
LA REFORMA DE LAS GRANDES EMPRESAS PÚBLICAS URUGUAYAS Y SU PERMANENCIA EN EL ÁMBITO ESTATAL (1973-2013)



Magdalena Bertino

Introducción¹

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, Phillippe Rímoli y Daniela Vázquez.

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.

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 refinería y cubrió la totalidad del mercado de derivados. La ampliación de la capacidad de las destilerías de alcohol permitió hacia 1949 satisfa-

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.

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 (N°16246), 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 competencia. 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

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 N°16241, llamada Ley de Empresas Públicas, que fue aprobada por la conjunción de los dos partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional). En su artículo 1° establecía que el Poder Ejecutivo podría otorgar permisos o concesiones para la ejecución de los servicios públicos a su cargo, favoreciendo la libertad de competencia 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 referéndum⁴ 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 N°16753 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.

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.

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

(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 N° 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 N° 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 N°17.930 - Art.205 y 206, 19 de diciembre de 2005.

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.

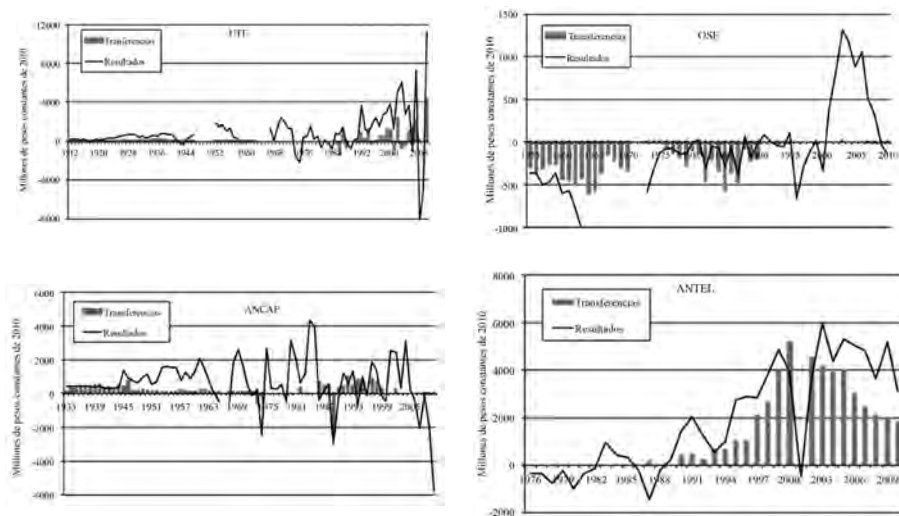
AFE fue en el momento de su fundación una de las empresas más grandes, que tenía el monopolio de transporte ferroviario, pero competía con el automotor en el transporte terrestre. Pero el declive del ferrocarril (fenómeno mundial), motivó grandes déficits y reducción de la inversión, resultando un mayor 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.

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).

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

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.

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.

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 Reinversión 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.
- Narbond, 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.