

---

## macroeconomía del desarrollo

# L as reformas económicas de Uruguay (1974-2004)

Alberto Bensión



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, julio de 2006

Este documento fue preparado por Alberto Bensión, consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8843

ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322938-0

LC/L.2567-P

Nº de venta: S.06.II.G.95

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
1. Las reformas económicas en América Latina .....	9
1.1 La macroeconomía .....	9
1.2 El sector público.....	10
1.3 Los efectos.....	10
2. El propósito del estudio .....	11
<b>II. La política económica</b> .....	13
1. La reforma tributaria .....	13
2. El sector externo .....	14
3. El agro.....	16
4. El sector forestal .....	18
4.1 La legislación .....	18
4.2 El costo fiscal .....	20
4.3 Los resultados.....	20
5. El sistema financiero.....	21
6. La inflación .....	23
7. El mercado de capitales .....	25
7.1 La legislación .....	25
7.2 Los resultados.....	27
<b>III. El sector público</b> .....	29
1. La administración central.....	29
1.1 Presentación .....	29
1.2 La reforma de 1996 .....	29
1.3 La inamovilidad de los funcionarios públicos .....	32
2. El sistema público de seguridad social .....	33
2.1 La situación en 1995 .....	33

2.2	La reforma .....	34
2.3	La situación en el 2005.....	37
3.	Las empresas públicas.....	39
3.1	Presentación.....	39
3.2	La economía política .....	40
3.3	Una reestructura y un cierre .....	43
3.4	Las privatizaciones .....	44
3.5	Las desmonopolizaciones.....	51
4.	La concesión de servicios públicos .....	60
4.1	La propuesta de base .....	60
4.2	El aeropuerto de Laguna del Sauce .....	60
4.3	El casino de Punta de Este.....	60
4.4	Agua y saneamiento en Maldonado. Primera etapa .....	61
4.5	La doble vía Montevideo-Punta del Este.....	62
4.6	La terminal de pasajeros del puerto de Montevideo .....	62
4.7	Otras rutas.....	63
4.8	Agua y saneamiento en Maldonado. Segunda etapa .....	63
4.9	La terminal de contenedores del puerto de Montevideo .....	64
4.10	El hipódromo de Maroñas .....	66
4.11	El aeropuerto de Carrasco .....	66
4.12	La telefonía celular.....	67
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>69</b>
1.	Las reformas de la política económica.....	69
2.	Las reformas del sector público .....	72
2.1	Las reformas de la administración central.....	72
2.2	La seguridad social.....	72
2.3	La privatización de las empresas públicas .....	73
2.4	La desmonopolización de los servicios públicos .....	73
2.5	La concesión de servicios públicos .....	74
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>77</b>
	<b>Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados</b> .....	<b>79</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Balanza de pagos .....	16
Cuadro 2	Crédito de la banca al sector agropecuario.....	17
Cuadro 3	Precio de la tierra.....	17
Cuadro 4	PIB .....	19
Cuadro 5	Número de instituciones financieras.....	22
Cuadro 6	Crédito de la banca privada al sector privado residente .....	22
Cuadro 7	Variación de los precios de consumo .....	23
Cuadro 8	Balance monetario BCU .....	24
Cuadro 9	Base monetaria e inflación.....	25
Cuadro 10	Transacciones del mercado de valores .....	27
Cuadro 11	Las reformas de la política económica .....	28
Cuadro 12	Las finanzas de la administración central.....	30
Cuadro 13	Gastos del gobierno central y Banco de Previsión Social .....	38
Cuadro 14	Aportes a rentas generales de algunas empresas públicas .....	42
Cuadro 15	Precios ex refinería en países importadores de petróleo .....	50
Cuadro 16	Precio de los seguros de automóviles .....	54

Cuadro 17	Tarifas eléctricas .....	57
Cuadro 18	Algunos efectos de las desmonopolizaciones.....	59
Cuadro 19	Visitantes ingresados a Uruguay por el aeropuerto de la Laguna del Sauce.....	60
Cuadro 20	Visitantes ingresados a Uruguay por el puerto de Montevideo.....	63
Cuadro 21	Movilización de contenedores.....	66
Cuadro 22	Algunos efectos de la concesión de servicios públicos a la actividad privada .....	68

## Índice de gráficos

Gráfico 1	PIB y PIB agropecuario .....	20
-----------	------------------------------	----



---

## Resumen

---

En varios países del mundo, y en particular en América Latina, en las últimas décadas del siglo pasado se puso en práctica una profunda revisión de varios de los componentes tradicionales de la política económica y del sector público. Ambas modificaciones fueron verdaderas reformas estructurales, con efectos de significación hacia el futuro.

