso)	Casa de Moneda de Chile, S.A.	ENAMI*	Comercializadora de Trigo, S A.
ENAP	Empresa Concesionaria de Servicios, Sanitarios S.A.	Zona Franca de Iquique	ENAMI*
Polla Chilena de Beneficencia, S.A.	Empresa de Correos de Chile		
Puerto Madero Impresores, S.A.	Empresa de Ferrocarriles del Estado		
	Empresas de la defensa nacional (Astilleros y Maestranzas de La Armada Empresa Nacional de Aeronáutica Fábricas y Maestranzas del Ejército)		
	Empresa de Servicios Sanitarios Lago Peñuelas, S.A.		
	Empresas portuarias (Antofagasta, Arica, Austral, Chacabuco, Coquimbo, Iquique, Puerto Montt, San Antonio, Talcahuano, Valparaíso)		
	Empresa de Transporte de Pasajeros Metro, S.A.		
	Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda.		
	Televisión Nacional de Chile		

* Empresas que son clasificadas en más de un grupo.
Fuente: Elaboración propia.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

punto de importancia, que el presupuesto público considera en su metodología de formulación una estimación del precio del cobre (Camacho, 2010: 422).

Empresas que proveen servicios públicos

El carácter abstencionista del Estado chileno en la actualidad queda de manifiesto en lo relativo a las empresas que prestan servicios públicos. La entrega de electricidad y agua potable están en manos privadas. El Estado no tiene participación en el primer sector, y en el segundo cuenta con una empresa encargada de administrar algunas concesiones a privados realizadas durante la década de 1990.

Un sector donde el Estado todavía tiene participación es el de las empresas portuarias. Mediante la Ley N° 19 542, publicada en 1997, la Empresa Portuaria de Chile fue convertida en diez empresas portuarias independientes. Siete de ellas fueron concesionadas a privados. Solamente tres, las empresas portuarias de Puerto Montt, Chacabuco y Austral continúan bajo operación estatal (SEP, 2006).

En transporte, el Estado cuenta con la Empresa de Ferrocarriles del Estado y con el Metro de Santiago. La primera empresa desarrolla el transporte entre Santiago y el sur del país, y además administra los trenes urbanos en Valparaíso y Concepción. Ambas empresas llevan a cabo actividades en un campo que requiere una inversión fuerte para crear y ampliar las redes de transporte.

Otro sector de servicios en el que el Estado chileno todavía participa es el de las comunicaciones. Por una parte cuenta con la Empresa Periodística La Nación S.A., la cual está en proceso de liquidación por decisión política del gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). En enero de 2014, la empresa vendió su archivo histórico a la Universidad Diego Portales y durante el año, finalmente, el medio pasó a manos de privados.

La segunda empresa es Televisión Nacional de Chile (TVN), el principal canal del país, que alcanza cobertura nacional. En 2013 la empresa fue autorizada por la Ley N° 20 694 a ampliar su función a cualquier plataforma audiovisual. TVN es una empresa que compite en un mercado con otros canales de televisión, lo cual genera una serie de tensiones. Por una parte TVN se define como un canal que busca "refle-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

jar a Chile en toda su diversidad, contribuir a fortalecer su identidad nacional, y conectar a los chilenos en todo momento y lugar" (www.tvn.cl). Esto ha llevado a que se levante un discurso de televisión con fines públicos, que debe convivir con las dinámicas propias de la competencia en la industria televisiva.

El Banco del Estado es otra empresa que presta servicios públicos. En la última década, el banco, siguiendo sus definiciones estratégicas de fomentar la bancarización y contar con una red que permita acceder a la población en su conjunto a servicios bancarios, ha desarrollado una política de diseñar productos para personas que no pueden acceder a ellos en la banca privada. Ejemplo de ello son Cuenta RUT, Caja Vecina y, más recientemente, Cuenta Emprendedor. El primero de estos productos es una cuenta vista, que permite depositar y retirar dinero, además de pagar a través de una tarjeta de débito en el comercio. El requisito para obtener esta tarjeta es contar con un número de identificación (RUT), el que recibe cada persona cuando al nacer es inscrito en el Registro Civil. Caja Vecina es una red de terminales operadas por el comercio minorista en todo el país. Esta red ha permitido la realización de transacciones en días y horarios en los que el Banco del Estado se encuentra cerrado, contribuyendo así a hacer a la banca más asequible a la población. La Cuenta Emprendedor actúa de forma similar a la Cuenta RUT, pero está pensada para pequeñas y medianas empresas que están iniciando actividades y no reciben servicios de la banca privada.

Otro tipo de empresas son las encargadas de que las zonas extremas del país tengan acceso a bienes y servicios básicos. Hasta 2013, existió la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas, la cual fue liquidada. En la actualidad todavía funciona la Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Limitada, que provee de servicios como agua potable, electricidad, descarga marina a los habitantes de la Isla de Pascua (distante a 3 750 kilómetros de Chile continental). Por dichas circunstancias, esta empresa produce y distribuye directamente los servicios antes mencionados.

En este mismo grupo se puede agregar la Casa de Moneda, empresa que cumple la función de imprimir billetes y acuñar monedas, además de dar fe pública de su validez. Por último, se encuentran empresas militares, las cuales son abordadas más adelante.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Empresas de fomento

Cuando la CORFO fue creada en 1939, se pensó que el Estado actuaría directamente como empresario, que daría asesoría técnica, y que además entregaría incentivos económicos para la acción privada (Fermandois, 2005). En la actualidad, la corporación centra sus esfuerzos en fomentar la iniciativa privada a través de fondos (Muñoz, 2009).

Por lo mismo, es reducido el número de empresas del Estado que cumplen esta función. Una de ellas es el Banco del Estado, el cual, como se señaló, tiene como pilar estratégico de su gestión aumentar el acceso a la banca, entre otras cosas, para permitir que un mayor grupo de personas pueda tener la posibilidad de emprender. Así, el banco ha diseñado una serie de productos específicos para las pequeñas empresas, como la Cuenta Emprendedor antes mencionada, créditos, *leasing*, apoyo para el comercio exterior. En el ámbito de las microempresas, en tanto esto se ve complementado con la instauración de un premio para los microemprendedores, el cual en 2013 tuvo su novena versión.

La Empresa Nacional de Minería (ENAMI) también desarrolla actividades de fomento. En el ámbito de la pequeña y mediana minería, la empresa colabora en diversos ámbitos con los actores del sector, tanto para ayudarlos a desarrollar sus actividades, como para que puedan obtener mejores beneficios en el mercado. ENAMI compra la producción a diversos productores para procesarla y, finalmente, venderla en el mercado. También presta asesoría técnica en diversas áreas, como apoyo para mejorar los estándares de producción, las capacidades productivas, planificación minera y reconocimiento de recursos y reservas, además del desarrollo de estudios.

La Zona Franca de Iquique (ZOFRI), creada en 1990, es un ejemplo de empresa pública, radicada regionalmente, que busca impulsar las actividades económicas. ZOFRI administra un mercado liberado de impuesto que tiene el objetivo de dinamizar la actividad económica en la primera y décimo quinta región de Chile. Ello se realiza para generar una comunidad de negocios en el norte del país y para conectar esa economía regional a la economía mundial.

Finalmente, está el caso de la Sociedad Agrícola Sacor Limitada, liquidada en 2013. La empresa fue creada en la década de 1960 por CORFO, y hasta 2004 desarrolló actividades de fomento en la industria agrícola y ganadera en diferentes regiones de Chile.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Empresas que buscan regular el mercado

Bajo el esquema de un Estado regulador, no es usual que se busque incidir en el funcionamiento de un mercado a través de la acción de la empresa pública. El Banco del Estado es uno de los escasos ejemplos en este ámbito. A través de su acción, busca generar una mayor competencia en el sector bancario. Esta cuestión, de todas formas, es discutida por sectores que critican a la empresa por actuar como un banco más dentro de la industria y por priorizar los intereses de las grandes empresas (Pizarro, 2013).

En 2007 existió un esfuerzo por hacer que el banco actuara para regular el funcionamiento del mercado de las administradoras de fondos de pensiones. Durante el debate de la reforma previsional impulsada por la presidenta Bachelet (2006-2010), se pensó en permitir que los bancos pudieran crear sus propias AFP. La idea era que el Banco del Estado creara una administradora de fondos para bajar el valor de las comisiones. Finalmente el Congreso rechazó esa propuesta y se atacó el problema de las comisiones llamando a una licitación para crear una nueva AFP que tuviera público cautivo a cambio de administrar los fondos con una tasa más baja.

Otro caso de empresa que busca regular el funcionamiento de un mercado es ENAMI. La empresa, junto con fomentar el desarrollo de la actividad minera, tiene como misión corregir fallas de mercado, dando mejores opciones de negocios a las pequeñas y medianas empresas mineras en relación con los compradores. Al comprar la producción, procesarla y comercializarla, espera entregar mejores precios a la industria minera.

La Comercializadora de Trigo, S.A. (COTRISA) es, quizá, el caso de regulación más completo dentro de Chile. La empresa tiene como misión "*desarrollar acciones que apoyen el funcionamiento transparente y competitivo del mercado de granos*…", mejorar las condiciones de comercialización, centrándose en los pequeños productores. Desarrolló dos sellos (COTRISA y Precinto), los que certifican la confiabilidad de laboratorios y de recintos de pesaje. Además, certifica la calidad de los granos transados en la bolsa de productos. La empresa también entrega servicios relacionados al proceso productivo, ofrece gestión de compra, transporte, y desarrolla estudios del mercado para entregar información a los actores. Así, COTRISA busca generar condiciones para que exista confianza y mejores opciones para las transacciones dentro del mercado del trigo.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las empresas militares

Aunque no fueron categorizadas como una categoría de empresa, y están clasificadas en el cuadro 2 como aquellas que prestan un servicio (la defensa nacional), la sobrevivencia de empresas en el ámbito militar requiere un breve comentario. Así como no pasaron a sus funcionarios al sistema de pensiones privadas, obligatorio para el resto de la población, los militares tampoco privatizaron las actividades de desarrollo tecnológico y manutención del material desarrolladas por los Astilleros y Maestranzas de la Armada, la Empresa Nacional de Aeronáutica y Fábricas y Maestranzas del Ejército. Ello responde a la idea de los militares, expresada anteriormente, en el sentido de no privatizar empresas estratégicas, como este conjunto, que son actores fundamentales para desarrollar las capacidades militares del país.

La estructura de control de la gestión de las empresas del Estado

Las empresas públicas chilenas son controladas en su gestión a través de tres esquemas. El primero de ellos es el control administrativo directo llevado a cabo por el presidente de la República a través del ministerio del ramo. En esta categoría caben CODELCO y ENAP, empresas que juegan un importante papel como fuente de ingresos para el Fisco. Existe una segunda forma de control que es la gestión articulada. Acá, de acuerdo con Camacho, se impone una racionalidad común a conjunto de empresas que actúan en diferentes sectores. Ello se ha realizado a través de CORFO. Tradicionalmente, la corporación se ha dividido en comités que se hacen cargo de distintos sectores. Hasta 1997 existía un comité a cargo de las empresas CORFO, el cual fue reemplazado ese año por el Sistema Administrador de Empresas. Este comité funcionó hasta 2001, cuando fue reemplazado por el Sistema de Empresas Públicas, que funciona hasta hoy. La gran mayoría de las empresas del Estado están bajo esta institucionalidad, con la excepción de CODELCO, ENAP y TVN. Un tercer tipo de control es el realizado por otras empresas. En esta categoría se encuentran todas aquellas empresas filiales que responden a las empresas principales. Un ejemplo de ello es Geotermia, cuya propiedad corresponde en un 50,01% a CODELCO y en un 49,9 a ENAP (Camacho, 2010: 434-439).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Desde la década de 2000, la gestión de las empresas públicas ha sido objeto de debate. Por una parte, se ha discutido la cuestión de la eficiencia en términos de costos, algo sensible en empresas como CODELCO. De igual forma, la atención se ha puesto en la conformación de los directores de empresa y la difícil relación entre la política y la experticia técnica. Otro tema relevante en el debate ha sido el de la corrupción.[2] De hecho, entre las décadas de 1990 y 2000, diversas empresas fueron un foco de escándalos por contratos con precios abultados o por el pago de indemnizaciones millonarias a ejecutivos. En consecuencia, surgió un debate sobre cómo mejorar la gestión, y en ese contexto el concepto de gobierno corporativo, o corporatización, emergió.

Hasta ahora, se han presentado dos proyectos de ley sobre la materia (el primero, en 2008 por la presidenta Bachelet, y otro en 2013 por parte del presidente Piñera). Lo que estas iniciativas han buscado es alinear la institucionalidad chilena al esquema que, desde 1999, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha estado impulsando de forma exitosa, especialmente a través de sus documentos *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Assets* (2004), *Enterprises Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2005) y *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries* (2005) (Fontes Filho, 2008).

Los proyectos de Bachelet y Piñera son muy similares. De hecho, en su mensaje al Congreso Nacional, Piñera señaló que la iniciativa recoge la propuesta de su antecesora. Ambos proyectos señalaron, de forma explícita la intención de homologar la institucionalidad de gestión de las empresas con participación estatal a las guías definidas por la OCDE en los documentos recién mencionados. De este documento derivan tanto los problemas a atacar como las soluciones.

El mensaje presentado en 2013 por Piñera, al igual que en el mensaje redactado por Bachelet en 2008, destaca las recomendaciones de la OCDE en los siguientes puntos: 1) crear un marco institucional y legal común para las empresas del Estado; 2) diferenciar los roles empresariales y de formulador y ejecutor de políticas públicas, colocando los derechos de propiedad en un ámbito específico y separado de la administración del Estado; 3) hacer explícitos los objetivos de las empresas del Estado, para transparentarlos frente a los ciudadanos; 4) generar información

[2] Los casos de corrupción en empresas del Estado entre 1998 y 2008 pueden encontrarse en http://www.cdh.uchile.cl/corrupcion/

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que aumente los niveles de transparencia de las empresas del Estado, igualando las exigencias por las que se rigen las empresas privadas.

Estos cuatro puntos se materializan en propuestas, presentes en los mensajes que contiene el cuadro 3.

Cuadro 3. Proyectos de ley sobre gobierno corporativo de empresas del Estado de Chile, presentados en 2008 y 2013

	Bachelet	Piñera
Marco institucional común para las empresas del Estado	Creación del Consejo Superior de Empresas Públicas como servicio público descentralizado y supervigilado por el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.	Creación del Sistema de Empresas Públicas (SEP) como servicio público descentralizado y supervigilado por el presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
	Encargado de representar al Fisco, CORFO, empresas o acciones en las empresas que tengan participación estatal.	Encargado de velar que la gestión de las empresas del Estado minimice costos, maximice la rentabilidad y que cumpla eficiente y eficazmente los objetivos o fines públicos establecidos por la ley.
	Dicta instrucciones de aplicación general en las empresas bajo su cargo.	
	Nombra directores en empresas del Estado.	Nombra directores en empresas del Estado
Roles diferenciados entre Estado empresario y formulador y ejecutor de políticas públicas	Derechos de propiedad sobre empresas están entregados al Sistema, cumpliéndose así la separación de funciones.	Derechos de propiedad sobre empresas están entregados al Sistema, cumpliéndose así la separación de funciones.
Explicitar objetivos de las empresas		El SEP debe realizar un informe técnico, al menos cada tres años, en los que se deben identificar, entre otras cosas, los objetivos o fines públicos alcanzados, y si son logrados al mínimo costo.

Continúa...

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

	Bachelet	Piñera
Información y transparencia	El Consejo puede requerir información a las empresas y ellas están obligadas a proporcionarla. El Consejo debe informar sobre la gestión al presidente de la República, las empresas que son representadas por el Consejo, las comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados. Debe, además, conocer y examinar planes de desarrollo de negocios y proyectos de inversión. Debe informar al Ministerio de Hacienda sobre materias presupuestarias.	El SEP debe informar a los Ministerio de Hacienda y Economía, Fomento y Turismo anualmente sobre el control realizado sobre la gestión de los directores de empresa. Ese informe también debe enviarse a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de proyectos de ley disponibles en sil.senado.cl/docsil/proy6216.doc y http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9487&prmBL=9083-05 [15-01-2014].

Si bien comparten ideas comunes, como aplicar la normativa de las empresas privadas a la gestión de las del Estado, los proyectos tienen algunas diferencias. El Consejo Superior de Empresas Públicas fue pensado como una institución dentro del Ministerio de Hacienda, mientras que el Sistema de Empresas Públicas de Piñera es parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Ello responde a una diferencia de enfoque: en el primero, se enfatiza la relación entre las empresas y el presupuesto, mientras la segunda trata al conjunto de empresas como actores del mercado. También existe una diferencia en la composición del Consejo. Bachelet propuso que fueran nueve consejeros, siete nombrados por el presidente de la República y dos por el Presidente con acuerdo del Senado. Piñera, al contrario, propuso una composición menos dependiente del primer mandatario y más diversa: un miembro nombrado directamente por el presidente de la República, cuatro

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

nombrados por éste a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública, y cuatro nombrados por el mandatario con acuerdo del Senado.

Otra diferencia está en el hecho de que, como se muestra en el cuadro 3, la iniciativa presentada por Piñera dio un mayor énfasis en contar con servicio público que, junto con cumplir las funciones de representación del Estado, CORFO, Fisco y paquetes accionarios, oriente de forma global la marcha del conjunto de empresas. Esta orientación queda claramente definida en varias de las funciones que el proyecto entrega al SEP, entre ellas: 1) el monitoreo y evaluación continuo de la gestión de los directores de empresas; 2) la elaboración de un plan anual para el grupo de empresas en conjunto (Plan del Grupo SEP); 3) el examen de los planes anuales realizados por los directorios de las empresas del Estado; 4) la elaboración de un informe técnico, al menos cada tres años, en el que se reporte los logros de las empresas del Estado; 5) la incorporación de convenios de desempeño para alinear las remuneraciones de los directores con los resultados de las empresas.

Otra diferencia se remite a las exclusiones del sistema. Bachelet propuso dejar fuera del control del SEP al Banco del Estado, CODELCO, ENAP, ENAMI y TVN. Por su parte, las empresas de la defensa nacional quedaban fuera, pero en los directorios de cada una de ellas existirían dos directores nombrados por el Consejo. El presidente Piñera, por su parte propuso excluir al Banco del Estado, CODELCO y TVN, e incluir al resto de las empresas al sistema.

Las diferencias entre ambos proyectos son operativas, pero ambos comparten las bases teóricas de la tendencia de la corporatización, que en breve busca asemejar las empresas públicas a las privadas (McDonald, 2013).

El proyecto se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados, a pesar del cambio de mando ocurrido en marzo de 2014,[3] lo que muestra que el segundo mandato de Bachelet no significará un cambio en esta dirección, pues en su programa esta iniciativa se encuentra comprometida. Por lo tanto, es muy probable que las empresas públicas pasen a ser gestionadas bajo un marco de gobierno corporativo alineado con las directrices de la OCDE.

[3] No ocurrió lo mismo con dos proyectos de ley, que modificaban los gobiernos corporativos de ENAMI y ENAP. Ellos fueron presentados por el gobierno de Sebastián Piñera en su última semana de mandato, y rápidamente fueron retirados por la presidenta Bachelet.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Discusión y perspectivas futuras

Las empresas públicas han sido un actor relevante a lo largo de la historia de Chile, jugando un rol fundamental en la generación de condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades económicas (transporte en el siglo XIX, energía en el siglo XX) y en la provisión de servicios básicos. Sin embargo, desde la implantación de un modelo económico neoliberal, las empresas públicas han pasado a tener un rol minoritario, y han sido opacadas por otras formas de acción pública, principalmente las que les otorgan a los actores privados un papel protagónico en la provisión de servicios y en el desarrollo de actividades económicas. Mientras, las empresas que siguen en manos del Estado se ven presionadas por actuar en una lógica similar a la empresa privada.

En los últimos años han surgido algunas voces que han intentado reflotar a la empresa pública como solución a diversos problemas sociales. Por ejemplo, el senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle, expresidente de la República (1994-2000), que privatizó empresas sanitarias en la década de 1990, propuso estatizar el transporte público de la ciudad de Santiago tras el fracaso del sistema Transantiago. Sin embargo, estos antecedentes son marginales dentro de la discusión y no muestran hacia dónde se ha estado avanzando. Al contrario, durante el periodo presidencial de Sebastián Piñera se liquidaron dos empresas (Empresa Nacional del Carbón, ENACAR, y la Sociedad Agrícola SACOR), se vendió la Empresa Periodística La Nación, a lo que se agrega que en 2011 CORFO se desprendió de su paquete accionario en una serie de empresas sanitarias en la que el Estado tenía una participación minoritaria.

El programa de gobierno para el segundo periodo de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) muestra una continuidad en términos del rol de la empresa pública. En este documento programático se plantean los siguientes puntos: 1) fortalecer el gobierno corporativo, lo que se materializa en la aprobación del proyecto de ley aprobado en su primer gobierno; 2) procurar la capitalización de CODELCO, para asegurar que pueda cumplir su función de generar recursos para el Fisco; 3) capitalizar ENAP, redefinir su modelo de negocio e insertarlo dentro de una política nacional de energía: 4) redefinir el gobierno corporativo de ENAMI, y permitir que esta empresa incentive la explotación de todo tipo de minerales, sobre todo en el norte del país, para permitir así el surgimiento de nuevos emprendimientos y apoyar así la lucha por superar la pobreza (Bachelet, 2013). Los puntos 2, 3 y 4 fueron ratificados por

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Bachelet en su primer mensaje frente al Congreso Pleno, el 21 de mayo de 2014. Además, se comprometió a capitalizar el Banco del Estado en 450 millones de dólares, lo que permitirá aumentar los créditos a las pequeñas y medianas empresas en 1.500 millones de dólares, junto con ampliar la oferta crediticia para viviendas en 2 mil millones de dólares (Gobierno de Chile, 2014: 14).

La discusión está encuadrada en cómo asimilar la gestión de las empresas del Estado a los estándares aceptados internacionalmente. Sin embargo, no se avizoran iniciativas para prestar servicios públicos o para regular el mercado. Para lo primero están las alianzas público-privadas y para lo segundo la institucionalidad reguladora. Tampoco existe margen para que las empresas públicas puedan colaborar en la ejecución de políticas públicas. Este último punto, incluso, debe ser evitado bajo la lógica de la corporatización de la OCDE.

Como se ha visto, las empresas que siguen en manos del Estado parecen ser una especie extraña y en peligro de extinción. Surgen, entonces, algunas preguntas: ¿es el carácter estatal de estas empresas resultado de una definición estratégica o es, por el contrario, fruto de la inercia? En caso de que la respuesta sea la segunda, ¿por qué estas organizaciones continúan en el ámbito estatal y no tuvieron como destino la privatización? Salvo casos como el Banco del Estado, CODELCO, ENAP y las empresas militares, la respuesta no es clara. Por lo mismo, resulta necesaria mayor investigación para entender la racionalidad del conjunto de las empresas estatales chilenas. Este capítulo ha intentado ser un primer paso en dicha dirección.

Referencias

Aguirre, J. 1979. "Las empresas públicas". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 11.

Alliende, M. 2001. "La Construcción de los Ferrocarriles en Chile. 1850-1913". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 5.

Arellano, J. 1984. *Políticas sociales y desarrollo, 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.

Bachelet, M. 2013. *Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018*. Santiago: sin editorial.

Bravo Lira, B. 1995. "Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional de Chile 1891-1995". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVII.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Camacho, G. 2010. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: La actividad sustancial de la administración del Estado*. Santiago: Legal Publishing.

Correa, S. *et al*. 2001. *Historia del Siglo XX Chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Crowther, W. 1973. *Techonological change as political choice. The engineers and the modernization of the Chilean state railways*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Estados Unidos: University of California-Berkeley.

Drake, P. y I. Jáksic. 1999. "El 'modelo' chileno. Democracia y desarrollo en los noventa". En Drake, P. y I. Jáksic (eds.). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM.

Fermandois, J. 2005. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial, 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Fontes Filho, J. 2008. "Gobernabilidad corporativa en empresas estatales y el papel del consejo de administración". *Revista Chilena de Administración Pública*, 11.

Frank, V. 2000. "El movimiento sindical en la nueva democracia chilena: perspectiva de los dirigentes sindicales de base, ¿Hechos o ficción". *Universum*, 15.

Gárate, G. 2010. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Editorial Universidad Alberto Hurtado.

Gobierno de Chile. 2014. *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2014*. Santiago: Gobierno de Chile.

Guajardo, G. 2007. *Tecnología, Estado y ferrocarriles en Chile, 1850-1950*. México: Fundación de los Ferrocarriles Españoles-Universidad Nacional Autónoma de México.

Ibáñez, A. 2003. *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile, 1924-1960*. Santiago: Biblioteca Americana.

McDonald, D. 2013. "La ambigüedad de lo *público* y la corporatización de las empresas del Estado". En Chavez, D. y S. Torres (eds.), *La reinvención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo: Transnational Institute.

Muñoz, O. 1996. "Hacia el Estado regulador". En *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago: Dolmen-CIEPLAN.

_____. 2009. "El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990". En Muñoz, O. (ed.). *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009* Santiago: Catalonia-CORFO-FLACSO.

Ortega, L. (ed.). 1989. *CORFO. 50 años de realizaciones*. Santiago: CORFO-Universidad de Santiago de Chile.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Paredes, R. 2001. "Regulación económica en Chile. La opción por un enfoque no estructural". En Larraín, F. y R. Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Pizarro, R. 2013. "¿Qué hará la presidenta Bachelet con el Banco-Estado? La necesidad de su transformación". *El Clarín*, 29 de diciembre.

Sáez, R. 1996. "Las privatizaciones de empresas en Chile". En Muñoz, O. (ed.). *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador.* Santiago: Dolmen-CIEPLAN.

Silva, P. 2008. *In the name of reason. Technocrats and politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Sistema de Empresas Públicas (SEP). 2006. *Modernización portuaria en Chile. Bitácora 1998-2005*. Santiago: Sistema de Empresas Públicas.

