

**II Jornadas Académicas
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
UdelaR**

Agosto de 2011

PONENCIA

Contribuciones versus subsidios
*Acerca de los vínculos financieros entre las Empresas Públicas uruguayas y el
Gobierno Central*

**Bertino, Magdalena
Rímoli, Philippe
Torrelli, Milton
Vázquez, Daniela**

Contribuciones versus subsidios
*Acerca de los vínculos financieros entre las Empresas Públicas uruguayas y el
Gobierno Central*

Introducción

Este trabajo constituye un primer avance en el marco del proyecto “Las empresas públicas en el Uruguay y sus vínculos con la política económica desde una perspectiva de largo plazo: 1912-2010”. El objetivo general de dicho proyecto es la reconstrucción histórica de la evolución de las empresas públicas (EEPP) industriales y comerciales, profundizando en particular sobre sus vínculos con la política macroeconómica de los gobiernos. La interacción con éste último es muy relevante, en tanto las decisiones de los gobiernos respecto al manejo de las EEPP afectan de múltiple manera y de forma significativa sus resultados, al tiempo que a su vez, el desempeño de las EEPP impacta en los resultados de la política macroeconómica, muy en particular en lo fiscal y en los niveles de inflación.

En esta primera fase de la investigación, el foco se puso en la reconstrucción y análisis de la evolución de las transferencias netas, que definimos como las contribuciones desde las EEPP a Rentas Generales en relación a los subsidios desde el Gobierno Central (GC) a algunas empresas deficitarias.

A efectos comparativos, este análisis necesariamente tiene que ser precedido o acompañado del estudio de la evolución de los beneficios o pérdidas de las empresas. Pero es importante tener presente que en las EEPP la obtención de beneficios no es necesariamente un objetivo en sí mismo. Dada la persecución de distintos fines económico-sociales, se desdibuja la capacidad indicativa de sus resultados -en cuanto a si se observa una buena o mala performance productivo-financiera de las mismas-, frente a lo que sería el caso de una empresa privada e incluso una cooperativa o mutual. Además, aún no se cuenta con series largas relativas a la evolución de la estructura de costos, las tarifas o el endeudamiento, y por tanto poco puede decirse en lo que refiere a la forma en que se llega a tales resultados y mucho menos sobre su significación, en cuanto pueden ocultar políticas de corte social, productivas o de equilibrio macroeconómico.¹

En este trabajo nos concentramos en las principales EEPP -tanto por su tamaño como por su valor estratégico-, por lo cual no se trata del Estado empresario, sino solo de sus principales empresas, que en Uruguay implica gran parte de la actividad empresarial desarrollada por el sector público. Téngase en cuenta que la temprana creación y la permanencia de las principales EEPP, que llegan en su mayoría hasta la actualidad, cubriendo en forma monopólica ciertos servicios públicos, junto a la limitada expansión de su número a lo largo del tiempo (Uruguay nunca llegó a tener incluso bajo una definición amplia de EEPP más de veinte), son características distintivas del país en el marco latinoamericano.

¹ Por ejemplo, en los últimos años y ante un costo energético creciente por distintas razones, se han fijado las tarifas de las empresas energéticas del Estado de tal forma que no generen presiones inflacionarias, no cubriéndose así el total del mayor costo de producción y conllevando por tanto un deterioro significativo en sus resultados financieros.

Asimismo, consideramos relevante además de la propiedad estatal de la empresa, el peso del Estado en su gestión, porque las decisiones sobre algunas variables claves como tarifas, distribución de utilidades, etc., que pasan por un proceso de control y/o aprobación por parte del Poder Ejecutivo, se pueden asimilar a medidas de política económica o de política pública en general. Y desde allí pueden ser estudiadas en sus causas e implicancias, tanto para el GC y su política macroeconómica como para las propias empresas e incluso la sociedad en su conjunto.

En paralelo a la reconstrucción y análisis de la información cuantitativa referida a los beneficios y transferencias netas de las EEPP, se procura analizar cómo se ha visualizado y legislado la cuestión de la generación de ganancias por parte de las EEPP, o más en general, el tema de la rentabilidad en este tipo de empresas en determinados momentos históricos particulares. La discusión luego pasa a ser cuál debería ser el destino de las utilidades o beneficios líquidos, en qué circunstancias y qué montos.

Las interrogantes generales del trabajo giran en torno a si *¿el déficit fue un fenómeno generalizado o particular de algunas EEPP? ¿Cómo evolucionaron las concepciones sobre el significado de las utilidades de las EEPP remitidas a Rentas Generales y en general cómo se pensó el tema de la rentabilidad en este tipo de empresas? En particular, ¿Cuál fue el peso e impacto de los resultados y aportes de las principales EEPP en las finanzas públicas? ¿Cómo han jugado las finanzas de dichas empresas en las fases de aumento y reducción de las necesidades de financiamiento público y en las de ajuste fiscal? Y más en general, aportar a la luz de nuevas investigaciones a la discusión acerca de la consistencia de la visión generalizada del virtuosismo de las EEPP en el primer batllismo y el posterior deterioro durante varias décadas a partir de la crisis de los treinta.*

La estructura del trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza una breve conceptualización teórica de las EEPP como marco general en el cual se desarrolla el estudio. En segundo lugar, se reflexiona en torno a la propia definición y a las dificultades del abordaje histórico de la EEPP, respecto a su dinámica micro como a sus vinculaciones con la macroeconomía. Luego, se resume someramente el surgimiento/desaparición histórica de las EEPP en Uruguay y cómo se ha interpretado este proceso por parte de ciertos autores. En cuarto lugar, se describen las fuentes y se plantean las dificultades de información para algunos períodos, y cómo ello condiciona el análisis que se desarrolla seguidamente. En quinto lugar, se repasan brevemente los principales antecedentes relativos al estudio de las contribuciones al fisco por parte de las EEPP. En las siguientes secciones se estudian los resultados financieros y las transferencias netas con el GC de un grupo de empresas públicas no financieras (EPNF) al que llamamos “el grupo de las 6”, formado por UTE, ANCAP, ANTEL, ANP, OSE y AFE,² y su comparación con los de las empresas públicas financieras (EPF) integrado por el BROU, BSE y BHU, su evolución a lo largo del siglo y sus características en tres períodos demarcados, desde 1912 a 1945, entre 1946 y 1971, y desde ese año hasta la primera década del siglo XXI. El trabajo termina con unas breves conclusiones en función de las preguntas de trabajo.

² Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración Nacional de Puertos (ANP), Obras Sanitarias del Estado (OSE) y Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE),

Finalmente, advertimos que cuando en el texto o los gráficos se mencionan las EPNF se está hablando del “grupo de las 6” y que cuando se mencionan las EEPP se refiere a dicho grupo más los tres bancos (EPF).

I. Breve conceptualización teórica de la EP

Cuervo y Fernández (1987) plantean que desde la perspectiva de la teoría económica neoclásica las únicas razones que justifican la creación de empresas estatales son la p de servicios públicos y, en general, de “fallos de mercado” por un lado, así como la existencia de actividades que, por distintas razones, son de utilidad pero en las que no participa la iniciativa privada. Desde una perspectiva de orientación keynesiana, en general vinculada al manejo de demanda efectiva, la intervención estatal puede existir con objetivos de impulso a la producción en momentos de baja actividad y viceversa, procurando la estabilización de la economía. Así, la producción inducida o generada por el sector público no debe ser competitiva de la realizada por el privado. Por lo tanto, el gobierno debe interesarse principalmente por la producción de bienes y servicios que no tienen un desarrollo en el mercado, por lo cual nuevamente estamos ante un ámbito acotado en el posible accionar de las EEPP. Por otra parte, desde ciertas visiones marxistas, muchos autores han considerado a las EEPP como funcionales al sistema, procurándose con ellas o bien actuar en sectores no rentables facilitando insumos al sector privado de forma que le permite conservar su tasa de ganancia, o bien directamente como función legitimadora del sistema por participar en sectores en crisis o para superar algunas tensiones sociales. Por último, existe una perspectiva “desarrollista” de impulso a la actividad y al empleo en la cual las EEPP se usan como instrumentos para lograr varios fines de política económica y social. Así, se propicia su desarrollo en sectores estratégicos, o se les puede asignar una función social, redistribuidora del ingreso, entre otros.

A lo largo de la historia, los objetivos arriba planteados así como otros, tanto económicos como no económicos, han sido esgrimidos a la hora de la creación de una EP o bien respecto a cómo las mismas deberían evolucionar. Es un ámbito en el cual entran en juego argumentos y visiones político-ideológicas. A modo de ejemplo, puede mencionarse la larga enumeración que realiza Nahum (1993), de los distintos objetivos que se persiguieron con la creación de las EEPP en Uruguay. El autor los clasifica en económicos, sociales y políticos, al tiempo que pueden agregarse algunos estrictamente estratégicos.

Detrás de esta discusión se encuentran los clásicos debates entre Estado y mercado, entre sector público y sector privado, o bien, al decir de Narbono y Ramos (1998) entre un criterio de eficiencia de tipo “privado” y otro de tipo “social” o, en otros trabajos más recientes, “sistémica”.³ En definitiva, los Estados pueden reservarse para sí la intervención directa en la producción de bienes y servicios, que consideran estratégicos para el desarrollo entendido ‘en sentido amplio’, e inclusive para la soberanía nacional. De esta forma, se entiende aquí que la asignación de una actividad económica específica

³ Donde “este último... [implica] considerar la relación de los costos de la empresa en relación a los beneficios que generaría para una unidad social más amplia que la empresa [por ejemplo la sociedad toda]. En cambio la óptica de la eficiencia “privada”... [implica] considerar sólo la relación de los costos de la empresa con sus propios beneficios o pérdidas” (Narbono y Ramos 1998: 29). En definitiva, para los autores se puede (y lo hicieron en su trabajo) optar entre distintas maneras de conceptualizar la eficiencia.

a la empresa privada, a la empresa pública o al mercado, no es un proceso exclusivamente tecnológico o incluso económico-financiero, sino un resultado socioeconómico institucional y evolutivo, siendo así la EP una estructura de dirección alineada a normas e incentivos de política, produciendo al mínimo costo de transacción un bien o servicio público o estratégico (Zárate 2000).

Desde posturas económicas críticas a las EEPP se plantea que en las últimas décadas la defensa de la existencia de EEPP se ha quedado sin fundamento teórico (ni práctico podría agregarse). Cuervo (1977) enumera una serie de factores en línea con los denominados “fallos del Sector Público” o bien vinculados a la superación de los “fallos del mercado”: el avance tecnológico (que elimina monopolios naturales por un lado y el carácter estratégico de ciertos bienes o sectores por otro), la existencia de otros instrumentos de política más eficientes para lograr similares fines, la globalización económica y productiva, la exigencia creciente de neutralidad en las intervenciones del Estado y la crítica a la propia intervención del Estado y en particular a la actividad y desempeño de sus empresas.

No obstante, las razones para la desregulación y privatización (surgidas en los años setenta y desarrolladas con mayor fuerza durante los ochenta y noventa al calor de un cuestionamiento más general respecto al excesivo intervencionismo estatal en la economía), que también tienen varias aristas (políticas, económicas y financieras), han buscado en general “*aumentar la eficiencia del sistema empresarial en su conjunto*” (Cuervo 1997: 95), no existiendo una evidencia de tal tipo en muchos casos. Así, por ejemplo, un texto reciente se pregunta “*Si la empresa pública era el 'patito feo' de la década de 1980, ¿cómo podemos explicar su auge como empresas transnacionales que compiten con el mundo de los actores privados?*” (Clifton, Comín y Díaz Fuentes 2003: 11).

En todo caso, lo que interesa resaltar es que el debate continúa presente en tanto “*el carácter estatal de la producción de servicios públicos mercantiles en un país determinado responde a las particularidades de su proceso histórico [es decir, que] son razones de conveniencia -y no de la naturaleza de los servicios- las que llevan a que el Estado asuma estas producciones directamente y organice el mercado de dichos servicios de una u otra manera*” (Cancela 2001: 65).

II. Definición y dificultades del abordaje histórico de la EP

El estudio de las empresas públicas abunda en indefiniciones, tanto en lo que hace al propio concepto y sus límites, como en lo que atañe a la construcción de un modelo teórico para su estudio.

La CEPAL ha denominado EP a aquella organización que combina los distintos factores de la producción (esto es, desarrolla una actividad empresarial) para generar bienes o servicios y cuya propiedad del capital y/o la administración es ejercida por el sector público. Estos bienes y servicios se venden en el mercado a precios ‘significativos’, es decir que cubren al menos una buena porción de sus costos (CEPAL 1983, p.8, citado por Bellini y Rougier 2008, p.15).

Siguiendo a estos últimos autores, surgen dificultades para la delimitación conceptual de EEPP en función de estas tres situaciones: i) aquellas empresas privadas intervenidas

por el sector público, ya sea que se despoje formalmente o no a los titulares del capital, ii) aquellas donde la participación del Estado es minoritaria tanto en el capital como en la administración, o iii) aquellos casos donde las empresas reciben un cierto aporte de capital desde el Estado, con el objeto de impulsarlas inicialmente y delegar la gestión y el capital más adelante al sector privado, pero tal acontecimiento se dilata en el tiempo. A todos estos casos los autores los incluyen dentro del concepto de “Estado empresario”. En similar línea conceptual, Aceña y Comín (1990) han señalado la conveniencia de emplear un concepto amplio de EP, que incluya cualquier organismo, empresa o servicio de propiedad pública total o parcial o bien que estuviera controlado por el Estado.⁴

La definición de CEPAL sin embargo, no ofrece mayores dificultades en la clasificación de las grandes empresas públicas de Uruguay, que fueron fruto de decisiones tomadas por el Estado, como UTE, ANCAP, ANTEL, ANP, OSE y AFE (el denominado aquí “grupo de las 6”). Asimismo, caben en esta definición las tres grandes empresas bancarias totalmente estatales desde el inicio de nuestro período de estudio: Banco República del Uruguay (BROU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

Fueron escasas en Uruguay las empresas mixtas. Podemos citar el caso de las Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) que lo fue en sus inicios, pasando pocos años después a ser totalmente estatal, para volver a manos mayoritariamente privadas desde mediados de los noventa, y otras situaciones a definir como el Frigorífico Nacional. También fueron pocas, especialmente si comparamos con el caso argentino, las empresas que pasaron a la administración del Estado por situaciones de quiebra o endeudamiento, y cuyo traspaso nuevamente a manos privadas o el cierre definitivo, conllevó en general más de una década, limitándose a algunos frigoríficos y una textil.⁵

La Constitución de la República establece que el dominio comercial e industrial del Estado debe organizarse como Ente Autónomo o Servicio Descentralizado. Esto último genera para el caso uruguayo una nueva fuente de confusión, dado que en numerosas situaciones se enumeran dentro de las empresas públicas organismos que claramente no producen un bien o servicio con el objetivo de venderlo a un precio ‘significativo’ en el mercado, como es el caso claramente de la Comisión Mixta de Palmar (COMIPAL), o al menos parcialmente del Instituto Nacional de Colonización (INC), del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) y más recientemente de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) (la cual es expresamente considerada como EP en las actuales estadísticas fiscales del Ministerio de Economía y Finanzas). Estos casos sin embargo, no serán tenidos en cuenta en este trabajo.