Este estudio se propone identificar, describir y evaluar los cambios económicos más importantes decididos por Uruguay en el período 1974-2004 en las políticas de orden macroeconómico y en la propiedad y gestión del sector público. El estudio analiza, además, otras reformas económicas del período.

Las reformas de política económica fueron en el sistema tributario, el comercio exterior, los sectores agropecuarios, bancario y forestal, la política anti-inflacionaria y las instituciones del mercado de capitales. En el sector público fue reformada la administración central, incluyendo la inamovilidad de los funcionarios públicos, y también el sistema de seguridad social. La desmonopolización de servicios públicos alcanzó a los servicios portuarios, los seguros, los alcoholes, la generación y consumo de energía eléctrica, el asfalto y los servicios de telefonía, con exclusión de la telefonía fija. Finalmente, fue aprobada la concesión de servicios públicos al sector privado en los casos del Aeropuerto de Laguna del Sauce, el casino de Punta del Este, los servicios de agua y saneamiento de Maldonado, la doble vía Montevideo – Punta del Este y otras, las terminales de

pasajeros y decontenedores del puerto de Montevideo, el hipódromo de Maroñas, el aeropuerto de Carrasco y los servicios de telefonía celular. También hubo concesiones en el ámbito de la Intendencia de Montevideo.

Asimismo, hay una referencia al cierre y a los intentos de privatización de las empresas públicas.

La presentación de las reformas se complementa con el estudio de sus efectos sobre las principales variables económicas del país.



# I. Introducción

---

En el último cuarto del siglo pasado, la actualización de antiguas ideas y el aporte de nuevos conceptos plantearon, en conjunto, un cuestionamiento de fondo al pensamiento económico de la época, en particular con respecto a los objetivos e instrumentos de la política económica y a la dimensión y los alcances de la actividad empresarial del sector público.

En varios países del mundo y de América Latina, ambas transformaciones de una realidad económica que se había mantenido sin mayores cambios a lo largo de varias décadas, fueron verdaderas reformas estructurales, con efectos de significación hacia el futuro.

## 1. Las reformas económicas en América Latina

### 1.1 La macroeconomía

La reforma de las políticas de orden macroeconómico estuvieron principalmente orientadas a lograr dos objetivos básicos en comparación con los resultados de los períodos anteriores, que fueron un mayor ritmo de crecimiento y la estabilidad de precios. Este esfuerzo se concretó a través de un cambio en el manejo de ciertos instrumentos principales, en general buscando disminuir o derogar las formas más extremas de intervención del pasado, y propiciar un funcionamiento más libre de los mercados respectivos. Los cambios más importantes se concentraron en cuatro sectores principales: el externo, el tributario, el financiero y la legislación laboral.

## 1.2 El sector público

En el sector público, la propiedad de las empresas, las formas de gestión y, en algunos casos, los sistemas de seguridad social, también fueron objeto de un intenso proceso de reforma.

En la primera mitad del siglo XX, en varios países la propiedad de determinadas empresas pasó al sector público, a fin de desplazar al capital extranjero invertido en ellas o controlar en forma directa a determinados sectores de la economía.

En reacción a este estado de situación, en los años sesenta comenzó a tomar fuerza la idea de la venta al sector privado de las empresas públicas que podían actuar en un mercado competitivo, en lo que se dio en llamar un proceso de privatización. Del mismo modo, también se entendió que era conveniente que el gobierno encargara la provisión de ciertos servicios públicos a empresas privadas. También cobró fuerza la idea de desregular la actividad del sector privado, en el sentido de eliminar o flexibilizar las diversas limitaciones o restricciones que le eran impuestas por la intervención estatal.

Finalmente, la insolvencia económico-financiera que enfrentaban muchos de los sistemas de seguridad social, en especial con respecto a las jubilaciones y pensiones, llevó a varios países de la región a una revisión radical de sus principales variables, particularmente la edad de retiro y la llamada tasa de reemplazo, o sea la relación entre el ingreso jubilatorio y el sueldo de actividad. En adición, también se puso en discusión el carácter monopólico de la administración pública de los fondos previsionales, planteándose como alternativa la institución de un sistema de administradoras privadas de dichos fondos.

En el marco de estas ideas, en la Gran Bretaña de la década del ochenta, el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra llevó a cabo una profunda reforma del marco de funcionamiento de las empresas que hasta entonces habían sido de propiedad pública. También en la mayoría de los países de América Latina las privatizaciones fueron el componente más visible de estas diversas formas de revisión de la estructura tradicional del sector público. Del mismo modo, se avanzó en la desregulación de la actividad de diversos sectores.