Sitios web consultados

www.asmar.cl
www.bancoestado.cl
www.bcentral.cl
www.camara.cl
www.cdh.uchile.cl/corrupcion/
www.cmoneda.cl
www.codelco.cl
www.correos.cl
www.cotrisa.cl
www.dipres.cl
www.econssachile.cl
www.efe.cl
www.emaza.cl
www.enacar.cl
www.enaer.cl
www.enami.cl
www.enap.cl
www.famae.cl
www.lagopeñuelas.cl
www.lanacion.cl
www.metro.cl
www.polla.cl
www.sepchile.cl
www.tvn.cl
www.zofri.cl

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las empresas estatales brasileñas en perspectiva histórica

△

Armando Dalla Costa, Ellen Nemitz
José María Las Heras Aliciardi

Introducción

Las empresas públicas se encuentran presentes en países del mundo entero. Según Martins (1985), la ineptitud del sector privado, el desinterés del capital extranjero en ciertos sectores de la economía, la defensa de los recursos naturales y la promoción del desarrollo socioeconómico son aspectos que pueden ser citados como motivaciones para que el Estado participe de forma activa en el campo económico.

En este sentido, puede mencionarse al servicio postal brasileño (1663) como una primera referencia, pero lo más significativo se dio durante el primer gobierno del presidente Getúlio Vargas (1930-1945), cuando aumentó considerablemente la presencia del sector público en la producción y en la prestación de servicios luego de la Depresión de 1929, permitiendo desarrollar una política de sustitución de importaciones (ISI), proceso que se revirtió en la década de 1990 luego de una serie de privatizaciones.

Este trabajo busca mostrar los aspectos históricos, la situación actual y la importancia de las estatales brasileñas para el desarrollo económico del país. Además de esta introducción, cuenta con un apartado con el sustento teórico, seguido de una breve reseña de los principales emprendimientos públicos en la economía brasileñas.

Después se presenta y examina un conjunto de datos sobre los segmentos en los cuales el Estado actúa, para concluir con el análisis del proceso de privatizaciones y la actual situación de las estatales brasileñas. Finalmente, son considerados algunos de los puntos discutidos para dar lugar a las reflexiones finales.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Teoría keynesiana y micro fundamentos de la intervención estatal

Dentro del extenso debate sobre el rol que desempeña el Estado en la economía, la teoría más citada es la keynesiana. Para esta corriente de comprensión de los fenómenos económicos, a diferencia de los postulados tradicionales, la actividad económica es motorizada por la demanda. Según Keynes (2012), el desempleo es el resultado de la insuficiencia de la demanda efectiva y el nivel de empleo se encuentra determinado por el punto en el cual la función de demanda agregada se iguala a la de oferta agregada, lugar en el cual las expectativas de lucro de los empresarios son maximizadas. De esa forma, el autor analizó los patrones de consumo e inversión, en un contexto histórico de crisis económica. Partiendo de una crítica a la Ley de Say, que postula la inexistencia de la escasez del poder de compra, en su obra reflexionó sobre la incapacidad de la doctrina económica clásica, construida a partir de los equilibrios walrasianos y apoyada en la capacidad de regulación automática del mercado, para afrontar los desequilibrios generados por el sistema capitalista.

Keynes argumentó que el desempleo puede evitarse, y para ello el Estado se convierte en un actor central a través de un programa de regulación de la economía mediante instrumentos y formas específicas:

> El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. (Keynes, 2012: 353-354)

Así, el Estado debe ejercer una política económica compensatoria de la insuficiencia de la demanda efectiva privada, bajo la necesidad de proteger y estimular el empleo: en una economía cerrada el Estado debe actuar sobre variables que afecten el consumo y la inversión.

Según Bresser Pereira (1989), la intervención del Estado en países atrasados es una necesidad en los niveles iniciales de industrialización mediante la captación del ahorro forzado y su posterior asignación en forma de financiamiento productivo de largo plazo, subsidios o incentivos. También desde el campo de la microeconomía se reconoce la importancia de la existencia de las empresas estatales. De acuerdo con la teoría del bienestar, en una economía libre de fallas de mercado, una locación óptima de recursos en el sentido de Pareto sería posible aun

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

sin la figura de un planificador central. Para que esto suceda, es preciso que exista competencia perfecta y ausencia de progreso técnico.

Sin embargo, en la práctica se observa la presencia de bienes públicos y externalidades que dan origen a fallas de mercado y justifican la acción directa del Estado en la economía (Giambiagi y Alem, 2008). Para estos autores otras situaciones dan lugar a la intervención estatal como ocurre, por ejemplo, cuando otras empresas no quieren entrar en el mercado.

Trayectoria histórica de las empresas públicas en Brasil

De acuerdo con Saravia (2005), la Corona portuguesa interfería en los quehaceres económicos de la Colonia, principalmente en el campo de la regulación y tributación. El Servicio Postal (1663), la Casa de la Moneda de Bahia (1694) y la imprenta Regia (1808) son algunos de los ejemplos de las empresas creadas en este periodo.

La participación del Estado portugués en los asuntos económicos durante el periodo imperial fue muy reducida, apenas se limitaba a intervenir de forma directa en el sector financiero y a la recaudación de los gravámenes impuestos a las importaciones para sustentar sus erogaciones corrientes. Ya en el Brasil independiente a comienzos de la primera década republicana (1901) fueron nacionalizadas algunas de las ferrovías del país;[1] hacia 1929 aproximadamente la mitad de la red se encontraría bajo la propiedad del Estado (Baer *et al*., 1973).

En los años 1920 surgieron los bancos estaduales con el objeto de fomentar la actividad agrícola, instituciones que luego alcanzaron mayores dimensiones, con filiales en todo el país.

La crisis mundial iniciada con la quiebra de la Bolsa de Nueva York no sólo colocó a Brasil en el camino hacia la industrialización mediante el modelo de sustitución de importaciones, sino que también lo condujo hacia una expansión y a una redefinición del papel del Estado en la economía (Furtado, 2005).

Los cambios institucionales acompañaron la intención del Estado de proteger la economía del impacto de la depresión y de apoyar y

[1] Para aquel entonces, la carga de garantizar una remuneración mínima a las ferrovías de propiedad extranjera se tornaba cada vez más pesada para la economía. Fue así que el Gobierno decidió nacionalizar algunas de ellas, a través de un crédito contraído en el exterior (Baer *et al*., 1973).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

acelerar el proceso de industrialización. Así, el Gobierno Federal se atribuyó la función de sustentar la política de protección del café mediante la intervención en la fijación de los precios y en el control de la producción (Baer *et al*., 1973).

Ya en la década de 1930 el Gobierno manifestó su interés en la industrialización del país a través de la concesión de protección y financiamiento, pudiéndose citar el uso del control de cambios, la creación de las autarquías y una serie de líneas de crédito para los sectores agrícolas e industriales. El establecimiento de una usina siderúrgica integrada en 1941 (Companhia Siderúrgica Nacional, CSN) es otra de las iniciativas desarrolladas en la época. Inicialmente se ofreció al capital privado local y al extranjero que de manera conjunta participasen en la constitución de la nueva empresa. Sin interesados, el Estado ingresó como actor de última instancia.

Durante la década de 1940 se constituyeron varias empresas gubernamentales, siendo la mayoría fundadas por razones de seguridad nacional. Un ejemplo de éstas fue la Fábrica Nacional de Motores (1943); en ella se realizaba la producción y el mantenimiento de motores de avión, debido a la escasez generada por la guerra. Eventualmente, también se creaban motores para tractores, camiones, automóviles y refrigeradores.

La compañía Vale do Rio Doce (CVDR), fundada en 1942, fue para impulsar la explotación de minerales, sobre todo el hierro. Según Werneck (1969), la CVRD tuvo una actuación destacada en los primeros años de ejercicio, obteniendo resultados significativos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, en función de las expansiones realizadas y de la adopción de adecuadas y modernas tecnologías, alcanzando índices de eficiencia comparables con los de empresas internacionales de explotación mineral.

El surgimiento de la Companhia Nacional de Álcalis (1943) y de la Companhia Hidroelétrica de São Francisco (1945) es otra demostración de los proyectos realizados en la época.

De esta forma, en los años de la segunda guerra mundial el gobierno fue partícipe activo en el proceso de sustitución de importaciones en aquellos casos en los que la iniciativa privada reveló desinterés, escasez de recursos o cuando había temor de falta de productos a lo largo del conflicto. Además de esto, se presentó como una oportunidad para desarrollar sectores estratégicos para la expansión económica del país (Saravia, 1977).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El periodo inmediato a la posguerra fue desprovisto de nuevas experiencias de intervención del Estado en las actividades económicas. Se expandió la propiedad gubernamental de la red ferroviaria con la compra de varias empresas inglesas. Los planes elaborados en el país durante los años 1940 permitieron un posterior crecimiento productivo.

En la década de 1950 el Estado continuó con la aplicación de medidas para el desarrollo de sectores específicos. De esta manera, en 1952 se creó el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) con la finalidad de conceder financiamiento de largo plazo para el programa de crecimiento y modernización de infraestructura (Saravia 2004). Sin embargo, entre sus tareas figuraban también el fomento y financiamiento de las industrias pesadas y de ciertos sectores agrícolas.

En 1953 Petróleo Brasilero, S.A. (Petrobras) inició sus operaciones de explotación y refinamiento de petróleo. El monopolio estatal en este sector se presentó como un elemento principal para la fundamentación del discurso nacionalista en la defensa de la intervención del Estado como forma de garantizar la creación de una política económica para la energía (Coelho, 2009).

Así, la participación directa del Gobierno en la economía se tornó inevitable, debido a la incapacidad de la iniciativa privada y de las gestiones estaduales para implementar proyectos considerados de alta prioridad para el programa de industrialización (Baer *et al*., 1973). El rápido crecimiento de las empresas estatales en el campo de los servicios de utilidad pública, se produjo en respuesta a la necesidad de poder controlar los precios. En aquel entonces la fijación de las tarifas para gran parte de los servicios no permitía una rentabilidad considerada adecuada por las empresas (principalmente extranjeras) para garantizar la expansión y modernización de su capacidad.

Para promover el crecimiento industrial el Estado ingresó en el campo de la generación y distribución de electricidad, transporte público, telecomunicaciones, etcétera.

Durante la década de 1960 y primeros años de la de 1970, la expansión del Estado en la economía brasileña ocurrió a través de la consolidación y crecimiento de sus diversas actividades, así como por la creación de nuevas áreas de acción.

En 1961 varias empresas estatales del campo de la generación de energía se unieron y dieron origen a la compañía Eletrobrás. La nueva empresa buscaba desarrollar el sector energético federal mediante la

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

construcción y operación de usinas productoras y de líneas de transmisión de energía eléctrica (Corrêa, 2007).

La red de telecomunicaciones nacionalizada fue colocada en las manos de la recién creada Empresa Brasilera de Telecomunicaciones (Embratel) (1965), empresa inspirada en la misión de perfeccionar la infraestructura nacional (Saravia, 2005).

En este periodo, las compañías estatales se consolidaron a través de la reorganización administrativa (Saravia, 1977). Según el autor, el crecimiento del sector fue muy significativo, siendo que fueron creadas más empresas públicas y sociedades de economía mixta que en cualquier otro periodo de la historia económica brasileña.

A partir de 1973 se produjo en las estatales un cambio en la gestión empresarial con orientación hacia la eficiencia y la autonomía económica. Petrobrás, Eletrobrás y CSN, creadas para atender objetivos nacionales y sociales, crecieron sin interrupciones, mostrando que podían ser competitivas sin dejar de lado los objetivos originales (Saravia, 1977). De las principales experiencias del periodo se destaca la evolución de la compañía Vale do Rio Doce. El programa de modernización y expansión resultó en un crecimiento de las exportaciones de mineral de hierro, de 5.2 millones de toneladas en 1960 para 25.8 millones en 1972.

A modo de resumen, el cuadro 1 sintetiza la constitución de empresas públicas para los periodos detallados.

De acuerdo con Saravia (2004), durante las presidencias Vargas, Kubitschek y Goulart (1951 a 1964) fueron creadas 15, 23 y 33 empresas

Cuadro 1. Evolución de las empresas estatales a través del siglo XX

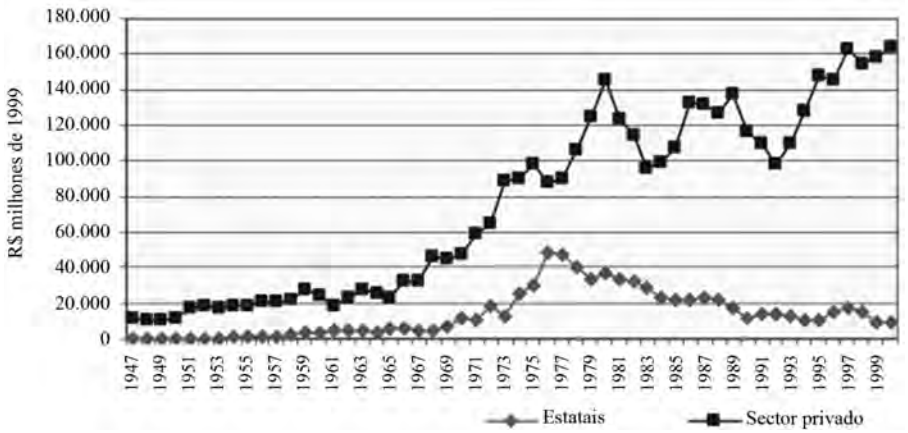
Periodo	Número de Estatales
Hasta 1930	17
1930 a 1950	18
1951 a 1960	37
1961 a 1970	147
1971 a 1976	131
No identificado	221
Total	571

Fuente: *Quem é quem na,* Economia Brasileira, 1976.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Gráfica 1. Inversión bruta de las empresas estatales y del sector privado en Brasil



Fuente: Morandi, 2011.

estatales, respectivamente. Luego, en el decurso de los más de veinte años de dictadura militar (1964-1985), el número de instituciones se incrementó de manera exponencial.

Si se consideran los montos invertidos por estas firmas es posible determinar cuál fue su participación en la economía del país. La gráfica 1 presenta estos valores para el periodo 1947-1999.

Del análisis de los datos expuestos se observa que la participación de las estatales en la economía nacional creció hasta 1977, momento a partir del cual comenzó a disminuir producto de las privatizaciones, que se intensificaron en los años 1990. Por su parte, el sector privado muestra una tendencia histórica de crecimiento, excepto en periodos de recesión como, por ejemplo, de 1981 a 1983.

Privatizaciones y situación actual

A partir de la década de 1970, por diversas razones que van desde argumentos pragmáticos (altos costos y déficits elevados), aspectos políticos e ideológicos, la propuesta de reducir el tamaño del Estado ganó espacio en el debate económico. Desde los sectores más conservadores

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

se argumentaba la necesidad de liberar a la sociedad de la presencia del Gobierno como agente económico, al que caracterizaban como excesivamente controlador y burocrático (Pinto, 2009).

La disputa surgió en el contexto de la crisis de los años 1970, provocada por el crecimiento distorsionado y por el proceso de globalización (Bresser Pereira, 1989). Para Castelar Pinheiro (1999), el continuo deterioro de la economía y, en particular, la crisis fiscal que Brasil atravesaba a inicio de los años 1980 ayudó a impulsar las privatizaciones en los años siguientes.

En 1981 la privatización entró en la agenda de la política económica. Lo hizo mediante el decreto presidencial número 86 215/81 que estableció la Comisión Especial de Desestatización y fijó normas para la transferencia, transformación y desinversión de empresas creadas por el Gobierno Federal (Pinto, 2009). A su vez, en 1988 el decreto número 95 886 instituyó el Programa Federal de Desestatización, incluyendo, por primera vez el concepto de desregulación y la posibilidad de que empresa privadas fueran concesionarias de servicios públicos.

Durante los gobiernos Collor y Franco (1990-1994), orientados por una agenda neoliberal, 33 empresas fueron privatizadas, principalmente de los sectores siderúrgico, petroquímico y de fertilizantes.

En la gestión del presidente Fernando H. Cardoso (1994-2002) sectores estratégicos de la economía brasileña (transportes, telecomunicaciones, electricidad, etc.) fueron parcial o enteramente transferidos a la iniciativa privada. En 1996 se registraron ingresos sin precedentes por la venta de empresas públicas; en 1997 los resultados de las privatizaciones superaron la suma de todos los años anteriores; en 1998 nuevos records fueron alcanzados.

De esta manera el Gobierno atrajo elevados montos de inversión extranjera directa que fueron utilizados para financiar los altos déficits en cuenta corriente y los servicios de la deuda externa.

En el periodo Lula (2003-2010), principalmente en su segundo mandato, se retomó la práctica del activismo estatal mediante un ambicioso programa de inversión plurianual (Programa de Aceleración de Crecimiento, PAC), especialmente en energía y transporte, el cual incluyó la participación del Estado, empresas públicas y privadas a través de concesiones en infraestructura y una fuerte expansión del crédito público para inversión (Morais y Saad-Filho, 2011).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Participación de las estatales en la economía brasileña

Pasados más de diez años desde las primeras privatizaciones, en 2011 cerca de 515 mil personas se encontraban trabajando en empresas públicas. Para obtener una aproximación de la contribución de estas instituciones en la economía nacional, el cuadro 2 presenta los valores aplicados por estas firmas para el periodo 2000-2012.

Para el año 2000, la inversión de las estatales representaba el 0,8% del PIB, valor que ascendió a 2.3% en 2012. De los datos expuestos en la gráfica se desprende un significativo incremento en los recursos asignados para la primera década de 2000.

Un estudio para un conjunto de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que atravesaron un proceso similar al ocurrido en Brasil, muestra que en sus economías las empresas públicas son responsables de "hasta 20% del valor agregado, cerca del 10% del empleo y hasta 40% de la capitalización del mercado" (Fontes Filho y Picolin, 2008: 1 y 165).

Cuadro 2. Inversiones realizadas por empresas estatales, periodo 2000-2012 en Reales (R $)

Año	Valor invertido
2000	R$ 9 937 782 921
2001	R$ 12 720 168 130
2002	R$ 18 779 878 362
2003	R$ 21 793 556 227
2004	R$ 24 133 201 816
2005	R$ 28 091 321078
2006	R$ 32 821 142 497
2007	R$ 39 973 169 290
2008	R$ 53 243 569 967
2009	R$ 71 525 167 732
2010	R$ 84 165 143 457
2011	R$ 82 391 050 444
2012	R$ 97 874 681 016

Fuente: Dest/MP.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Cuadro 3. Número de instituciones de acuerdo con el origen del capital-1990 a 2012 (valores de diciembre de cada año)

Periodo	Públicos[1]	Privados					Total
		Privados Total	Nacionales	Nacionales con participación extranjera[2]	Control extranjero[3]	Extranjeros[4]	
1990	30	187	124	31	13	19	**217**
1991	29	197	132	31	15	19	**226**
1992	30	208	139	32	18	19	**238**
1993	30	214	144	32	19	19	**244**
1994	32	213	145	30	21	17	**245**
1995	32	210	144	28	21	17	**242**
1996	32	198	131	26	25	16	**230**
1997	27	190	118	23	33	16	**217**
1998	22	182	105	18	43	16	**204**
1999	19	175	95	15	50	15	**194**
2000	17	175	91	14	57	13	**192**
2001	15	167	81	14	61	11	**182**
2002	15	152	76	11	56	9	**167**
2003	15	150	78	10	53	9	**165**
2004	14	150	82	10	49	9	**164**
2005	14	147	77	13	49	8	**161**
2006	13	146	78	12	48	8	**159**
2007	13	143	77	10	49	7	**156**
2008	12	147	83	2	56	6	**159**
2009	10	148	82	6	54	6	**158**
2010	9	148	77	11	54	6	**157**
2011	9	151	73	16	56	6	**160**
2012	9	151	70	16	59	6	**160**

Fuente: Banco Central do Brasil [disponible en http://www.bcb.gov.br (acceso el 28 de oct. de 2013)].

[1] Incluye *caixas económicas* (estaduales, en funcionamiento hasta enero/99 y la *Caixa Econômica*).

[2] Incluye bancos privados nacionales que detentan participación extranjera mayor a 10% y menor a 50% del capital con derecho a voto, conforme Carta Circular 2345/93.

[3] Bancos múltiples y comerciales con control extranjero (excepto filiales).

[4] Filiales de bancos extranjeros.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Sector financiero

Dentro del sector financiero se encuentra el 15.6% de las empresas estatales brasileñas, el 84.4% restante se divide entre las demás actividades económicas: abastecimiento, administración aeroportuaria, comercio y servicios, comunicaciones, desarrollo regional, energía eléctrica, minería y metalúrgica, investigación y desarrollo, petróleo y derivados, portuaria, salud y asistencia social, transportes e industria de transformación.

El primer banco público creado en el país fue el Banco do Brasil (1808), seguido por la Caixa Econômica Federal (1861). En 1990 existían en el país 30 bancos de propiedad estatal, número que se redujo a apenas nueve en 2012 (contra 151 instituciones privadas[2]). Actualmente las instituciones estatales representan el 5% del total existente.[3]

El cuadro 4 muestra el porcentaje de los depósitos según el origen del capital, dando un panorama del *market share* actual.[4]

Cuadro 4. Depósitos realizados 2008-2012 (en %)

Origen del Capital	2008	2009	2010	2011	2012
Privados Nacionales[1]	48	49	50	50	46
Control Extranjero[2]	19	17	16	15	14
Públicos	33	34	34	35	40
Banco do Brasil	17	20	19	20	21
Caixa Econômica Federal	11	12	12	13	16
Bancos Públicos-Otros	4	2	2	2	3

Fuente: Banco Central do Brasil [disponible en http://www.bcb.gov.br (acceso el 28 de octubre de 2013)].

[1] Incluye bancos privados nacionales con participación extranjera.

[2] Incluye filiales de bancos extranjeros.

[2] Las privatizaciones de los bancos públicos provienen del Programa Nacional de Desestatización, específicamente del Proes-Programa de Incentivo a la Reducción del Sector Público Estatal en la Actividad Bancaria, de 2001 (Vieira, 2007).

[3] Datos del Banco Central de Brasil.

[4] Datos del Banco Central de Brasil [disponible en http:www.bcb.gov.br (acceso el 28 de octubre de 2013)].

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En el cuadro 5 puede observarse que los bancos públicos, el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal aumentaron su participación en los depósitos en los últimos años, de 33% para 40%. Otro dato de relevancia, también difundido por el Banco Central, muestra el porcentaje de las operaciones de crédito realizadas por los bancos.

Cuadro 5. Operaciones de crédito 2008-2012 (en %)

Origen de Capital	2008	2009	2010	2011	2012
Privados Nacionales	41	39	40	39	38
Control Extranjero	23	20	18	18	18
Públicos	36	42	41	43	45
Banco do Brasil	23	25	24	23	23
Caixa Econômica Federal	9	13	14	17	19
Bancos Públicos-otros	4	3	3	3	3

Fuente: Banco Central do Brasil [disponible en http://www.bcb.gov.br (acceso el 28 de octubre de 2013)].

Puede apreciarse que los bancos públicos aumentaron de 36% para 45% su participación en el *market share* de crédito en los últimos cuatro años. Esta situación le ha permitido al gobierno brasileño contar con un importante instrumento de política monetaria. En el año 2013[5] la presidenta Dilma Rousseff estableció disminuciones en las tasas de interés utilizadas por el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal. De esta manera, los demás bancos fueron inducidos a seguir la misma tendencia.

Sector de energía

Entre las mayores empresas estatales brasileñas se destaca Petrobrás, creada en 1953. Dedicada a la extracción, refinamiento y distribución de petróleo, obtuvo en 2012 un lucro neto de 21.2 mil millones de reales, con una producción media de 2598 mil bbl/día:

[5] Datos disponibles en www.brasil.gov.br, acceso el 25 de octubre de 2013.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

> La industria del petróleo es uno de los sectores económicos con mayor impacto estratégico, debido a que moviliza elevadas sumas de dinero y posee gran influencia política. Desde los últimos años de la década de 1920 hasta finales de la de 1970, se observó una tendencia creciente en la participación de los Estados nacionales dentro del sector. La actuación directa del Estado, ya sea a través de empresas públicas o regulando la actividad, principalmente en los países productores de petróleo, está inserta en una lógica de control de las riquezas nacionales y de retención de los ingresos del sector, con la finalidad de generar desarrollo económico, abastecimiento interno y fortalecer la autonomía nacional. (Fernandes y Silveira, 1999 *apud* Chevarria, 2006:135)[6]

La importancia de esta multinacional para la economía brasileña pasa por las inversiones en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. En 2012 destinó para ello dos mil millones de Reales, aproximadamente, y tiene previsto la suma de 236.7 mil millones de dólares entre 2013 y 2017.[7]

Los recursos serán destinados a la producción, abastecimiento, exploración, medio ambiente, gas, energía y biocombustibles. Entre los resultados más importantes de la última década se puede mencionar el descubrimiento del Presal,[8] acontecimiento que permitirá aumentar significativamente el volumen de producción de petróleo.

Otra estatal que se destaca es Eletrobras, dedicada a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Según datos de la propia empresa, genera el 35,5% del total de la energía eléctrica consumida en el país, toda proveniente de las llamadas fuentes limpias.

La inversión en investigación y desarrollo por parte del Estado permite que importantes avances sean realizados en áreas estratégicas en las cuales el capital privado no se encuentra presente, debido a que

[6] Traducido al español por los autores.

[7] Datos de Petrobras [disponible en: http://www.petrobras.com.br/rs2012/downloads/RS_portugu%C3%AAs_2012.pdf (acceso el 28 de octubre de 2013)].

[8] El término "presal" se refiere a un reservorio de petróleo que se extiende por debajo de una extensa capa de sal, en el fondo del mar, a lo largo de 800 km de la costa brasilera, desde el estado de Espíritu Santo (arriba de Río de Janeiro) hasta el de Santa Catarina, en las regiones sudeste y sur de Brasil. Este petróleo se encuentra a una profundidad que varía de tres mil hasta siete mil metros. Se estima que esta reserva contiene entre 70 y 100 mil millones de barriles de petróleo y gas natural mineral [http//www.brasilescola.com/quimica/o-que-presal.htm (acceso el 15 mayo de 2014)].

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

este tipo de decisiones son riesgosas (muchos proyectos fallan o no producen los resultados financieros esperados) y generan resultados en el largo plazo (Mazzucato, 2011). De acuerdo con la autora,

> el rol del gobierno, en las economías más exitosas, ha sido mucho más que crear la infraestructura correcta y establecer las reglas. Es un agente destacado para llevar a cabo el tipo de avances innovadores que les permite a las empresas y economías crecer, y no sólo para crear las 'condiciones' que posibiliten esta innovación. (Mazzucato, 2011:18)[9]

De esta forma, se entiende que el papel del Estado va más allá de apenas invertir en la producción y distribución de bienes, éste debe actuar en la construcción de conocimiento y desarrollo científico.