Respecto a las dificultades para construir un modelo teórico, éstas se derivan de la complejidad intrínseca de la EP. Ésta se sitúa entre el GC proveedor de bienes públicos

⁴ En este marco, el caso de actividades productivas que se desarrollan bajo propiedad y gestión estatal y que se venden a precios ‘significativos’ en el mercado, como el correo o similares, generan también cierta duda ala hora de su conceptualización y tratamiento en tanto son actividades que se encuentran en general (es el caso de Uruguay hasta 1996) comprendidas dentro de la administración pública estando insertas en el Presupuesto General de la misma y que vuelcan el producido de sus ventas al Gobierno Central.

⁵ También podría mencionarse el caso de la Compañía del Gas, que durante sus casi dos décadas y media de propiedad estatal, mantuvo su plantilla de funcionarios bajo la órbita del derecho privado.

(oficina pública) y la empresa privada. A su vez, se destaca por parte de casi todos los autores, para bien o para mal, su complejidad en tanto juega el juego político y económico conjuntamente (Milnitsky 2001), y/o tiene que “entender” al mercado en el cual se inserta y al GC que lo regula y controla, enfrentando distintos objetivos, muchas veces contradictorios.

Bellini y Rougier (2009: 4) plantean que *“de hecho, no existe un cuerpo teórico específico para el análisis de las empresas públicas. No resulta llana su integración a las teorías del Estado o de la burocracia estatal. Los enfoques neoclásicos no tienen respuestas frente las actividades empresariales del Estado (así como pocos elementos teóricos para el análisis de las empresas en general); la teoría marxista y la literatura sobre planificación, aunque con perspectivas más ricas, tampoco aportan desarrollos conceptuales específicos sobre las empresas públicas. Finalmente, los modernos estudios sobre historia de empresas, tanto en su perspectiva chandleriana como los desarrollos críticos a ella, no han recalado en esta dimensión, aún cuando la teoría brinda en este caso sugerentes tópicos”*.

Es aun mayor la complejidad del análisis en perspectiva histórica, en tanto *“el comportamiento histórico de las empresas públicas ha dependido de causas y circunstancias muy variadas y complejas. Ello dificulta el establecimiento de una “teoría general” sobre las mismas. Queda claro que para las empresas públicas no puede aplicarse el supuesto del modelo más simple de la microeconomía neoclásica, que es la maximización del beneficio”* (Comín y Díaz Fuentes: 2004: 15-18). En sus estudios de las EEPP en Europa en el largo plazo, estos autores destacan cinco variables que influyen en su evolución. *“En primer lugar, las empresas públicas se enfrentan a unas servidumbres políticas que derivan, precisamente, de su propia naturaleza y razón de ser; estas ataduras políticas son inevitables [...] En segundo lugar, están los determinantes económicos de largo y de corto plazo [...] En tercer lugar, también influyen las ideas predominantes en la sociedad y, particularmente, entre los políticos y los economistas. En cuarto lugar, las cuestiones tecnológicas [...] son importantísimas a la hora de explicar el surgimiento y la desaparición de las empresas públicas. En quinto lugar, la presencia de otros instrumentos sustitutivos (más o menos eficientes) de la política económica. A su vez, “lo más característico es que todos estos factores se retroalimentan entre sí y con el propio comportamiento de las empresas públicas [...] Pero no hay que olvidar que los resultados de las empresas públicas dependen mucho de la política económica aplicada”*.

En este último sentido, las EEPP son un medio importante para la obtención de los objetivos de la política económica gubernamental y de las políticas públicas en general. En el caso uruguayo, estas empresas participan en varios frentes de la política económica, lo que acentúa la dificultad de su análisis. Sus resultados y sus aportes al GC o requerimientos de subsidios por parte de éste, son nuestro objeto de estudio en este trabajo, pero sin perder de vista la relevancia de sus decisiones acerca de las tarifas, su inversión, la política salarial llevada adelante, etc. Las tarifas de las EEPP tienen un rol muy importante en materia de inflación, así como de acceso a determinados servicios básicos a costos accesibles o preferentes; sus inversiones juegan en el ciclo económico desde una perspectiva keynesiana; y su política salarial impacta en la distribución del ingreso como así también el nivel de empleo.

Así es como la vinculación entre los lineamientos de política del GC y el desempeño de las EEPP, pone en primer plano la multiplicidad de objetivos que pueden perseguirse a través de las EEPP (eficiencia económica, rentabilidad, distribución de la renta, crecimiento económico y/o de algún sector productivo en particular, nivel de empleo) y a su propio rol económico-político.

III. Proceso de creación de EEPP en Uruguay e interpretaciones de su desempeño

Identificamos cuatro momentos en el proceso de expansión de las EEPP.⁶ El primero tuvo lugar en la segunda década del siglo XX bajo la impronta batllista: la reafirmación del BROU como banco íntegramente estatal, la estatización del BHU y la fundación del BSE, de UTE -de la que se desprenderá ANTEL recién en 1974-, de los Ferrocarriles y Tranvías del Estado y de la ANP. El segundo momento transcurre durante el denominado “segundo impulso batllista” entre 1928-1931, cuando se crean el Frigorífico Nacional y la ANCAP, momento que puede -y muchas veces así se lo considera- asociarse como una continuidad del impulso batllista. El tercero durante el período de industrialización denominado “neobatllismo”, entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y fines de la década del cincuenta. Aquí se produce la estatización de las empresas británicas (la mayor parte de los ferrocarriles existentes, los tranvías de Montevideo y la compañía británica de Aguas Corrientes), se crea el INVE, se subvenciona a la empresa privada PLUNA, que luego se convierte en mixta y en 1952 totalmente estatal) y se crea el Instituto nacional de Colonización -INC- y el SOYP (Servicio Oceanográfico y Pesca (luego ILPE, Instituto Lobero y Pesquero). Finalmente, hacia el final de los sesenta y comienzo de los setenta se ubica el cuarto momento. Allí ocurre la estatización de varias empresas en crisis (frigoríficas y textiles) y la adquisición de la británica Compañía del GAS, aunque varias de ellas, al igual que el Frigorífico Nacional no serían *strictu sensu* EEPP.

Otra forma de dar cuenta del proceso, se encuentra en Wonsewer y Jorba (1975) que identifican una primera etapa de “*creación y rápida expansión del sector de empresas públicas (1900 hasta la crisis mundial de los años treinta)*” y un “*período de expansión fluctuante del sector de empresas públicas (desde la crisis de los treinta hasta la época actual)* [es decir, mediados de los setenta]”. La idea subyacente, presente también en Solari y Franco (1983), es la de una creciente ‘desideologización’ y falta de fundamentación en los procesos de creación por “agregación” de nuevas empresas, y paralelamente un supuesto deterioro de su gestión. En Solari y Franco (1983) el deterioro aparece asociado a la politización partidaria de las EEPP en tanto ámbitos relevantes de poder, y con ello el aumento del empleo, entre otros males. Esta tesis, a la que en nuestro proyecto nos proponemos visitar, es compartida con matices en sus líneas centrales por prácticamente todos los autores posteriores sobre el tema (Sapelli 1992; Nahum 1993; Carracelas et al. 2006).

En los setenta comenzará a plantearse la necesidad de acciones hacia una mayor eficiencia de las EEPP (idea que ya venía en verdad desde los sesenta) y la reducción de los ámbitos de actuación e incluso del propio número de EEPP. Este proceso que se profundizará en los noventa, tendrá un mayor impacto en la significación económica de las EEPP que en su número. Durante la dictadura primará, por la vía de los hechos, la primera de las posibilidades. Luego, a principios de los noventa cuando la propuesta de

⁶ En el Cuadro 1 se presenta una breve reseña general de las distintas EEPP uruguayas a lo largo del tiempo.

privatización de las EEP se plantea desde el gobierno de turno, existió una respuesta negativa de un amplio sector de la ciudadanía que frenó la iniciativa a través de un plebiscito en 1992.

Cuadro 1: RESEÑA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL URUGUAY

Empresas Públicas	Año de fundación o estatización	Hasta	Sector productivo - Actividad	Régimen de competencia	Forma Jurídica	
Financieras	<i>BHU (Banco Hipotecario del Uruguay)</i>	1892 mixta, desde 1912 solo estatal		Préstamos hipotecarios	Desde 1996 en competencia	Ente autónomo
	<i>BROU (Banco de la República Oriental del Uruguay)</i>	1896		Banca	En general, en competencia. Tuvo varios ámbitos de actividad monopólica, incluso de emisión de papel moneda.	Ente autónomo
	<i>BSE (Bancode Seguros del Estado)</i>	1911		Seguros	Actualmetne en competencia. Antes tuvo monopolio en algunos tipos de seguros.	Ente autónomo
Industriales o comerciales	<i>UTE (Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas)</i>	1912		Electricidad y telefonos desde 1915	Monopolio (1997 cierta liberalización del sector)	Ente autónomo
	<i>ANP (Administración Nacional de Puertos)</i>	1916 (desde 1909 ya existía legalmente el monopolio en los servicios portuarios del Puerto de monteideo)		Transporte fluvial y marítimo	En monopolio y competencia, dependiendo del ámbito de actividad de que se trate	Servicio descentralizado
	<i>ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, alcohol y Portland)</i>	1931		Refinería y distribución de combustibles y producción de cemento, alcoholes y bebidas	Monopolio de refinería de combustibles y competencia en el resto	Ente autónomo
	<i>AFE (Administración de los Ferrocarriles del Estado)</i>	1948 (desde el siglo XIX existen unas pocas líneas de Ferrocarriles del Estado)		Transporte ferroviario	En monopolio desde 1948	Ente autónomo
	<i>OSE (Obras Sanitarias del Estado)</i>	1952		Saneamiento en el interior del país y agua en todo el país	En monopolio	Servicio descentralizado
	<i>ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones)</i>	1974		Telefonía	Hereda el monopolio de UTE desde 1931 en materia de telefonía básica. En competencia en materia de telefonía celular.	Servicio descentralizado
	<i>PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aéreas)</i>	1936, privada con ayuda estatal, 1944 sociedad mixta y en 1952 solo estatal. Asociación con privados en 1995 con cesión de la gestión		Transporte aéreo	Durante mucho tiempo con monopolio para vuelos internos y competencia en los internacionales. Hoy en competencia en ambos.	Servicio descentralizado hasta 2006, luego ente autónomo, asociado a empresa privada con mayoría accionaria
	<i>Administración Nacional de Correos</i>	1996 (si bien existió en el Presupuesto desde siglo XIX)		Correspondencia y logística	En competencia	Servicio descentralizado
	<i>INC (Instituto Nacional de Colonización)</i>	1948		Función: promoción de la colonización		Ente autónomo
	<i>ANV (Agencia Nacional de Vivienda)</i>	2008		Función: mejorar el acceso a la vivienda		Servicio descentralizado
	Ya desaparecidas o privatizadas	<i>ILPE (Industrias Loberas y Pesqueras del Estado)</i>	1946 SOYP, desde 1976 ILPE	1985-1991	Pesca y manufacturera	Monopolio en materia de curtiembre de pieles de lobos marinos, en competneca en comercialización de pescado
<i>Compañía del Gas</i>		1970	1994	Producción y distribución de gas	En monopolio	Empresa adquirida por el Estado y luego privatizada
<i>Caja Nacional de Ahorro Postal</i>		1919 (desde 1942 como ente descentralizado)	1977	Función: fomentar el ahorro personal	En competencia	Servicio descentralizado hasta su pasaje al BROU
<i>INVE (Instituto Nacional de Viviendas Económicas)</i>		1938	1968	Función: mejorar el acceso a la vivienda	En competencia	Servicio descentralizado
<i>Frigorífico Nacional</i>		1928	1978	Mercado dela carne	Monopolio del abasto de carne a la ciudad de Montevideo	Empresa fundada y administrada por el Estado, con participación de gremiales agropecuarias
<i>Frigorífico del Cerro</i>		1958-69	1980	Mercado dela carne	En competencia	Empresa intervenida por el Estado
<i>Frigorífico Fray Bentos</i>		1967	1983	Mercado dela carne	En competencia	Empresa adquirida por el Estado y luego privatizada en 1983
<i>Comisión Admin. Industria Textil</i>		1968	1996	Sector Textil	En competencia	Empresa administrada por el Estado
<i>Frigorífico Melilla</i>		1971	1981	Mercado dela carne	En competencia	Empresa intervenida por el Estado y luego liquidada en 1981
<i>Comisión Mixta del Palmar (COMIPAL)</i>		1973	???	Función: ejecución de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Palmar	n/c	Ente autónomo
<i>AMDET (Administración Municipal de Transporte)</i>	1947	1975	Transporte urbano de pasajeros	Pseudo monopolio	Empresa de la Intendencia Municipal Montevideo, luego cooperativizada	

En ese contexto, no obstante, desde fines de los ochenta y hasta el final del siglo habrá un proceso gradual de traslados de actividades hacia el sector privado desde el conjunto

de las EEPP. Se privatiza el ILPE, se reprivatiza la Compañía del Gas y PLUNA tendrá mayoría de capital privado en su paquete accionario. Se reduce parte de las actividades de otras empresas, como los alcoholes y químicos de ANCAP. En años más recientes se desmonopolizó la generación de energía eléctrica, los seguros y la telefonía celular. Otras vías de reducción del accionar de las EEPP fueron las concesiones de obras y servicios públicos y las asociaciones mixtas.⁷

En paralelo, desde 1973 y con mayor profundidad en los noventa, se efectuó una fuerte y sostenida reducción de los funcionarios de las EEPP (Azar et al. 2009) hasta 2005 donde el proceso se revierte marginalmente. Asimismo, se desarrolló toda una nueva reglamentación tendiente a priorizar un manejo rentable de las mismas bajo una concepción de “realismo tarifario” asociada al cobro según el coste marginal del bien o servicio (Carracelas et al. 2006), procurando a su vez procesos de mejora de gestión, al menos en algunas EEPP.