Los sistemas de seguridad social fueron objeto de una profunda revisión en varios países de la región, a partir de la reforma de Chile, que con algunas diferencias, también fue aplicada en Argentina y Uruguay.

## 1.3 Los efectos

Las reformas de la política macroeconómica buscaron consolidar los principales equilibrios de orden macroeconómico, en especial en la asignación de los recursos productivos, el resultado de la balanza de pagos, la estabilidad de precios y la eficiencia de los sistemas de intermediación financiera, todo ello con el fin de impulsar un proceso de crecimiento económico más firme que el de los años previos.

La evidencia empírica en cuanto a los efectos de estas reformas sobre la tasa de crecimiento económico muestra en general resultados favorables. A fines de la década del noventa, los estudios correspondientes concluyeron en que las reformas económicas puestas en funcionamiento hasta mediados de esa década habían acelerado la tasa de crecimiento de la región en 1.9 puntos porcentuales. No obstante, varios estudios posteriores concluyeron en una menor importancia de este efecto favorable. De todos modos, al fin del proceso, el ingreso per cápita en América Latina fue un 11 % mayor de lo que hubiera sido sin reformas.

Poco más o menos, esta conclusión se reiteró en los estudios que analizaron el impacto aislado de la apertura comercial sobre el crecimiento económico.

También existió una coincidencia generalizada sobre que la simplificación de los diversos mercados cambiarios permitió superar las graves distorsiones del pasado en la asignación de recursos, favoreciendo el crecimiento económico.

No son muy firmes las conclusiones de los estudios sobre los efectos de la liberación de las cuentas de capital y del sistema financiero, y de la reforma fiscal.

El objetivo anti-inflacionario parece haber sido mejor logrado por el perfeccionamiento progresivo del manejo de las políticas monetaria y fiscal a lo largo del tiempo, que por la influencia directa del proceso de reformas estructurales.

Los efectos de las reformas del sector público, en términos de privatización, desmonopolización o concesión al sector privado fueron cuantificados a través de distintas variables.

En general, las privatizaciones y las desmonopolizaciones en el sector público permitieron, un aumento en la cantidad producida de los bienes respectivos, una baja de precios o una mejor calidad. En las privatizaciones, además, hubo un efecto inmediato sobre las finanzas públicas, por el ingreso por una única vez de la percepción del precio de venta de los activos correspondientes.

En cuanto a la concesión de servicios públicos a favor de la actividad privada, ella tuvo distintos efectos, en general favorables. Con respecto al nivel de actividad y ocupación del conjunto de la economía, ella inició o perfeccionó la prestación de un servicio que antes no existía o se ofrecía en condiciones imperfectas, mejorando la situación de los consumidores, y promovió una determinada inversión y contratación de personal. En materia de ingresos fiscales, en la generalidad de los casos la concesión se otorgó contra el pago de un cierto precio inicial y de un canon a ser percibido por el fisco en los años posteriores. En forma adicional, la empresa concesionaria comenzó a pagar los impuestos a los que está sujeta la actividad privada.

En cuanto a la reforma de los sistemas de seguridad social, en general ellas permitieron restablecer su solvencia financiera con una perspectiva de mediano plazo, al la par que abrieron nuevas posibilidades de inversión en el mercado de capitales para el ahorro de los trabajadores.

## **2. El propósito del estudio**

En base al proceso de reformas impulsado en la generalidad de los países de América Latina y a las investigaciones correspondientes, con abstracción del marco político correspondiente, este estudio se propone identificar, describir y evaluar los cambios económicos más importantes decididos por Uruguay en el período 1974-2004 en las políticas de orden macroeconómico y en las reformas del sector público. No se hace referencia a la legislación laboral, en la que no hubo cambios de importancia.

El estudio analiza además otras reformas económicas aprobadas en el período, propias de las particularidades del país, y que fueron consideradas relevantes.



## **II. La política económica**

---

La economía de Uruguay en buena parte del siglo XX tuvo algunos rasgos muy definidos de orden estructural, en el sentido de su importancia y su permanencia en el tiempo. En las cuatro décadas comprendidas entre los años treinta y setenta, la política económica en el sector externo se caracterizó por la existencia del control de cambios y la protección arancelaria y en los sectores agropecuario y bancario, por las diversas formas de intervención estatal tendientes a restringir el funcionamiento de los respectivos mercados.

A mediados de la década del cincuenta, Uruguay inició un proceso inflacionario que si bien nunca alcanzó los niveles de hiperinflación que se dieron en Argentina y Brasil, sólo pudo ser controlado después de más de cuarenta años, a fines de la década del noventa. Salvo algún breve período con un cierto dinamismo, a lo largo del siglo el mercado de capitales privados tuvo una actividad prácticamente nula.