Otras empresas estatales

Dentro del sector aeroportuario brasileño también encontramos empresas públicas. Infraero es responsable por la administración de los aeropuertos desde 1973, y actualmente enfrenta desafíos de gran envergadura. Si bien en el periodo 2003-2010 se invirtieron más de tres mil millones de Reales, el crecimiento de la demanda derivado de los eventos deportivos de los cuales el país será sede en los próximos años exige mayor infraestructura en los aeropuertos y mejor coordinación de los recursos.[10]

En 2012, el Gobierno decidió concesionar a la iniciativa privada un porcentaje de la infraestructura aeroportuaria del país. El decreto n° 7531/11 establece que Infraero participa como accionista con hasta 49% del capital de los aeropuertos de Guarulhos, Viracopos y Brasília:[11] "La combinación del modelo de negocio actual de las líneas aéreas con la configuración estatal de la infraestructura aeroportuaria y de tráfico aéreo se muestra altamente ineficiente (Fiuza, 2008).[12]

[9] Traducido al español por los autores.

[10] Datos de IPEA [disponibles en: https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf (acceso el 28 de octubre de 2013)].

[11] Datos de Infraero [www.infraero.gov.br/index.php/br/concessoes.html (acceso el 28 de octubre de 2013)].

[12] Traducido al español por los autores.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En una investigación realizada en abril, mayo y junio con más de 17 mil pasajeros entrevistados,[13] ítems como facilidad para realizar conexiones, velocidad en la restitución de equipaje, tiempo de espera para realizar trámites en inmigraciones y satisfacción general con el aeropuerto recibieron notas debajo de cuatro en una escala de uno a cinco.

Las carreteras estatales también están próximas de ser concesionadas. Actualmente, más de 15 mil kilómetros de rutas brasileñas están bajo la gestión de la iniciativa privada.

Según datos del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), en 2011 casi el 90% de las carreteras privatizadas se encontraban en estado de conservación bueno u óptimo, contra apenas 33% de las públicas. Entre estas últimas, 32% fue considerada mala o pésima, número que cae a 1.1% entre las privadas.

Conclusión

Los datos presentados permiten analizar la historia, la situación actual y la importancia de las empresas de propiedad del Estado para la economía brasileña. Aún después del extenso proceso de privatización subsisten sectores estratégicos controlados por estatales, como el sistema financiero, el petrolífero y el energético, entre otros. De esta forma, el Gobierno actúa en la generación de conocimiento, a través de investigaciones y desarrollo de nuevas tecnologías, así como en la creación de infraestructura, prestación de servicios y financiamiento de largo plazo.

La evolución de la política macroeconómica del país se encuentra, en parte, estrechamente vinculada a los bancos públicos. Con la gestión de las tasas de interés y el *spread* bancario el Gobierno pasa, indirectamente, a controlar las demás instituciones financieras. También la inflación puede ser contenida por medio de la limitación de los precios de algunos productos, como los combustibles distribuidos por Petrobras.

A pesar de la importancia atribuida al Estado, las empresas públicas han mostrado deficiencias en algunos sectores, como la infraestructura

[13] Investigación realizada por la Secretaría de Aviación Civil [disponible en http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2013/10/pesquisaaeroportossegundotrimestre.pdf (acceso el 28 de octubre de 2013)].

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de aeropuertos y carreteras. En estos sectores la iniciativa privada ha generado mejores resultados en la administración y mayor satisfacción de los usuarios.

Referencias

Baer, W., I. Kerstenetzky y A. V. Villela. 1973. "As modificações no papel do Estado na economia brasileira". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Río de Janeiro, vol. 3, diciembre.

Bresser Pereira, L. C. 1989. "O caráter cíclico da intervenção estatal". *Revista de Economia Política,* vol. 9, núm. 3, julio-septiembre.

Castelar Pinheiro, A. 1999. "Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando". *A economia brasileira nos anos 90*, vol. 90, núm. 1.

Chevarria, D. 2006. "O investimento externo da Petrobras: uma análise com base em vantagens específicas". En Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. *Prêmio Dest Monografias : Empresas Estatais : monografias premiadas 2005–2008*. Brasilia.

Coelho, Wladmir Tadeu Silveira. 2009. "O Monopólio estatal do petróleo no Brasil: a criação da Petrobras". *História, imagem e narrativas*, núm. 8, abril.

Corrêa, M. L. 2007. "Estado e políticas públicas no setor de energia elétrica: a implantação do Ministério das Minas e Energia (1961-1968)". XXIV Anais do Congresso da ANPUH. São Leopoldo.

Fernandes, E. S. L., J. P. Silveira. 1999. *A reforma do setor petrolífero na América Latina: Argentina, México e Venezuela*. Río de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo.

Fiuza, E. 2008. "Governança, custos e subsídios no sistema Infraero". Río de Janeiro [disponible en http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1555/1/TD_1365.pdf (acceso el 23 de octubre de 2013)].

Fontes F., J. Rubens y L. Meireles Picolin. 2008. "Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações". Río de Janeiro [disponible en http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/07.pdf (acceso el 21 de octubre de 2013)].

Furtado, C. 2005. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional.

Giambiagi, F. y A. Alem. 2008. *Finanças Públicas*. Río de Janeiro: Elsevier.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

IPEA. 2011. "Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações". Brasília [disponible en "Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações" (acceso el 22 de octubre de 2013)].

Keynes, J. M. 2012. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 4ª. ed., 1a. reimp. Buenos Aires: FCE.

Martins, L. 1985. "Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64". Paz e Terra.

Mazzucato, M. 2011. *The Entrepreneurial State*. Londres: Demos.

Ministério do Planejamento. 2011. "Perfil das Empresas Estatais". Brasilia.

Morais, L., Saad-Filho, A. 2011. "Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula". *Revista de Economia Política*, vol. 31, núm. 4. São Paulo, outubro-dezembro.

Morandi, L. 2011. "Estimação do estoque de capital das empresas estatais (1970/2000) e o impacto da privatização dos anos 90". Niterói [disponible en http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD279.pdf (acceso el 17 de octubre de 2013)].

Pinto, C. y M. Borges Costa. 2009. "O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro". *Jus Navigandi*, año 14, núm. 2029.

Saravia, E. J. 1977. "Aspectos gerais das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional". *Revista de Administração Pública*, vol. 11, núm. 1.

_____. 2004. *Estado e Empresas Estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública*. Brasilia: MPOG.

_____. 2005. "As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica". Cad. EBAPE.BR, vol. 3.

Vieira, S. A. 2007. "O processo de privatização dos bancos estaduais e o Proes". Brasilia, [disponible en http://www.atena.org.br/revista/ojs-2 (acceso el 25 de octubre de 2013)].

Werneck, de Oliveira A. 1969. "As atividades empresariais do Governo Federal no Brasil". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, núm. 3.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las empresas del Estado y el proceso de las políticas públicas en Brasil

△

Luiz Alberto dos Santos

Introducción

En Brasil, las empresas estatales desempeñan desde mediados del siglo XX un importante papel en la economía, en los servicios públicos y en la administración pública. A pesar de su relevancia para lograr fines de interés público e incluso para superar las crisis económicas, el discurso contra el "Estado Leviatán" está todavía muy presente en los debates públicos. Sin embargo, pasada la ola neoliberal de los años 1990, y desde 2003 hasta ahora, un nuevo enfoque en la gestión pública ha promovido el rescate del papel de las empresas estatales y enfatizado su modernización.

En este capítulo se analizará el papel de algunas empresas estatales relevantes en Brasil como factor de desarrollo y su contribución para las políticas públicas, tanto en cuanto a su implementación, como también como participantes activos en su formulación, e incluso en la revisión de los marcos regulatorios en sectores clave.

La constitución federal y la gobernanza de las empresas estatales

Legalmente, en Brasil, las empresas estatales, así consideradas las empresas públicas, sociedades de economía mixta, sus subsidiarias y compañías afiliadas, y sobre todo cuando explotan actividades económicas, están sometidas al régimen de las empresas privadas, incluso en lo relativo a las obligaciones civiles, comerciales, laborales y tributarias. Las instituciones financieras federales deben también respetar las normas del sistema financiero establecidas por la Ley nº 4595 del 31 de diciembre de 1964.

Tienen, por su naturaleza, personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera para cumplir su función

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

social y su objetivo social, especialmente cuando tienen suficientes ingresos propios resultantes de sus actividades económicas.

Ante la proliferación del cuadro de organismos paraestatales instituidos o absorbidos por el Estado, el Constituyente de 1988 optó por establecer límites a la explotación por parte del Estado de las actividades económicas.

Para ello, fijó que sólo por ley específica puede ser constituida empresa pública o sociedad de economía mixta, o autorizada la creación de sus subsidiarias. Según el art. 173, "caput", la explotación directa de actividades económicas por el Estado sólo será permitida cuando sea necesaria por imperativos de seguridad nacional o de interés colectivo relevante, definidos por ley. Por último, el art. 175 otorga al poder público, en la forma de la Ley, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, siempre a través de licitación, la prestación de servicios públicos, ampliando el espacio de acción de la empresa privada en áreas en donde hasta 1995 estaban sujetas al monopolio estatal.

Además, la Enmienda Constitucional nº 19 de 1998, requiere que por ley sea establecido un estatuto jurídico propio para las empresas estatales que explotan la actividad económica de producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios. Esta nueva ley, hasta ahora, no editada, se encargará de la función social y las formas de control de las empresas por parte del Estado y la sociedad, así como establecerá las condiciones para la licitación y los contratos, sobre el establecimiento y funcionamiento de los directorios y consejos fiscales y sobre los mandatos, evaluación de su desempeño y rendición de cuentas de los administradores.

Todavía, como entidades públicas, las estatales integran la Administración Pública y están sujetas, en parte, a las reglas propias del sistema de derecho público. También están sujetas al control externo del Congreso Nacional, y a la fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

Aunque el constituyente haya querido acercar la empresa estatal a las empresas privadas —prohibiendo privilegios y prácticas anticompetitivas o el propio aumento injustificable de la acción empresarial estatal— no se han constituido todavía obstáculos insuperables para su organización y desempeño, pero sí regulaciones específicas para evitar su primacía en actividades ejercidas en competición con el sector privado, sin dejar de lado las diferencias esenciales que deben orientar sus acciones, incluso en el ejercicio de actividades económicas en sentido estricto.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Gobernanza de las Empresas Estatales: el papel de DEST y CGPAR

Para garantizar una gestión adecuada de las empresas del Estado y que el "accionista mayoritario" direccione sus operaciones de acuerdo con el interés público desde hace mucho tiempo se vienen estructurando instituciones de coordinación y control en el Gobierno Federal de Brasil.

En 1979 se creó la Secretaría de Control de Empresas Estatales (SEST)[1] como organismo integrante de la Secretaría de Planificación de la Presidencia, en un contexto de gran expansión en el número de empresas estatales y bajo una crisis económica severa, caracterizada por la segunda crisis del petróleo y el aumento de la inflación y la deuda externa.

En lo que respecta a su estructura administrativa, la institución ha tenido varios enlaces y estatus: desde Secretaría vinculada a la Presidencia de la República al de simple coordinación relacionada con el antiguo Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

Desde 1999, el Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas Estatales (DEST) integra la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, con la misión de mejorar la función del Estado como accionista de empresas estatales; fomentar la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo y el aprovechamiento de las inversiones de la Unión en beneficio de la sociedad. Actúa sobre las empresas públicas, sociedades de economía mixta, sus subsidiarias y compañías afiliadas y otras empresas en que la Unión, directa o indirectamente, posea la mayoría de las acciones con derecho a voto.

Los instrumentos principales que el Estado utiliza para ejercer su función de gobernanza corporativa son la asamblea de accionistas y el derecho a nombrar miembros del directorio.

Por ley, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión elige un miembro del directorio de cada empresa y el Ministerio de Hacienda a un miembro del Consejo Fiscal. El ministerio supervisor también elige un representante, que, en muchos casos, lo preside. En las sociedades anónimas mixtas, es común el representante de los accionistas minoritarios. Desde 2010 se asegura en los directorios de las empresas con más de doscientos empleados propios un representante de los trabajadores.

[1] Decreto nº 84128, del 29 octubre de 1979.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La representación gubernamental debe asegurar que la empresa cumpla con las directrices de su controlador, evitando la toma de decisiones impulsadas por interés corporativo o visión a corto plazo. Por lo tanto, es papel de DEST y del Ministerio Supervisor ejercer la orientación de los representantes del gobierno en los directorios.

La gobernanza de las estatales también considera la división de roles gubernamentales existentes entre los Ministerios de Planificación y Hacienda, el Ministerio Sectorial, el Gabinete Presidencial y el órgano de coordinación del Gobierno, que es la Casa Civil de la Presidencia.

Esta multiplicidad de actores puede en ciertos casos afectar la coherencia de la supervisión de las empresas públicas si los objetivos no están alineados o debidamente informados. Así, en 2007, fue creada la Comisión Interministerial de Gobernanza Corporativa y Gestión de Participaciones de la Unión (CGPAR), para armonizar las orientaciones y hacer frente a las cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo en las empresas estatales y la gestión de las participaciones societarias federales.[2]

La Comisión es presidida por el Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión, e integrada además por los ministros de Hacienda y jefe de la Casa Civil de la Presidencia. Entre sus competencias, se destacan la aprobación de directrices y estrategias relacionadas con la participación accionaria de la Unión en las empresas, con el fin de defender sus intereses, para promover la eficiencia en la gestión, y criterios para la evaluación y clasificación de las empresas federales, con el objetivo de delinear las políticas de interés de la Unión. Por último, la Comisión debe establecer directrices para el funcionamiento de los representantes de la Unión en los directorios y consejos fiscales en las empresas en que participa como socio minoritario.

La CGPAR es asistida por un Grupo Ejecutivo, compuesto por representantes de los mismos ministerios, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, responsable por prestarle apoyo técnico y administrativo, formular propuestas de directrices y estrategias globales para presentar a su consideración y monitorear su aplicación cuando son aprobadas.

A través de la introducción de prácticas de gobernanza corporativa, basadas en la experiencia internacional (e.g. OECD, 2004 y 2005), como el trato justo a los accionistas, la transparencia, el respeto a los derechos

[2] Decreto nº 6021, de 22 enero de 2007.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

de las partes interesadas, la publicación de informes globales sobre empresas estatales por organismo de coordinación, la independencia del directorio en relación con el cuerpo directivo, la igualdad de sujeción a las normas que regulan los mercados, la profesionalidad y la eficiencia de la gestión, entre otros, busca mejorar el ejercicio de los derechos de control, evitar distorsiones derivadas del doble rol del Estado como regulador y propietario y crear empresas más sanas, transparentes y competitivas.

Después de 30 años, DEST se ha consolidado como un órgano que contribuye al desarrollo de la gobernanza de las empresas estatales y como instrumento al servicio del interés público, la transparencia y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, con la creación de CGPAR, se crean condiciones para que decisiones estratégicas relacionadas con el gobierno corporativo sean adoptadas de forma más sólida y políticamente respaldadas, en beneficio de su eficacia.

Las empresas estatales y las políticas públicas

A pesar de tensiones con los agentes económicos privados y cuestionamientos sobre la apropiación de recursos económicos del Estado y desigualdades de competencia, por cuenta del respaldo del gobierno, las empresas estatales han sido decisivas en la historia de Brasil como instrumentos de la acción del Estado, para el cumplimiento de planes y objetivos de desarrollo.

Desde la época colonial, plantea Saravia (2004), ya se manifestaba la opción por la creación de empresas estatales. Este hecho se asocia con la llegada de la Corte portuguesa a Brasil, con la creación del Banco de Brasil (1808[3]), la Prensa Real-Servicio de prensa de la Corona, la fundición Real Fábrica de Hierro São João de Ipanema, la Usina do Morro do Pilar y la Real Manufactura de Escopetas. En la época imperial, sobre todo en el Segundo Imperio, se identifican medidas de relevo, tales como la creación del Ferrocarril D. Pedro II (1858), la Caja Económica y el Monte de Socorro (1861).

[3] A pesar de la participación efectiva del Gobierno en su creación, el Banco de Brasil fue en principio un banco privado. Su estatización solamente se concretizó en 1900 (Costa Neto, 2004).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En 1890, con la República, se creó Lloyd Brasileño (empresa de navegación). En la década de 1930, para hacer frente a la crisis económica, y bajo la inspiración del New Deal, la intervención del Estado en la economía se hace más intensa. Pero es a partir de la segunda guerra mundial que se adopta, en gran medida, la empresa estatal como instrumento de acción.

En 1943, es creada la Fábrica Nacional de Motores. En 1942, surge la Compañía Vale do Rio Doce, con el objetivo de promover la explotación, transporte y comercio de mineral de hierro, esencial para el proyecto de promoción de la industria nacional del acero, como resultado de la visión nacionalista y la retomada de los derechos mineros bajo el control del Estado. También es ejemplo de emancipación en el ámbito industrial la creación de la Compañía Siderúrgica Nacional (1941).

La creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) en 1952 para promover la modernización de la infraestructura y financiamiento en largo plazo de desarrollo, y de la Petrobras en 1953, a la cual fue otorgado el monopolio de la explotación y refinación de petróleo con un fuerte contenido político nacionalista, además de la necesidad específica de reducir la dependencia del exterior, fueron momentos decisivos en la historia del país.

Los años 1960 y 1970 experimentarán una gran expansión en el numero y áreas de actuación de empresas estatales en Brasil. En 1981, el número de empresas del Estado alcanzó 276, y su excesiva autonomizacion da lugar a críticas sobre su descontrol e ineficiencia. Desde entonces se inició la revisión del papel y tamaño del Estado empresario, en escenarios de crisis económicas, de la deuda pública y ajustes fiscales. Después de un largo periodo en el que la tónica fue la privatización y cierre de empresas estatales, se retomó su creación en los últimos años, abriéndose nuevas posibilidades.

Desde 2003 se crearan Hemobrás (Empresa Brasileña de Hemoderivados y Biotecnología), la Empresa de Investigación Energética (EPE), el Centro Nacional de Tecnología Electrónica Avanzada S.A (CEITEC), la Empresa de Comunicaciones de Brasil (EBC), la Empresa Brasileña de Servicios Hospitalarios (EBSERH), la Empresa de Planificación y Logística (EPL) y la Agencia Brasileña de Gestión de Fondos Garantizadores y Garantías S.A. (AGBF). En 2013, se instaló la Empresa Brasileña de Administración de Petróleo y Gas Natural —Pre-Sal Petróleo S.A.—

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

PPSA, y se creó la Amazonia Azul Tecnologías de Defensa S.A. (AMAZUL). Telecomunicaciones Brasileñas S.A (Telebras), que estaba en proceso de extinción, asume nuevas funciones estratégicas de operación de infraestructura para la reducción de la brecha digital. La empresa VALEC Contruciones y Ferrocarriles asume funciones esenciales en el nuevo modelo de exploración de los transportes ferroviales por operadores independientes.

Empresas estratégicas, tales como el Banco de Brasil, Petrobras, Caja Económica Federal y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, han asumido cada vez mayor importancia como instrumentos de acción del Gobierno Federal, en la promoción y aplicación de las políticas sociales, en el liderazgo de los procesos de inversión en infraestructura, y en la creación de asociaciones con el sector privado. En el sector eléctrico, la reformulación del Grupo Eletrobras, la mejora de su gobernanza con la negociación de sus acciones en bolsas internacionales, fijación de contratos de gestión y metas de desempeño empresarial, y su sometimiento a nuevas condiciones regulatorias y competitivas, a través de reformas en 2004 y 2012, dio nuevo impulso al sector estatal de electricidad.

Como resultado de este nuevo enfoque, se puede decir que el sector empresarial estatal disfruta hoy, en Brasil, de un estatus más dinámico y más activo.

La inversión total de las estatales expone su relevancia. Empresas estatales han sido un factor decisivo para hacer frente a la crisis financiera internacional: en 2009, las inversiones fueron de 35.55 mil mdd.[4] En 2012 se alcanzó el mayor volumen de inversiones de las estatales en la historia del país: 48.95 mil mdd, o 1.98% del PIB. El Grupo Petrobras ha realizado 42 mil mdd en inversiones, logrando el mejor desempeño entre todas las estatales, incrementando en 15.8% el monto de 2011. En 2013 se esperaba invertir 55 mil mdd. La gráfica 1 muestra la evolución de la inversión.

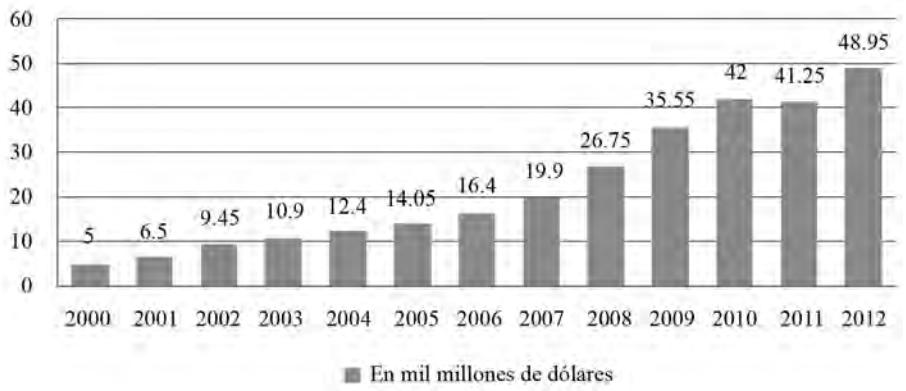
Programas gubernamentales importantes fueron concebidos, articulados e implementados con la participación de las Estatales. A continuación se examinan algunas de estas iniciativas y las principales empresas involucradas.

[4] En todas las referencias a dólares estadounidenses, se consideró la cotización de Brasil R$2 por dólar.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Gráfica 1. Brasil. Inversiones de las Estatales Federales, 2000-2012



Fuente: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SIEST.

La Caixa y el Programa "Minha Casa Minha Vida"

La empresa pública Caja Económica Federal (Caixa), creada en 1861, es el mayor banco público de América Latina. Desde 1986, cuando absorbió al Banco Nacional de la Vivienda (BNH), es el principal operador de préstamos para vivienda en Brasil, y actúa de manera decisiva en la prestación de los servicios bancarios, la captación de ahorro popular y la gestión de las loterías.

La Caixa es el agente financiero del Fondo de Financiamiento de Educación Superior (FIES), que financia a los estudiantes de pregrado matriculados en instituciones privadas mediante préstamos estudiantiles a bajo interés y de forma simplificada. Es también el principal agente operador del Programa Bolsa Familia, responsable por reducción significativa de la pobreza en Brasil en los últimos diez años, cuando más de 36 millones de personas han superado la pobreza extrema.

Una de las iniciativas más importantes llevadas a cabo con la participación activa de la Caixa fue la creación, en 2009 del Programa "Minha Casa Minha Vida", para construir 1 millón de viviendas para la población de bajos ingresos y reducir el déficit habitacional en el país. El Programa implica la regularización, la construcción de viviendas y su venta a los usuarios. Los contratos de financiación para familias con

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

renta hasta seis salarios mínimos[5] tienen una fuerte subvención del Gobierno Federal.

Como agente operador y gestor de fondos públicos hacia el saneamiento y la vivienda, la Caixa tiene gran experiencia en la concesión de préstamos para vivienda. Su red de oficinas tiene gran capilaridad, y está presente en todos los municipios del país.

La dirección y el personal técnico superior de la empresa han participado activamente en el diseño y desarrollo del programa desde su concepción, no sólo auxiliando el diagnóstico de las necesidades sino también la definición de su clientela e instrumentos financieros.

La Caixa, con una larga historia de colaboración con el gobierno en la promoción de políticas sociales para las capas más pobres de la población, es el agente ejecutor del Programa. Según D'Amico (2011) esta opción reconoció a la Caixa el papel de agente de cambio de la realidad brasileña, y fortaleció su función social e identificación con la inclusión social en Brasil, que viene desde el Império.

Desde su inicio hasta diciembre de 2013, se habían entregado 1.51 millón de unidades, beneficiando a más de 5 millones de personas. En su segunda fase, desde enero de 2011, ya han sido contratados hasta el final de 2013 más de 2.24 millones de viviendas nuevas, y hasta el final de 2014 otras 500 mil serán contratatas en todo el país, con inversión directa de usd$ 42.5 mil millones de dólares.

El BNDES y la financiación pública de proyectos de desarrollo

La empresa pública Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es el principal instrumento de financiación a largo plazo de inversiones en todos los sectores de la economía, implementando una política que incluye los aspectos sociales, territoriales y medioambientales. Desde su fundación en 1952, el BNDES apoya la agricultura, la industria, la infraestructura, el comercio y los servicios.

El Banco también ha puesto en marcha líneas de inversión de interés social, dirigido a la educación y la salud, la agricultura familiar, saneamiento y transporte urbano y ofrece condiciones financieras especiales para micro, pequeñas y medianas empresas.

[5] En Brasil el salario mínimo mensual (R$ 678 en 2013) corresponde a 390 dólares.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El apoyo del BNDES ocurre a través de la financiación de proyectos de inversión, adquisición de equipos y la exportación de bienes y servicios. Además, el Banco trabaja en el fortalecimiento de la estructura de capital de empresas privadas y ofrece financiamiento no reembolsable a proyectos que contribuyan al desarrollo social, cultural y tecnológico. El BNDES aplica directamente a los recursos del Fondo de Apoyo al Trabajador, para promover la creación de empleo en proyectos económicamente viables y de interés social.

El BNDES, desde su origen, ha sido considerado una de las "islas de excelencia " en la Administración Federal. Como subrayó Evans (1996),

> El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), especialmente favorecido por Kubitschek en la década del '50 como instrumento de su desarrollismo, fue hasta hace poco un buen ejemplo de un reducto de eficiencia. A diferencia del resto de la burocracia brasileña, el BNDE brindaba "una clara carrera profesional, con obligaciones vinculadas al desarrollo y a una ética de la función pública". En los comienzos de su vida institucional (en 1956), el BNDE inauguró un sistema de exámenes públicos para la incorporación de funcionarios. Se dictaron normas contrarias al rechazo arbitrario de las opiniones de los técnicos del banco por parte de sus superiores. Una sólida mayoría de los directores del BNDE procedía del propio banco, en el cual surgió un nítido esprit de corps.

Esta característica de profesionalidad ha influido, según Evans, en otros sectores del gobierno brasileño para mejorar su desempeño. Incluso hoy, el BNDES tiene gran prestigio como reserva de competencia: en su cuadro de personal técnico (2 800 empleados), un 90% son licenciados y 50% actúan en funciones técnicas. El Banco ha participado activamente en el desarrollo de programas de inversión en logística e incluso en la formulación de las políticas sociales y la erradicación de la pobreza extrema.