Finalmente, resta destacar un fenómeno de los últimos años y que adquiere gran importancia económica y política: las numerosas sociedades anónimas pertenecientes a EEPP. Es un ámbito prácticamente inexplorado, tanto que las propias autoridades del GC reclaman mayor información y control de estas actividades. Se trata de aproximadamente 27 empresas (la mayoría pertenecientes a ANCAP) que manejan negocios por más de 100 millones de dólares. En su mayoría fueron creadas porque no computan sus actividades para el cálculo del déficit fiscal, lo que hace que puedan ser más libres en el manejo de sus inversiones, al tiempo que pueden manejar su personal, al igual que otras áreas de la empresa, bajo el derecho privado, lo que les otorga mayor flexibilidad de gestión.

IV. Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas para la reconstrucción tanto de los resultados financieros de las EEPP como de sus transferencias o de los subsidios por ella recibidos, han sido diversas. Gran parte del esfuerzo realizado en esta investigación fue dirigido a su análisis comparado y a su compatibilización en series más o menos continuas.

Las principales fuentes utilizadas fueron los Anuarios Estadísticos, la recopilación de Leyes y Decretos, los Presupuestos Nacionales, las Rendiciones de Cuentas y las Memorias y Balances de las propias EEPP, en la medida en que van siendo localizadas. También se recurrió a otras publicaciones de recopilación de estadísticas, en particular, del BROU y del Instituto de Economía.

Además, sobre todo en materia de utilidades de las EEPP, se trabajó con información proveniente de los *Anales Históricos del Uruguay* de Eduardo Acevedo (1919-1936) así como del libro de Rodríguez López (1928) *Socialismo en Uruguay. La gestión económica del Estado*.

También debe mencionarse la información incorporada en dos trabajos anteriores. El primero es el de Dondo (1942), quien siguiendo a La Gamma et al. (1940), se propone estudiar los ciclos en los ingresos públicos para el período previo a 1942, para lo que

⁷ También habría que agregar la privatización de los servicios de agua potable y de saneamiento en ciertas partes del interior del país, proceso que nuevamente fue revertido a favor del monopolio nacional de ambos servicios por parte de OSE, mediante un nuevo plebiscito al respecto en 2005.

realiza una primera aproximación a las transferencias vertidas por las EEPP. El otro trabajo, procura reconstruir los ingresos del GC en el largo plazo en el marco de una reconstrucción general de las *Finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX* (Azar et al. 2009). No obstante, en este último se trabaja en términos agregados, para todas las EEPP sin discriminación y se trata solo de una estimación en función del resto de los ingresos relevados. A su vez, de este trabajo surgen los datos utilizados aquí relativos al resultado fiscal del GC y de sus ingresos.

A partir de 1973 la fuente prioritaria fue el registro de la actividad de las EEPP realizada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, ex SEPLACODI) de la Presidencia de la República. Para la primera década del siglo XXI la información surge directamente de las estadísticas periódicas que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Lamentablemente, la información para el período 1946-1972 es escasa y desaparece entre las distintas fuentes, dificultándose el análisis en el largo plazo. En particular para los años sesenta y comienzo de los setenta la información disponible es particularmente escasa y fragmentada. La principal fuente de información utilizada son las Leyes y Decretos, no contándose con otra fuente de chequeo, carencia muy importante para un período particularmente complejo, de alta inflación y deterioro de los resultados financieros de varias EEPP. La realidad de esos años lleva a que sean numerosas las disposiciones que se van sucediendo y remplazando año a año, siendo más difícil el proceso de reconstrucción que para los otros períodos. Por ello, en el estado actual de la investigación se ha avanzado más en el análisis y la descripción de los períodos previos a 1946 y posterior a 1972.

V. Antecedente en materia de rendimiento y remisión de utilidades de las EEPP

Tal como lo plantea Molinari (2003), si bien “*El tema de la versión de resultados y más en general del rol de las empresas públicas ha sido abordado en forma recurrente por la prensa y por el parlamento [...] casi no existen investigaciones que aborden el tema en profundidad y que aporten un marco conceptual y analítico que permita avanzar en la discusión de las opciones de política económica adoptadas*”. En el estado actual del proyecto en que se enmarca este trabajo, resulta demasiado ambicioso ahondar en estas cuestiones, dejando planteado el interés en futuros avances por acercarnos a ellas, limitándonos en esta ocasión a volcar y analizar someramente nueva evidencia empírica al respecto.

Encontramos un solo antecedente focalizado en el estudio de la remisión de beneficios de UTE al GC, Mendizabal (1946). El mismo analiza la distribución de las utilidades de UTE desde su creación en 1912 hasta 1944, mediante el seguimiento y abordaje del conjunto de leyes que fueron determinando su evolución y distribución. Señala que si bien en su ley fundacional las utilidades debían ir a reservas, baja de tarifas y mejora del servicio, pasados muy pocos años, UTE debió aportar a Rentas Generales y a otros institutos estatales, como AFE o el Consejo de Enseñanza Industrial. Hecho que, como veremos de alguna u otra forma, sucedió con casi todas las EEPP fundadas en las primeras décadas del siglo.

Nahum (1993), basándose en lo escrito por Rodríguez López (1928) a finales de los años veinte y en otros trabajos de época, presenta información sobre la evolución de las

EEPP creadas al amparo del impulso batllista en las primeras décadas del siglo XX. En ese marco, también describe un debate existente en el Partido Colorado respecto al destino de las utilidades de las EEPP. Tal debate fue zanjado finalmente por el propio Batlle, quien frente a la idea de que se vertieran al fisco y así reducir la carga impositiva sobre la sociedad, planteó que se orientaran efectivamente a reducir tarifas y mejorar el servicio.

Por otra parte, Rodríguez López (1928) maneja la idea de que este tipo de empresas son ‘públicas’, y por tanto una vez que ya están funcionando sin inconvenientes y generando utilidades, *“esos beneficios deban destinarse a: aumento de capital, perfeccionando los instrumentos de producción, formación de reservas, abaratamiento del costo del servicio, participación de los obreros y empleados, y en último término, como recursos del presupuesto general. Si éste debe solventar los déficit, es justo que aproveche de los superávit, contribuyendo indirectamente, por la correlativa disminución de los impuestos, a un beneficio colectivo”* (Rodríguez López, 1928: 105-106).

Analizando un período posterior, Davrieux (1987) en el contexto de un análisis más general sobre los gastos públicos en el país, al referirse a las EEPP señala que han financiado su gestión con recursos propios en los últimos años, recurriendo parcialmente a préstamos externos para su expansión o para la compra de petróleo. Señala que la falta de información y la inexistencia de análisis y evaluaciones de su gestión dificultan conocer sus resultados y así fomentar el debate público.

Estudios de corte teórico aparecen en el marco de la línea de investigación de reforma del Estado hacia finales de los ochenta y comienzos de los noventa, de los cuales los textos de Cancela (1991) y Sapelli (1992) son buenos ejemplos. Posteriormente, aparecen trabajos de raíz politológica, enmarcados en las discusiones sobre el *New Public Management* y la reforma del Estado y cuyo autor más destacado es Narbondo.

Finalmente, una serie de trabajos recopilados en el Proyecto Agenda Uruguay (2001), resultado del seminario “Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado”, de varios de los principales economistas del país, brindan una discusión más actual, pero a partir de una reducida evidencia empírica. Los principales temas discutidos se referían a los posibles procesos de desregulación, a los vicios y defectos de las EEPP -vinculados en general a su participación en el proceso político-, planteándose incluso que lo que realmente debía estudiarse e intentar solucionar era la provisión de servicios públicos, no las EEPP (Bergara 2001).

Por último, Carracelas et al. (2006) analizando la evolución de las EEPP en el siglo XX hacen un recorrido por las principales normativas vinculadas a la rentabilidad y los aportes que las EEPP deben volcar a Rentas Generales, ilustrando con lo ocurrido en el caso de UTE.

VI. Las principales tendencias de las transferencias del “grupo de las 6” en el largo plazo

Carracelas et al. (2006) plantean muy esquemáticamente la existencia de dos grandes modelos de EEPP en el Uruguay del siglo XX, uno que se extiende desde su inicio hasta los primeros años setenta, que denominan de impronta batllista y otro en el último tercio del siglo de “impronta liberal”, que sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: Dos Modelos de EP a la luz de tres variables claves

IMPRONTA BATLLISTA (1912-1971)	IMPRONTA LIBERAL (1971-2000)
<ul style="list-style-type: none">• Nacimiento y expansión• Propiedad pública de servicios públicos y estratégicos• Objetivos y fines sociales	<ul style="list-style-type: none">• Retracción y desmonopolización• Cuestionamiento de la propiedad pública• Eficiencia y rentabilidad económica

Dentro de ambos modelos existen matices, planteando para el primero que *“fue exitoso durante las primeras décadas del siglo con la expansión de los servicios como motor principal, pero comenzó paulatinamente a asumir funciones ajenas a las propuestas por la ideología inicial y a manifestar cada vez más problemas de funcionamiento. No siendo ajeno a la dinámica general de la economía uruguaya, dicho modelo presentó fuertes rasgos de agotamiento durante el estancamiento generalizado de la segunda mitad de los cincuenta y la década del sesenta, mostrándose incapaz de cumplir sus cometidos con niveles aceptables de eficiencia”* (Carracelas et al., 2006: 89). Asimismo, en el caso del segundo, se profundiza durante los años noventa, evidenciando un corte directamente privatista.

Sin negar la pertinencia de esta clasificación, que incluimos aquí como marco para el análisis y en particular para tener a dichos modelos como elemento de “diálogo”, en función de la precariedad de la información cuantitativa entre los años 1946 y 1972 ya señalada y dado que es un objetivo general del proyecto en el cual se inscribe esta ponencia observar las diferencias existentes entre el manejo de las EEPP en el primer batllismo y luego bajo el terrismo y sobre todo el neobatllismo, en este trabajo se divide el primer período en dos. Un primer período llega hasta 1945 y el otro se extiende desde dicho año hasta 1972, cuando la información se vuelve más completa y uniforme.

Como fuera mencionado, este trabajo se propone observar cómo en dichos períodos se conceptualizó y legisló respecto a la rentabilidad de las EEPP y a sus contribuciones al fisco o bien a los subsidios recibidos desde el fisco,⁸ y si efectivamente existieron diferencias en las características y montos de tales resultados y contribuciones, en particular dada la calidad de la información entre los períodos 1912-1945 y el posterior a 1971.

Antes de entrar a la descripción de las transferencias netas observadas entre el “grupo de las seis” EPNF y el GC en los períodos demarcados, así como de las EEPP (“el grupo de las seis” más los tres bancos estatales) y el GC en dichos períodos, interesa dar una mirada general sobre la evolución de los resultados y transferencias de las EPNF a lo largo del siglo XX y comienzo del XXI, observando, además, de forma comparada dicha evolución y la de las EPF, que a los efectos de las contribuciones al fisco, las mismas han sido muy importantes en algunos momentos históricos, lo que justifica su inclusión en este trabajo.

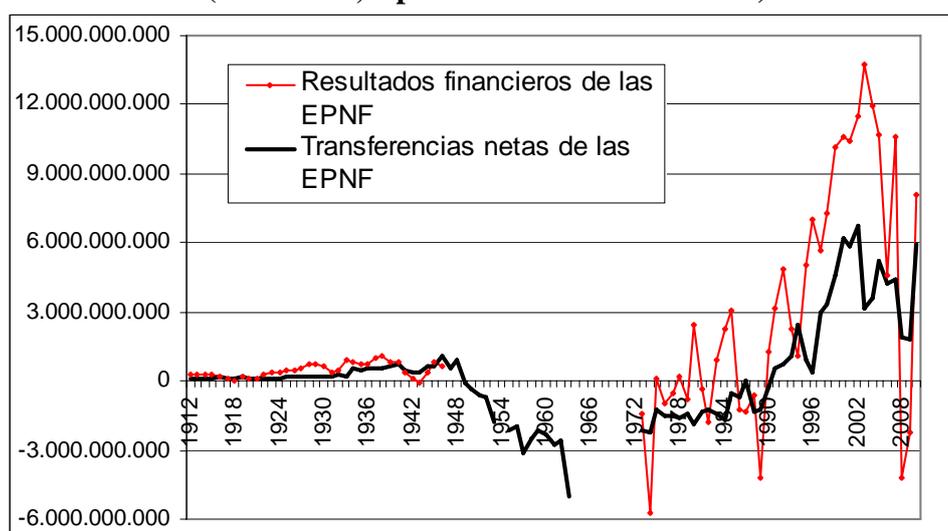
⁸ Vale aclarar que aquí se trabaja únicamente con las transferencias “explícitas” desde las EEPP al GC o al resto del Sector Público, quedando fuera “otras transferencias” resultado de un conjunto de sobrecostos asociados a su carácter de EEPP frente a cualquier otra empresa privada que desarrollara similar tipo y nivel de producción. Entre ellos se destacan, entre otros: el sobreaporte patronal hasta 2007 y el pago del Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME).

La primera variable a considerar es el resultado financiero de la empresa, deficitario o superavitario. Durante aproximadamente la primera mitad del siglo, de las seis grandes empresas seleccionadas en este trabajo sólo existían tres: UTE, ANP y ANCAP (los Ferrocarriles del Estado, posteriormente AFE, eran un parte diminuta de la red ferroviaria nacional). Estas empresas tuvieron resultados favorables en todo el período. En cuanto a las transferencias a rentas generales en comparación con los subsidios recibidos de la misma, la tendencia fue similar a la de los resultados, predominando la contribución de las empresas al GC.

El período siguiente, para el cual se carece de datos generales sobre los resultados financieros de las EPNF seleccionadas, se caracterizó por la expansión del dominio empresarial estatal. Se compraron los ferrocarriles pertenecientes a las empresas británicas, que se integraron en AFE junto a los ferrocarriles estatales existentes hasta ese momento y se adquirió también la empresa británica Compañía de Aguas Corrientes (Montevideo Water Works Ltd.), formándose OSE. AFE tuvo resultados negativos durante toda su existencia, y los de OSE lo fueron mayoritariamente hasta los años ochenta.