A partir de 1974, este estado de situación comenzó a ser modificado a través de diversas reformas de importancia.

### **1. La reforma tributaria**

En agosto de 1974 fue aprobada una reforma del sistema tributario, con un objetivo principalmente de simplificación, puesto que dispuso la derogación de una diversidad de impuestos de escasa significación recaudatoria. Como consecuencia, mientras que en 1973

los cuatro impuestos de mayor importancia concentraban el 58 % de la recaudación, unos años después, en 1980, los cuatro impuestos más importantes representaron el 83 % del total.

La reforma tuvo otro rasgo original, por cuanto derogó dos impuestos teóricamente muy importantes para el cumplimiento de un objetivo de redistribución, pero que en la realidad del país tenían escasa significación práctica a estos efectos: el impuesto a la renta de las personas físicas y el impuesto a las herencias.

En 1973, el impuesto a la renta de las personas físicas sólo representaba el 4.3 % de la recaudación total, lo que fue considerado como muy bajo frente a la complejidad de su administración y las distorsiones que imponía sobre los incentivos a trabajar y ahorrar. En cuanto al impuesto a las herencias, en la práctica sólo alcanzaba a los sectores de ingresos bajos y medios.

En comparación con otras reformas del sistema tributario aprobadas en América Latina, la reforma de Uruguay también avanzó en la simplificación del número de impuestos, fue más definida al derogar el impuesto a la renta de las personas físicas, pero mantuvo sin mayores cambios el impuesto a la renta de las empresas y el impuesto al valor agregado, que ya estaban relativamente bien estructurados.

## **2. El sector externo**

Con algunas breves interrupciones, entre el año 1931, poco después de la crisis mundial de 1929, y el año 1974, las transacciones del país con el exterior estuvieron sometidas al denominado “control de cambios”. También desde 1931 hasta fines de los ochenta, la producción nacional fue protegida de la competencia del exterior mediante un complejo sistema de aranceles y prohibiciones de importación. El control de cambios y la protección fueron dos de los rasgos estructurales más significativos de la economía de Uruguay a lo largo de más de cuarenta años del siglo XX.

En 1973, la crisis internacional del petróleo provocó un aumento sustantivo de las importaciones, al tiempo que también afectó en forma negativa a las exportaciones de carne con destino a Europa. En conjunto, ambos acontecimientos provocaron un deterioro de los términos de intercambio equivalente a un 5 % del PIB y una situación muy difícil desde el punto de vista de los resultados de la balanza de pagos.

Un año después del estallido de la crisis y ante la evidencia de la inoperancia de las formas tradicionales de intervención para superarla, el gobierno de la época, con una conducción económica renovada, aplicó un audaz programa de liberalización del sector externo, en busca de reencontrar un nuevo nivel de equilibrio.

La primera acción de importancia fundamental se dispuso en el mercado cambiario, al establecer la plena libertad para llevar a cabo todo tipo de transacciones comerciales y financieras con el exterior, sin obligación de identificación. Fue el fin del control de cambios en el país, una verdadera reforma estructural.

De este modo, a través de una apertura absoluta de los movimientos de capital, aplicada con anterioridad a las decisiones de apertura comercial, se puso en funcionamiento la reforma más radical de la región en el sector externo.

En cuanto a la política comercial, entre fines de 1974 y 1975 fueron abolidas todas las restricciones cuantitativas y financieras a las importaciones, que desde entonces fueron libres

Ambos movimientos de liberalización fueron inicialmente acompañados por una política cambiaria que en los años 1975 y 1976 aplicó un ritmo de devaluación superior al de la suba de los precios internos. Así, al cabo de estos dos años, el ritmo de devaluación cambiaria fue de un 142 %, contra una inflación del 134 %.

Entre otros efectos, estos movimientos en el mercado cambiario produjeron un cambio de importancia en la evolución de las exportaciones. Entre 1955 y 1973 las ventas al exterior medidas en dólares corrientes se habían mantenido prácticamente constantes, pero a partir de 1974 ellas iniciaron un crecimiento muy significativo hasta el fin de la década.

En un proceso más gradual con respecto a la decisión que había terminado con el control de cambios, entre 1975 y 1979 se dieron los primeros pasos para dismantlar el sistema de protección a la producción nacional que había estado vigente en las décadas anteriores, al rebajar el nivel máximo de los aranceles a la importación desde el 300 % a un 90 %. Este proceso fue interrumpido durante la crisis de 1982 y retomado a partir de 1985. En 1991, la constitución del MERCOSUR determinó la existencia de un acuerdo de libre comercio entre los países socios, con arancel cero sobre las importaciones provenientes de la región y un arancel externo común máximo del orden del 20 %.