El BNDES, en cuanto colaborador de la ejecución de la política de inversión del gobierno federal,[6] apoya a los programas, proyectos y otras iniciativas del gobierno, alineadas con las políticas públicas que contribuyan al desarrollo sostenible, como en el caso del Plan Brasil Mayor, lo cual reúne y coordina los esfuerzos de la política industrial

[6] Durante los años de 1990, el BNDES fue la institución que sostuvo el proceso de privatización entonces en marcha, incluso por tener en su patrimonio gran número de participaciones accionarias en empresas privadas y estatales.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

para el periodo 2011-2014, centrado en estimular la innovación y la competitividad de la industria brasileña.

En el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el BNDES desempeña un papel fundamental como agente financiero de proyectos de inversión. Lanzado en enero de 2007 y actualmente en su segunda fase, el PAC se compone de un conjunto de medidas de fomento de la inversión privada, aumento de la inversión pública en infraestructura y eliminación de obstáculos burocráticos, normativos y legislativos al crecimiento.

En 2011, la cartera de BNDES abarca 503 proyectos del PAC, por un total de 164 mil mdd en inversiones, en los cuales la participación de BNDES fue de 90 mil mdd. De estos totales, un 77% correspondía a proyectos en el sector energético, en particular la generación y transmisión de energía eléctrica, petróleo y gas.

El BNDES fue un partícipe relevante en los años 2011 y 2012 en la revisión del marco regulatorio de los sectores de aeropuertos y puertos. La institución ha promovido estudios, diagnósticos sectoriales y proposiciones para la formulación de políticas y la toma de decisión gubernamental.

Definidas las políticas, el BNDES desempeña un papel fundamental en la ejecución de los proyectos de inversión, actuando incluso como socio de los actores privados. En el emprendimiento de la Usina de Belo Monte, proporcionó a la Norte Energía S.A. préstamos de largo plazo de 12.25 mil mdd, vinculados a la construcción de la unidad de generación de energía.

El Grupo Eletrobras y el desarrollo energético

La estructuración del sector energético estatal brasileño se inició en la década de 1950, pero con la creación de Eletrobras, en 1961, el Estado asume el liderazgo en la generación y transmisión de electricidad, principalmente de la explotación de la energía hidroeléctrica, es hoy una marca de la matriz energética brasileña.

Eletrobras es una empresa controlada por el gobierno de Brasil que cotiza en bolsa, opera en la generación, transmisión y distribución de electricidad. Se dedica a los estudios, diseños, construcción y operación de centrales eléctricas, líneas de transmisión y distribución de energía, y la comercialización.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En la condición de *holding*, la empresa controla 12 subsidiarias responsables por gran parte de la generación (35.1%) y transmisión de energía eléctrica (52%) en Brasil (Eletrobras, 2012), y hace la gestión de inversiones de capital y celebración de participaciones mayoritarias directas.

Como la empresa de energía más grande de América Latina, Eletrobras invierte continuamente en energía hidroeléctrica, energía eólica, eficiencia energética, transmisión y desarrollo del país de manera sostenible. La cantidad ofrecida de electricidad aumentó 6,29% en 2011, y 4.8% en 2012. La capacidad instalada de Eletrobras se incrementó en 712 MW en 2012, a partir de fuentes limpias y renovables, llegando a 42333 MW.

También es un agente oficial para la gestión y aplicación de fondos gubernamentales para el desarrollo del sector y la universalización del acceso a la energía eléctrica, la mejora de eficiencia en iluminación pública, e incentivos a las energías alternativas, conservación de energía y adquisición de combustibles fósiles utilizados en sistemas aislados de generación de energía eléctrica. Administra programas gubernamentales de carácter social como el Programa Nacional de Conservación de Energía (Procel) y el Programa Nacional de Universalización de Acceso y Uso de la Energía Eléctrica (Luz para Todos).

En el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC-2), las inversiones en electricidad alcanzaron hasta junio de 2013 63 mil mdd, lo que permitió ampliar la capacidad de generación de 8457 MW en Brasil. Se han completado 22 líneas de transmisión, por un total de 5256 kilómetros de longitud.

La participación de las empresas del Grupo Eletrobras en la formulación y ejecución del Programa Luz para Todos fue decisiva; creado en 2003 es considerado el programa de inclusión eléctrica más amplio del mundo. Tiene como objetivo facilitar el acceso a la electricidad a toda la población de las zonas rurales de Brasil a través de asignación de recursos subsidiados y por recursos adicionales financiados.

La meta era servir hasta 2008 a aproximadamente 2.5 millones de familias que viven en zonas rurales, beneficiando a alrededor de 12 millones de personas. El programa reduce el éxodo rural, mejorando la calidad de vida, al facilitar la adquisición y el uso de aparatos eléctricos y equipos rurales, lo que permite mayores ingresos, mejores servicios de saneamiento, salud y educación.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El programa es coordinado por el Ministerio de Minas y Energía (MME) y llevado a cabo con la participación de Eletrobras. Son agentes de ejecución los concesionarios y permisionarios de distribución de energía eléctrica y las cooperativas de electrificación rural.

Desde su lanzamiento, el Programa alcanzó cerca de 14.4 millones de personas, con inversiones de más de 10 mil mdd, de los cuales 70% son del Gobierno Federal. Desde 2011, se concluyeron más de 390 mil conexiones, lo que corresponde al objetivo del 55% para el año 2014. Del total, alrededor de 150 mil familias recibieron asistencia en zonas de alta concentración de familias en extrema pobreza, lo que representa 58% de la meta para 2011/2014. En 2012, 29.6% de sus inversiones se destinaron a la implementación del Programa.

Como instrumento de la política de desarrollo —y en un entorno marcado por la competencia con los actores privados, a través de concesiones y autorizaciones del Estado, después de la eliminación del monopolio estatal en 1996— las empresas eléctricas cumplen con los objetivos y políticas gubernamentales, en particular las medidas adoptadas recientemente para lograr la reducción de las tarifas y precios de la energía en Brasil. La Ley nº 12783, de 2013, trató de facilitar esta reducción, la promoción de modicidad de tarifas y la competitividad del sector, por el condicionamiento de la renovación o prórroga de las concesiones —incluyendo las empresas estatales— a la aceptación de objetivos de eficiencia y sumisión a las normas de calidad establecidas por el regulador.

Durante la formulación de estas medidas, que han provocado un fuerte impacto sectorial, las empresas estatales tuvieron la oportunidad de presentar información relevante y propuestas para examen ministerial y presidencial. Sin perjuicio de su autonomía empresarial, e incluso con la oposición de los accionistas minoritarios, como entidades controladas por el Estado, las sociedades del Grupo Eletrobras se alinearán a la nueva legislación, así como otras empresas de propiedad de estados de la Federación.

El Banco de Brasil y la ampliación del crédito

Al lado de la Caixa, el Banco de Brasil es el más importante banco comercial federal. A lo largo de su historia ha ejercido funciones de autoridad monetaria, la promoción del financiamiento de comercio exterior,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

la administración de cambio y la oferta de financiamiento agrícola y a la pequeña empresa. Tuvo gran importancia durante décadas como un instrumento de financiamiento del gobierno (Costa Neto, 2004), y se ha consolidado como un verdadero símbolo del Estado brasileño. Fue una de las primeras instituciones meritocráticas en Brasil, a través de selecciones regulares para la entrada en su cuadro de personal, que en 2011 fue de 116 mil empleados.

El Banco de Brasil tiene la naturaleza de sociedad de economía mixta, con gran participación de accionistas privados.[7] Es el 36º banco más grande en el mundo,[8] y el banco más grande de Brasil en términos de depósitos totales, volumen de préstamos y activos totales. Con presencia en casi todos los segmentos del mercado bancario, a través de sus 12 subsidiarias explora actividades que van desde el turismo a los seguros de empresas, tarjetas de crédito, arrendamiento mercantil y consorcios. Tiene más de 18 800 puntos de atención, con cinco mil agencias y más de 43 mil cajeros automáticos propios en Brasil. Tiene presencia en 24 países.

Con respecto a las inversiones de capital, el Banco de Brasil fue responsable en 2011 por 71.2% de la inversión total de capital de las instituciones financieras federales. El Banco tiene una fuerte presencia en la implementación de políticas de crédito y de almacenamiento agrícola. Contribuye para ampliar la oferta de crédito, apoyando a la política económica a reducir las tasas de interés.

Solamente en el crédito para agricultura familiar en el Plan de Cultivos 2013-2014, estarán disponibles 10.5 mil mdd por intermedio del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), en lo cual el Banco es el principal operador (en el ciclo 2011-2012, el banco aplicó 5.25 mil mdd). Desde 2003, los recursos para el PRONAF se aumentaran en más de 400 por ciento.

En 2013, debido a la puesta en marcha del nuevo Plan de Cultivos, en cuya formulación tuvo participación activa, el Banco de Brasil abrió una línea de crédito para la construcción de almacenes de aproxima-

[7] En octubre de 2013, el gobierno elevó el límite de la participación extranjera en el capital del Banco de Brasil del 20% al 30%, con el fin de aumentar la liquidez y la valoración de las acciones. Con esta medida, el banco puede capturar el beneficio de una mayor apreciación de sus acciones y, con más liquidez, ampliar su actuación en el mercado. El Tesoro tiene actualmente 50,73% de las acciones del Banco.

[8] Según el ranking del magazine *The Banker* [http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/bb-passa-itau-em-ranking-de-maiores-bancos-do-mundo-3 (aceso el 23 de octubre de 2013)].

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

damente 2 mil mdd, con el 100% del proyecto financiado con tasas de interés reducidas y 15 años para pagar. Esta nueva línea de crédito tiene como objetivo contribuir a superar el déficit de almacenamiento de más de 40 millones de toneladas en el país.

Como señalan Carvalho y Tepassê (2010), la relevancia de la actuación de las instituciones financieras públicas no se restringe a la oferta de crédito más amplia y en condiciones apropiadas a los perfiles de demanda relevantes para el desarrollo. Su papel va más allá, al fortalecer la recaudación de fondos, a través de sus carteras comerciales, para las políticas del gobierno, ampliar las oportunidades para el desarrollo económico de los beneficiarios de sus préstamos y programas, así como ejercer función anticíclica y estabilizadora en tiempos de crisis. Por tanto, esta diversidad de acciones es esencial para el cumplimiento de sus funciones.

Conclusión

Si en el pasado fueron instrumentos de política económica, las empresas estatales hoy son esenciales para el proyecto de desarrollo inclusivo en marcha en Brasil. No es posible considerar la ejecución de planes de desarrollo en varias áreas sin la participación de las empresas de propiedad estatal que, en el contexto actual, compiten con los actores privados, los sustituyen cuando el mercado no puede o no quiere cumplir con las exigencias del interés nacional, y se asocian a ellos cuando así reclama este interés.

En los años 1940 y 1950, las empresas estatales fueron en Brasil parte de un plan integrado y centralizado de intervención estatal, orientado a la sustitución de importaciones. En la década de 1970 promovieron la industrialización y la expansión de la infraestructura necesaria para el crecimiento. Hoy las estatales brasileñas cumplen funciones tanto en la provisión de bienes y servicios, como de apoyo para mejorar la gestión pública y lograr objetivos estratégicos en sectores específicos de la economía.

El papel de la banca pública es crucial para el apoyo a la gestión de programas sociales; actúa como motor de la inversión privada y de la creación de empleos, a partir de la gestión de programas de crédito y financiamiento, o en la provisión de servicios bancarios y el microcrédito, o como ejecutor de programas de vivienda, crédito rural y beneficios sociales.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Empresas como Petrobras y Eletrobras, en sus respectivos sectores, implementan, en competición o asociadas con empresas privadas, importantes planes de desarrollo en infraestructura y energía, sin los cuales los otros proyectos de desarrollo serían perjudicados.

Como señalan Da Costa y Miano (2013), "cuanto al ajuste fiscal del Tesoro, las recientes aportaciones del sector productivo estatal evidencian que las críticas incondicionales de los neoliberales a la intervención estatal, y, más específicamente, sobre las empresas del Estado, no pueden ser consideradas legítimas". De hecho, la propiedad pública de una empresa no es necesariamente ineficiente.

En Brasil, desde la década de 2000, el rescate de la imagen de las empresas estatales decurre, por una parte, de medidas que sanearán su gestión y mejorarán su agilidad, eficiencia y competitividad, pero orientadas hacia los proyectos de desarrollo y las prioridades nacionales.

Este nuevo escenario revela que, al final, la opción privatista como respuesta a la "crisis de Estado" fue una opción económica de los gobiernos, más que una imposición de la realidad. En ello, las empresas estatales son al mismo tiempo instrumentos de políticas de desarrollo, de mejora del desempeño de la gestión pública y participantes en el propio diseño de las políticas, aportando información, conocimientos y habilidades. Su participación en el *policymaking* es un hecho, cuyo potencial se debe aprovechar.

La continuidad del actual proyecto de desarrollo tiene en las estatales actores centrales y necesarios. Su contribución, a diez años del cierre de las "privatizaciones", tanto para la formación bruta de capital como para el equilibrio macroeconómico, el logro de las metas fiscales y el aumento de las tasas de inversión, es innegable (Gobetti, 2010). Programas de inversión desafiantes con la participación activa de las estatales en su formulación y ejecución, en la oferta de crédito, la provisión de servicios, la creación de asociaciones entre el Estado y un actor privado y, sobre todo, en la garantía del cumplimiento del interés público, dependen fundamentalmente de su eficiencia y capacidad de acción.

Referencias

Ministério do Planejamento, *Orçamento e Gestão. Perfil das Empresas Estatais Federais 2011*. Brasilia: MP/SE/DEST.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Carvalho, C. E. y Â. C. Tepassê. 2010. "Banco Público como Banco Comercial e Múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro". En Jayme Jr., F. G. y M. Crocco (orgs.), *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. Brasilia: IPEA.

Costa Neto, Y. 2004. *Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasilia: Banco Central do Brasil.

D'Amico, F. 2011. "O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal". En Costa, J. C. *et al.*, *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados*. Río de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento Caixa Econômica Federal.

Da Costa, F. L. y V. Y. Miano. 2013. "Estatização e Desestatização no Brasil: o papel das empresas estatais nos ciclos da intervenção governamental no domínio econômico". *Revista de Gestión Pública*. Santiago, vol. II, núm. 1, enero-junio.

Eletrobras. Relatório de Administração 2012 [disponible en http://www.eletrobras.com/elb/main.asp?View={1B18E422-243D-49FA-8F34-5DF7F020115A} (23/10/2013)].

Evans, P. 1996. "El estado como problema y como solución". *Desarrollo Econômico*. Buenos Aires, vol. 35, núm. 140.

Gobetti, S. W. 2010. "Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico". *Economia e Sociedade*. Campinas, vol. 19, núm. 1, abril.

OECD. 2004. "Principles of Corporate Governance", París: OECD.

_____. 2005 [2011]. "Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas", París: OCDE.

Petrobras. Relatório de Atividades 2012 [disponible en http://www.investidorpetrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A78D6843AFA67F3013D8D57FD862D11 (23/10/2013)].

Saravia, H. 2004. "Estado e Empresas Estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública". Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasilia. (disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/080707_GEST_SemInter_estado.pdf (18/10/2013)].

Teixeira, D. 2013. "A volta do Estado Leviatã". Entrevista con Sergio Lazzarini. *Revista Veja*, São Paulo, octubre 16, año 46, núm. 2.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La reforma de las grandes empresas públicas uruguayas y su permanencia en el ámbito estatal (1973-2013)

△

Magdalena Bertino

Introducción[1]

En este trabajo se estudia el camino de reformas seguido por las principales empresas públicas (EP) uruguayas, como parte del fenómeno reformista que se desarrolló a nivel global desde el decenio de 1970 y que llevó en muchos países a la privatización de sus EP. Las reformas, además de promover la modernización de las herramientas operativas y de gestión, impulsaron la introducción de criterios de mercado en el accionar de las empresas. Se modificaron sus objetivos dándole más relevancia a la eficiencia económica y a la rentabilidad, y se redefinió el tamaño del sector público eliminando actividades y empresas que no eran consideradas estratégicas.

Los procesos de reforma de las EP fueron impulsados por los diferentes gobiernos de Uruguay en forma más o menos similar a lo ocurrido en otros países de América Latina. Sin embargo, cuando se autorizó la posibilidad de privatización de las grandes EP que, en general, constituían monopolios naturales y cumplían funciones esenciales o estratégicas, se derogó la medida por votación popular, hecho que se reiteró frente a casi cada nuevo avance privatizador.

Ante la interrogante: *¿por qué se frenó el avance de la privatización de las grandes EP en Uruguay*?, buscamos pistas en la génesis de la formación de las empresas, en su función social y económica, en su desempeño

[1] Una primera versión de este artículo fue publicado en Chavez y Torres (2013). Su contenido se apoya en varios trabajos realizados en el marco del proyecto de investigación financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) "Las empresas públicas en Uruguay y sus vínculos con la política económica 1912-2010", que he coordinado junto a Milton Torrelli durante los últimos tres años. En ese lapso trabajaron además en el proyecto los siguientes investigadores: Federico Araya, Gastón Díaz, Natalia Mariño, Martina Querejeta, Fillippe Rímoli y Daniela Vázquez.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

financiero, y en las modificaciones realizadas por el proceso reformista en el Estado Empresario.

El desarrollo del estatismo y la formación del Estado Empresario

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

La prestación de servicios públicos por el Estado se inició cuando se afirmó el poder estatal en todo el territorio a partir de los años setenta del siglo XIX. Se estableció el primer telégrafo estatal, se reguló el accionar de las empresas ferroviarias privadas y, luego de la crisis de 1890, se creó el Banco República y la incipiente compañía privada de electricidad de Montevideo pasó a ser administrada por el Estado.

Durante el impulso modernizador e intensamente reformista que caracterizó a los gobiernos batllistas de las tres primeras décadas del siglo XX,[2] se crearon las bases del estatismo y se forjó la concepción tendiente a identificar servicio público con Estado, señalada por diversos autores. La impronta de una *"matriz de lo público profundamente estatista"*, para decirlo en palabras de Gerardo Caetano.[3]

Se fundaron los tres grandes bancos públicos: el Banco República se institucionalizó como banco íntegramente estatal, se estatizó el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y se creó el Banco de Seguros del Esta-

[2] El batllismo (por su fundador José Batlle y Ordoñez que ejerció la presidencia del Uruguay de 1903-1907 y de 1911-1915) se caracterizó por su avanzada política social (legislación obrera, apoyo a la sindicalización, ley de divorcio, pensiones a la vejez, expansión de las jubilaciones, enseñanza media), por su impulso a la modernización, diversificación e industrialización de la economía, así como también por la gran expansión experimentada por el Estado.

[3] En comunicación presentada en el Simposio sobre Empresas Públicas, realizado en ANTEL los días 29 a 31 de octubre de 2012, reproducido en la página web de ANTEL.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

do (BSE). Se fundó la empresa Usinas de Trasmisiones Eléctricas del Estado (UTE) y se estableció el monopolio estatal de los telégrafos y teléfonos (para éstos el monopolio se haría efectivo en 1931 cuando la red telefónica se integró a UTE, que pasó a llamarse Usinas y Teléfonos del Estado, permaneciendo la administración de los teléfonos a cargo de UTE hasta 1974). En este periodo comenzó también la construcción y estatización de vías férreas, creándose Ferrocarriles y Tranvías del Estado, y se estableció el monopolio estatal de la gestión de los puertos con la creación de la Administración Nacional de Puertos (ANP). Bajo un nuevo impulso reformista, ambientado por los avances de la acción estatal durante la Gran Depresión, se fundó la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP).

Todas estas empresas constituían entes autónomos o servicios descentralizados y se regían por el derecho público. En general, sus objetivos se dirigían a brindar un servicio de calidad y bajo precio y extenderlo al conjunto de la población. Aunque sus cartas orgánicas no lo establecían, las grandes empresas, generalmente superavitarias, aportaban parte de sus beneficios al Gobierno Central (transferencias positivas) y las empresas deficitarias recibían subsidios de éste (transferencias negativas).

Durante el periodo de industrialización dirigida por el Estado, el "Dominio Industrial y Comercial del Estado", como se le llamó al conjunto de EP no financieras, experimentó una gran expansión debido al crecimiento de la cobertura y de las funciones de las dos principales empresas, UTE y ANCAP, así como por la creación de nuevas empresas, principalmente por la estatización de las compañías británicas de servicios (la mayor parte de los ferrocarriles existentes, los tranvías de Montevideo y la compañía de Aguas Corrientes de Montevideo), fundándose la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y Obras Sanitarias del Estado (OSE) en 1952. En el mismo año la empresa mixta PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea) pasó a ser totalmente estatal. También se fundan el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP), desde 1976 Instituto Lobero y Pesquero (ILPE).

UTE se expandió al interior del país expropiando las usinas eléctricas privadas, estableciendo una tarifa única en todo el país y extendiendo también la red telefónica nacional, cesando entonces las concesiones a las empresas telefónicas privadas. ANCAP expandió la capacidad de su refinaría y cubrió la totalidad del mercado de derivados. La ampliación de la capacidad de las destilerías de alcohol permitió hacia 1949 satisfa-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

cer la demanda interna de alcohol y bebidas alcohólicas. Paralelamente implantaba el cultivo del azúcar de caña en las tierras adquiridas en El Espinillar, inaugurando su ingenio en 1952, así como el de viñedos para la elaboración de los vinos necesarios para la producción de cognac. Su primera fábrica de cemento empezó a producir en 1956 (Nahum *et al.*, 2006).

Finalmente, en las décadas de 1960 y 1970, años de crisis y estancamiento, se crearon las últimas EP en el estilo de "hospital de empresas". Varias industriales en crisis (tres frigoríficos y una textil) pasaron a la administración estatal y el Estado adquirió la británica, y también en crisis, Compañía del GAS.

La reforma de las empresas en el periodo de hegemonía neoliberal

Desde fines del decenio de 1970, en el marco de la propagación de la liberalización, globalización y desregulación de las actividades económicas y de los mercados, se plantearon acciones hacia una mayor eficiencia de las EP (preocupación que se manifestaba desde los años de 1960), priorizando un manejo rentable de las mismas bajo una concepción de "realismo tarifario" asociada al cobro según el coste marginal del servicio.

En forma coincidente, se modificaron las leyes orgánicas de varias EP, estableciéndose la posibilidad de asociaciones con privados y de licitación de servicios. Este proceso se profundizó en los años de 1980, y a principios del decenio de 1990 se estableció la posibilidad de privatización de activos de las principales EP, como veremos en la siguiente sección. No obstante, ya desde los años de 1970 y con mayor fuerza en las siguientes décadas, se produjo una contracción de la dimensión del Estado Empresario y un proceso gradual de traslados de actividades hacia el sector privado desde el conjunto de las EP.

Una parte importante se debió a privatización o cierre de EP. Se cerró el Frigorífico Nacional, se reprivatizó la Compañía del Gas; en tanto, PLUNA tendría mayoría de capital privado en su paquete accionario.

Por otro lado se redujo parte de las actividades de otras empresas, en las deficitarias o consideradas no estratégicas, como los alcoholes y químicos de ANCAP y el servicio de pasajeros en AFE. Se tercerizaron servicios en la mayoría de las empresas; se desmonopolizaron la generación de energía eléctrica, el servicio de correos y los seguros y se estableció de hecho el régimen de competencia en la telefonía celular.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En paralelo, desde 1973 y con mayor profundidad en la década de 1990, se efectuó una fuerte y sostenida reducción de los funcionarios de las EP que pasaron aproximadamente de 65 mil en ese año a 30 mil en 2000 (Azar *et al*., 2009). La modernización técnica de las funciones operativas y administrativas explica parte de esa reducción. Otra parte importante se debió a privatización o cierre de EP, a cierre o reducción de servicios considerados no estratégicos en algunas empresas, especialmente en ANCAP, y a tercerización de servicios en la mayoría. Un caso extremo fue la ANP con la aprobación en 1992 de la Ley de Puertos (Nº16246), que modificó la ley fundacional y adjudicó a la ANP la función de administración y conservación de los puertos, pudiendo otorgar concesiones y permisos a las empresas privadas para prestar servicios portuarios en régimen de libre concurrencia. Entre 1992 y 2006 el personal pasó de 6 mil a 800 funcionarios.

En las últimas décadas se profundizó la tendencia corporativa, creándose numerosas sociedades anónimas pertenecientes a EP, rompiendo con la tradición histórica de empresas públicas de derecho público. Presuntamente la creación de estas empresas se debe a que sus gastos no se computan en el cálculo del déficit fiscal, lo que hace que puedan ser más libres en el manejo de sus inversiones, al tiempo que pueden manejar su personal bajo el derecho privado con mayor flexibilidad de gestión.

Se puede concluir que las EP uruguayas recorrieron un camino de reformas similar, si bien quizá más gradualista, al de otros países latinoamericanos que en el decenio de 1970 privatizaron la mayoría de sus empresas. Se dio prioridad a la eficiencia económica y a la rentabilidad y, luego de un proceso bastante largo y con retrocesos, se logró establecer tarifas más realistas y reducir los subsidios; se implementaron importantes programas de mejora de gestión y modernización, se implantó la apertura externa de algunas empresas y se avanzó, si bien tímidamente hasta los noventa, en la desregulación de los mercados. Se redefinió el tamaño del sector público, eliminando gran parte de aquellas actividades o empresas consideradas no estratégicas.

El impulso privatizador y su freno

Durante el gobierno dictatorial (1973-1985) y el primer gobierno constitucional (1985-1990), si bien no se avanzó mayormente en el proceso de privatizaciones, se reformaron las leyes fundacionales de varias EP

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

para establecer la posibilidad de asociación con privados y licitaciones de servicios. En el caso de UTE se realizó por el Decreto-Ley de 1977, llamado Ley General de Electricidad, que estableció además la supresión de objetivos sociales, estableciendo que para la determinación de las tarifas no se tendría en cuenta el carácter social o jurídico del suscriptor.

En 1991 se estableció la posibilidad de privatización con la aprobación de la Ley Nº16241, llamada Ley de Empresas Públicas, que fue aprobada por la conjunción de los dos partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional). En su artículo 1º establecía que el Poder Ejecutivo podría otorgar permisos o concesiones para la ejecución de los servicios públicos a su cargo, favoreciendo la libertad de concurrencia y procurando evitar monopolios de hecho. En su articulado indicó que ANTEL podría contratar con terceros la prestación de los servicios de telecomunicaciones o asociarse con capitales privados formando sociedades anónimas en las que su participación no podría ser menor del 40%. También se autorizaba la venta de PLUNA y la liquidación y venta del ILPE.