La incidencia de AFE en los resultados de las EPNF seleccionadas y en sus transferencias netas con el GC, hace que consideremos la evolución de éstas en dos escenarios: con y sin AFE. En el primer caso, las trasferencias netas se vuelven negativas luego de la incorporación de AFE en 1948, y permanecieron así hasta que su progresivo desmantelamiento -desde fines de los ochenta- le restó incidencia en el grupo de empresas seleccionadas (Gráfico I). A partir de 1990, el conjunto de las seis empresas -a las que se incorporó ANTEL cuando se separó de UTE en 1974-, muestra transferencias positivas al GC, en las que se destacan las fuertes contribuciones de ANTEL y la transformación de OSE en una empresa mayoritariamente superavitaria.

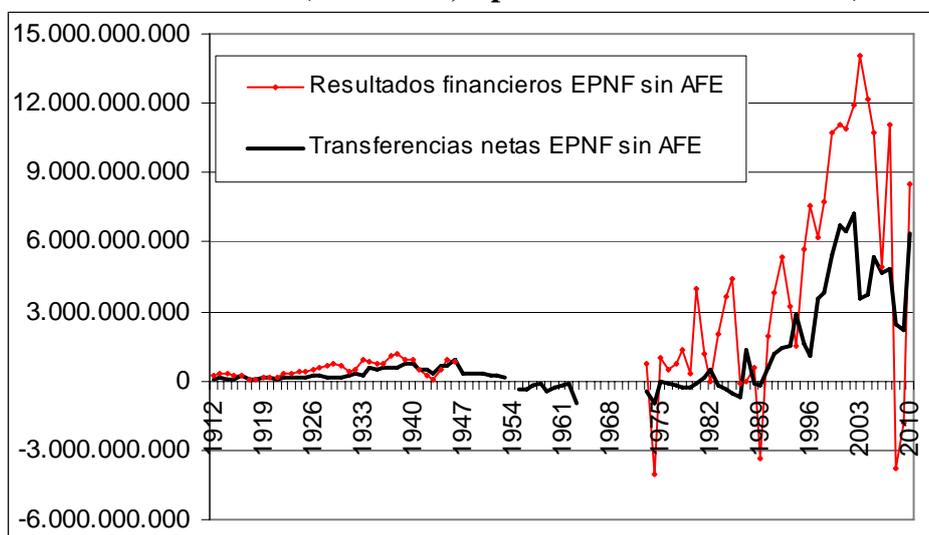
Gráfico I: Resultados financieros y transferencias netas del “grupo de las 6” EPNF (1912-2010, a precios constantes de 2010)



Fuentes: Rodríguez López (1928), Acevedo, E. (1936), La Gamma et al. (1940), Dondo (1942), Azar et al. (2009), Anuarios Estadísticos (años 1900-2010), Leyes y Decretos de todo el período, SEPLACODI-OPP, MEF y Memorias de AFE, ANCAP, ANP, OSE y UTE para ciertos años. Para inflación: Bértola et al. (1999).

Si no se considera a AFE las contribuciones netas se mantienen positivas hasta 1954, cuando se tornarían negativas, manteniéndose así en las tres décadas siguientes, para cobrar una importancia significativa los aportes al GC en los años noventa y en la última década (ver Gráfico II)

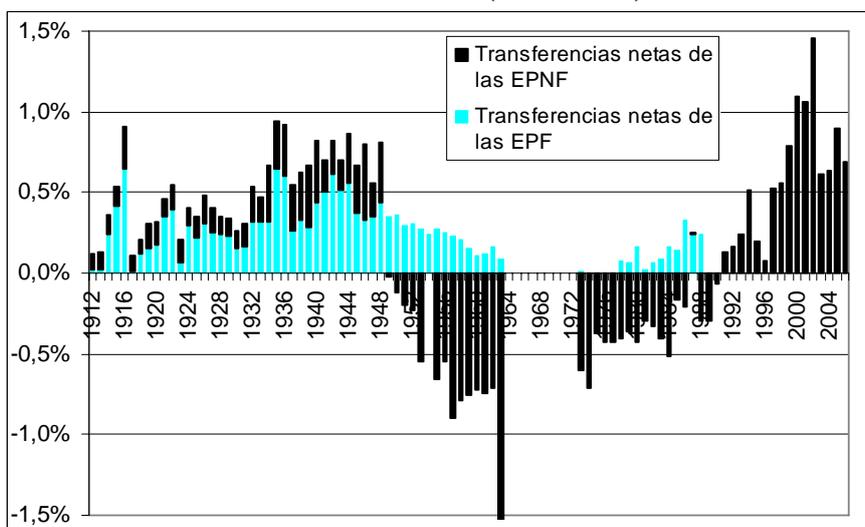
Gráfico II: Resultados financieros y transferencias netas del “grupo de las 6” EPNF sin AFE (1912-2010, a precios constantes de 2010)



Fuentes: Ídem Gráfico I.

Por otra parte, en el Gráfico III, pueden observarse dos cuestiones de interés. Por un lado, que hasta 1973 fueron los bancos estatales los que predominaron en las contribuciones al GC, mientras que luego y hasta la actualidad son las contribuciones de las EPNF las que priman. Por otro lado, al visualizar las transferencias netas en relación PIB, se evidencia la relevancia que tuvieron hasta mediados de la década del cuarenta, representando en promedio aproximadamente 0,5% del PIB, cifras que sólo volvieron a registrarse en la década de los noventa y la primera del siglo XXI.

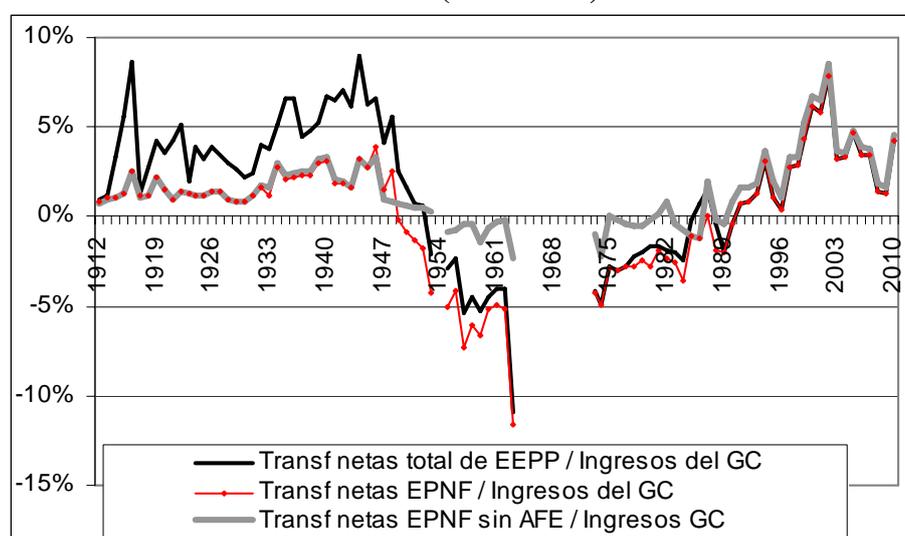
Gráfico III: Transferencias netas de las EEPP (EPF y “grupo de las 6” EPNF) en términos del PIB: (1912-2010)



Fuentes: Ídem Gráfico I. Para PIB: Bertino y Tajam (1999), BROU (1965) y Banco Central del Uruguay (BCU).

Por último, otra de las variables clave para este trabajo, es la participación de las contribuciones netas de las EEPP en los ingresos del GC, como forma de aproximarse a su impacto sobre las finanzas públicas. En el Gráfico IV puede observarse cómo, de forma similar a lo comentado respecto a su peso respecto al PIB, hasta mediados de los cuarenta y en el marco de una fiscalidad pública todavía reducida en sus gastos, representan aproximadamente el 5% de los ingresos del GC, al tiempo que desde 1954 pasan a ser negativas, y durante las décadas siguientes se transformarán en un peso importante para el gobierno, comprometiendo en 1963 más del 10% de sus ingresos. En los noventa y durante los primeros años del siglo XXI, las transferencias vuelven a ser positivas y significativas para el erario público. Finalmente, si observamos las transferencias netas sin AFE, el gráfico nos muestra que éstas son moderadamente negativas.

Gráfico IV: Participación de las transferencias netas de las EEPP en los ingresos del GC (1912-2010)



Fuentes: Ídem Gráfico I. Para ingresos del GC: Azar et al. (2009).

VII. El período 1912-1945

Las propias leyes de creación de las primeras EEPP determinaron la asignación de las utilidades que produjeran. Así, en el caso del BROU por ley de 1911, luego de pagar el empréstito público que permitió su fundación y contribuir con 50.000 pesos anuales a la construcción del Palacio Legislativo, debía abonar a Rentas Generales el 50% de sus utilidades líquidas, mientras que el resto integraría el capital del banco. Pero la filosofía de la EP batllista, sostenía que las utilidades debían quedar en las empresas. Es así que el Ministro de Hacienda Cosío expresaba en momentos de la crisis de 1913 y ante el envío de un mensaje al Poder Legislativo para la aprobación de una ley de fortalecimiento del capital de dicho banco que: *"en esos momentos más graves de la crisis, Batlle nos sugirió la idea de hacer práctica nuestra doctrina y pedimos al Parlamento la reforma de la Carta Orgánica, en lo relativo a las utilidades, destinándolas íntegramente a aumento de capital"* (Cosío, "El precio – impuesto": 44, citado en Rodríguez López 1928: 139).⁹ Y efectivamente, por unos años el BROU dejó

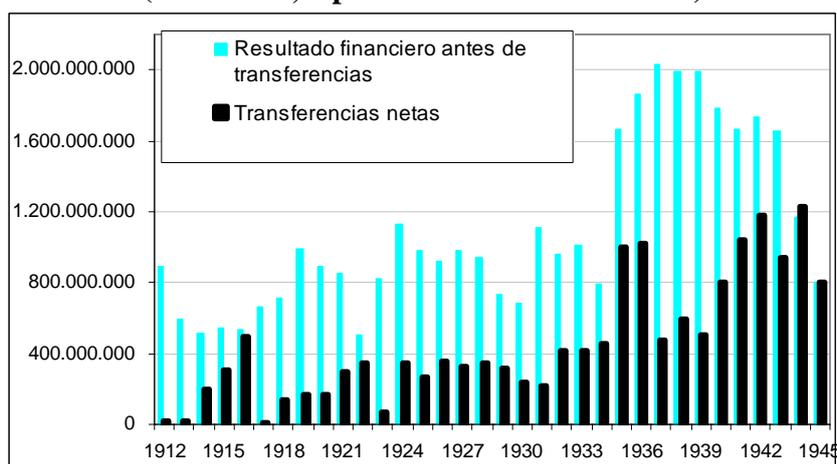
⁹ La ley dispuso que todas las utilidades del banco luego de descontadas las afectaciones legales pasarán a formar parte del capital del banco hasta 25 millones de pesos, y si fueran superiores que se destinaran a un fondo de reserva propio.

de aportar a Rentas Generales según una ley del 27 de junio de 1913. Para el BSE y el BHU, leyes de 1911 y 1915 respectivamente, estipularon que sus utilidades fueran a fondos propios de reserva.

En el caso de UTE, su ley de creación de 1912 estableció que se formara un fondo de reserva con el 10% de sus utilidades y que con el resto se bajaran tarifas y se ampliaran las instalaciones. Así se efectuó, UTE fue adquiriendo las usinas del interior del país una a una y aumentando rápidamente su capacidad de generación, al tiempo que la baja de tarifas fue muy significativa. También la ANP originalmente estaba exenta de aportes al fisco.

La gestión efectiva de todas estas empresas fue positiva en sus primeras décadas de existencia, tal como se observa en el siguiente gráfico. Aunque como bien lo expresaba Rodríguez López, los beneficios no han sido sólo ni principalmente esos recursos ganados, sino que en estas primeras décadas la sola generación de varias de esas EEPP significaron beneficios en la calidad de los servicios prestados, baja de tarifas y otras ventajas sociales de gran relevancia.¹⁰

Gráfico V: Utilidades y transferencias netas de las EEPP (1912-1945, a precios constantes de 2010)



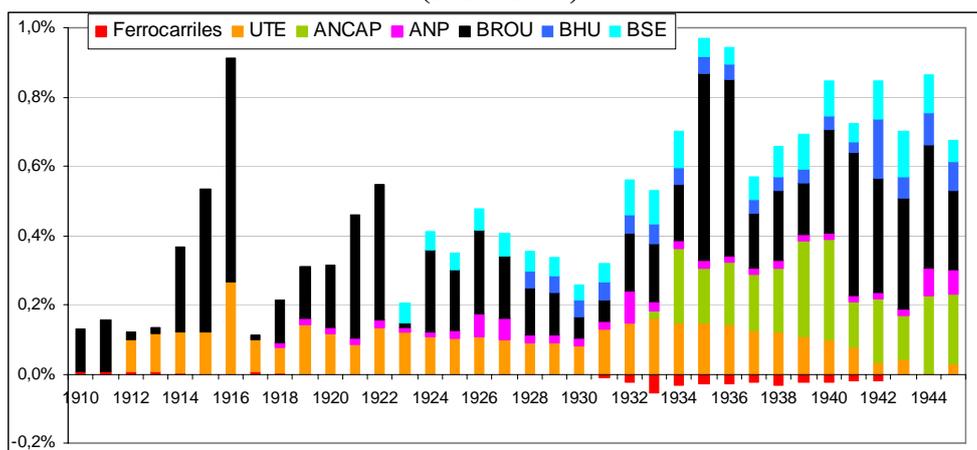
Fuentes: Rodríguez López (1928), Acevedo, E. (1936), La Gamma et al. (1940), Dondo (1942), Anuarios Estadísticos (años 1900-1945), Leyes y Decretos de todo el período y Memorias de AFE, ANCAP, ANP, OSE y UTE para ciertos años. Para inflación: Bértola et al. (1999).