Este proceso de rebaja arancelaria fue uno de los más pronunciados de la región. De acuerdo a los estudios ya citados del BID, en 1998 Uruguay tenía un arancel promedio sobre las importaciones del orden del 5 %, que era el segundo más bajo de América Latina y estaba por debajo de la mitad del promedio de la región, que era del 10.7 %.

En cuanto al sistema cambiario, entre 1974 y 1978, el Banco Central mantuvo un doble mercado. Las transacciones comerciales se cumplían de acuerdo a la cotización cambiaria que era determinada por el BCU mediante un sistema de paridad deslizante y las transacciones financieras mediante un tipo de cambio libre. En 1978 el BCU dispuso la unificación de ambos mercados y la aplicación de un único tipo de cambio para todas las transacciones, en una nueva decisión extrema en comparación con las otras reformas de la región, que en muchos casos siguieron manteniendo más de un mercado cambiario.

De esta forma, se completó la reforma estructural de los sistemas de control de cambios y de protección a la producción nacional iniciados en la década del treinta. Aún frente a las crisis cambiarias posteriores, como las de 1982 y 2002, si bien en cada una de ellas hubo una modificación sustancial de la política cambiaria, el país no volvió a ninguna forma de prohibición en las operaciones de comercio exterior ni en las de movimiento de capitales y, por lo tanto, mantuvo inalterada la vigencia de un único tipo de cambio y de una economía abierta a la competencia del exterior.

Ramón Díaz (op. cit.) hizo una evaluación muy ajustada de los principales efectos inmediatos de las reformas de 1974 sobre la apertura de la economía y el resultado de la balanza de pagos. En contraste con el estancamiento tanto de las exportaciones como de las importaciones a lo largo del período 1950-1973, ambas crecieron a una tasa anual superior al 7 % entre 1974 y 1997. En cuanto a la balanza de pagos, el saldo negativo que en general caracterizó a los años previos a 1974, cambió de signo a partir de entonces, con el aumento consecuente de las reservas del Banco Central, fundamentalmente como consecuencia del resultado positivo de la cuenta capital.

**Cuadro 1**  
**BALANZA DE PAGOS**  
(promedio anual millones de dólares)

	1969-1972	1977-1980
Mercancías	7	-122
Servicios	-39	-1
Intereses	-21	-40
Transferencias	13	6
Cuenta Corriente	-39	-157
Sector real	59	143
Sector financiero	-14	40
Errores y omisiones	-23	37
Cuenta Capital	22	220
Saldo	-17	63

Fuente: R. Díaz, op. cit., páginas 414 y 415.

### 3. El agro

El estancamiento de la producción del sector agropecuario y más en particular del subsector pecuario comenzó en la década de 1930, como consecuencia de la depresión del mercado internacional, pero se mantuvo en las décadas posteriores, hasta convertirse en uno de los rasgos más distintivos de la economía de la época.

En particular, en el período más acusado de estancamiento de la economía uruguaya, entre los años 1955 y 1972, mientras que como tendencia, el PIB global creció a una tasa muy modesta del 0.8 % anual, el sector agropecuario creció a un ritmo apenas superior, del 1 % anual.

Sin perjuicio de este resultado, la demostración más evidente del problema de fondo existente en el sector agropecuario fue su desempeño en el período en el que, a partir de 1973, la economía retomó un fuerte ritmo de crecimiento hasta el año 1980, porque mientras que como tendencia, el PIB global creció a un ritmo anual del 4.9 %, el agro apenas lo hizo a una tasa del 0.8 %.

Ante esta evidencia, en agosto de 1978 el Poder Ejecutivo de la época anunció una reforma estructural de la política tradicionalmente seguida por el país con relación al sector agropecuario, mediante la promulgación de una ley y la aprobación de seis decretos. En sus aspectos fundamentales, las medidas fueron las siguientes:

- El precio de los ganados de todas las categorías, cualquiera sea su destino, pasó a ser determinado por el mercado en todas las etapas de su comercialización.

- Fueron derogadas todas las prohibiciones de faena de animales, así como la cuotificación de la faena para el consumo de Montevideo y para el uso de la industria.

- Se liberó el abasto de carne y subproductos para el mercado interno, facultando a todo establecimiento autorizado a actuar en el mismo. Los precios quedaron libres. También se liberó la instalación de nuevos frigoríficos y carnicerías, dado que hasta ese momento, su habilitación estaba rigurosamente restringida por el Instituto Nacional de Carnes.