Varias organizaciones sociales y políticas, entre ellas los sindicatos, las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, la federación de estudiantes universitarios, el Frente Amplio y otros grupos de izquierda, organizaron la lucha por la derogación de la ley, realizándose un referéndum[4] el 13 de diciembre de 1992 que derogó los artículos 1, 2, 3, que establecían con carácter general la posibilidad de las privatizaciones y los 10 y 12 referidos específicamente a ANTEL, quedando vigentes el resto de los artículos.[5]

En el marco de esta ley se liquidó ILPE, se privatizó PLUNA, la Compañía del Gas, se realizaron concesiones de servicio de agua y saneamiento en Maldonado, el sistema de telefonía móvil comenzó a funcionar en libre competencia, se desmonopolizó la compañía de Seguros y se aprobó la ley de reforma del puerto.

En 1996, mediante la ley Nº16753 se eliminó el monopolio de ANCAP sobre alcoholes y bebidas alcohólicas. Para sus cometidos no

[4] El recurso de referéndum es un derecho que puede interponer el 25% de los inscritos para votar contra una ley durante el año de su promulgación. Cuando el referéndum se refiere a materia constitucional se denomina plebiscito.

[5] La derogación de esos artículos era la propuesta de la lista "blanca" que salió triunfante en la votación. Existía otra opción más radical, la de la lista "rosada", que excluía también a PLUNA de una posible privatización.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

monopólicos ANCAP podría asociarse con empresas públicas o privadas, así como celebrar cualquier tipo de contratos.

Otro hito importante en el impulso privatizador fue la aprobación en 1997 de la Ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico, que modificaba la Ley Nacional de Electricidad de 1977, separando las distintas etapas del servicio eléctrico, manteniendo el carácter de monopolio estatal solamente en las etapas de transmisión y distribución y eliminando el monopolio de la generación. Asimismo, se creó la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE)[6] y se aseguró el acceso libre a las redes de transmisión y distribución estatales. A través de esta ley se habilitó a los grandes consumidores a contratar directamente su aprovisionamiento de electricidad con el sector privado. Los sectores gremiales expresaron su oposición a una ley que interpretaban como una forma de privatización, pero la movilización popular no logró reunir el apoyo suficiente para derogarla a través de un referéndum.

En los albores del nuevo siglo, el Poder Ejecutivo volvió a insistir en los intentos de mercantilización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). En la ley presupuestal de 2001 (Nº 17296) los artículos 612 y 613 sustituían varios artículos de su ley fundacional, autorizándola a constituir una sociedad anónima para la prestación del servicio de telefonía celular terrestre y a comercializar hasta el 40% del paquete accionario de dicha sociedad. Se recurrió nuevamente a la junta de firmas para promover un referéndum contra dicha norma. Al año siguiente, al conocerse que se habían alcanzado las firmas necesarias para la realización de la consulta popular, fueron derogados los mencionados artículos (Ley 17524). De todas formas la telefonía celular continuó operando de hecho en libre competencia desde 1994 cuando ANTEL creó ANCEL en competencia con Movistar, habilitándose posteriormente varias bandas.

La otra gran instancia privatizadora se produjo en 2002, cuando se eliminó el monopolio de la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y el de exportación de derivados de petróleo por parte de ANCAP (Ley 17448). Pero la norma fue derogada en 2003 por importante mayoría mediante un referéndum.

Con respecto a los servicios de agua y saneamiento, la empresa privada había avanzado desde los años noventa con la concesión de servicios en la zona balnearia del Este, introduciéndose algunas de las

[6] A fines de 2002 la UREE se sustituyó por la URSEA, Unidad Regulatoria de Servicios de Energía y Agua.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

empresas internacionales del negocio del agua. El Poder Ejecutivo presentó en 2003 un proyecto de ley de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento como mecanismo para avanzar hacia una mayor participación privada en la prestación del servicio. Se formó entonces la Comisión Nacional de Defensa del Agua que planteó una reforma constitucional que fue sometida a plebiscito conjuntamente con las elecciones nacionales de 2004.

La reforma aprobada ampliaba la redacción del artículo 47 referido a la protección del medio ambiente. El nuevo artículo declara que "*el agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales*". Y declaraba que "*El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales*." Con esta reforma Uruguay se constituía como el primer país del mundo en declarar como derecho humano fundamental el acceso al agua potable y al saneamiento.

Los gobiernos de izquierda del Frente Amplio (2005 a la fecha), han dado signos diversos sobre política hacia las empresas públicas. Por un lado, la política de diversificación de la matriz energética impulsada desde UTE y ANCAP, las acciones de UTE para reforzar la integración e interconexión con la región, la estrategia de ANTEL de conquistar el control de las vías terrestre y aérea de la banda ancha y el apoyo a la inversión en OSE en tanto servicio social esencial, insinúan una voluntad de refuerzo de la matriz estatista (Narbondo, 2012). De todas formas, debe tenerse en cuenta que se continúa utilizando el mecanismo de creación de sociedades anónimas propiedad de empresas públicas al que se hizo referencia antes.

Por otro lado, la disolución de PLUNA y la débil inversión pública en AFE son signos de aceptación por parte del gobierno de la mercantilización y el avance del capital privado, de continuismo con la política de reducción del Estado de los gobiernos anteriores.

La segunda y lamentable experiencia de privatización y gestión privada en PLUNA durante 2006-2012, significó la pérdida por parte del Estado del control de la orientación estratégica de la empresa. Cuando el socio mayoritario se retiró, la empresa fue cerrada de manera abrupta por el gobierno, con la intención de frenar las posibles demandas privadas contra la misma. Paralelamente planteó la venta de la compañía y la entrega de la gestión de las líneas aéreas de bandera al sector privado, incluyendo la posibilidad de que fuera adquirida por los trabajadores

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

(como finalmente ocurrió), descartando cualquier tipo de inversión que permitiera el mantenimiento de una línea estatal.

En cuanto a AFE, durante el primer gobierno frenteamplista se estableció por ley la creación por parte de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)[7] de una sociedad anónima para explotar el transporte ferroviario de carga, intervenir en la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria y adquirir material rodante, participando AFE en la dirección de la empresa.[8] Algunos años después se reglamentó esta ley (decreto Nº 71 de 2008), estableciendo que se autorizaba a la CND a formar una Sociedad Anónima de Propósito Especial (SAPE) para la explotación del transporte de carga del modo ferroviario, e incorporar a un inversor privado que tendría la mayoría de las acciones y el control de la sociedad.

El decreto no se llevó a la práctica y fue derogado por un nuevo decreto proveniente del segundo gobierno frenteamplista. En él se establecía la creación de una sociedad anónima basada en el derecho privado en la que participa AFE con 51% y la CND con 49%. *"Los trabajadores de la sociedad anónima no poseerán la calidad de funcionarios públicos a ningún efecto. Sus relaciones de trabajo estarán regidas por el derecho laboral aplicable a la actividad privada"* (Decreto Nº 473 del 23 de diciembre de 2011). La resolución levantó la esperable oposición de los funcionarios y su sindicato. La sociedad creada para ocuparse de la carga, Servicios Logísticos Ferroviarios aún no tiene existencia real más allá del nombramiento de sus autoridades.

Significación económica y desempeño financiero de las grandes empresas públicas uruguayas

El proceso narrado en forma sucinta pretende mostrar la riqueza, la variedad y la fuerza que alcanzó el impulso privatizador, muy similar al que se produjo en otros países, especialmente en América Latina. También muestra cómo no se llegó a la privatización de los activos de ninguna de las grandes empresas públicas no financieras, que, junto con los tres bancos estatales, forman el núcleo duro del Estado empresario

[7] La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) es una persona jurídica de derecho público no estatal, creada en 1985. De propiedad estatal, se define como organismo facilitador para la ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo.

[8] Ley Nº17.930 - Art.205 y 206, 19 de diciembre de 2005.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

uruguayo. Para contribuir a desentrañar las causas de este fenómeno vamos a adentrarnos en revisar el desempeño financiero de esas grandes empresas a lo largo de su historia, así como su significación en la economía del país y en las finanzas del Estado.

Las cuatro grandes empresas que han quedado fuera del proceso privatizador son actualmente las mayores EP no financieras uruguayas, ANCAP, UTE, ANTEL y OSE, que se desempeñan en casi todas sus funciones en situación de monopolio. Es necesario señalar la existencia de otras tres empresas de servicios públicos estatales que actuaban en monopolio y que no han sido incluidas en esta sección, así como justificar esta exclusión. Se trata de AFE, ANP y la Administración Nacional de Correos.

Esta última, a pesar de ser históricamente el primer servicio público estatal, no adquirió plenamente el carácter de EP autónoma hasta épocas recientes, ocupando el rango de "Dirección General de Correos" en los diversos ministerios por los que transitó. Recién en 1996 fue convertida en un ente descentralizado. En el mismo año, perdió el monopolio de su actividad, pasando a actuar en competencia.

La ANP ha tenido desde 1933 el monopolio de la administración de todos los puertos, hasta que la llamada ley de Puertos de 1996 estableció la concesión de los servicios portuario en régimen de competencia, operándose una notable y silenciosa privatización de los servicios portuarios y retracción de su magnitud como empresa. El estudio de la ANP enfrenta además, el obstáculo de ni contarse hasta este momento con series de ingresos para su tratamiento cuantitativo.

AFE fue en el momento de su fundación una de las empresas más grandes, que tenía el monopolio de transporte ferroviario, pero competía con el automotor en el transporte terrestre. Pero el declive del ferrocarril (fenómeno mundial), motivó grandes déficits y reducción de la inversión, resultando un mayor atraso técnico con respecto a la competencia y la necesidad de grandes subsidios del Estado. La gradual reducción de la extensión de las líneas en uso (que hoy son la mitad de las que había al momento de la fundación de AFE), en especial desde la supresión del servicio de pasajeros en 1988, redujo considerablemente la magnitud de la empresa.

El peso conjunto de las cuatro empresas seleccionadas en el PIB nos permite visualizar la significación de las mismas en la generación de valor agregado de la economía. Su importancia se ha incrementado a lo largo de toda su existencia. Hacia fines de los años treinta la suma del valor agregado (VAB) aportado por UTE y ANCAP llegaba al 2% del PIB.

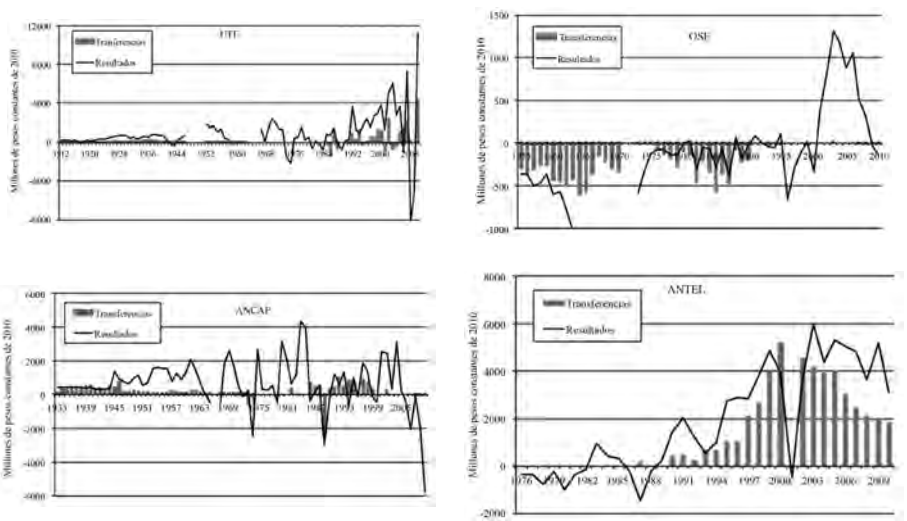
DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

El desarrollo de la producción de ambas empresas y la incorporación de OSE hizo que en los años de 1960 el porcentaje se elevara al 4%, en la década siguiente al 5%, y en los ochenta al 6%, llegando a representar hacia fines del siglo XX, el 10% del PIB (Bertino *et al*., 2013).

Las tres principales empresas estatales (ANCAP, UTE y ANTEL) no han sufrido déficits, salvo en algunos años excepcionales de hiperinflación en los decenios de 1960 a 1980 (déficits a veces vinculados a tarifas reducidas por política macroeconómica de combate a la inflación). Tampoco, con esas excepciones, recibieron subsidios del Estado. Por el contrario, fueron importantes contribuyentes a rentas generales. A las transferencias al Estado de UTE, casi desde su fundación, se agregan en los años treinta las de ANCAP y luego las de ANTEL. OSE tuvo déficits y recibió subsidios hasta los años noventa, pero al adecuar las tarifas a los costos, se suprimieron las transferencias y se expandió la inversión (Bertino *et al*., 2012). Se puede afirmar que las empresas consideradas no fueron en ningún momento un costo significativo para el fisco.

Gráficas 1 a 4. Resultados financieros y Transferencias de UTE, ANCAP, OSE y ANTEL



Fuentes: Rodríguez López (1928), Acevedo (1936), Dondo (1940), Anuarios Estadísticos, Registro General de Leyes y Decretos, Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y Memorias de las empresas. Para PIB: Bertino y Tajam (1999), Banco República (BROU) (1965) y Banco central del Uruguay (BCU).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Las gráficas 1 a 4 muestran el desempeño financiero de estas cuatro empresas a través de sus resultados y de las transferencias netas con el Gobierno Central (GC). Los resultados fueron en general positivos en UTE y ANCAP, así como las transferencias, al menos hasta mediados del siglo XX y luego marcadamente desde el decenio de 1990, contribuyendo así a las finanzas centrales. En los años de 1960 los resultados de las empresas tendieron a empeorar y OSE necesitó de crecientes subsidios hasta los años noventa. En el caso de ANTEL, sus resultados fueron negativos durante toda la década de 1970.

Hasta fines del decenio de 1920 las contribuciones de UTE representaban 1% de los ingresos del GC y hasta mediados de los años de 1940 sumando las de ANCAP entre 2% y 3%. En el decenio de 1990 y en la década siguiente, las transferencias de UTE, ANCAP y ANTEL volvieron a ser positivas y significativas para el erario público.

Durante el periodo dictatorial se estableció legalmente que las empresas debían dar una rentabilidad de 8% sobre capital invertido bajo una política de realismo tarifario. Pero el realismo tarifario se llevó muy marginalmente a la práctica. ANCAP y UTE no habrían alcanzado el 8% de rentabilidad, y OSE, si bien redujo su déficit, no llegó a tener resultados positivos. Estas EP no financieras no realizaron prácticamente aportes a rentas generales hasta el decenio de 1990, aunque en el marco de los difíciles años posteriores a la crisis de 1982, se obtuvieron contribuciones de ANP y de ANCAP. Asimismo, las transferencias de las empresas fueron crecientes en momentos en que se implementaba un plan de estabilización al inicio de los noventa.

La evolución durante los años noventa y a comienzos del siglo XXI fue muy distinta. OSE, desde mediados de la década de 1990, dejó de ser deficitaria, salvo años excepcionales. Ello contribuyó a que, en un contexto de muy positivos resultados financieros de las grandes empresas, las transferencias netas al GC implicarán una reducción no despreciable del déficit fiscal, mientras que se debatía públicamente respecto a si sus tarifas eran utilizadas con fines recaudadores. ANTEL, junto a UTE, realizó las mayores contribuciones en las últimas décadas.

De forma muy marcada sus transferencias alcanzaron cifras importantes en el marco del mal desempeño de la economía luego de 1998 y durante la crisis de 2002. Vale señalar que la situación en el marco de la crisis internacional de 2008-2009 fue distinta, dado que las EP no financieras redujeron sus contribuciones al Gobierno Central, en parte debido a que sus tarifas fueron utilizadas para contener la inflación, al

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tiempo que los bancos públicos superavitarios (BROU y BSE) aportaron de forma creciente al fisco durante esos años de crisis, contrarrestando la caída de las contribuciones de las EP no financieras.

Conclusiones

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

1. Las EP uruguayas recorrieron desde la década de 1970 un camino de reformas similar al de otros países de América Latina que en los años noventa privatizaron sus empresas. Se reperfilaron los objetivos de las empresas dándole más relevancia a la eficiencia económica y a la rentabilidad, y se avanzó hacia tarifas más realistas y en la reducción de los subsidios, entre otros aspectos. Desde la dictadura (1975-1985), se redefinió el tamaño del sector público y se fueron desregulando sectores de actuación y eliminando todas aquellas actividades y empresas que no eran consideradas estratégicas.
   Si bien el impulso liberal no logró en Uruguay la privatización de sus grandes EP no financieras, se redujo muy fuertemente su personal —mucho más que en el resto del sector público—, y se llevó adelante importantes procesos de desregulación, tercerización y concesión de servicios, al tiempo que buena parte de la expansión de actividades de las empresas se realizó bajo la modalidad de fundación de sociedades anónimas de propiedad pública, algo que rompió con la tradición histórica de EP de derecho público en el país.
   En síntesis, el proceso de mercantilización impulsado desde la década de 1970, con la creciente hegemonía de la ideología y de la política neoliberal, ya había avanzado en la reducción de la dimensión del Estado empresario uruguayo a través del cierre o privatización de empresas, de la eliminación o privatización de sectores considerados no rentables o no estratégicos y de la introducción de mecanismos de mercado en las EP no privatizadas.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

2. Las EP no financieras uruguayas se han caracterizado por su pequeño número, su gran tamaño en relación a la dimensión de la economía del país y su estabilidad y antigüedad. A diferencia de lo sucedido en varios países europeos y latinoamericanos, las grandes EP uruguayas se han centrado en la prestación de servicios públicos, en general con carácter monopólico. No se ha incursionado en una dimensión significativa, con la salvedad de ANCAP, en la producción industrial, lo que podría explicarse por la debilidad del proceso de industrialización en Uruguay, que no logró pasar a la segunda fase de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), caracterizada por la instalación de las industrias básicas. Por lo tanto, el Estado empresario sufrió sólo marginalmente la crisis industrial en la época de apertura económica.
3. Estas grandes empresas mejoraron su eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, y sus procesos de gestión y su organización.
4. Las empresas más grandes, ANCAP, UTE y ANTEL, tuvieron a lo largo de su historia un buen desempeño económico y en la mayor parte de ellas fueron un recurso financiero para auxiliar a las rentas generales del Estado; en tanto OSE logró en las últimas décadas revertir sus déficits sin recurrir a los subsidios estatales. Estas empresas son utilizadas también, a través de sus tarifas como herramientas de política macroeconómica.
5. También han incidido factores que van más allá de lo económico. La correlación de fuerzas sociales y políticas posibilitó la organización de la lucha por la defensa de las EP y el apoyo popular. Éste se basó también en convicciones acrisoladas en la historia de las principales empresas y en el papel hegemónico del Estado en la formación social uruguaya. La fortaleza de la impronta estatista en la sociedad uruguaya puede haber influido en la fuerza de la resistencia popular a las privatizaciones y en la debilidad del impulso privatizador en los decenios de 1970 y 80, incluso en el seno del gobierno autoritario.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Referencias

Acevedo, E. 1919-1936. *Anales Históricos del Uruguay*. Montevideo: Barreiro y Ramos.

Azar, P. *et al*. 2009. *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Montevideo: Fin de Siglo.

Bertino, M. 2013. "La reforma de las empresas públicas en Uruguay: Una lectura desde la historia económica". En D. Chavez y S. Torres (eds.) *La Reinvención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Amsterdam: Transnational Institute.

_____ y H. Tajam. 1999. *El PBI de Uruguay 1900-1955*. Montevideo: Prisma.

Bertino, M. *et al*. 2012. *Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado (OSE)*. Montevideo: Instituto de Economía [Serie Documentos de Trabajo, DT 25/12].

_____ *et al*. 2013. "100 años de empresas públicas en Uruguay: su evolución y desempeño". *Revista de Gestión Pública*. Santiago de Chile, vol. 2, núm. 1, enero-junio.

Dondo, P. 1940. "Los ciclos en la economía nacional". Monografía Final de Licenciatura en Economía. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República.

Nahum, B. *et al*. 2006. "Lo que nos mueve es todo un país 1931-2006. ANCAP". Montevideo: Editorial ANCAP.

Narbondo, P. 2012. "Las reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio". Montevideo. Mimeo.

Rodríguez López, J. 1928. "Socialismo en el Uruguay. La gestión económica del Estado". Montevideo: Palacio del Libro.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Empresarios de uniforme: la conformación de un complejo militar-industrial en la Argentina

△

Marcelo Rougier

Introducción

La función militar de defensa ha sido uno de los factores que históricamente ha permitido explicar la creación de empresas públicas y en general la intervención del Estado como productor.[1] Si a este factor se le suma la decisiva relevancia e influencia de los actores militares en la escena política de la Argentina, resulta particularmente interesante explorar en sus actividades económicas y productivas y su peso en el patrón de desarrollo que predominó hasta los años de 1980.[2]

La producción impulsada por los militares no sólo tuvo como objetivo satisfacer las necesidades de la "defensa nacional" y abastecer esencialmente a las unidades de las Fuerzas Armadas sino, como tendremos oportunidad de señalar, una parte importante de dicha producción se destinó a las necesidades de uso civil o fue directamente impulsada por la demanda de otros organismos estatales y de empresas privadas; luego, sin abandonar esa preocupación, los objetivos se ampliaron con el propósito de satisfacer los requerimientos del sector industrial jaqueado por la insuficiencia de divisas que tornaba difícil el aprovisionamiento de materias primas esenciales y ponían en jaque al conjunto de la economía. Nuestra hipótesis sostiene que entre 1940 y 1980 se conformó un "complejo militar-industrial", un "núcleo duro" del "complejo estatal-privado", que inició los estudios y promovió a su cargo o a través de empresas mixtas o privadas el desarrollo de distintas actividades que le darían la impronta al modelo de industrialización argentino, aun cuando algunas iniciativas pudieron naufragar por distintos factores.[3]

[1] Comín y Díaz Fuentes, 2004, destacan particularmente este factor entre otros muchos.

[2] La importancia de los militares en la política argentina puede seguirse, entre otros, en Rouquié, 1982, y Scenna, 1980.

[3] El concepto "complejo estatal-privado" se encuentra desarrollado en Schvarzer, 1979.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En consecuencia, este capítulo presenta un relevamiento de los principales proyectos y concreciones del sector militar en distintas esferas de la actividad económica (aunque principalmente en la producción de insumos básicos para el sector industrial). El mayor impulso tuvo lugar a partir de 1941 cuando fue creada la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), dependiente del Ejército; pero también la Aeronáutica y la Marina desarrollaron actividades productivas y de investigación trascendentes en algunos rubros.[4]

Hacia 1980 el complejo militar-industrial conformado en la posguerra alcanzó su cenit; pronto comenzaría a ser desmantelado con la pérdida de poder político del sector militar y el auge de las políticas neoliberales que impulsaron el retiro del Estado de numerosas actividades y estimularon un proceso de reestructuración y desindustrialización selectiva que se verificó en la Argentina a partir de entonces.

Antecedentes

Desde el siglo XIX los arsenales militares desarrollaron diversas actividades vinculadas al uso del material bélico, especialmente aquellas destinadas al autoabastecimiento de pólvora y otros insumos.

Las ideas autarquizantes o del "bastarse a sí mismos", que tuvieron expresión en el contexto de la primera guerra mundial y en los años posteriores, encontraron un campo particularmente propicio en el pensamiento militar argentino, preocupado por la posibilidad de no poder desplegar su función de defensa al interrumpirse el flujo de insumos, combustibles y maquinarias necesarias.[5] Al igual que en muchas otras experiencias nacionales, la función militar de defensa resultó un argumento de peso para justificar el control estatal de determinados sectores y empresas industriales, tanto para fabricar armamento como para asegurar el suministro de materias primas y energía.

[4] Los proyectos industriales de la DGFM han sido escasamente analizados. No obstante, existen algunos estudios sobre esta repartición que merecen destacarse: Panaia y Lesser (1973); Martín *et al.,* 1980; Angueira y Tirre, 1995 y Belini, 2007. Los emprendimientos manufactureros de la Armada y la Aeronáutica han sido escasamente estudiados.

[5] Ideas que tenían fuerte despliegue desde las páginas de la influyente *Revista de Economía Argentina* que dirigía Alejandro Bunge.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En los años de la década de 1930 el poder político de los militares industrialistas se afianzó con el golpe militar que derrocó a Hipólito Yrigoyen; en esa década surgieron diversas fábricas militares que fueron reestructuradas a partir de 1936 cuando se creó la Dirección General del Material del Ejército, constituida por la Dirección de Arsenales de Guerra y la Dirección de Fábricas Militares. La conducción de esta última quedó a cargo del coronel Manuel Savio, quien se había desempeñado como profesor de la Escuela Superior Técnica del Ejército Argentino; sus prescripciones se enmarcaban en las tareas de "movilización industrial", ampliamente difundidas en varios países europeos a partir de la primera guerra mundial (véase Savio, 1933).

La segunda guerra mundial generó un cúmulo de restricciones al operar de las fuerzas armadas y evidenció la fragilidad de las posibilidades de sostener la defensa ante una situación de conflicto. En ese contexto, Savio impulsó la creación de la DGFM, conformada por establecimientos militares previos, con el objetivo de desarrollar la producción de insumos y materiales básicos. La nueva repartición estatal funcionaría como entidad autárquica bajo dependencia del Ministerio de Guerra y su fuente principal de financiamiento provendría de los aportes del presupuesto nacional (DGFM, 1943: 7-10).

Actividades económico-productivas del sector militar

Actividades primarias

Minerales

La extracción de minerales metálicos constituyó uno de los objetivos prioritarios, tanto del Ejército como de la Aeronáutica, y se realizaron innumerables exploraciones del territorio para su identificación y puesta en producción. Como resultado de estas iniciativas, la DGFM adquirió mayor precisión respecto a las posibilidades de desarrollo de la producción de minerales metalíferos y tomó el control de las minas, que más le interesaban por sí o a través de empresas mixtas. En otros casos las arrendaba o usufructuaba concesiones de cateos (Catalano, 1943).

En relación con los minerales ferrosos, ya en la década de 1920 se conformó el Establecimiento Siderúrgico de Andalgalá para la explota-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ción de las minas de hierro de Vis Vis, aunque luego fue descontinuado. En 1943 se inició la explotación de yacimientos de hierro en Jujuy para abastecer a la siderúrgica Altos Hornos Zapla y, en la década de 1960, la empresa mixta Hierro Patagónico comenzó a explotar los yacimientos de Sierra Grande en Río Negro (Villanueva, 2008: 161 y 243-44).