No obstante, la propuesta de no utilizar los beneficios de las EEPP con fines fiscales y de mantener la independencia de las mismas en sus gestiones, etc., fue rápidamente matizada frente a los apremios fiscales que impuso la Primera Guerra Mundial. Así, por ley de 1916 el BROU tuvo que volver a aportar el 50% de sus utilidades transitoriamente. Asimismo, la UTE también fue convocada a contribuir en dicha situación, aportando en 1916 a Rentas Generales 416 mil pesos (además allá de los 340 mil que debía volcar desde su creación a la Intendencia de Montevideo) y en 1918 y 1919 nuevamente debió hacer contribuciones de tal índole, hasta que finalmente, por ley de 1923 pasó a abonar regularmente 200 mil pesos al fisco (gráficos V y VI).¹¹

¹⁰ Para este caso y en general para ampliar la información respecto a los logros de las EEPP -tanto en volúmenes de producción como en precios- durante sus primeras décadas de vida, ver: Rodríguez López (1928), Solari y Franco (1983), Frega y Trochón (1991), Nahum (1993) y Carracelas et al. (2006).

¹¹ En general y en su mayor parte las contribuciones exigidas a las EEPP legalmente eran para Rentas Generales, no obstante dichas empresas contribuyen también a otros propósitos como financiar el déficit

Gráfico VI: Transferencias netas de las EEPP en términos del PIB (1910-1945)



Fuentes: Ídem Gráfico V. Para PIB: Bertino y Tajam (1999), BROU (1965) y BCU.

El BSE y el BHU recién comenzarán a aportar en los años veinte y las escasas líneas que constituían los ferrocarriles y tranvías del Estado en general fueron deficitarios (hasta 1943, dichos déficits fueron cubiertos con contribuciones legales realizadas por las demás EEPP, en general de forma proporcional a sus utilidades).¹² Es por eso que las contribuciones al fisco en estas primeras décadas del siglo fueron realizadas fundamentalmente por el BROU y en segundo término por UTE, pudiéndose afirmar que las transferencias a Rentas Generales de este primer período fueron mayoritariamente desde las empresas financieras del Estado (Gráfico VI y VII).

Hasta el ejercicio 1931 la contribución de las EEPP estaban constituidas por: 50% de las utilidades del BROU y del BSE (desde 1923), 200 mil pesos de UTE¹³ y 300 mil del BHU (desde 1928 como compensación por la nacionalización de la empresa). Pero en 1931 comienzan a sentirse con fuerza los impactos de la crisis del 29, por lo cual se deciden contribuciones extraordinarias de las EEPP (procurándose no aumentar los impuestos). Así se fijan en 200 mil pesos para UTE, 300 mil para el BSE y 350 mil para la ANP (que venía aportando prácticamente desde su fundación, aunque en montos bastante menores), además de que el BROU debía aportar como mínimo 850 mil pesos. De esta forma, en 1931 se recaudaron 850 mil pesos más por concepto de transferencias desde las EEPP. Dado que la situación seguía complicada en 1932, continuó la

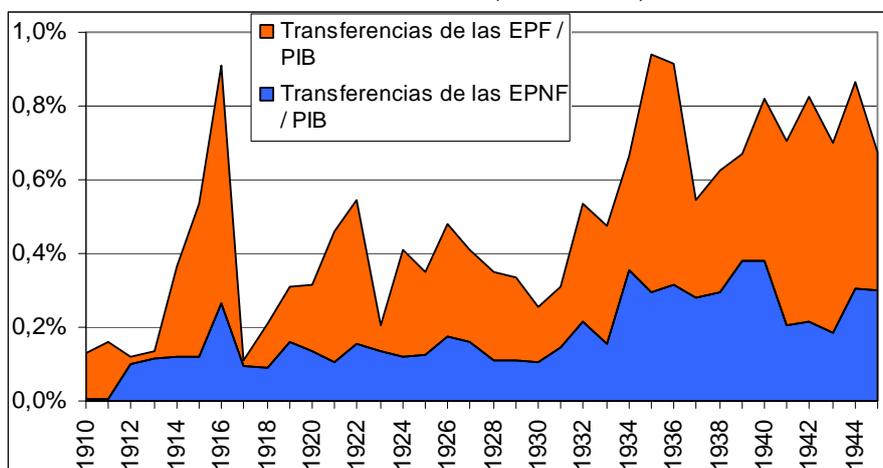
de los ferrocarriles y tranvías del estado. UTE por ejemplo contribuyó en este período también al Consejo de Educación Técnica y el BROU a la creación de cargos escolares y refuerzo de rubros del presupuesto de Instrucción primaria y Normal, así como varias EEPP debieron hacer una contribución extraordinaria según la ley de fusión de dos cajas de jubilaciones y pensiones (la civil y la escolar) en 1939. Al respecto, en este trabajo no se consideran, como se hace en toda la literatura descrita en los antecedentes, los aportes de montos fijos establecidos por dicha ley, bajo el entendido que ellos son simplemente los aportes patronales que deben hacer las EEPP (si bien pueden ser posiblemente excesivos dichos montos en relación a lo abonado por resto del Estado y de las empresas privadas del país, lo que en efecto ocurrió con las tasas de aportes patronales de las EEPP desde los setenta hasta la reforma tributaria de 2007).

¹² A raíz fundamentalmente de la compra de los Tranvías de la Barra en 1916, a tracción animal. Hasta ese año existía un pequeño superávit en la explotación de las otras escasas líneas, por definición poco rentables en tanto cubrían ramales que no despertaban el interés privado.

¹³ Las contribuciones de la UTE en general fueron entre el 20% y el 50% de sus utilidades durante este primer período, salvo en la Segunda Guerra Mundial, cuando superaron largamente el 100%, y en algunos años centrales de la década del treinta, cuando se exigió contribuciones extraordinarias a las EEPP.

excepción y se recaudaron 570 mil pesos por contribuciones extraordinarias (Acevedo Álvarez 1937).

Gráfico VII: Transferencias netas de las EEPP (EPF y “grupo de las 6” EPNF) en términos del PIB (1910-1945)

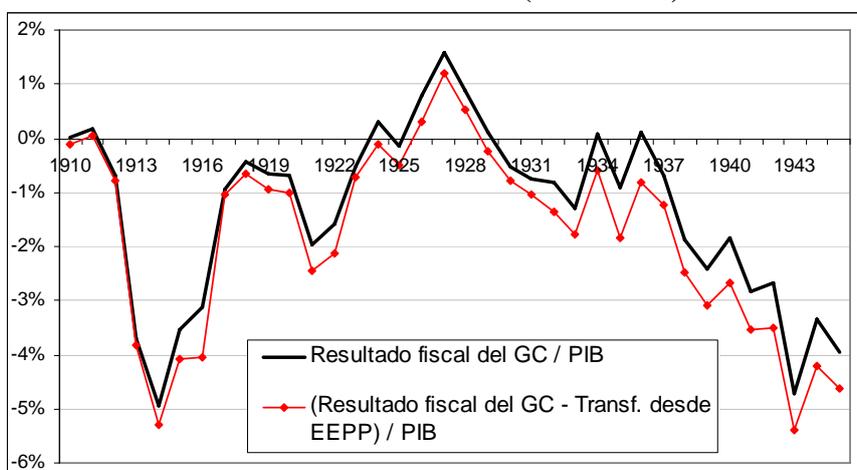


Fuentes: Ídem Gráfico VI.

Ya durante el gobierno terrista, en 1934 aumentaron en dos ocasiones (marzo y mayo) los aportes, fijándose en 80% sobre utilidades, lo que triplicó el monto aportado en 1931, a partir fundamentalmente de grandes extracciones al BROU. Estas nuevas contribuciones, si bien se planteaban como transitorias, quedaron en aplicación hasta el final del gobierno de Terra (1938), e incluso en algunos casos (BROU y BSE) siguieron hasta la década del cincuenta.

En el Gráfico VII se observa que las contribuciones netas de las EEPP al GC significaron tan solo 0,1% del PIB en la primer década del siglo XX, 0,3% en la segunda, en los años veinte 0,4%, en los treinta 0,6% y durante la segunda guerra alcanzaron más del 0,7% del PIB, reduciendo por tanto en iguales cifras el déficit fiscal o bien aumentando el superávit, como se observa en el siguiente gráfico.

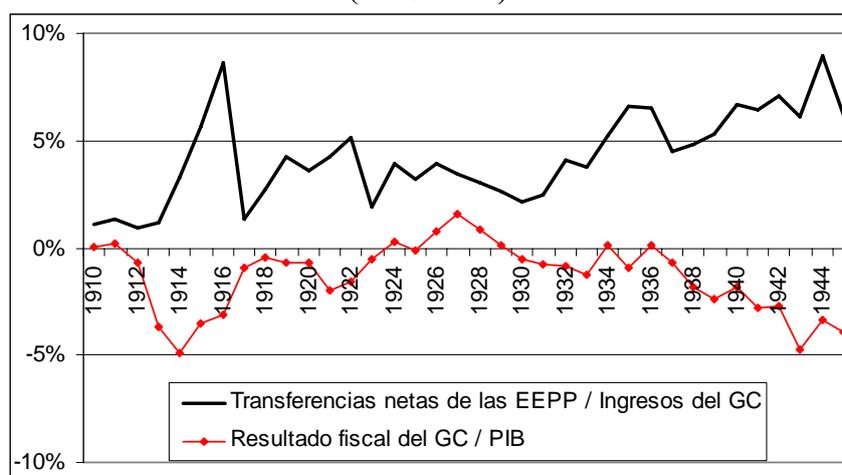
Gráfico VIII: Importancia de las transferencias netas de las EEPP sobre el Resultado fiscal del GC (1910-1945)



Fuentes: Ídem Gráfico VI. Para Resultado fiscal del GC: Azar et al. (2009).

Finalmente, otra forma de observar el peso de las contribuciones y en particular la ocasión o el momento en que se dan las mismas, es a partir de su participación en los ingresos totales del gobierno. En el Gráfico IX puede observarse como en 1916 y luego en 1918-19 las EEPP auxilian al fisco en momentos complicados, donde incluso UTE y el BROU contribuyeron algún año por encima de sus utilidades. Cuando entrados los veinte la situación fiscal mejora, las contribuciones se estabilizarán o incluso disminuirán, subiendo a partir de los efectos de la crisis del 29 y nuevamente frente a los apremios fiscales que implicó la Segunda Guerra Mundial (a partir de leyes de 1942 y 1944 que prevén contribuciones extraordinarias de varias EEPP y su renovación durante algunos años como en el caso de la de 1944 hasta 1946).

Gráfico IX: Transferencias netas de las EEPP y Resultado fiscal del GC (1910-1945)



Fuentes: Ídem Gráfico VI. Para ingresos y Resultado fiscal del GC: Azar et al. (2009).

Nuevamente algunas EEPP aportaron por encima de sus utilidades durante esos años (ANCAP y el BROU), o por un monto similar al de sus utilidades en el caso ANP y BHU. Por su parte, UTE tuvo déficit en 1942-1943 (por problemas de abastecimiento de combustible más allá del propio aumento de precio del petróleo por la guerra) y apenas superávit en 1944, por lo cual se le eximió de realizar aportes a rentas generales y a AFE, contribuyendo sólo a los otros entes a los que destinaba parte de sus utilidades según la ley (consejo de Educación Técnica e Intendencia de Montevideo).¹⁴

¹⁴ Resulta ilustrativa la exposición de motivos de una ley de 1942 donde se tratan ciertas deudas del Estado con UTE, la visión que desde el gobierno se tenía respecto a las contribuciones de las EEPP y los celos de su excesiva autonomía ya en este primer período. Este es un tema ampliamente debatido en los sesenta y hasta la actualidad, la autonomía excesiva con la que se desenvuelven las EEPP, en particular a la hora de hacer sus inversiones, no coordinándose como se debiera con la planificación general del gobierno (CIDE). Esta crítica a sido contestada por Solari y Franco planteando que justamente es esa autonomía la que se buscó al fundar las primeras EEPP, para que así tuvieran mayor flexibilidad y no quedarán atadas al poder político de turno. Al respecto allí se le regaña a UTE por no aportar el 80% de sus utilidades en el marco de una cierta interpretación de la legislación por la cual sigue aportando la suma fija de 400 mil pesos. Asimismo, se le reprocha que mediante argucias contables, aporta sobre utilidades luego de retiradas las reservas, cuando la ley indicaría lo contrario. Ello le permitiría realizar inversiones por sumas cuantiosas sin el debido control del Poder Ejecutivo, “quien es el que debe decidir si corresponde o no, o si son convenientes y oportunas esas ampliaciones. En todo caso, durante la segunda mitad de los treinta UTE aportó aproximadamente 70% de sus utilidades, no muy lejos de lo que debería según el Ejecutivo, dado que en 1941 los beneficios fueron muy bajos y por tanto las contribuciones fueron casi un 200% de los mismos. Decreto-ley del 4 de diciembre de 1942, N° 469/937.

VIII. El período 1945-1972

Como fue adelantado, la información para este período es muy escasa y fragmentada. No obstante, en el Cuadro 3 se intenta resumir el estado de la investigación en la materia. Como se observa, se tienen datos aproximados de contribuciones solamente hasta 1963, mientras que los subsidios están bastante bien identificados para todo el período, si bien existen años faltantes, resultado en general de la falta de información para AFE, principal organismo deficitario.

Este es un período que comienza con la consolidación y expansión de las mayores EPNF, UTE y ANCAP, que acompañan con el crecimiento de su producción energética el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. No obstante, ello no necesariamente se vio reflejado en sus balances y mucho menos en sus aportes, que si bien no llegaron a ser negativos al menos hasta 1963 se fueron deteriorando durante el período (ver en el Anexo el caso de UTE). Esta situación fue en parte consecuencia de ciertas medidas tarifarias en pos de mantener a un bajo costo los energéticos, que se puede atribuir objetivos desarrollistas o sociales. Por otra parte la ANP desde comienzos de la década cincuenta comienza a registrar déficit recurrentemente y por tanto registra subsidios en varios años.