- Se clausuró el Frigorífico Nacional y se resolvió la privatización de todos los frigoríficos intervenidos. Estos establecimientos, tecnológicamente obsoletos y dirigidos con criterios burocráticos, eran notoriamente ineficientes en el proceso de industrialización, a costa del precio que ellos pagaban al productor de ganado.



- Dentro de este conjunto de medidas, no se dispuso la libertad de exportación de ganado en pie ni la importación de carne para el consumo por el sector privado. Ambas medidas habrían de ser adoptadas recién a partir de la década del noventa, aún cuando en los hechos, su aplicación ha estado relativamente acotada, dadas las dificultades sanitarias imperantes en los mercados más accesibles para los ganados, que son los países de la región.

- Se liberó la determinación del precio de los cereales y oleaginosos, se declaró libre su exportación, y su importación quedó sujeta al pago de un arancel del 30 %, que en la década del noventa debió adaptarse a las normas del MERCOSUR. Sin perjuicio de ello, la importación de productos agrícolas quedó sujeta a diversas formas de control administrativo y sanitario, en algunos casos con fines proteccionistas.

- Se liberalizó la importación de maquinaria agrícola y sus repuestos, con un arancel del 10 %.

En los años 1978 y 1979 el sector agropecuario reaccionó en forma inmediata ante estas medidas, alcanzando un crecimiento de significación.

En parte como causa y en parte como efecto, la nueva situación del agro fue un factor adicional sumamente significativo para explicar la importante expansión del crédito bancario en esos años. Si bien el agro había sido un sector que comenzó a recibir una asistencia crediticia relativamente importante por parte de la banca después de 1973-74, ella se aceleró en forma explosiva entre 1978 y 1980, al punto que el nivel de endeudamiento bancario del agro, medido en dólares, prácticamente se duplicó en ese período y subió más de un 50 % con relación al PIB.

**Cuadro 2**  
**CRÉDITO DE LA BANCA AL SECTOR AGROPECUARIO**

	Millones N\$ de diciembre 1982	% s/PIB
1975	3 995	46,0
1976	4 733	56,3
1977	5 577	57,0
1978	5 186	76,4
1979	8 359	98,7
1980	10 886	101,6
1981	13 121	115,3

Fuente: J. Roldós, op. cit., página 25.

Una de las consecuencias más notables de este proceso fue el aumento del precio de la tierra que, medido en dólares, casi se triplicó entre 1977 y 1981, para desplomarse luego de la devaluación cambiaria de 1982 a valores inferiores a los iniciales.

**Cuadro 3**  
**PRECIO DE LA TIERRA**  
(USD por hectárea)

1977	172
1978	210
1979	359
1980	493
1981	400
1982	136

Fuente: J. Roldós, op. cit., página 31.

En conjunto, entonces, apenas pasada la euforia inicial, y ante la baja de los precios internacionales del sector y un retorno de la política de los bancos a su cautela tradicional con respecto al crédito a favor del agro, la producción de este sector tuvo un descenso de significación. La baja del PIB global del 17 % entre los años 1981 y 1984, fue acompañada entonces por un descenso igualmente significativo, del 13 %, en la producción del agro.

En consecuencia, la información disponible permite afirmar que la reacción inicial del sector agropecuario ante las medidas de liberación dispuestas en 1978 se manifestó más bien en un auge desmedido de sus precios, en especial de la tierra y el ganado, que en un aumento firme y sostenido de su producción.

Sin embargo, cuando el conjunto de la economía retomó la senda creciente del PIB, en el período 1985 – 1998, con un ritmo de crecimiento tendencial del 3.6 anual, el agro lo hizo a un ritmo del 3.4 % anual. El contraste con los registros del período 1973-1980, cuando la economía creció pero el agro no, debe atribuirse en buena medida al marco de política económica definido en 1978, que pese a la crisis de 1982, fue mantenido sin mayores modificaciones.

Una vez más, sin embargo, la crisis económica de los años 1999 al 2002, con un descenso del PIB global del 18 %, también asistió a una baja importante aunque algo menor, de la producción agropecuaria, del orden del 12 %.

## **4. El sector forestal**

### **4.1 La legislación**

La ley No. 15.939, de febrero de 1988, denominada “Ley Forestal”, declaró en el artículo 1 de “interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, la creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales y, en general, de la economía forestal”.

A estos efectos, el artículo 39 dispuso que “los bosques artificiales existentes o que se planten en el futuro”, estarán exentos de todo tributo nacional sobre la propiedad inmueble rural y de la contribución inmobiliaria rural y sus respectivos valores o extensiones no se computarán para la determinación de: a) ingresos a los efectos de los impuestos que gravan la renta ficta de las explotaciones agropecuarias, y b) el monto imponible del impuesto al patrimonio”.