Conjuntamente, la DGFM se abocó a la explotación de minerales metálicos no ferrosos: en 1942 creó el Establecimiento Metalúrgico Capillitas y comenzó a explotar los yacimientos con el propósito de instalar una planta de yoduración de minerales de baja ley en las cercanías de los yacimientos y obtener en condiciones económicas óxido de cobre y la posterior obtención de cobre fino. Pero el establecimiento sufrió la mala calidad de los minerales y estuvo por décadas semiparalizado. También los militares realizaron una asociación con Minera del Norte SRL para explotar los yacimientos de cromo en Córdoba, y estimularon la producción de otros minerales como el berilio. Mientras que la Aeronáutica impulsó la exploración de yacimientos de bauxita, alunita y otros minerales aluminíferos con el propósito de iniciar la explotación, aunque sin éxito (Rougier, 2011: cap. 4).

Hacia 1960 comenzó a desarrollarse un proyecto por parte de la DGFM que concluyó con la formulación de un Plan Cordillerano bajo control del Programa de Naciones Unidas. El propósito era impulsar una investigación geológica minera integral que permitiera habilitar nuevos yacimientos fundamentalmente de cobre, plomo y zinc. Esa información fue brindada a empresarios privados con el objetivo de incentivar su interés; en muchos casos, esos proyectos tendrían desarrollo durante los años de 1990 bajo grandes empresas extranjeras (Rougier, 2013: 294 y 295).

Respecto a los minerales no metálicos, la DGFM creó junto a la Cía. Azufrera Argentina una sociedad mixta: Industrias Químicas Nacionales para la explotación y elaboración de azufre, y la industrialización de sus derivados directos. Más tarde se conformó el Establecimiento Azufrero Salta, formando parte del Grupo Minero Industrial que incluía una fábrica de ácido Sulfúrico (DGFM, 1949: 10).

Por su parte, la Armada participó en la exploración y posterior explotación del carbón en Río Turbio (Santa Cruz) que luego quedó en manos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y, posteriormente de otra empresa estatal, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Actividades industriales

Productos químicos

La producción de pólvora y explosivos estuvo entre las principales actividades del rubro, y se llevó a cabo en numerosos establecimientos militares. Ya en 1898 se creó el Arsenal Regional del Litoral (Puerto Borghi), más tarde denominado Arsenal San Lorenzo, con el objetivo de producir municiones y espoletas, pero también pinturas y lubricantes. En la década de 1940, la fábrica produjo en nuevas instalaciones municiones para fusiles, ametralladoras y pistolas. Los nuevos pabellones se incorporaron a la Dirección de Fábricas Militares como Fábrica de Munición de Armas Portátiles, desarrollando, además de las anteriores, la producción de municiones para ametralladoras de avión (Martín *et al.,* 1980: 67 y ss).

En 1936 se dispuso crear la Fábrica Militar (FM) de Munición de Artillería (Río III, Córdoba), pero mientras se realizaba la construcción se abordó la instalación de una Planta Experimental en Santa Fe, que a partir de 1943, se transformó en la FM de Munición de Artillería. Ese mismo año entró en producción la planta de Río III, y al año siguiente la Fábrica de Munición de Armas Portátiles de San Francisco. En 1950 los dos establecimientos de Puerto Borghi fueron renombrados como FM de Cartuchos y FM de Munición de Artillería, y más tarde se fusionaron bajo el nombre de FM San Lorenzo (desde 1961 FM Fray Luis Beltrán).

También en 1936 fue instalada la FM de Pólvora y Explosivos (Villa María) producto de la reestructuración de los Arsenales. La fábrica llegó a producir en los años siguientes nitrocelulosas para fabricación de pólvoras y dinamitas, y también para la elaboración de películas radiográficas y artículos de pinturería, pólvoras para todo tipo de armas y para motores cohetes, explosivos para uso minero, nitroglicerina para la industria farmacéutica, éter para la industria privada, además de impulsar la producción local de materias primas como algodón, alcohol o ácido sulfúrico (Martín *et al.,* 1980: 76 y ss.). Por su parte, la FM de Materiales Pirotécnicos (Pilar) produjo a partir de 1946 bengalas de señalamiento náutico, militar y ferroviario, accesorios de explosivos para minería y explotación petrolífera, y a partir de 1949 la Fábrica Militar José de la Quintana también comenzó a producir explosivos.

Finalmente, la Armada también contó con un Arsenal de Munición de Guerra, más tarde denominado Fábrica Naval de Explosivos

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Azul (FANAZUL), que produjo desde 1944 nitroglicerina, nitrocelulosa y ácido nítrico.

En otra línea de producción, vinculada a la química básica, la DGFM creó en 1944 una sociedad mixta con Atanor S.A. para la elaboración de agua oxigenada, aldehído acético, alcohol, etc. Una nueva planta en Río III produjo soda cáustica, metanol y cloro (Belini, 2007: 71). A partir de 1965 también incorporó la elaboración de insecticidas, quitaesmaltes, limpiavidrios y lustramuebles. La expansión de sus actividades terminó por integrarla al campo petroquímico.

Por su parte, en Río III se instaló en 1948 el "Grupo Químico" que incluía las FM de Amoníaco y Ácidos y la FM de Cinc electrolítico que se unieron a la fábrica de municiones bajo el nombre de FM Río III. Allí se produjo ácido sulfúrico, amoníaco y ácido nítrico. En 1951 comenzó a funcionar la FM de Ácido Sulfúrico de Berisso, integrante del Grupo Minero Industrial del Azufre.

Derivados del petróleo

En 1942 se la DGFM creó la FM de Tolueno Sintético que produjo tolueno, xileno y benceno, además de aguarrás, solventes y alquitrán refinado.

En la década de 1970 DGFM se asoció a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) para crear Petroquímica General Mosconi, destinada a la producción de hidrocarburos aromáticos. Un año después se inició la construcción de Petroquímica Bahía Blanca conjuntamente con YPF y Gas del Estado. Los militares tenían participación del 17% en la planta madre y también participación accionaria en las empresas mixtas integrantes del polo, como Polisur, Monómeros vinílicos o Induclor. En 1973 se estableció Petroquímica Río III en asociación con Atanor e YPF, para la producción de disocianato de tolueno (Odisio, 2010: 234).

La DGFM también participaba en Carboquímica Argentina, una empresa mixta destinada a procesar derivados del alquitrán, naftaleína, brea, benzol y aceite solvay.

Metálicas

Entre las actividades metálicas básicas ferrosas, hay que mencionar el Arsenal Esteban de Luca donde se realizaban desde épocas tempranas

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

tareas de fundición y laminación de acero. En 1926 se creó el Establecimiento Siderúrgico de Andalgalá donde se instaló un alto horno y un horno de cuba que funcionó precariamente unos pocos años. En 1933 se decidió instalar una acería militar para aprovechar el hierro viejo y la disponibilidad de combustible de Comodoro Rivadavia. Cuatro años después fue habilitada la FM de Aceros (Valentín Alsina), con dos hornos Siemens Martin y un tren de laminación. Incorporada a la DGFM se realizaron sucesivas ampliaciones para la producción de aceros especiales. La producción de la fábrica llegó a abarcar planchuelas de acero sílico-manganeso para elásticos, aceros redondos, chapas y chapones y aceros trefilados. En 1968 se firmó un convenio con una empresa alemana para constituir una sociedad mixta que pasó a llamarse Aceros Ohler S.A. La empresa sumó un nuevo horno Siemens Martin y otras maquinarias alcanzando un volumen de producción de 60 mil toneladas al año.

En 1943 la DGFM creó Altos Hornos Zapla (AHZ), una planta de arrabio que llegó a tener cuatro altos hornos y una producción de 165 mil toneladas. También incorporó una acería y un tren de laminación. Un año después se dispuso la creación de una Segunda Unidad Siderúrgica, luego transformada por ley en sociedad mixta, Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA). La empresa fue programada para producir 3 millones de toneladas de acero y productos semiterminados: barras, planchas, hojalata, perfiles, chapas, etc. En sus comienzos, la planta contaba con el puerto de Punta Argerich (sobre el río Paraná), la planta de coque y subproductos, un alto horno, la acería con seis hornos Siemens Martin, el tren de laminado y una usina termoeléctrica. Complementaba prácticamente todo el ciclo de la producción siderúrgica y fue desde los años de 1960, cuando comenzó su producción, la empresa industrial más grande de la Argentina.[6] Finalmente, en 1974 se creó SIDINSA SA con el propósito de construir una mega planta integrada siderúrgica, pero no alcanzó a realizarse.

Dentro de las metálicas básicas no ferrosas podemos mencionar la instalación en forma experimental de una laminadora de cobre en el Arsenal San Lorenzo en los años de 1920 y el temprano experimento del Establecimiento Siderúrgico de Andalgalá que llegó a fundir mineral de cobre. A fines de 1944 la DGFM celebró un contrato con Industria Metalúrgica Argentina (IMETA) y luego adquirió sus instalaciones. Con

[6] Véase sobre los emprendimientos siderúrgicos Villanueva, 2008.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ellas conformó la FM de Derivados del Plomo cuyo propósito era fabricar cobre electrolítico y óxidos de plomo, principalmente. El organismo también buscó integrar su producción: adquirió la antigua Sociedad Electrometalúrgica Argentina, de capitales alemanes, que producía laminados de cobre y cables. La empresa fue transformada en Fábrica de Vainas y Conductores Eléctricos (ECA) y abastecía además de las necesidades militares a varias empresas privadas (Rougier, 2013: 283).

También a mediados de los años cuarenta la DGFM instaló una fábrica para producir cinc electrolítico, en el predio de la FM de Río III, y se impulsaron varios proyectos que tuvieron poco éxito, tal los casos de la Sociedad Mixta Elaboración del Cromo y sus Derivados, y la incorporación de la Sociedad Anónima Berilo Argentina y de Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentinas, para la producción de berilio y elaborados de aluminio respectivamente.

En 1966 la Fuerza Aérea creó la Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos, como órgano asesor y ejecutivo de la política aeronáutica en lo referente a la industria del aluminio, magnesio, titanio y cerámicas especiales. Entre los objetivos de la nueva comisión se destacaba el desarrollo de plantas, la elaboración de acciones de fomento destinadas a despertar el interés privado en las industrias de obtención de metales livianos, y la planificación, conjuntamente con los entes nacionales, de las reservas de energía eléctrica necesarias para el desarrollo de esas industrias. El organismo elaboró el proyecto (que incluyó la construcción de una central hidroeléctrica y un puerto) que finalmente fue adjudicado a una empresa privada, Aluar S.A. (aunque los militares se reservaron participación en el directorio) (Rougier, 2011: cap. 6).

Maquinaria y material de transporte

El Arsenal San Lorenzo inició en 1918 la producción de bujes para carros y en el Arsenal Esteban de Luca se fabricaban cañones, fusiles, carabinas, pistolas, máquinas de punzonar y balancines, entre otras piezas mecánicas en la década de 1920. En 1933 se formó la FM de Armas Portátiles que finalmente comenzó a producir años más tarde con el nombre de FM de Armas Portátiles Domingo Matheu (Martín *et al.,* 1980: 133). Las diversas líneas de producción incluían carabinas, pistolas, ametralladoras y rifles de carga automática. Luego, con licencia belga produjo fusiles

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

automáticos livianos y pesados, y lanzagases. En 1965 inició la producción de armas portátiles para uso civil con licencia Beretta.

En 1927 se creó la FM de Aviones (Córdoba), dependiente de la Dirección General de Aeronáutica. La fábrica militar produjo inicialmente los aviones "Avro Gosport", de escuela, realizados con licencia británica por operarios especializados que procedían de los talleres de reparaciones del Pabellón de Ensayos del Servicio Aeronáutico del Ejército (El Palomar) y varios prototipos diseñados por ingenieros argentinos. En 1938 produjo varios aparatos bajo licencia francesa (Dewoitine), alemana (Focke Wulf) y estadounidense (Curtiss Hawk). En 1945 la planta pasó a depender de la recientemente creada Fuerza Aérea Argentina, y se la renombró Instituto Aeronáutico. Por ese entonces el establecimiento producía motores, aviones de caza y de escuela y planeadores. Algunos de los aviones, como el IAeDL22 estaban construidos totalmente en el país, incluso el motor. Durante el peronismo la planta abordó la producción de aviones a reacción (Pulqui), de los que se hicieron algunos prototipos.[7]

En 1952 la FM de Aviones pasó a depender directamente del Ministerio de Aeronáutica como Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), que se abocó además de la producción de aviones a la de tractores, motocicletas y diversos tipos de automotores y utilitarios, que requerían insumos de numerosas empresas privadas. Algunas de las plantas serían luego concedidas a empresas extranjeras, como Kaiser o Fiat, participando IAME en el capital de las nuevas sociedades. A la caída del peronismo en 1955 se creó la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas, que continuó con la producción de aeronaves y material aeronáutico en forma separada de IAME (Raccanello, 2013: 190 y ss).[8]

En 1941 se creó la FM de Equipos, sobre la base de los talleres que habían pertenecido al Arsenal Esteban de Luca, que se fusionó con la FM de Comunicaciones, renombrada FM de Equipos, Herramientas y Comunicaciones (se estableció en San Martín en 1947). Más tarde se le denominó FM General San Martín, como un complejo industrial mecánico y electrónico. Sus líneas de producción de maquinarias abarcaron el carrozado y reparación de coches de ferrocarriles subterráneos, tranvías y vagones, coches de ferrocarril, casillas desarmables (para Vialidad Na-

[7] Sobre el desarrollo del Pulqui, véase Artopoulos, 2012.
[8] Sobre IAME también pueden consultarse Angueira, María y Tonini, 1986, y Picabea, 2012.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

cional), vehículos blindados, etc. Se orientó a la producción civil dado que la capacidad de producción era mayor a la demanda del sector militar. A mediados de la década de 1970 se creó la empresa Tanque Argentino Mediano S.A., para producir en la FM San Martín un tanque mediano; la FM Río III, SOMIZA, AHZ, la FM de Materiales Pirotécnicos y la industria privada aportaban los insumos (Martín *et al.,* 1980: 148; Scenna, 1980: 308-313).

Otras actividades metalmecánicas incluyeron la producción de materiales de artillería (morteros) y luego cañones en la FM de Río III desde 1943. Más tarde, por pedido de YPF, esta planta elaboró camisas para bombas de inyección, válvulas y repuestos para exploración y explotación petrolífera; para Gas del Estado produjo válvulas y garrafas. Por su parte, la FM San Francisco produjo discos de arado y la FM Fray Luis Beltrán, rastras, cadenas, cuchillas para motoniveladoras y otros implementos para el agro y maquinaria vial. Por su parte, Forja Argentina S.A. elaboraba material rodante ferroviario.

También la armada desarrolló la producción de maquinarias. En 1879 se fundaron los Talleres Navales de la Marina, renombrado más tarde Arsenal Naval de Buenos Aires, para el mantenimiento de los buques de la Armada. En 1971 la planta se transformó en sociedad anónima con el nombre Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR), al que poco después se incorporaron los Talleres de Reparaciones Navales, otro importante astillero propiedad del Estado. En 1976, con el propósito de iniciar el Plan de Reequipamiento Naval se creó EDESA, integrada por la Armada con la mayoría del capital y TANDANOR. Esta empresa se abocó al desarrollo de misiles, minas, etc. A fines del periodo que analizamos se crearon Tecnología Aeroespacial S.A e Integradora Aeroespacial S.A. para desarrollar misiles aeroespaciales.

Otro emprendimiento del Ministerio de Marina fue Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE), en 1953; una sociedad anónima con mayoría estatal creada sobre la base del Astillero Río Santiago y FANAZUL. Esta empresa desarrolló la producción de cruceros, portaviones, portahelicópteros, fragatas, submarinos y buques mercantes de carga y de pasajeros. Sus líneas de producción también abarcaron motores diésel, grúas, boogies, equipos de bombeo de petróleo y material de tracción ferroviario (véase Barragán, 2013). Finalmente, también por iniciativa de la Armada, se fundó en 1977 una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, cuyo accionista principal fue el Ministerio de Defensa de la Nación y el accionista minoritario la alemana Thyssen,

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

que dio lugar a la creación del Astillero Ministro Manuel Domecq García. Inició sus actividades en 1982 con la construcción de cuatro submarinos.

Maquinaria eléctrica

En la década de 1920 el Arsenal Esteban de Luca había construido una turbina para usina eléctrica. A partir de 1936, la FM de Comunicaciones se abocó a un plan intensivo de producción de carros de comunicaciones, carros de destelladores, camiones de comunicaciones telefónicas de aviación, radioestaciones y transmisores experimentales. Como continuación de estas líneas de producción, en el complejo San Martín, se llegó a producir una gran variedad de artículos de uso militar y civil como televisores, anteojos, binoculares, brújulas, chalecos protectores, herraduras, cascos de acero, receptores de radio (en convenio con Philips), cajas de baterías, transmisores portátiles, sintonizadores de antena, teléfonos públicos, barreras automáticas y elementos de señalización ferroviaria.

Otras dependencias también fabricaban distintos equipos en este rubro, como por ejemplo, la FM San Francisco que desarrolló la producción de motores eléctricos o AFNE que producía centrales termoenergéticas, turbinas y componentes nucleares.

Otras actividades productivas

Conjuntamente con estas actividades consideradas fundamentales, los militares también llevaron adelante producciones menores en la rama textil o del cuero, principalmente a través de los Arsenales donde se producían diversos objetos para uso militar. También se produjeron tejas y barro para alfarería.

Dado que las ideas que motivaron la intervención de los militares en la economía estaban vinculadas a la autarquía industrial, las actividades primarias vinculadas al agro eran de muy menor importancia entre las que se desarrollaron. No obstante, hubo algunas iniciativas tendientes a proveer materias primas para otros emprendimientos. Por ejemplo, al quedar paralizado un proyecto minero y siderúrgico en Andalgalá se construyeron en esos terrenos acequias y se los forestó con álamos, sauces, tipas y nogales. También se realizaron allí siembras de maíz y planta-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ciones de algodón, pita, sisal y henequén. En estos establecimientos se obtenía leña para su procesamiento y elaboración de carbón vegetal y se extraía tanino, y también funcionaban aserraderos que producían varillas para postes y alambrado, rollizos para la industria maderera, durmientes para ferrocarril, postes para minas, etcétera.

Infraestructura y servicios

Infraestructura e ingeniería

Dentro de los servicios puede mencionarse el Instituto Geográfico Militar (IGM), creado en 1904 sobre la base del Real Cuerpo de Ingenieros Militares y las diversas comisiones topogeográficas del siglo XIX. Este instituto se dedicó al relevamiento topográfico, participando en proyectos de numerosas obras públicas y privadas. Específicamente realizó estudios económicos de las zonas de influencia y caminos de obras hidroeléctricas o hidráulicas, saneamiento de áreas territoriales, tendido de líneas de comunicación y de energía, construcción de acueductos, oleoductos y gasoductos. También realizó estudios y determinación de las áreas de riqueza potencial, evaluaciones geológicas, hidrológicas y fotogeográficas, etc. Finalmente, el IGM aportó información para proyectos industriales, de colonización, turismo, radicación de migraciones y centros de población. Como ejemplo, pueden destacarse sus estudios vinculados a la construcción de la represa Salto Grande y su participación en los relevamientos mineros del Plan Cordillerano (véase IGM, s/f, t. 2).

En el área de construcciones, la Dirección General de Ingenieros (DGI) creó en 1916 un Área Arquitectónica Militar desligada del mando de tropas y con incumbencia en todas las construcciones militares para servicios de las tropas y la defensa nacional. Esta área tuvo a su cargo el estudio y realización de construcciones especiales, depósitos, fortificaciones, puentes, caminos y ferrocarriles de campañas, y la captación y purificación de aguas superficiales y subterráneas, entre otras muchas tareas. Además de la construcción de dependencias castrenses como cuarteles y otras, la DGI edificó barrios para suboficiales en zonas aisladas que se fueron constituyendo en focos de desarrollo regional.

Hacia los años de 1960, los ingenieros militares tuvieron a su cargo el desarrollo de un Plan de Acción Cívica que involucraba el empleo del personal y medios militares en proyectos que contribuyesen al desarrollo

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

social. A fines de esa década tuvo lugar la sanción de una ley que disponía la "Contribución del Ejército al Desarrollo Nacional" (ley 17.633/1968) por la que se autorizaba al Comando de Ingenieros a llevar adelante su acción no sólo frente a emergencias económicas sino también para posibilitar la "promoción de zonas poco desarrolladas o inhóspitas, donde la actividad privada no existe o es insuficiente, permitiendo la concurrencia de mano de obra especializada en esos lugares". De este modo, podía participar en la ejecución de programas especiales "cuando la concreción de los mismos por su carácter prioritario de elevado interés nacional imponga ajustarse a un presupuesto limitado o por su complejidad de ejecución demanda una coordinación que escape al sector privado" (Martín *et al.*, 1980: 44).

Como parte de estos planes y disposiciones, entre 1942 y 1974 las obras realizadas por el Comando de Ingenieros se contabilizaban por miles: infraestructura para viviendas del Plan Nación de Erradicación de villas de emergencia (plateas de fundición, redes eléctricas cloacales y de agua, caminos interiores, etc.), construcción de cientos de viviendas y kilómetros de caminos, puentes carreteros de hormigón armado, metálicos y de madera, pistas de aterrizaje, muelles de embarque, terraplenes, alcantarillas, etc. También los ingenieros militares instalaron vías de trenes en varias provincias, construyeron caminos cordilleranos, usinas eléctricas (que proveyeron energía y agua a poblaciones cercanas a los cuarteles), hospitales públicos, etc. Por su parte la Armada tenía una empresa de construcciones de vivienda (COVIARA), y la Aeronáutica participó decididamente en proyectos hidroeléctricos como el de Futaleufú, que abastecía a la planta de aluminio y a ciudades patagónicas.

Enseñanza e investigación científica

Los militares cumplieron un papel significativo en el desarrollo de la técnica y la investigación científica. Sobre la base de anteriores instituciones, en 1886 se creó la Escuela de Ingenieros Militares, ligada inicialmente a la Universidad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX se crearon varias escuelas más (de Armeros Militares y de Aplicación de Artillería e Ingenieros); con todo, el hito más importante en esta trayectoria fue la creación de la Escuela Superior Técnica en 1930. Esta institución tenía el propósito de desarrollar estudios y trabajos de índole técnica

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

para su aplicación a la industria, y coadyuvar a resolver "progresiva y racionalmente" los problemas relativos a la defensa nacional "con independencia del extranjero en todo lo que sea posible" (Martín *et al.*, 1980: 20). La idea era contar con oficiales especializados en distintas ramas con el fin de obtener el mejor rendimiento de los materiales de guerra. Las especializaciones incluían los armamentos autopropulsados, armamentos convencionales, comunicaciones, construcciones, química, servicio geográfico, automotores y aerotécnica. Esta institución desarrollaba programas de investigación básica y aplicada en sus laboratorios, que a partir de 1960 fueron abiertos para programas conjuntos con reparticiones públicas y entidades privadas.

En 1948 fue creado dentro de la DGFM el Departamento Técnico con aplicación a las actividades industriales, y más tarde el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), con presupuesto del Ministerio de Economía y recursos de las Fuerzas Armadas, por contrato de acuerdo a los proyectos. El Instituto contaba con una dirección en Investigación, otra en Desarrollo Exploratorio y otra de Proyectos, además de un Banco de Ensayo para Motores Cohetes y una Planta Piloto de Pólvoras Bibásicas en Córdoba. Sus proyectos, desarrollados muchas veces en forma coordinada con entidades públicas de investigación, incluyeron el Rayo Láser, la corrosión biotoxicológica, los proyectiles autopropulsados, pilas para marcapasos, etc. CITEFA también convocó a la industria privada para abordar la producción en serie de circuitos híbridos e integrados (Martín *et al.*, 1980: 57-9). Finalmente, existió un Programa de Investigación y Desarrollo de Complejos Petroquímicos, con sede en Bahía Blanca.

Conclusiones

Hemos realizado un simple relevamiento, un primer mapa, de las principales actividades económicas desarrolladas por los militares en la Argentina entre 1940 y 1980. Del estudio se desprende la enorme diversificación de actividades que no sólo abarcaron las industrias vinculadas a la "defensa nacional" sino que se expandieron a otras donde la industria privada actuaba o podía actuar. En efecto, además de hacer frente a las necesidades de la defensa, las fábricas militares abordaron la producción para el consumo particular, una actividad que sólo podía admitirse "en momentos excepcionales" o con fines de "movilización".

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Distintas formas jurídicas fueron utilizadas para el logro de esos objetivos (empresas bajo control directo de reparticiones militares, sociedades mixtas, sociedades anónimas con participación estatal, etc.), las que revelan el tipo de vínculos y objetivos que se plantearon para el acoplamiento con las actividades privadas y públicas.

Los militares impulsaron la industria metalúrgica, mecánica, siderúrgica, de maquinarias, química, aeronáutica, etc., en muchos casos cumpliendo una función motora, dando origen a actividades que no existían. A través de sus dependencias o en articulación con capitales privados cubrieron sus propias demandas, la de empresas estatales y la de empresas privadas.

Las fuerzas armadas, por su actividad económica e industrial desarrollaron un amplio cuerpo profesional ligado a la estructura empresaria estatal, adoptando y perfilando los patrones generales de la burguesía local (Testa, 1975: 11). Funcionarios militares controlaban grandes empresas que, como SOMISA, eran clave para el despliegue industrial del país. Cabe destacar la presencia cardinal que tuvieron los ingenieros y profesionales militares en el origen o accionar de reparticiones y empresas públicas como YPF, YCF, Gas del Estado, Encotel, Entel, Hidronor, Comisión Nacional de Energía Atómica, etc., en instituciones destacadas como el Instituto Argentino de Siderurgia, el Instituto Petroquímico Argentino, y en los múltiples organismos vinculados a la planificación y el desarrollo, tanto en el ámbito provincial como nacional (Secretarías, Comisiones Asesoras, Consejo Nacional de Desarrollo, Consejo Federal de Inversiones, etc.). Finalmente, la presencia de militares se extendió también al ámbito de empresas públicas como interventores y directores, y a aquellas empresas jurídicamente privadas donde el Estado participaba mayoritaria o minoritariamente, como por ejemplo IKA, Atanor, SIAM o La Cantábrica. Más aún, estos verdaderos "empresarios de uniforme", se instalaron en los directorios de empresas privadas muchas veces convocados por los propios propietarios como una forma de mejorar sus canales y posibilidades de acción frente al poder público, fuera o no un gobierno militar. Muchos de ellos además, iniciarían una actividad empresarial independiente, y en ocasiones, incluso abandonando su actividad militar, aunque no sus contactos profesionales.