Otro hecho muy destacado del período, es que se incorporan nuevas EPNF, en particular dos que pertenecen a nuestro “grupo de las 6”. Por un lado, todos los ferrocarriles del país pasan a propiedad estatal incorporados a AFE, luego de la compra de las principales empresas británicas en 1948. Por otro lado, nace en similares circunstancias OSE, con la compra de la empresa británica de aguas corrientes. No es momento aquí de evaluar la conveniencia de tales acciones, pero hay que tener en cuenta que son ámbitos que desmejoran la performance de las EEPP en su conjunto de manera casi inevitable. Desde la segunda posguerra, los ferrocarriles dieron pérdidas en diversas regiones y países, presentan atraso en las inversiones y enfrentan resultados desfavorables en su evolución respecto a la competencia del transporte automotor. En Uruguay, el estado de las vías y del material rodante mostraba un importante atraso en su renovación en el momento de la estatización. También en esos años se funda el SOYP y se estatiza totalmente PLUNA, ambos organismos sistemáticamente deficitarios.¹⁵

Por su parte, los bancos estatales mantienen hasta 1960 al menos, una aceptable performance. Incluso el BHU, que en los sesenta comenzará una etapa de problemas financieros recurrentes y persistentes. En materia de transferencias, continúan siendo los que más aportan (entre el 65 y el 85% del total de aportes entre 1946 y 1963) (Cuadro 3).

Las transferencias netas del conjunto de EEPP se transformaron en negativas entrados los cincuenta, y desde fines de los cuarenta considerando sólo la situación de las EPNF. La situación en los sesenta no la conocemos con certeza, pero todo indica que continuaron, como en 1963 -cuando AFE tiene su peor déficit operativo-, siendo negativas.

¹⁵ Ya desde antes de transformarse en un ente descentralizado, según Eduardo Acevedo estaba desprovisto de todo material de instalación y de todo capital de funcionamiento y su falta de recursos no se modificó con el cambio de status jurídico. A ello se suma que su tarifa de comercialización de pescado estuvo manejada con criterios de facilitar el acceso a su consumo por razones de índole social.

**Cuadro 3: Resultados financieros y transferencias netas de las EEPP
(1946-1976, en millones de pesos constantes de 2010 y %)**

Años	TOTAL DE EEPP					TOTAL DE EEPP sin AFE			
	Contribuciones	Subsidios	Transf. Netas	Transf. netas / PIB	Transf. netas / Ingresos GC	Transf. netas totales sin AFE	Transf. Netas / PIB	Transf. netas / Ingresos GC	Transf. netas EPF / Transf. netas EEPP
1946	1687	-170	1517	0,7%	5,4%	1687	0,7%	-6,0%	44,4%
1947	1167	-203	965	0,4%	2,9%	1167	0,5%	3,5%	73,3%
1948	1450	-645	805	0,3%	2,1%	1450	0,6%	3,9%	78,6%
1949	1418	-400	1017	0,3%	2,5%	1418	0,5%	3,5%	77,7%
1950	1465	-696	770	0,2%	1,6%	1465	0,5%	3,1%	78,9%
1951	1243	-907	336	0,1%	0,7%	1243	0,4%	2,5%	79,5%
1952	1201	-953	248	0,1%	0,6%	1201	0,4%	2,9%	80,8%
1953	1050	-1921	-871	-0,3%	-2,1%	1024	0,3%	2,5%	84,9%
1954	964					964	0,3%	2,0%	83,8%
1955	1126	-2390	-1264	-0,4%	-2,9%	549	0,3%	2,6%	81,5%
1956	1072	-2128	-1055	-0,3%	-2,3%	528	0,3%	2,3%	81,7%
1957	1094	-3439	-2346	-0,7%	-5,4%	634	0,3%	2,5%	74,1%
1958	905	-2748	-1843	-0,6%	-4,5%	521	0,3%	2,2%	73,9%
1959	594	-2318	-1724	-0,6%	-5,2%	-13	0,2%	1,8%	76,4%
1960	453	-2443	-1990	-0,6%	-4,5%	33	0,1%	1,0%	74,2%
1961	736	-3026	-2290	-0,6%	-4,1%	295	0,2%	1,3%	63,2%
1962	898	-2914	-2015	-0,6%	-4,0%	501	0,2%	1,8%	66,4%
1963	412	-5117	-4704	-1,6%	-11,0%	-728	0,1%	1,0%	64,7%
1964									
1965		-3134							
1966		-3075							
1967									
1968		-2624							
1969		-3609							
1970		-2158							
1971									
1972									
1973	25	-2154	-2129	-0,6%	-4,2%	-457	-0,1%	-0,9%	100,0%
1974	18	-2186	-2168	-0,7%	-4,9%	-954	-0,3%	-2,2%	94,5%
1975	18	-1227	-1208	-0,4%	-2,8%	18	0,0%	0,0%	89,1%
1976	6	-1534	-1528	-0,4%	-3,0%	-81	0,0%	0,0%	50,0%

Fuente: Azar et al. (2009), Anuarios Estadísticos (años 1945-1970), Leyes y Decretos de todo el período, SEPLACODI-OPP, MEF y Memorias de AFE, ANCAP, ANP, OSE y UTE para ciertos años. Para inflación: Bértola et al. (1999).

En suma, este es un período donde las principales EEPP continúan aportando positivamente (los bancos, UTE y ANCAP), pero no logran revertir el déficit creciente generado por AFE y OSE a las cuales ahora se suma ANP con déficit recurrentes (sin contar empresas con déficit crónicos como el caso del ILPE y PLUNA que no están entre las empresas seleccionadas). A la financiación de la inversión por parte del GC se sumaban transferencias corrientes, aunque en menor monto.

Dejando fuera a AFE, la que explica de forma casi exclusiva la profundidad del deterioro de las transferencias netas,¹⁶ observamos que de todas formas éstas comenzaron a ser negativas desde el inicio de los sesenta.

Considerando en relación con PIB sólo las contribuciones brutas de las EEPP, dejando fuera los subsidios, éstas pierden peso en relación a lo ocurrido en el período previo, cayendo progresivamente de un promedio de aproximadamente 0,8% del PIB en los treinta y primeros cuarenta a 0,3% hacia 1957 y 0,2% al inicio de los sesenta. Similar

¹⁶ Los subsidios o transferencias a AFE desde el GC (mediante distintas rentas afectadas, incluso subsidios desde otras EEPP) en los primeros años de su fundación (1948) rondaban el 20-25% de los costos de operación y renovación del servicio, mientras que hacia finales de los cincuenta y en adelante superaban el 50%. En algunos años lo superaron largamente, como en 1963 cuando llegó a ser 83% y en 1969 cuando fue 75%.

proceso se observa en cuanto a la participación en los ingresos del GC, pasándose en este caso de cifras cercanas al 6%, a otras entre 1% y 2% en igual período. Al tiempo que como fuera mencionado, las transferencias netas pasan de ser algo más del 5% de los ingresos del GC a ser negativas en igual o mayor porcentaje (Cuadro 3).

Finalmente, algo que no hay que perder de vista es la fijación por ley de las contribuciones y las tarifas,¹⁷ que en un contexto de inflación tan agudo como el vivido por el país desde fines de los cincuenta conllevan un alto riesgo de pérdida de recaudación. Tema que será objeto de otro trabajo.

IX. El período pos 1971

A comienzos de los setenta se inician cambios en la concepción de las EEPP en varios frentes. La justificación en el discurso refiere a procurar revertir su deterioro, resultado de la burocratización, tarifas subvaloradas, entre otras ineficiencias atribuidas en general tanto al uso de las EEPP con objetivos no vinculados a la eficiencia económica y la rentabilidad de las mismas como (muy vinculado a ello y posibilitándolo) a su politización.

Lo que más interesa a los efectos de nuestro trabajo es que en materia de rentabilidad, primero para UTE en 1970 y luego para todas las EPNF en 1974, se procura por ley una rentabilidad de 8% sobre capital invertido. En cuanto a las contribuciones, por decreto-ley de la dictadura en 1976 será el Poder Ejecutivo el que determine el destino y distribución de las utilidades de las EEPP. *“Si bien esto, como a lo largo de todo el siglo, siguió siendo un punto de discusión, no es contradictorio con el nuevo modelo de EP donde se visualiza a todos los ciudadanos como los accionistas últimos, y por tanto, receptores finales de la distribución de sus utilidades”* (Carracelas et al. 2009: 144). Debe tenerse en cuenta que en este período la obtención de una determinada rentabilidad, está planteada en el propio marco legal como uno de los objetivos que deben alcanzar las empresas. Ello porque como señalan los autores, los beneficios primero se deben utilizar para cubrir la inversión necesaria para la correcta expansión del servicio ofrecido por la empresa, algo que para UTE en los noventa y primeros años del siglo XXI ellos ponen en duda, dado que la empresa tuvo problemas en varias oportunidades para asegurar el normal suministro de electricidad, aunque no arriban a una conclusión definitiva.¹⁸

A su vez, en 1991 se establece que también los resultados financieros finales (luego de transferencias) debían ser volcados a la Tesorería General de la Nación. Bajo esta determinación, primero se incorporaron los resultados finales de las EPNF al cálculo del Resultado fiscal global del Sector Público.¹⁹ Más recientemente, en 2007 (aunque se

¹⁷ El trabajo de Carracelas et al. encuentra un rezago tarifario en términos reales muy importante. Por otra parte, Boneo (1973) presenta información sobre la evolución de ciertas tarifas reales ‘resumen’ de la actividad de ANCAP, UTE, AFE, PLUNA y SOYP durante los sesenta, encontrándose que salvo en el caso de ANCAP el rezago es significativo en las demás empresas.

¹⁸ Asimismo, las actuales autoridades de gobierno desde hace varios años vienen planteando la falta de inversiones por parte de varias EEPP durante los lustros anteriores, entre ellas la UTE.

¹⁹ El Resultado fiscal global del Sector Público se compone actualmente de la suma de los siguientes resultados globales (ingresos menos el total de los egresos, incluidas inversiones y pago de intereses): i) del consolidado GC-Banco de Previsión Social (BPS), aquí se incluyen las transferencias netas de las EEPP en su vínculo con el GC, ii) el de los gobiernos departamentales, iii) del Banco Central del Uruguay (BCU), iv) de las EPNF y v) del BSE.

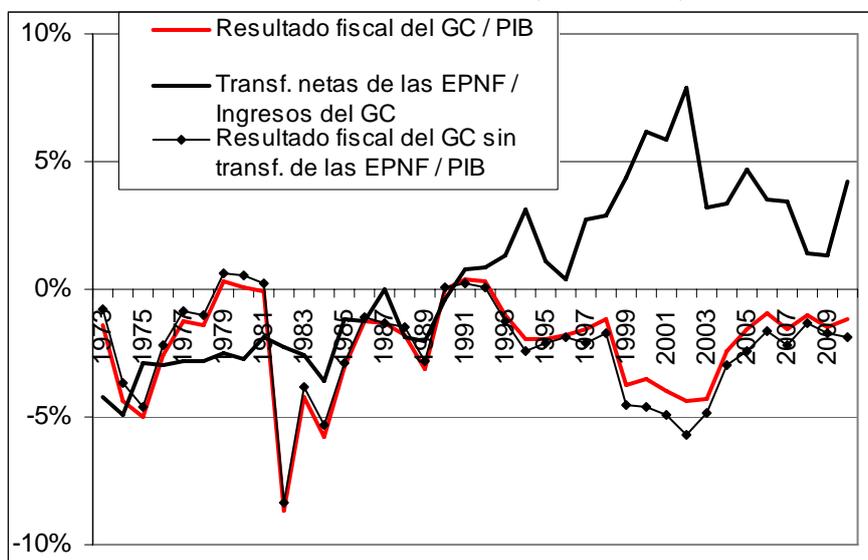
corrigió la serie de Resultado fiscal global desde al menos 1999 según las estadísticas que publica mensualmente el MEF) se sumó al BSE. De esta forma, aún están fuera de dicho cálculo tanto los resultados finales del BROU como del BHU (de los cuales solo aparecen sus contribuciones o subsidios).²⁰ Dado que contamos con información de los bancos estatales solo hasta 1988 y que las estadísticas fiscales del MEF no diferencian las contribuciones o subsidios desde/hacia estos dos bancos, las EPF no son consideradas sistemáticamente desde entonces.

De esta forma, las EPNF aportan tanto al resultado fiscal del GC mediante sus transferencias netas (como lo hacían antes de 1991), como al Resultado fiscal global del Sector Público a través de la consideración para su cálculo de los resultados finales (después de transferencias) de éstas empresas. A la suma de ambos aportes le denominaremos aquí “Aporte neto total” de las EPNF.

En cuanto al desempeño de las EPNF en el período, en las décadas del setenta y ochenta las EPNF no contribuyeron -como lo hacían hasta los primeros cincuenta- a mejorar el déficit fiscal, más bien el costo que las mismas significaban para el gobierno acompañaron en líneas generales la evolución del déficit del GC (Gráfico X).

No obstante, no considerando el sistemático déficit de AFE, las transferencias desde el GC (subvenciones) prácticamente desaparecen (salvo para los años de fuerte impacto de la crisis del petróleo, 1973-1974), como puede observarse en los Gráfico XI a) y b).

Gráfico X: Transferencias netas de las EPNF y evolución del Resultado fiscal del GC en términos del PIB (1973-2010)



Fuentes: SEPLACODI-OPP y MEF. Para PIB: Bertino y Tajam (1999), BROU (1965) y BCU. Para ingresos del GC: Azar et al. (2009).