En adición, el artículo 44 estableció que la implantación de bosques podrá recibir financiamiento por el monto de la inversión directa, calculado según el costo ficto de cada una de las etapas de implantación, excluido el valor del terreno”. Dos disposiciones legales posteriores, la ley No. 16.002 de noviembre de 1988, y la ley No. 16.170 de diciembre de 1990 determinaron que este subsidio a efectos de la plantación de bosques fuese de hasta un 50 % del costo correspondiente.

También las empresas forestales fueron incluidas entre los beneficiarios de la ley.

En febrero del 2002, considerando que las metas del programa forestal de 1988 habían sido plenamente logradas, el artículo 43 de la ley No. 17.453 aprobó un cronograma gradual de reducción del subsidio forestal en forma escalonada, de un 25 % en el 2004, de un 50 % en el 2005 y de un 75 % en el 2006, estableciéndose su eliminación a partir del 1 de enero del 2007.

Finalmente, en octubre del 2005, la ley No. 17.905 adelantó la aplicación del cronograma de eliminación del subsidio de la ley No. 17.453, disponiendo su derogación inmediata.

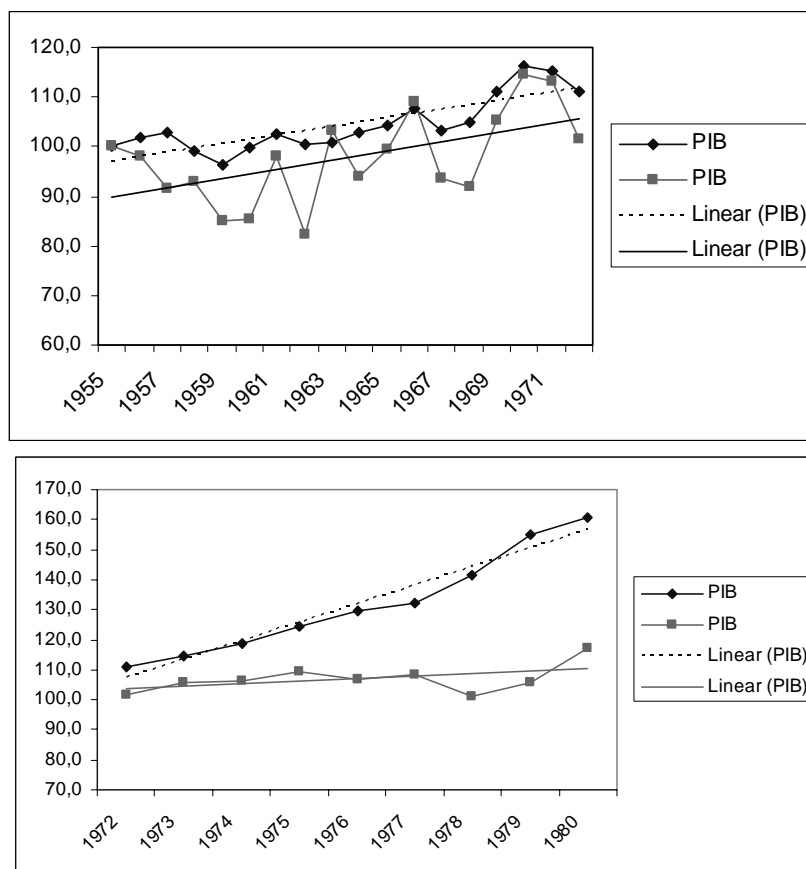
**Cuadro 4**  
**PIB**  
(1955=100)

	Total	PIB agropecuario
1955	100,0	100,0
1956	101,7	98,1
1957	102,8	91,7
1958	99,1	93,0
1959	96,3	85,1
1960	99,8	85,3
1961	102,6	98,0
1962	100,3	82,2
1963	100,8	103,3
1964	102,8	93,8
1965	104,1	99,6
1966	107,5	109,1
1967	103,1	93,5
1968	104,8	92,0
1969	111,1	105,3
1970	116,4	114,4
1971	115,1	113,1
1972	111,1	101,6
1973	114,8	105,7
1974	118,7	106,2
1975	124,4	109,2
1976	129,6	106,8
1977	132,0	108,2
1978	141,4	101,2
1979	154,9	105,8
1980	160,6	117,2
1981	159,5	115,8
1982	144,5	107,8
1983	136,1	109,3
1984	134,1	101,9
1985	134,4	106,5
1986	144,6	111,2
1987	153,1	114,5
1988	153,4	116,4
1989	155,1	120,9
1990	155,5	116,4
1991	161,1	119,9
1992	173,9	134,4
1993	178,5	126,4
1994	191,5	141,4
1995	188,7	148,9
1996	199,2	162,9
1997	209,2	152,9
1998	218,7	160,9
1999	212,5	149,4
2000	209,5	144,4
2001	202,4	133,9
2002	180,1	140,9
2003	183,9	155,9
2004	206,5	175,8

Fuente: En base a datos del BCU.