En este sentido nos encontramos ante la existencia de un "complejo estatal privado" que resultó clave para definir el patrón de acumulación en los años de posguerra, centrado en el avance de la sustitución de importaciones y en la descentralización regional de la producción. Las

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

especulaciones que pueden explicar ese derrotero son variadas pero suponen ubicar en primer lugar objetivos de defensa nacional, que en condiciones de severas restricciones externas (como fue el caso de la segunda guerra mundial) implicó avanzar en numerosas actividades con propósitos de autoabastecimiento. También las restricciones derivadas de la insuficiencia recurrente de divisas, a partir de 1949, alentó este tipo de búsquedas por parte del sector militar, al igual que lo hicieron los hacederos de política económica con el fin de integrar más el sector industrial y depender menos del exterior en numerosos rubros. El escaso interés de la industria privada en promoverlos fue señalado recurrentemente a la hora de justificar esa intervención.

Una vez desarrollados estos emprendimientos, como sucede con la intervención estatal en otros ámbitos, las posibilidades de retraerse eran limitadas por el peso burocrático adquirido, entre otras razones. Además, la lógica política, donde la presencia de los militares era decisiva, terminó por consolidar esos espacios de poder. Con todo, ese derrotero industrial, justificado con hipótesis fuertes de conflicto o simplemente por el hecho de que los militares tenían el control del Estado, también necesitaba del concurso decisivo de la dirigencia industrial y del sistema político; finalmente su carencia puso límites precisos a la expansión de las actividades industriales militares y terminó por desmantelar el complejo a partir del retorno de la democracia y el retiro del Estado en las actividades económicas y la desindustrialización que primó a partir de fines de la década de 1980.

Referencias

Angueira, M. y E. Tirre. 1995. *Las fábricas militares y la industria argentina en el periodo de entreguerras*. Buenos Aires: CEAL.

Angueira, M. y A. Tonini. 1986. *Capitalismo de estado (1927-1956)*. Buenos Aires: CEAL.

Artopoulos, A. 2012. *Tecnología e innovación en países emergentes. La aventura del Pulqui II*. San Isidro: Lenguaje Claro.

Barragán, I. 2013. "Políticas empresariales y conflictividad obrera. El caso de un astillero estatal. Astillero Río Santiago (1973-1976)". Rosario. *Anuario de la Escuela de Historia*, núm. 25.

Belini, C. 2007. "La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra". En M. Rougier (dir.),

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 47-82.

Catalano, L. 1943. "Posibilidades de la minería y la metalurgia en la Argentina", *Industria Minera*. Buenos Aires, julio 24.

Comín, F. y D. Díaz Fuentes. 2004. *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Madrid: Síntesis.

DGFM. 1943. *Memoria 1941-1942.* Buenos Aires: DGFM.

_____. 1949. *Memoria anual 1948*. Buenos Aires: DGFM.

Instituto Geográfico Militar. s/f. *Historia del Arma de Ingenieros del Ejército Argentino*, 2 t. Buenos Aires: IGM.

Martín, M. *et al*. 1980. *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*. Buenos Aires: Fabricaciones Militares.

Odisio, J. 2010. "El Complejo Petroquímico de Ensenada: la última apuesta del Estado empresario argentino". En Rougier, Marcelo (dir.), *Estudios sobre la industria argentina 2*. San Isidro: Lenguaje Claro.

Panaia, M. y R. Lesser. 1973. *Estudios sobre el origen del peronismo 2*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Picabea, F. 2012. *Apogeo, inercia y caída del proyecto metalmecánico tecnonacionalista. El caso de IAME, 1952-1980*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Raccanello, M. 2013. "Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado y la lógica de la política económica peronista". *América Latina en la Historia Económica*, vol. 20, núm. 2, mayo-agosto.

Rougier, M. 2011. *Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar*. Bernal: UNQui.

_____. 2013. "Militares e industria. Las alternativas de la producción minero-metalúrgica en la Argentina". En M. Rougier, *Estudios sobre la industria argentina 3*, San Isidro: Lenguaje Claro.

Rouquié, A. 1982. *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé.

Savio, M. 1933. *Movilización industrial*. Buenos Aires: Ejército Argentino.

Scenna, M. 1980. *Los militares*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

Schvarzer, J. 1979. "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina". *Economía de América Latina*. México, núm. 3.

Testa, V. 1975. *Aspectos económicos de la coyuntura actual (1973-1975)*. Buenos Aires. Cuadernos de CICSO, 5.

Villanueva, R. 2008. *Historia de la siderurgia argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

La renacionalización de yacimientos petrolíferos fiscales en Argentina: desafíos para el desarrollo económico

△

Esteban Serrani

Introducción

Si bien es conocido el descenso sostenido de la producción que el sector de hidrocarburos ha experimentado en los últimos años, y que ha desembocado en la expropiación del 51% de las acciones de Repsol-Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) por parte del Estado argentino, varias son las preguntas que emergen de este reciente proceso que sirven de guía a este trabajo. Éstas buscan aportar evidencia adicional que permita no sólo entender más cabalmente el proceso histórico que llevó a la expropiación de YPF en 2012, sino también esgrimir algunos desafíos que este mercado debe afrontar para recuperar el autoabastecimiento energético.

En primer lugar, ¿qué explica el descenso de la producción de los últimos años? En segundo ¿en qué ha cambiado la intervención económica estatal en la última década respecto a la década neoliberal de 1990?, y sobre todo, ¿en qué se ha transformado desde la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, sancionada en mayo de 2012? En tercer lugar, en una industria cuyos resultados sólo pueden ser mensurados objetivamente en el comportamiento de los principales indicadores en el largo plazo, ¿cómo se puede evaluar, a tan pocos meses, si ha habido cambios en las estrategias para alcanzar el autoabastecimiento de la YPF nacional respecto a lo desarrollado por la misma empresa mientras estuvo bajo control del grupo español Repsol? Y, finalmente, habiendo expropiado el 51% de la principal empresa del mercado local, ¿es posible que por sí sola logre revertir los problemas estructurales del sector?

En efecto, se revisará sucintamente el derrotero de YPF, desde la privatización hasta su renacionalización, para aportar hipótesis interpretativas que permiten comprender cómo la empresa que se había presentado como parte sustantiva del problema del estancamiento de la producción en los años de 1980, volvió a estar en dominio estatal a tan sólo veinte años de su privatización. Finalmente, se presentarán aportes

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

a modo de balance preliminar de la gestión pública de la empresa, y al mismo tiempo, se postularán algunos cardinales desafíos que se le presentan a la intervención económica estatal como obstáculos estructurales para habilitar un proceso virtuoso de desarrollo económico.

Historia y transformaciones recientes

En 1922, bajo una mirada estratégica de los recursos naturales, el Estado nacional fundó la primera petrolera estatal del continente, YPF. Desde sus orígenes estuvo integrada verticalmente para competir con el oligopolio de empresas privadas extranjeras que tenían el control del sector. El resguardo y la dirección estatal sobre el sector de hidrocarburos por intermedio de YPF se fue profundizando a medida que se consolidaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), régimen que exigía un permanente abastecimiento energético a bajo costo. A pesar de los múltiples gobiernos con diferentes posturas políticas que se sucedieron, de la inestabilidad política en virtud de los seis golpes de Estados sufridos entre 1930 y 1976 y de los vertiginosos cambios en la orientación de las políticas estatales energéticas y de la conducción de la empresa, en todo el periodo ISI YPF fue considerada una empresa pública estratégica para apalancar el crecimiento acelerado de la economía y el desarrollo industrial.

Fue con la irrupción de la última dictadura cívico-militar (1976-1983) que se iniciaron las reformas promercado. En ese interregno, se dio origen al proceso de privatización periférica de algunas actividades centrales de la petrolera estatal, generando una intensa red de empresas con escasa experiencia petrolera que se volvieron contratistas de YPF; se habilitó tanto una política de precios desfavorable a la petrolera estatal como su utilización para tomar fondos en el exterior y realizar colocaciones financieras en el mercado interno, que la dejaron en una crítica situación financiera al regreso de la democracia, en 1983.

Pero no fue hasta la llegada del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) que se llevaron a cabo íntegramente las políticas de reforma estructural neoliberal del sector. Por un lado, se privatizó la empresa pública, YPF, en un proceso que se inició en 1992 y finalizó en 1999, cuando la española Repsol compró la totalidad de las acciones. Asimismo, se transfirieron una gran cantidad de activos de YPF a los anteriores contratistas, ahora en términos de concesión y sin mandatos

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

claros en términos de exploración e inversión, la cual quedó ligada a la decisión que cada empresa tomara. Por otro lado, se desregularon completamente los mecanismos de fijación de precios, de producción, refinación y comercialización, perdiendo el Estado el control sobre las inversiones necesarias para la reposición de las reservas en el largo plazo. Finalmente, se habilitó una completa apertura comercial, habilitando las exportaciones e importaciones de hidrocarburos sin seguimiento estatal y completamente desacopladas del ritmo de satisfacción de la demanda necesaria del mercado local. Además, se quitaron todos los aranceles sobre la industria, los derechos de exportación y se habilitó la libre disponibilidad de las divisas obtenidas por las exportaciones, pudiendo liquidar hasta el 70% de las mismas en bancos del exterior.

Luego de la crisis institucional y de la salida de convertibilidad cambiaria[1] que rigió desde 1991 hasta inicio de 2002, en enero de ese año se produjo una devaluación cambiaria del 300%, que provocó una afanosa alteración de los precios internos y un reacomodamiento asimétrico en perjuicio de los trabajadores de los costos y beneficios de la drástica medida.

Sin lugar a dudas, el nuevo contexto de profunda crisis tanto económica como político-institucional, fundó una transformación en la forma típica de intervención estatal en la economía, propia del periodo neoliberal anterior. El sector de los hidrocarburos no fue la excepción. De esta manera, se sucedió una serie de políticas y regulaciones que: a) contuvieron, en el mediano plazo, el incremento de los precios internos (desacoplándolos del ritmo de crecimiento del precio internacional y de los efectos distorsivos de la devaluación interna); b) capturaron parte de la renta extraordinaria que las empresas obtuvieron vía exportaciones por el incremento del precio internacional.

Así, en 2002 el gobierno argentino impuso retenciones a las exportaciones de crudo con una tasa del 20%, que fue aumentada al 25% en mayo de 2004. En agosto de ese año, las alícuotas de las retenciones correspondientes al crudo fueron fijadas entre 25% y 45% dependiendo de los valores del precio internacional del West Texas Intermediate (WTI). En noviembre de 2007, se instauró un nuevo régimen con varias

[1] Ley Nº 23.928, que declaró la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense a partir del 1 de abril de 1991, a una relación de diez mil australes por cada dólar; y habilitó al Banco Central de la República Argentina a vender las divisas que le sean requeridas para operaciones de conversión a la relación anteriormente descrita.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

fórmulas, pero el precio máximo a recibir por barril importado sería de (dólares americanos) USD 42/bbl cuando el WTI superaba los USD 60.9/bbl.[2]

Las exportaciones de gas natural también fueron alcanzadas por retenciones: en mayo de 2004 fueron del 20%; en julio de 2006 fue elevada a 45% (estableciendo como base para su aplicación el precio fijado por el Convenio marco entre Argentina y Bolivia para 2006-2026, de alrededor de 6/millón de dólares de BTU); en 2008 elevó las alícuotas de retención aplicable al gas natural del 45% al 100%, estableciendo como base para su aplicación un mayor precio en cualquier contrato de importación de gas natural.[3]

Asimismo, el gobierno lanzó propuestas de acuerdos de precios con productoras de hidrocarburos desde 2003 en adelante, con el fin de contenerlos. En esta línea, en 2008 lanzó los programas Gas Plus, Petróleo Plus y Refino Plus, buscando incrementar la extracción de hidrocarburos y cuidando la reposición de reservas, al mismo tiempo de incrementar la capacidad del parque refinador nacional, que había llegado al tope en 2007-2008.[4]

En efecto, la intervención estatal durante el kirchnerismo dirigió sus políticas a contener los precios internos (vector de competitividad del resto de los sectores productivos y de los servicios públicos) y a captar parte de la renta extraordinaria vis retenciones al comercio exterior. Sin embargo, no fue hasta 2012 que el gobierno alteró sustantivamente el entramado jurídico neoliberal, herencia del menemismo de la década anterior, en un contexto de sostenido descenso de la producción de hidrocarburos por parte del conjunto de empresas privadas, de crisis de la balanza comercial energética y de un incremento sustantivo de las importaciones energéticas para cubrir la pujante demanda interna.

Dos preguntas emergen de este contexto: a) ¿Qué explica la aceleración del descenso de la producción en los años anteriores a la expropiación de YPF en mayo de 2012?; b) ¿Cuáles fueron las principales consecuencias que produjo sobre el sector la recuperación estatal del control de la petrolera YPF?

[2] Resolución Nº 394/2007. Para un desarrollo detallado del esquema de retenciones a las exportaciones, consultar Serrani, 2013.

[3] Resolución Nº 127/2008. Para un análisis pormenorizado de estos programas, véase Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012.

[4] Segmento que en las últimas cuatro décadas mantuvo estable su capacidad de refinación en virtud de la escasa inversión en ampliación de la capacidad instalada, al igual que la falta de construcción de nuevas refinerías (Sabbatella y Serrani, 2011).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Factores explicativos de la expropiación de YPF: la aceleración del descenso del gas natural

En los últimos años, en Argentina se ha producido una relevante suma de estudios académicos que buscaron explicar las causas del deterioro de la producción local de hidrocarburos, la pérdida del autoabastecimiento energético y el origen de la expropiación de YPF.[5] Si bien este trabajo asume la tesis explicativa de que el deterioro del sector se explica por la sobrexplotación de los recursos conocidos, la subexploración producto de la escasa inversión de riesgo y un aprovechamiento de vínculos privilegiados con el Estado para sostener la maximización de los beneficios por parte de las empresas que configuraron el "oligopolio petrolero" (Barrera, 2012; Kozulj, 2002 y 2012; Mansilla y Perrone, 2010; Recalde, 2012; Sabbatella, 2012; Serrani y Castellani, 2010; Serrani, 2012), es preciso aportar nuevos elementos explicativos que permitan comprender con mayor precisión el derrotero del mercado hidrocarburífero nacional.

En este sentido, el caso del acelerado decaimiento de la producción de gas natural es particularmente crítico, dado que en 2011 representaba el 50% de la producción primaria de energía según el Balance Energético Nacional, publicado anualmente por la Secretaría de Energía.

A lo largo de la última década, el ritmo de extracción de gas natural registra un persistente descenso, que se aceleró considerablemente desde el año 2008. Entre ese año y 2013 la producción de gas natural se redujo en 6 mil millones de m^3, lo que equivale a una tasa de caída de la producción de -3.5% anual acumulativo promedio. La contracara de este proceso de aguda caída de los niveles de extracción fue el incremento de las importaciones de gas natural proveniente de Bolivia y en forma de Gas Natural Licuado (GNL), que pasó de explicar el 2.7% de la oferta

[5] Este conjunto de trabajos ha puesto énfasis en diferentes aspectos de la cuestión. Por un lado, hay trabajos que han explicado el declive de producción energética por las malas políticas implementadas por los diferentes gobiernos kirchneristas, que han inhibido el normal desarrollo del sector (Gadano, 2012; Montamat, 2005; Fanelli, 2012; las publicaciones de los ocho exsecretarios de Energía (http://www.exsecretarios.com.ar); por otro lado, como producto de las estrategias de negocios del oligopolio de empresas privadas, nacido de las reformas neoliberales de los noventa (Sabbatella, 2012; Mansilla y Perrone, 2010; Sabbatella y Serrani, 2011); por la subexploración y la sobrexplotación de los recursos naturales descubiertos, en gran medida, por las inversiones de la YPF mientras era estatal (Barrera, 2012; Kozulj 2002 y 2012: Kozulj y Bravo, 1993); y, finalmente, por la constitución de un conjunto de vínculos privilegiados con el Estado, que habilitó a las empresas la persecución y obtención de cuasirrentas de privilegio (Serrani, 2012 y 2013; Serrani y Castellani, 2010).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

interna en 2008 a más del 25% en el año 2013. Asimismo, en esos años aumentaron fuertemente las importaciones de combustibles líquidos sustitutos de gas natural para la generación térmica. Como resultado, la balanza comercial energética se volvió fuertemente deficitaria, pasando de un superávit de 6 mil mdd en 2006 (su punto máximo) a un resultado negativo de -6500 mdd en 2013, debido a que las importaciones de energía se quintuplicaron en ese lapso.

¿Qué explica entonces la mengua del gas natural?

Al analizar el comportamiento de las cinco principales áreas de producción gasífera, que representan 50% del total país en 2014, éstas muestran un descenso acumulado en los últimos cinco años de -10% *vis a vis* -18% del "resto" de las áreas gasíferas del país. Es decir, que el "resto" de las áreas ("el otro" 50%) tuvieron un descenso mayor de 80% respecto a las 5 áreas más importantes del país (cuadro 1). En principio, esta situación permite afirmar que el descenso de producción de gas natural del país se explica más por la caída de las *áreas marginales* ("resto de las áreas") que por una sobrexplotación de las de mayor producción.

Es decir, en los años inmediatamente anteriores a la expropiación de YPF, más que sobrexplotación de la capacidad instalada, como había ocurrido desde las reformas neoliberales en adelante, lo que se evidencia es un nuevo comportamiento empresario en busca de maximizar sus beneficios de corto plazo. Estas nuevas estrategias desarrolladas por el oligopolio de empresas privadas estuvieron concentradas en el abandonando de las áreas de menor producción, buscando achicar la extensión de su logística en el territorio, para volcarse a las áreas de mayor producción. Este comportamiento se vuelve evidente en el caso de las seis empresas de mayor producción, que representan 80% del total en el país.

Entre 2009 y el primer trimestre de 2014, Pan American Energy redujo su producción en su área principal en 0.5 millones de m^3/d (que representa 63% de tu producción total) mientras que en el resto de sus áreas perdió producción por 4.1 millones de m^3/d, lo cual implica una tasa de descenso anual acumulativa de -5 por ciento en su área principal, y una de -58% en el resto de sus áreas (gráfica 2).

Algo similar sucede con el tercer productor del país, Total Austral: en su área principal (56% del total de su producción) aumentó la producción en 6.2 millones de m^3/d (44% anual acumulativo) y en el resto de las áreas cayó 0.8 millón de m^3/d (-42 anual acumulativo) (gráfica 3).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Cuadro 1. Producción de gas natural en Argentina, por principales áreas y total país. Argentina. En millones de metros cúbicos día y evolución anual (Año Base 2009 = 0%)

Área	Empresa Operadora	Producción de gas en millones de m^3/d						Evolución de la producción de gas natural. Año base 2009				
		2009	2010	2011	2012	2013	3 meses de 2014	2010	2011	2012	2013	3 meses de 2014
Aguada Pichana	Total Austral	11.15	10.96	10.31	9.75	8.34	7.55	-2%	-8%	-13%	-25%	-32%
Anticlinal-Cerro Dragón	PAE	8.46	8.47	8.57	8.43	8.07	8.04	0%	1%	0%	-5%	-5%
Cuenca Marina Austral	Total Austral	12.22	14.89	17.26	18.01	18.05	18.44	22%	41%	47%	48%	51%
Loma La Lata-Sierra Barrosa	YPF	20.85	19.74	17.62	15.73	15.41	16.50	-5%	-15%	-25%	-26%	-21%
San Roque	Total Austral	10.96	10.45	9.89	8.47	7.37	6.71	-5%	-10%	-23%	-33%	-39%
Resto áreas		69.02	64.54	61.08	60.16	57.02	56.69	-6%	-12%	-13%	-17%	-18%
Total país		132.66	129.06	124.73	120.56	114.27	113.93	-3%	-6%	-9%	-14%	-14%
5 principales áreas		63.63	64.52	63.65	60.40	57.24	57.24	1%	0%	-5%	-10%	-10%
Resto de las áreas		69.02	64.54	61.08	60.16	57.02	56.69	-6%	-12%	-13%	-17%	-18%

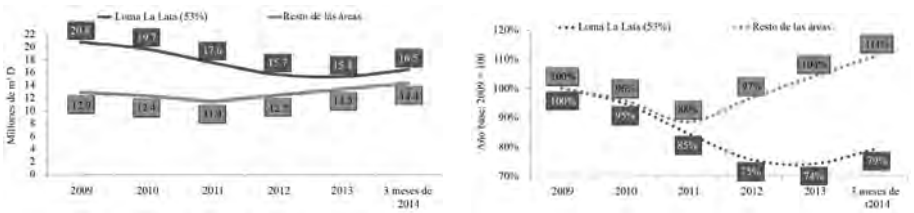
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRKl

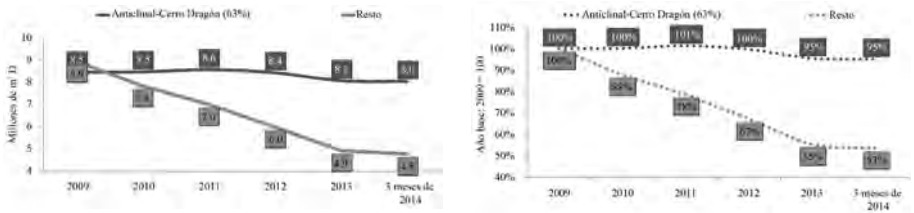
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Gráfica 1. Producción de gas natural de YPF, por principales áreas de concesión. Argentina. En millones de m^3/d y evolución 2009. Año Base: 2009 = 100%



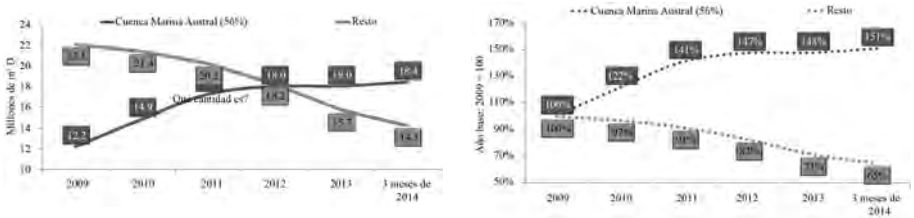
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

Gráfica 2. Producción de gas natural de Pan American Energy, por principales áreas de concesión. Argentina. En millones de m^3/d y evolución 2009. Año Base: 2009 = 100%



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

Gráfica 3. Producción de gas natural de Total Austral, por principales áreas de concesión. Argentina. En millones de m^3/d y evolución 2009. Año Base: 2009 = 100%



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

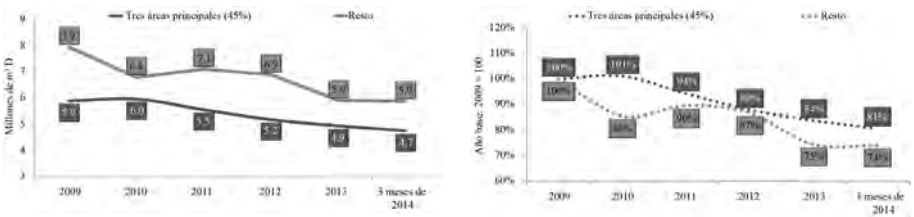
DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Respecto a Petrobras y Pluspetrol, cuarto y quinto productores de gas, se repite el patrón: para la primera empresa, la caída en sus tres principales áreas fue de 2 millones de m^3/d (-21%) y tuvo una caída en el resto de sus áreas de 1.2 millones de m^3/d (-28%) (gráfica 4); Pluspetrol tuvo un descenso en su área principal de 3 millones de m^3/d y una caída de 1.2 millones de m^3/d en el resto, lo que implica una caída anual acumulativa de -34% para la primera y de -63% para las segundas (gráfica 5).

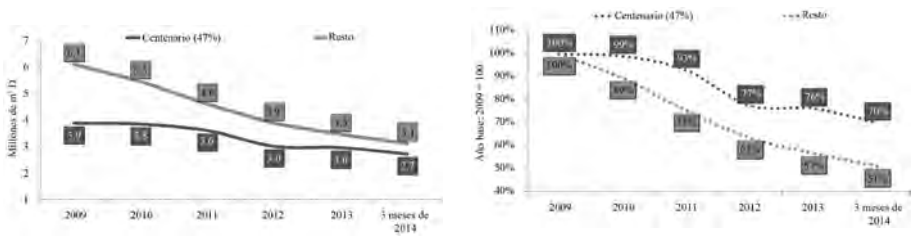
Finalmente, Grupo Apache, el sexto productor del país, al igual que Petobras y Pluspetrol, si bien su producción cayó en todas sus áreas, lo hace en menor medida en su área principal: -0.1 millones de m^3/d

Gráfica 4. Producción de gas natural de Petrobras, por principales áreas de concesión. Argentina. En millones de m^3/d y evolución 2009. Año Base: 2009 = 100%



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

Gráfica 5. Producción de gas natural de Grupo Pluspetrol por principales áreas de concesión. Argentina. En millones de m^3/d y evolución 2009. Año Base: 2009 = 100%



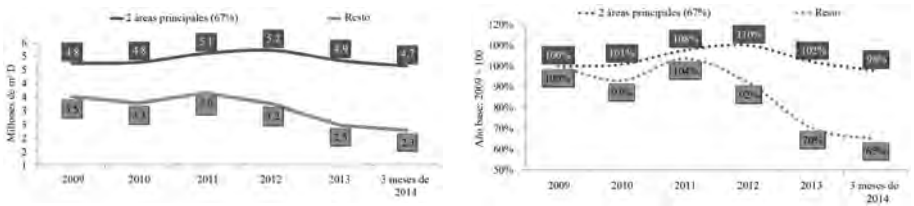
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

contra -1.2 millones de m^3/d del resto de sus áreas, lo que implica una caída anual acumulativa de -2% para su principal área y -38% para el resto de sus áreas.

Gráfica 6. Producción de gas natural de Grupo Apache, por principales áreas de concesión. Argentina. En millones de m^3/d y evolución 2009. Año Base: 2009 = 100%



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación.

A modo de hipótesis de trabajo se afirma que el oligopolio gasífero, a pesar de que siguió sosteniendo una caída ininterrumpida de la producción de gas natural desde 2004, acelerada desde 2008 en adelante, su rentabilidad de corto plazo se sostuvo al concentrar su negocio en las pocas áreas de mayor producción, abandonando o dejando de lado las áreas marginales de menor rendimiento, empujando la situación crítica del suministro interno de gas natural e impulsando ferozmente las importaciones de combustibles para satisfacer la creciente demanda interna, que se incrementó en más del 25% en la última década la de gas (y más del 50% la de energía eléctrica).