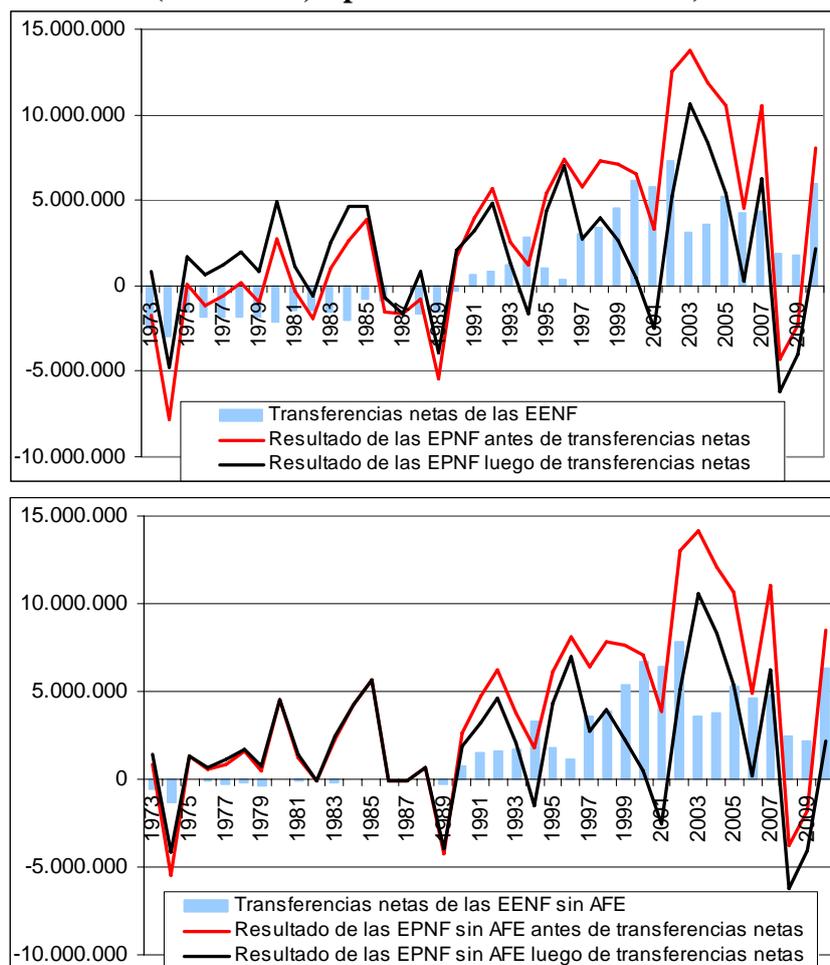
La evolución durante los noventa y comienzos del siglo XXI fue muy distinta, siendo muy positiva en materia de resultados financieros (Gráfico XI a) y b), lo que se vio

²⁰ Cuya situación durante al menos la última década ha sido bien distintas. El BHU ha sido deficitario desde largo tiempo, consumiendo importes recursos públicos. Durante la pasada administración de gobierno (2005-2009) el banco fue reformado, siendo necesario para su recapitalización y mejora de liquidez nuevos recursos públicos, en este bajo la forma de obligaciones contraídas por el fisco. Por su parte, el BROU ha tenido en general beneficios, que en los últimos años han sido cuantiosos.

reflejado en las contribuciones al GC, que como se observa en el Gráfico X, conllevaron una reducción del déficit fiscal del GC. Dicha reducción fue de 0,6% durante las dos últimas décadas (1991-2010).

A su vez, la legislación de 1991 que establece que también los resultados finales luego de transferencias se aporten al fisco, conllevó a un importante aporte neto total de las EPNF (1,1% del PIB) al Resultado fiscal global del Sector Público durante dichas décadas (Gráfico XII).

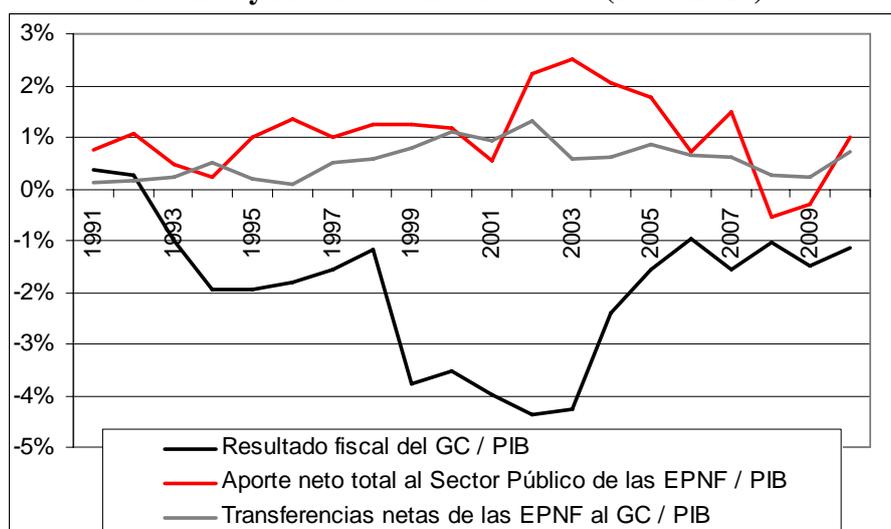
Gráfico XI a) y b): Resultados de las EPNF y transferencias netas -con y sin AFE- (1973-2010, a precios contantes de 2010)



Fuentes: SEPLACODI-OPP y MEF. Para inflación: Bértola et al. (1999).

Durante los setenta 0,5% del PIB fue lo aportado por el GC a las EEPP (básicamente como fuera mencionado con destino a AFE). Las transferencias a AFE disminuyen por la reducción misma de su actividad, inclusive se suprimió por años el servicio de pasajeros desde 1988. En los ochenta esta cifra fue de 0,3%. En los noventa, como fue visto previamente, se revierte la situación, con un aporte desde las EEPP a Rentas Generales del orden 1,4% (ahora no solo considerándose las transferencias de 0,4%, sino también los resultados después de ellas), al tiempo que durante la primera década del siglo XXI el aporte fue de 1,8% (Gráfico XII).

Gráfico XII: Transferencias y aportes totales de las EPNF al resultado del Sector Público y Resultado fiscal del GC (1973-2010)



Fuentes: Ídem Gráfico X. Para Resultado fiscal del GC: Azar et al. (2009).

Pero en el Gráfico XII se observa no solo lo significativo de los aportes de las EPNF tanto al GC como al Sector Público en general, sino también cómo los mismos fueron crecientes si bien no muy elevados en momentos en que en paralelo se implementaba un plan de estabilización al inicio de los noventa; también y aún de forma más marcada se puede apreciar cómo las transferencias alcanzan cifras importantes en el marco de la mala performance de la economía luego de 1998, y fundamentalmente cómo ante una nueva profunda crisis como la de 2002-2003 las EPNF aportaron considerablemente. Vale señalar que la situación en el marco de la crisis internacional de 2008-2009 fue muy distinta, y ello al menos por dos motivos. En primer lugar, la propia crisis internacional implicó un aumento muy fuerte del precio del petróleo, que conjuntamente con la falta de lluvias para generación hidráulica de electricidad (que implica costo cercano a cero de generación) implicaron un fuerte aumento en los costos tanto de UTE como ANCAP. En segundo término, el no traspaso a tarifas de los mayores costos de dichas empresas por razones de política macroeconómica (no generar más presiones inflacionarias, puesto que de superar la inflación anual el 10%, se desencadenaría un proceso indexatorio en la economía de nefastas consecuencias para el fisco).²¹ Ambos aspectos llevaron a que el aporte neto final de las EPNF a la situación fiscal del Sector Público fuera negativo en esos años. Claro está que si se piensa en las EEPP en relación con la política macroeconómica, y no solo con la fiscal como estamos focalizando en este trabajo, puede verse como un nuevo aporte de las EEPP en pos de un objetivo de política macroeconómica.

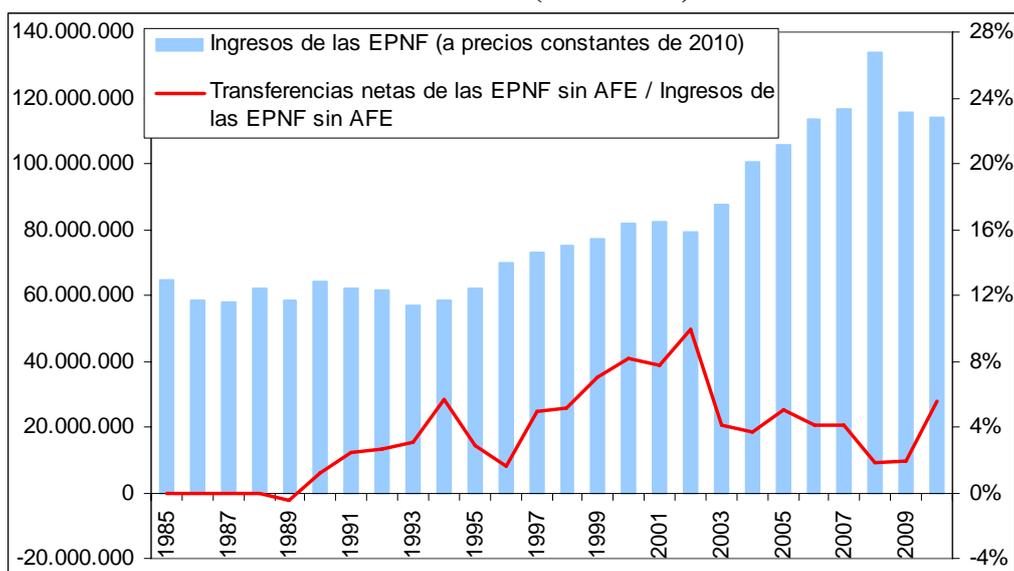
Antes de continuar, vale la pena volver a la situación de los noventa, dado que las abultadas transferencias netas de las EPNF -luego de años o décadas de subsidios a las mismas- llevaron a que se generara un amplio debate en torno a si en esos años las empresas no eran utilizadas por los gobiernos como una fuente de recurso para el fisco, funcionando sus tarifas con un componente de impuestos implícitos.

²¹ En dichos años, de ajustarse como debían las tarifas, dicha marca de 10% hubiese sido traspasada. Por más información ver Informes de Coyuntura 200-2009 y 2009-2010, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelAR.

En este sentido, el avance en la búsqueda de respuestas al debate planteado forma parte del proyecto general, no siendo la intención de esta ponencia zanjar el mismo, remitiéndonos a observar descriptivamente qué ha pasado con las transferencias netas en dicho período en relación a la recaudación de las EPNF, una manera de observar cómo han evolucionado los dividendos que obtiene el accionista (el Estado), en relación a la evolución de los ingresos de las empresas.

Aunque no de forma continua en todo el período, en el Gráfico XIII se observa efectivamente una tendencia marcada al alza de las transferencias en relación a los ingresos de las EPNF durante los noventa. No obstante, para concluir que efectivamente existió una intención ‘recaudadora’ en la gestión de las EEPF por parte del GC, deberíamos ir más allá de esa simple constatación, y observar qué pasó con la capitalización de la empresa, es decir los niveles de inversión en relación a los ingresos, para tener así una visión más integral de la política de dividendo. Asimismo, habría que testear si esa mayor contribución al fisco y al sector público en general se financió con endeudamiento o bien con mayores tarifas (o menores costos) o si desplazó sencillamente inversión en la distribución de utilidades. En fin, una serie de preguntas que superan los objetivos de este trabajo, pero que es bueno tener presente para observar la dificultad que presenta en general cualquier análisis referido de las EEPF, así como de cara a futuros desarrollos.²²

Gráfico XIII: Ingresos de las EPNF sin AFE y participación de sus transferencias en los mismos (1985-2010)

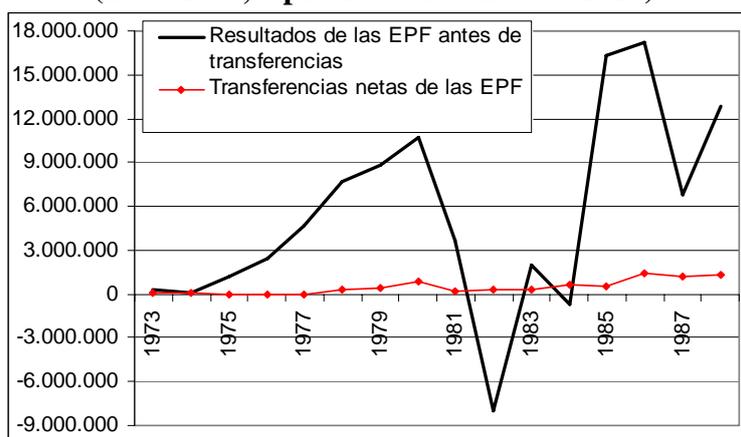


Fuentes: Ídem Gráfico XI.

Respecto a la contribución de las EPF el período posterior a 1972 y hasta 1988, según se aprecia en el Gráfico XIV, si bien presentaron (salvo en el período de la deuda claro) resultados operativos positivos, sus contribuciones en este período a diferencia de los anteriores no fueron demasiado significativas, si bien crecientes.

²² A su vez, habría que chequear que pasa con cada una de las EPNF, dado que cada una de ellas opera en un sector productivo particular, que tiene sus propias lógicas de inversión, tarificación, endeudamiento, etc. En este sentido, vale señalar que hay un trabajo de Tesis de Maestría en Economía en camino trabajando este tipo de cuestiones para el caso particular de la UTE.

Gráfico XIV: Resultados financieros y transferencias netas de las EPF (1973-1988, a precios constantes de 2010)



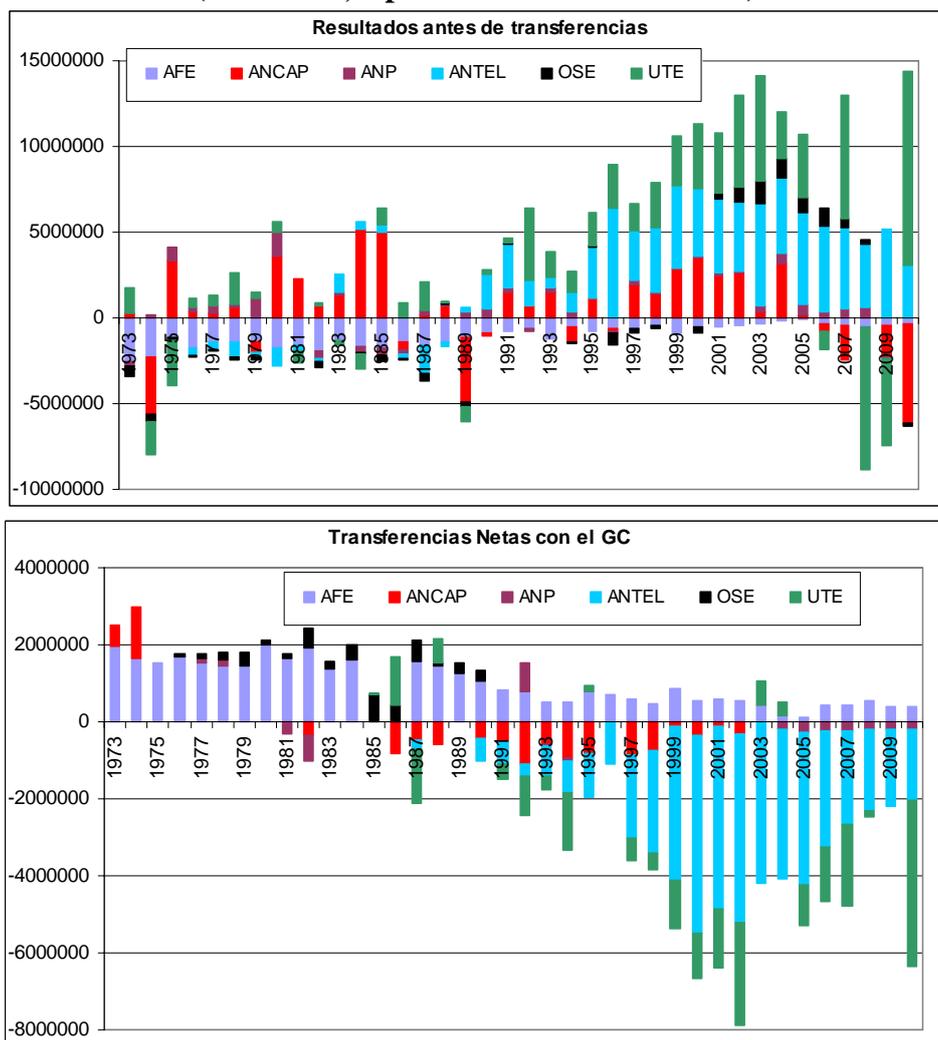
Fuentes: Ídem Gráfico XI.

Finalmente, si bien aún no se dispone de información sistemática desde 1988, debe señalarse que los aportes tanto del BROU como sobre todo el BSE (cuyo resultado también está considerado en las cuentas públicas) han presentado mayor relevancia en los últimos años. En el caso del BROU, en una nueva muestra del apelo a las EEPP en momento de necesidades fiscales, en 2008 y 2009 vertió por concepto de transferencias parte de sus utilidades a Rentas Generales, llevando a que el déficit fiscal -que en esos años de crisis internacional fue creciente- disminuyera en 0,2% y 0,3% del PIB respectivamente (el mismo fue finalmente de -1,5% y -1,7% del PIB en esos años). Por su parte, el Resultado final del BSE volcado a la Tesorería General de la Nación en los últimos 12 años ha sido algo superior a 0,15% del PIB por año, mientras que en los últimos cuatro lo ha hecho en 0,3%. Téngase en cuenta que el aporte neto total de las EPNF en ambos períodos fue de 1,2% y de 0,4% del PIB.

De esta forma, se retornó en los noventa y principios del siglo XXI a los niveles de contribuciones desde las EEPP al GC que habían sido alcanzados entre la segunda mitad de los treinta y la primera de los cuarenta, es decir, en el entono de 0,8% del PIB y entre 5% y 6% de los ingresos del GC.

Hasta los últimos tres años, el protagonismo fue de las EPNF, y muy en particular de ANTEL -que es la que más invierte y no necesariamente la que tiene mayores resultados antes de transferencias-, y que junto a UTE monopolizan las contribuciones en la última década. Asimismo, la ANP desde los setenta y OSE desde mediados de los noventa, han dejado de ser empresas deficitarias, salvo algunos años puntuales, pasando en el segundo caso a ser contribuyentes al fisco, aunque en pequeñas cantidades. Finalmente AFE ha reducido su déficit y con ello su demanda de fondos desde Rentas Generales, todo lo cual contribuye a que los aportes de las empresas con mejor performance colabore con las cuentas públicas y sea parte del debate macroeconómico cotidiano (Gráfico XV).

Gráfico XV: Resultados financieros y transferencias de las EPNF (1973-2010, a precios constantes de 2010)



Fuentes: Ídem Gráfico XI.

X. Breves conclusiones

El déficit no fue un fenómeno generalizado, sino de determinadas empresas. Las EPNF superavitarias, UTE, ANTEL, ANCAP y parcialmente la ANP, mantuvieron esa característica en todo el período, en tanto AFE fue siempre deficitaria y OSE lo fue hasta los noventa. Para explicar con cierta profundidad las razones de estos déficits será necesario profundizar el estudio de estas empresas y su performance a través del tiempo.

Las transferencias netas entre las EPNF y el GC tuvieron diferente significación a lo largo del siglo. En el primer período considerado, entre 1912 y 1945, las contribuciones positivas de las empresas al gobierno existieron, más allá del espíritu del batllismo o de su inspirador, e incluso fueron significativas. Asimismo, en los momentos de dificultades para el fisco, crecieron y fueron utilizadas como herramienta de política económica, en este caso para aumentar los ingresos públicos.

No fue así durante el segundo período considerado, no sólo por la existencia de empresas deficitarias, sino porque las EPNF fueron utilizadas como instrumentos de

otro tipo de política: tarifas bajas como salario indirecto en el caso de servicios públicos, abaratamiento de costos para fomentar la industrialización, desarrollo de regiones rezagadas en el caso de la electricidad, mantener las fuentes de trabajo en el caso de empresas en quiebra, etc.

Durante los años noventa y la primera década del siglo XXI, las contribuciones fueron nuevamente de gran relevancia, tanto que se acusó muchas veces a los gobiernos de utilizarlas con fines recaudatorios.

También se puede observar cómo, en general, en momentos de apremios o de necesidades fiscales, las transferencias aparecen como una fuente de recursos a favor de los ingresos públicos. Ésta fue una característica de la primera mitad del siglo XX, tanto en la primera y la segunda guerra mundial como en los difíciles años treinta. Luego, durante los noventa fueron relevantes las contribuciones netas tanto durante sus primeros años, coincidiendo con la implementación de un programa de estabilización, como durante los malos años de crecimiento desde 1998. En esta línea se pueden destacar las grandes transferencias que tuvieron lugar durante la crisis de 2002, cuando entre las transferencias netas al GC y los resultados finales remitidos a la Tesorería General de la Nación, los aportes totales de las EPNF al Sector Público llegaron a representar 2% del PIB. Finalmente, la crisis de los últimos años muestra que las EPP pueden servir para el logro de variados objetivos de política económica. Así, mientras que las EPNF redujeron sus contribuciones al GC y sus aportes totales al sector público, en tanto las tarifas fueron utilizadas para contener la inflación, los bancos públicos superavitarios (BROU y BSE) aportaron de forma creciente durante los años de crisis.

Referencias bibliográficas (solo las citadas)

- ACEVEDO, Eduardo (1936): *Anales Históricos del Uruguay*. Tomo VI. Barreiro y Ramos. Montevideo.
- AZAR, P.; BERTINO, M.; BERTONI, R.; FLEITAS, S.; GARCÍA REPETTO, U.; SANGUINETTI, C.; SIENRA, M. y TORRELLI, M. (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. IECON (FCEyA-UdelaR) – CSIC. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.
- BELINI, Claudio y ROUGIER, Marcelo (2008): *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial. Buenos Aires.
- BÉRTOLA, L., CALICCHIO, L, CAMOU, M. y PORCILE, G. (1999): *Southern Cone Real Wage Compared: a purchasing power parity approach to convergence and divergence trends, 870-1996*. DT N°44, Unidad Multidisciplinaria, FCS-UdelaR. Montevideo.
- BONEO, Horacio (1973): *Las empresas públicas industriales y comerciales en el Uruguay*. Presidencia de la República, Oficina Nacional del Servicio Civil. Montevideo.
- CANCELA, Walter (1991): “Empresas públicas y monopolios estatales en Uruguay. Dos puntos en la agenda de la reforma del Estado”, en: *Cuadernos del CLAEH*, N° 58-59, Segunda Serie Año 16. Montevideo.
- CANCELA, Walter (2001): “Producción estatal de Servicios Públicos: vicios y virtudes”, en: *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay. Ediciones Trilce. Montevideo.
- CARRACELAS, Gastón, CENI, Rodrigo y TORRELLI, Milton (2006): *Las tarifas públicas bajo un enfoque integrado*. Monografía de Licenciatura en Economía (FCEyA-UdelaR). Montevideo.
- CLIFON, Judith, COMÍN, Francisco y DÍAZ FUENTES, Daniel (2003): *Privatisation in the European Union. Public Enterprise and Integration*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. Boston.
- COMÍN, F. y DÍAZ FUENTES, D. (2004): *La empresa pública en Europa. Una perspectiva histórica*. Síntesis. Madrid.
- COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (CIDE) (1966): *Proyecto de Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974*. República Oriental del Uruguay. Montevideo.
- CUERVO, Álvaro y FERNÁNDEZ, Zulima (1987): “La empresa pública en España (bases de actuación, ordenación y control)”, en: *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 0. Madrid.
- CUERVO, Álvaro (1997): *La privatización de la empresa pública*. Oikos Nomos. Madrid.
- DAVRIEUX, Hugo (1987): *Papel de los gastos Públicos en Uruguay 1955-1984*. CINVE-Banda Oriental. Montevideo.
- DONDO, Pedro (1940): *Los ciclos en la Economía Nacional*. Monografía de la FCEyA-UdelaR. Montevideo.
- FREGA, A. y TROCHÓN, I. (1991): “Los fundamentos del Estado empresario (1903-1933)”, en: *Cuadernos del CLAEH*, N° 59. Montevideo.
- JACOB, Raúl (1979): *Inversiones extranjeras y petróleo*. Fundación de Cultura Universitaria (FCU). Montevideo.
- LA GAMMA, M. et al. (1940): “Desarrollo de los Ingresos Públicos Nacionales”, en: *Revisita de la FCEyA*, año I, N° 2. FCCEyA-UdelaR. Montevideo.

- MARTÍN ACEÑA, Pablo y COMÍN, Francisco (editores) (1990): *Empresa pública e industrialización en España*. Alianza Editorial. Madrid.
- MILNITSKY, Sergio (2001): “Empresas y servicio públicos: ¿a qué estamos jugando?”, en: *Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay. Ediciones Trilce. Montevideo.
- MOLINARI, Jorge (2003): *Análisis de la versión de resultados efectuada por UTE al Gobierno Central durante la década de los noventa*. Proyecto de Maestría en Economía de la FCEyA-UdelaR. Mimeo. Montevideo.
- NAHUM, Benjamín (1993): *Empresas Públicas en el Uruguay. Origen y Gestión*. Banda Oriental. Montevideo.
- NARBONDO, Pedro y RAMOS, Conrado (2001): “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en: *Con el Estado en el corazón*, Pierre Calame y André Talmant (compiladores). Trilce. Montevideo.
- PROYECTO AGENDA URUGUAY (2001). *Servicios Públicos: aportes hacia una Teoría de Estado*. Ed. Trilce. Montevideo.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1928): *Socialismo en el Uruguay. La gestión económica del Estado*. Palacio del Libro. Montevideo.
- SAPELLI, Claudio (1992): *Tamaño del Estado instituciones y crecimiento económico*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) y CERES. San Francisco.
- SOLARI, Aldo; FRANCO, Rolando (1983): *Las empresas públicas en Uruguay: ideología y política*. FCU, Montevideo.
- WONSEWOR, Israel; JORBA, Juan (1975): *Las empresas públicas en el Uruguay: su formación y desarrollo*. CEPAL. Mimeo. Versión preliminar. Montevideo.
- ZÁRATE, Carlos (2000): “Un enfoque institucional de la empresa pública”, en: *Revista Análisis Económico*, N° 32, Vol. XV. Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. México DF.

Fuentes

- Anuarios Estadísticos (1900-2010).
- Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) e INE.
- Memorias y Balances de las EEPP (AFE, ANCAP, ANP, OSE y UTE).
- Presupuestos Nacionales y Ejecuciones Presupuestales registradas por la Contaduría General de la Nación (CGN).
- Registro de Leyes y Decretos (1900-2010).
- Suplementos estadísticos de distintas organizaciones estatales: IECON-FCEyA-UdelaR, BCU, BROU y SEPLACODI-OPP.

ANEXO

Beneficios y transferencias netas con el GC del conjunto seleccionado de EEPP (en millones de pesos constantes de 2010)

Años	ANCAP		UTE		ANP		AFE		OSE		BHU		BROU		BSE	
	Beneficios	Contribuciones	Beneficios	Contribuciones	Beneficios (*)	Aportes / subsidio	Beneficios	Subsidios	Beneficios	Subsidios	Beneficios	Contribuciones	Beneficios	Contribuciones	Beneficios	Contribuciones
1946	538	750	218	53		135	-170	-170			215	161	361	442	180	147
1947		158		135		18	-203	-203				80	582	604	212	172
1948		161		131		18	-645	-645			224	78	907	867	233	195
1949		164		134		18	-720	-400			283	80	849	824	267	199
1950		160		131		18	-423	-696			307	97	905	865	300	195
1951		132		108	Déficit	15	-713	-907			239	80	788	747	237	161
1952		119	571	98	Déficit	13	-1476	-953			297	72	810	753	209	145
1953		32	476	115		12	-3199	-1895			292	62	749	696	184	133
1954		29	436	81	Déficit	46	-2917		-400	-718	355	37	775	625	192	145
1955		92	273	75		42	-2945	-1813	-780	-577	343	45	791	714	194	160
1956		86	255	71		39	-3198	-1583		-545	242	42	806	721	136	113
1957		190	94	61		33	-3170	-2980		-460	310	92	886	575		144
1958		159		50		28	-3367	-2364		-385	377	77	663	481	139	111
1959		107		34	-128	-110	-2218	-1711		-498	281	52	639	324	98	78
1960		78		25		14	-1747	-2023		-420	147	38	922	237	76	61
1961		168		65		39	-2652	-2585		-441		77		310		77
1962		190		58		54	-3207	-2517		-397		35		472		89
1963		105		40	-787	-763	-3312	-3976		-377		24		194		49
1964							-3763		-882	-604				239		
1965							-3995	-2562	-877	-572				1186		
1966							-3852	-2715		-360				85		
1967							-2328			-150				36		
1968							-1977	-2410		-214	Déficit			22		
1969					-57	-57	-2868	-3262		-290	Déficit			19		
1970	1631	5					-2193	-1832		-326	Déficit			16		
1971														12		
1972														6		
1973	245	-482	1264	0	-220	0	-2172	-1672	-578	-1	-34	0	-8	3	224	22
1974	-2437	-972	-1438	0	151	1	-1673	-1214	-334	0	154	1	-19	2	260	15
1975	2652	0	-2130	0	635	2	-935	-1227	-125	0	-64	2	704	1	219	13
1976	305	0	415	0	228	3	-1522	-1447	-79	-87	-275	3	1536	0	273	0

Fuente: Azar et al. (2009), Anuarios Estadísticos (años 1945-1970), Leyes y Decretos de todo el período, SEPLACODI-OPP, MEF y Memorias de AFE, ANCAP, ANP, OSE y UTE para ciertos años.