Entre los grandes productores del país, el único caso que muestra una reciente tendencia diferente, es YPF. Si bien la caída de la producción de gas natural es sostenida entre 2009 y 2013 para su principal área, en las marginales sólo se da hasta 2012, que empieza a recuperar la producción con posterioridad a la expropiación de la empresa por parte del Estado nacional. Lo mismo sucede en su área principal, Loma La Lata, que el promedio del primer trimestre de 2014 ya presenta una producción diaria superior al promedio de los años 2011 y 2012, deteniendo el descenso y revirtiendo la tendencia evidenciada de varios años atrás (véase gráfica 1). Es decir, el esfuerzo por detener la caída de la producción de gas a fin de recuperar el autoabastecimiento

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

energético llevó a que la gestión de la nueva YPF, ahora con mayoría estatal, invirtiera fuertemente en las áreas "marginales" para aumentar rápidamente la inyección local de gas natural.

Pero, ¿qué permite entender este primer cambio de tendencia en la inversión y producción de YPF, desde la expropiación por parte del Estado Nacional?

YPF nacional, primeros resultados

El 16 de abril de 2013 se cumplió un año desde que fuera enviado al Congreso el proyecto de ley que, aprobado el 3 de mayo de 2012, declaró de interés público nacional y como objetivo prioritario para Argentina el logro del "*autoabastecimiento de hidrocarburos a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones*". Asimismo, con la ley resultante se expropió el 51% de las acciones de YPF, que estaban en dominio de Repsol. El proyecto buscó revertir el largo ciclo de dominio neoliberal en la explotación de los hidrocarburos, tomando el Estado un papel central en la organización y planificación de esta industria.

En el entramado institucional que resultó de las leyes y decretos sancionados, la "nueva" YPF, una Sociedad Anónima, pero con mayoría accionaria del Estado argentino, se presenta como un instrumento fundamental para cumplir con el objetivo prioritario de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera.

Sin embargo, en una industria donde se realizan magnas inversiones hundidas y cuyos resultados maduran en el largo plazo, ¿cómo se puede evaluar el comportamiento de YPF bajo dominio estatal al poco tiempo que lleva el cambio de propiedad? Es decir, a tan sólo dos años de la expropiación, ¿es posible percibir un cambio de tendencia en las estrategias de la empresa con mayoría estatal respecto al desempeñado por Repsol-YPF? Y en esta dirección, ¿es factible ponderar algunos resultados preliminares de la YPF con dominio estatal, en línea con el objetivo de recuperar el autoabastecimiento de hidrocarburos?

A modo de balance preliminar, algunos indicadores de la industria se presentan como "fotografías" objetivas para esbozar interpretaciones respecto de los cambios en la orientación estatal de la política petrolera, y especialmente del comportamiento de YPF.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Con base en información de la Secretaría de Energía, en relación con la producción de gas natural, el desempeño de Repsol-YPF tuvo un descenso anual acumulativo de -6% contra una caída de -2% del total en el país, todo para el periodo 2004-2012. Luego de la expropiación, se evidencia que la producción de gas no sólo detuvo su caída, sino empieza a revertir la tendencia: mientras en abril de 2012 produjo 28 millones de m^3/d en marzo de 2014 llegó hasta los 35 millones de m^3/d.

Con información oficial disponible de la Secretaría de Energía, ésta permite visualizar cuál ha sido el comportamiento de YPF a dos años de la expropiación, que en perspectiva con lo desarrollado por el resto de los grandes jugadores del medio local, vuelve aún más claros los resultados alcanzados de reversión de la tendencia declinante que arrastraba la compañía (y la industria en general) durante los últimos cinco años.

Respecto de la producción de gas natural de YPF, en marzo de 2014 tuvo un incremento de 12% respecto de igual mes del año anterior. Cuando se analiza el acumulado el primer trimestre de 2014, se observa que se mantuvo estable respecto de igual periodo del año anterior. En 2012, YPF había disminuido la producción gasífera en -2,6% en comparación con 2011, sin embargo se observó una reversión de la significativa tendencia declinante de la gestión de Repsol en YPF, que en 2011 había caído -9.6 respecto de 2010. Los otros jugadores del sector cayeron significativamente en 2013 y en el año 2014 (enero-marzo) respecto al mismo periodo del año anterior: Total Austral -1%, Pan American Energy -3%, Petrobras -4%, Apache -8%, Tecpetrol -9% y Grupo Pluspetrol -14 por ciento.

Sin lugar a dudas, el incremento de la producción de YPF está en sintonía con la mayor inversión que la empresa y el Estado nacional vienen realizando en los últimos dos años. Según información propia de la empresa, ésta sostiene que la inversión creció un 94.7% interanual en el primer semestre 2013 respecto a 2012, al trepar de 5544 millones a 10792 millones de pesos. Eso se evidencia en la cantidad de equipos de perforación, que aumentaron de 25 a 63 entre 2011 y 2013, y de equipos de *workover*, que pasaron de 49 a 85 en el mismo lapso. Incluso, el esfuerzo de la inversión de YPF en el mercado local se percibe a partir de la participación que tiene en el número de equipos de perforación y terminación activos en el país: "la empresa utiliza más del 50% de la totalidad de equipos del mercado, y entre 4 y 5 veces más equipos que la compañía con segundo porcentaje de participación" (Prensa Económica. 2014).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

En esta dirección, respecto a los pozos perforados, el promedio anual de Repsol fue de 462 entre 2002-2011; según Robasco en el periodo enero-febrero de 2013 se perforaron 98 pozos, que de anualizar esa tendencia quedarían en un total de 588 pozos/año, cifra notoriamente más elevada al promedio histórico de Repsol en Argentina. Incluso, al analizar el periodo más crítico del sector, las cifras son aún más contundentes. Entre los meses de enero-abril del periodo 2009-2012, Repsol explotó un promedio de 127 pozos contra los 254 correspondientes al mismo intervalo del año 2013, lo que muestra que la YPF con dominio estatal rápidamente pudo duplicar la cantidad de pozos perforados.

Sin lugar a dudas, los primeros resultados de la YPF nacional muestran un cambio de tendencia respecto al descenso en la producción de gas y petróleo observado en los últimos años, en cuanto a los montos invertidos en exploración y explotación, que se traducen en un incremento considerable de los equipos contratados y los pozos perforados. Sin lugar a dudas, los esfuerzos que la petrolera está realizando para revertir la degradación de los resultados del sector son sólidos, y rápidamente se perciben los primeros resultados positivos. Sin embargo, toda una serie de dilemas y desafíos se presentan ya no sólo a YPF, sino a todo el sector y al Estado nacional, para volver a ser energéticamente autosuficiente.

Desafíos hacia el autoabastecimiento energético

La recuperación de YPF por parte del Estado Nacional, y del control estratégico de la industria en su conjunto a partir de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, lejos de ser el punto de llegada, es sólo un primer paso en la búsqueda del autoabastecimiento energético, motor central para dinamizar el resto de las actividades productivas del país en búsqueda del desarrollo nacional. En el horizonte de YPF aparecen múltiples desafíos a resolver. A modo de conclusión, se presentan cinco de ellos que tienen una relevancia central en la estructura del sector hidrocarburífero en particular, y del conjunto de la economía en general.

Desafío estructural: YPF versus *el resto del sector*

A diferencia de otros países petroleros de América Latina, YPF no es ni un monopolio de Estado (como sí lo es PEMEX en México) ni la empresa

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

dominante en toda la cadena de producción (como PDVSA en Venezuela o Petrobras en Brasil). Al finalizar 2013, la participación de YPF en los distintos segmentos del mercado era la siguiente: un tercio del mercado primario (exploración y explotación) de petróleo y un cuarto en el de gas natural, poco más de la mitad en el sector secundario (transporte, refinación y comercialización final) y una participación marginal en el comercio exterior (cuadro 2).

Cuadro 2. Participación de YPF en los distintos segmentos del mercado de hidrocarburos. Argentina, 2013

Segmento del mercado	YPF	Resto del Mercado	
Mercado Primario	Petróleo	37%	63%
	Gas	25%	75%
Mercado Secundario	Refinamiento	53%	47%
	Ventas combustibles	53%	47%
Comercio Exterior	Exportaciones	16%	84%
	Importaciones	11%	89%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Energía de la Nación, ENARGAS y Aduana de la República Argentina.

En este sentido, el desafío estructural para el Estado nacional es cómo *disciplinar* al resto de las empresas, la mayoría multinacionales, en relación con el nuevo marco jurídico. Es decir, cómo lograr que el resto de las empresas articulen su negocio petrolero con la necesidad del país de volver a ser autosuficiente en el mediano plazo (y que este fin ya no se organiza en intereses individuales en el nivel empresa sino que es un bien público que la sociedad se debe para su desarrollo económico).

Desafío de gestión para el desarrollo: innovación versus *privilegios*

Cuando se dispuso que el logro del autoabastecimiento energético sea un bien público, surge el desafío de cómo gestionar el conjunto de rela-

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

ciones sociales de esta industria. El modelo energético de gestión privada, profundizado por las reformas neoliberales durante el menemismo, supuso la privatización de YPF (con una pérdida de capacidad del Estado para dirigir el mercado), la completa desregulación de los mecanismos para la fijación de precios y la apertura comercial, habilitando la "libre" importación y exportación. Si bien se logró cierto control de precios internos entre 2003 y 2011, desacoplándolos del ritmo de crecimiento del mercado internacional, y logró capturar una porción de la renta extraordinaria vía retenciones a las exportaciones, el modelo de gestión privado continuó hasta 2012.

De lo que se trata es de revertir un modelo de gestión empresarial que durante décadas fue proclive a generar vínculos privilegiados con el Estado como vector de competitividad central (Serrani, 2012) antes que invertir innovar tecnológicamente para estar en la frontera del desarrollo científico técnico. Es decir, el desafío es revertir dos décadas donde las empresas privadas buscaron para sus negocios condiciones privilegiadas amparadas en los recursos del Estado:

- Desabastecimiento y presionando por incrementar los precios internos o por importar a precios internacionales (precios largamente superiores a los internos).
- Renegociación de contratos y de las condiciones de extracción.
- Rentabilidades que nunca alcanzan y presiones para invertir lo menos posible.
- Mientras tanto, fuga de utilidades *record* a las casas matrices, el caso de Repsol es paradigmático.

Es imposible volver a lograr el autoabastecimiento energético, y apuntalar un auténtico desarrollo nacional, sin este cambio en el patrón de las estrategias de acumulación de las grandes empresas que operan en esta industria. Pero también, sin alcanzar el desarrollo de articulaciones virtuosas entre Estado y capital en pos de favorecer los intereses del país. Las nuevas alianzas que YPF está promoviendo son una oportunidad para no repetir viejos errores del pasado y para que el Estado siga teniendo el control estratégico del sector. En estos nuevos acuerdos, la concepción de la eficiencia se pone en el centro de la escena.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Desafío de la eficiencia: eficiencia microeconómica neoliberal versus *eficiencia sobre un bien público*

El modelo de gestión privada, producto de las reformas estructurales, generó estrategias empresarias donde la explotación de los recursos debía asegurar la obtención de la máxima rentabilidad en el menor tiempo posible. En este sentido, las empresas fijaban un mínimo de rentabilidad esperado (*cut off*) en sus casas matrices, nunca menor al promedio de las rentabilidades del conjunto de las grandes empresas que operan localmente: por debajo de esa rentabilidad, los proyectos de exploración y explotación se abandonaban. Es decir, que durante dos décadas, sin importar cuál fuera la demanda interna o las necesidades del país, el conjunto de empresas sólo explotó yacimientos que dieran las rentabilidades extraordinarias esperadas por sus casas matrices. Esto llevó a una pérdida de mirada estratégica del sector en el largo plazo y a un desacople del funcionamiento del mercado de hidrocarburos respecto a la demanda interna del resto de la economía.

En este punto, el nuevo entramado jurídico-legal está poniendo en juego esta visión de la eficiencia neoliberal. Así, el desafío es lograr una nueva versión de eficiencia, basada en el abastecimiento energético como bien público y como vector de competitividad para el resto de la economía.

Pero, ¿qué sucede en la nueva YPF con mayoría estatal? Aparecen dos tensiones que necesitan ser resueltas si se quiere acoplar a la empresa con la dirección de la política energética estatal. La primera es una tensión interna, entre el necesario fin comercial de la empresa con el fin público de lograr el abastecimiento. Resolverla requiere de un profundo cambio interno en su cultura empresarial. La segunda es una tensión externa, que se presenta entre la nueva lógica empresarial de YPF (articulado a las políticas oficiales) con la imperante en el resto de las empresas del mercado de hidrocarburos, como se describiera en el desafío anterior.

En definitiva, la concepción de eficiencia neoliberal es un verdadero obstáculo para articular estrategias de desarrollo económico de largo. Su transformación hacia una eficiencia basada en una industria al servicio del bien público nacional es de una importancia trascendental.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Desafío de lo público: intereses nacionales versus *asociaciones con el capital trasnacional*

La concepción del autoabastecimiento de hidrocarburos como un objetivo prioritario que se reviste de interés público nacional en Argentina vuelve a poner el acento en una redefinición de los fines que tiene una industria extractiva para el desarrollo económico. Sin embargo, propio de la historia económica de América Latina y de la actual división internacional del trabajo, el crecimiento de la producción energética para lograr autoabastecer la demanda interna y ampliar la cobertura de los servicios públicos, se vuelve a encontrar con un recurrente obstáculo: la restricción externa que lleva a asociarse con el capital privado trasnacional, que es quien usualmente dispone del *stock* de capital y la tecnología para alcanzar la frontera de la innovación de esta industria. En este sentido, para que YPF revierta su caída e impulse al resto de las empresas del sector, comenzó una serie de acuerdos con empresas multinacionales para desarrollar las tecnologías de extracción de recursos no convencionales, como son el *shale gas*, el *shale oil*, el *tight gas*, etc. En este sentido, la tensión toma cuerpo entre la persecución de los intereses públicos en la explotación de hidrocarburos y la dependencia del capital y la tecnología de empresas multinacionales (más allá de las incógnitas de los impactos ambientales que genera el desarrollo de las tecnologías no convencionales).[6]

Desafío cultural: Commodities versus *recurso estratégico*

Finalmente, existe un desafío que engloba al conjunto de problemáticas a resolver para lograr el autoabastecimiento en tanto bien público. Éste es el de revertir la concepción dominante respecto a los hidrocarburos. Las reformas neoliberales trasformaron a los hidrocarburos en *commodities*, es decir, en mercancías exportables para generar divisas sin conexión necesaria con las necesidades económicas y sociales del país. El desafío es volver a considerarlos *recursos estratégicos*, esto es como un insumo fundamental para apalancar los procesos internos de crecimiento sostenido y desarrollo económico.

[6] Este tema abre otro capítulo de discusión fundamental para entender cabalmente las políticas públicas hidrocarburíferas, que excede este trabajo.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Es perenne lograr que la sociedad acompañe esta lucha simbólica y se apropie de este cambio cultural (que trasciende lo económico). El destino de YPF y de la política energética está atado a este profundo cambio cultural. Y lograrlo implica el compromiso de todos los sectores productores-consumidores de energía; es decir, del conjunto de la sociedad argentina.

Referencias

Barrera, M. 2012. "Subexploración y sobrexplotación: La lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina". *Apuntes para el cambio,* núm. 2, marzo-abril.

_____, I. Sabbatella y E. Serrani. 2012. *Historia de una privatización. Cómo y por qué se ha perdido YPF*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Fanelli, J. L. 2012. *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?* Buenos Aires: Siglo XXI.

Gadano, N. 2013. "YPF y el petróleo latinoamericano". En *Revista Nueva Sociedad*, núm. 244, marzo-abril.

Kozulj R. 2002. *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas*. Santiago: CEPAL.

_____. 2012. "Estrategias para el sector energético y fiscalidad: un desafío crítico". En *Revista Voces en el Fénix*, año II, núm. 13.

_____ y V. Bravo. 1993. *La política de desregulación petrolera argentina y sus impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (Colección de Bibliotecas Universitarias).

Mansilla, D. y G. Perrone. 2010. "Energía en Argentina. Evolución reciente, actualidad y perspectivas". Documento técnico Nº 1 del Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas, agosto. Buenos Aires: Fundación Madres de Plaza de Mayo.

Montamat, D. 2005. *La energía argentina. Otra víctima del desarrollo ausente*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Prensa Económica. 2014. "YPF invirtió 130% más entre 2011 y 2013". *Prensa Económica*, año 11, núm. 2, julio-agosto.

Recalde, M. 2012. "Los recursos energéticos en Argentina: Análisis de la renta". *Revista Problemas del Desarrollo*, 170 (43), julio-septiembre.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Sabbatella, I. 2012. La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos. Revista de crítica social*, 14, octubre.

_____ y E. Serrani. 2011. "A 20 años de la privatización de YPF. Balance y perspectivas". *Voces en el Fénix*, año II, núm. 10.

Serrani, E. 2012. *Estado, empresarios y acumulación de privilegio. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)*. Tesis para optar por el título de doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

_____. 2013. "América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina". *Foro Internacional*, vol. LIII (1).

_____ y A. Castellani. 2010. "La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina". El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *Revista H-Industri@*, año 4, núm. 2, primer semestre.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Sobre los autores

△

Edgar Belmont Cortés. Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Querétaro, México. Es doctor en Sociología por la Universidad de Evry Val d'Essonn (Francia) y en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, en sus líneas de investigación aborda la recomposición de los servicios públicos mediante el estudio de los actores y dinámicas productivas, la conflictividad laboral y negociación colectiva y la orientación y organización del trabajo.

Diego Barría Traverso. Departamento de Gestión y Política Pública, Facultad de Administración y Economía, de la Universidad de Santiago de Chile. Es doctor en la Universiteit Leiden, Países Bajos; magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Administrador Público por la Universidad de Chile. Es editor de *Revista de Gestión Pública* (ISSN: 0719-1820). Entre sus publicaciones recientes destaca *Valentín Letelier: estudios sobre política, gobierno y administración pública* (Editorial Universitaria, 2012).

Magdalena Bertino. Instituto de Economía de la Universidad de la República, Uruguay. Es magíster en Historia Económica; investigadora del Sistema Nacional de Investigación; profesora Agregada en régimen de Dedicación Total; coautora de *Historia Económica de Uruguay* (3 volúmenes) y de *El PBI de Uruguay 1900-1955*; directora del Proyecto de Investigación "Las empresas públicas en el Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo".

José R. Castelazo. Expresidente del Instituto Nacional de Administración Pública y vicepresidente para América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

México; maestro en Gobierno por la Victoria University, Manchester, Reino Unido; diplomado en Liderazgo para el Cambio por la JFK School of Government, Universidad de Harvard.

Armando Dalla Costa. Departamento de Economía y Programa de Posgrado en Desarrollo Económico de la Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil. Es doctor por la Université de París III (Sorbonne Nouvelle) y posdoctor por la Université de Picardie Jules Verne, Amiens; presidente de la Asociación Brasilera de Investigadores en Historia Económica (2011-2013).

Luiz Alberto dos Santos. Consultor legislativo en el Senado Federal de Brasil, asesor especial del líder del Gobierno en el Congreso Nacional de Brasil y profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas. Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasilia. De 1992 a 2002 fue consejero del Partido de los Trabajadores en el Congreso Nacional.

Xavier Duran. Escuela de Administración, Universidad de los Andes, Colombia. Está desarrollando proyectos sobre la construcción de caminos carreteros en la región andina, los ahorros sociales del Canal de Panamá, la entrada de Jersey Standard a Colombia y las implicaciones estratégicas de transporte de petróleo y el papel del transporte en el desarrollo del tráfico de drogas.

Natalia Fiorentini Cañedo. Unidad Académica Playa del Carmen de la Universidad de Quintana Roo en el Programa de Gobierno y Gestión Pública. Es doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son Estudios de Género e Historia política de Quintana Roo.

Manuel Gárate Chateau. Doctor en Historia y Civilización de la EHESS de París. Es magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile; licenciado en Historia y Educación de la Pontificia Universidad Católica. Ha centrado sus intereses en la historia de las ideas económicas y las elites políticas durante el periodo de la dictadura militar y la transición democrática.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Guillermo Guajardo Soto. Investigador Titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM e Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México. Es doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM e Historiador por la Universidad de Chile; miembro fundador de la Asociación Mexicana de Historia Económica y miembro titular de la Academia de Ciencias Administrativas (México). De 1995 a 2003 fue profesor e investigador en el Departamento de Estudios Internacionales y en el Centro de Investigación y Estudios de Posgrado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Omar Guerrero Orozco. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor de carrera de la misma institución e investigador nacional. Dirigió la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública (1980-1982). Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y de su Consejo Directivo (1997-2002); también es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir de 1987.

Roberto Jiménez Gómez. Economista; doctor en Gobierno y Políticas Públicas y maestro en Política Económica; funcionario de Planificación Eléctrica del ICE, director de Planeamiento Ambiental. Ha sido docente e investigador en las principales universidades públicas del país, además ha participado en procesos de elaboración de planes nacionales de energía, hídricos y de proyectos de ley.

Alejandro Labrador Sánchez. Técnico Académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM desde 1992; fue Secretario Técnico del mismo de 1993 a 1999. Licenciado en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM con estudios de posgrado en Estudios Latinoamericanos en la misma universidad. Fue profesor de sociología en la anteriormente Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán y en la Universidad Iberoamericana; fue coordinador del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM de 2004 a 2010. Tiene diversas publicaciones de su especialidad.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

José María Las Heras Aliciardi. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y magíster por el Programa de Posgrado en Desarrollo Económico de la Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.

Ellen Nemitz. Periodista y maestranda en el Programa de Posgrado en Desarrollo Económico de la Universidade Federal do Paraná.

Claudia Pech Arona. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestrante del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos, de la UNAM. Realizó una estancia de investigación en la Universidade Federal do Paraná en Brasil, desarrollando el tema: "La vinculación de los centros de investigación y empresas del petróleo con predominio del Estado en los casos de México y Brasil".

Verónica Rueda Estrada. Unidad Académica Playa del Carmen de la Universidad de Quintana Roo en el Programa Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Quintana Roo. Es doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Sus líneas de investigación son Historia, migración y comportamiento político en Quintana Roo.

Marcelo Rougier. Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Es doctor en Historia por la Universidad de San Andrés, especialista y magíster en Historia Económica por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y como profesor titular de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Es director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana. Recientemente ha publicado *La economía del Peronismo*.

Isabelle Rousseau. Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es doctora en Sociología por l' École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París. Desde 1997 se desempeña como profesora e investigadora en El Colegio de México y desde 2007 es investigadora asociada del Centre d' Etudes et de Recherches Internationales (CERI), Sciences Po (Paris). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y miembro permanente de la Academia Mexicana de Ciencias.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Esteban Serrani. Centro de Estudios Sociales de la Economía, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad General de San Martín, Argentina. Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; investigador categoría V del Programa Nacional de Incentivos a la Docencia y la Investigación, Ministerio de Educación de la Nación.

Ángela Vergara Marshall. Departamento de historia de la Universidad Estatal del Estado de California en Los Ángeles, Estados Unidos de América. Realizó sus estudios de pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile en Santiago (1994), y obtuvo su doctorado en la Universidad de California, San Diego (2002). Es autora de *Copper workers, international business, and domestic politics in cold war Chile* (2008) y coeditora de *Company towns in the Americas* (2011). Experta en historia social y laboral de Chile contemporáneo, sus investigaciones versan sobre movimiento obrero, minería, salud pública y modernización agrícola.

Diana Vicher. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación y publicaciones versan sobre administración pública, cambio y reforma en la administración pública Hispanoamericana, nueva gerencia pública, la OCDE y la reforma neogerencial.

Fausto Paulino Washima Tola. Director de la Gestión Empresarial Pública, en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Gobierno Nacional de la República de Ecuador. Es ingeniero electrónico, máster en gobernanza energética por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.

Julio César Yánez. Máster en Administración de Empresas con especialización en Finanzas del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas-Venezuela; ingeniero electricista por la Universidad Metropolitana, Caracas-Venezuela; miembro de la Sociedad Venezolana de Inteligencia Artificial (AVINTA); miembro del equipo consultor y promotor de Impulso y Conformación de Cooperativas en CANTV, Caracas-Venezuela.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/UasRkI

Francisco Zapata. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 1990 publicó *La política siderúrgica de Francia y México*, Cuadernos del CES, núm. 32, El Colegio de México, 1990, y en 1999, *Acero y Estado. Historia de la industria siderúrgica integrada de México* (con Daniel Toledo), Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Sus publicaciones más recientes son *Historia mínima del sindicalismo en América Latina*, El Colegio de México, 2012.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades

Otros títulos de la colección

Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad
Gian Carlo Delgado Ramos (coordinador)

América y el Caribe en el cruce de la modernidad y la colonialidad
José G. Gandarilla Salgado (coordinador)

La Filosofía de la Liberación, hoy. Nuevas sendas de reflexión. Tomo II
José G. Gandarilla Salgado
Jorge Alberto Reyes López
(coordinadores)

Geografías médicas. Orillas y fronteras culturales de la medicina (siglos XVI y XVII)
José Pardo-Tomás
Mauricio Sánchez Menchero (editores)

Ocho religaduras sociológicas: de cuerpos y signaturas
Maya Aguiluz Ibargüen

El maíz en peligro ante los transgénicos. Un análisis integral ante el caso de México
Elena R. Álvarez-Buylla
Alma Piñeyro Nelson (coordinadoras)

Los trazos de las ciencias: circulación del conocimiento en imágenes
Elke Köppen
Mauricio Sánchez Menchero
(coordinadores)

Las ciencias sociales en la actualidad. Un acercamiento multidisciplinario
María Elena Jarquín Sánchez
Miguel Ángel Márquez Zárate
Osvaldo Romero Melgarejo
(coordinadores)

La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado es un acercamiento a la importancia, desempeño y trayectoria de las Empresas Públicas en México y América Latina, las cuales después de casi tres décadas de privatizaciones continúan en sectores clave de la economía, tales como energía, transporte, banca, servicios urbanos y defensa. Pero también se mantienen las tensiones y los debates históricos generados por la actividad empresarial del Estado debido al doble carácter que posee: tanto de intervención económica como de competencia con el sector privado. La vitalidad de este fenómeno de larga data sigue presente tanto en el ámbito internacional como en México con las recientes reformas en el petróleo y la electricidad, las cuales se fincan en crear un nuevo tipo empresarial: la Empresa Productiva del Estado.

El propósito de la obra es entregar un amplio mosaico analítico a una cobertura regional con México, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Chile, Argentina y Uruguay. Recoge los análisis que surgieron del Seminario internacional sobre el tema celebrado en noviembre de 2013 organizado por los coordinadores del libro y que contó con el apoyo del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., el Transnational Institute de los Países Bajos y diversos organismos públicos nacionales e internacionales.

ISBN: 978-607-02-5926-5