Gráfico 1

PIB Y PIB AGROPECUARIO



Fuente: Elaborado en base a los datos del cuadro 4.

## 4.2 El costo fiscal

Entre 1988 y el 2003, el subsidio por concepto de hasta un 50 % del costo ficto de plantación fue, en promedio, de 99 dólares por hectárea. Teniendo en cuenta que en el período fueron plantadas 619.000 hectáreas de bosques, el costo del subsidio fue de 61.327.00 dólares, de los que hasta mediados del 2005 habían sido pagados poco más de 31 millones de dólares.

En el mismo período, la exoneración por concepto de Contribución Inmobiliaria fue de algo menos de 9 millones de dólares y por concepto de Impuesto al Patrimonio de algo más de 23 millones de dólares. En conjunto, ambas formas de exoneración tributaria totalizaron unos 32 millones de dólares en el período.

En consecuencia, entre 1988 y el 2003 la promoción del sector forestal en el país tuvo un costo fiscal de 93 millones de dólares.

## 4.3 Los resultados

En 1988, había 26.000 hectáreas de bosques plantados de pinos y eucaliptos. A partir de la promulgación de la ley 15.939 las plantaciones forestales comenzaron a aumentar en forma persistente, al punto que en el año 2003, ellas ocupaban 645.330 hectáreas, de las que un 73% corresponden a eucaliptos y el restante 27% a pinos. En conjunto, ello representa algo menos del 5% de la superficie productiva del país.

En el mismo período, el número de explotaciones forestales pasó de 178 a 1.015 y las personas ocupadas pasaron de algo más de 4.000 personas 10.110. En el año 2004, las exportaciones del rubro forestal superaron los 151 millones de dólares y de acuerdo a las estimaciones de la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay, en el año 2010 las exportaciones del sector serán de 720 millones de dólares.

En los quince años que van entre 1988 y el 2003, la inversión relacionada con el sector fue de 526 millones de dólares, según detalle: 371 millones en plantaciones, 45 en importación de máquinas y equipos para el sector y 110 en la construcción e importación de máquinas y equipos por parte de la industria maderera.

## 5. El sistema financiero

En la segunda mitad de la década del setenta, varios cambios de importancia fueron aplicados sobre la regulación del sistema bancario de Uruguay, con el fin de terminar con lo que en esa época Ronald Mc Kinnon había denominado la “represión financiera” a la que habían estado sujetos durante varios décadas la mayoría de los sistemas bancarios de la región.

En marzo de 1976 fue aprobada la ley No. 14.500 que sirvió de marco para encauzar muchas de las transacciones financieras que hasta entonces no se hacían o sólo se hacían en forma más o menos disimulada o directamente no registrada, al margen de toda formalidad. La ley permitió a partir de entonces todo tipo de cláusulas de indexación en los contratos entre particulares, eliminando de hecho el “curso legal” del peso uruguayo. Ello impulsó un fuerte proceso de dolarización en las operaciones del sistema financiero y, por extensión, de la economía uruguaya que, sin perjuicio de los inconvenientes que se iban a manifestar en los años posteriores, permitió el resurgimiento y la formalización de una intermediación financiera de mediano y largo plazo, que había desaparecido en el país ante las primeras manifestaciones de inflación, a mediados de la década del cincuenta.

A partir de la aprobación de esta norma legal, diversas regulaciones que limitaban fuertemente la iniciativa de los bancos en el manejo de su actividad comenzaron a ser progresivamente eliminadas, tales como la norma que establecía la asignación forzosa del crédito en favor de ciertos sectores de actividad y la prohibía o limitaba con relación a otros, así como la norma que limitaba la posición de los bancos en moneda extranjera.

De acuerdo a lo que establecía la ley, el Banco Central continuó con la determinación administrativa de la tasa de interés, pero a partir de 1975 comenzó a aumentarla en forma muy agresiva, hasta un límite en el que se volvió prácticamente inoperante, porque estaba muy por encima del nivel del mercado. De hecho, la tasa de interés comenzó a ser determinada libremente en el mercado, por debajo de ese tope. Finalmente, en 1979 ella quedó libre.

Esta decisión fue otra de las reformas fundamentales del período. La regulación administrativa de la tasa de interés había estado vigente durante varias décadas y tal como comenzó a ser destacado por la literatura económica de la época, ello había sido un factor fundamental para explicar las distorsiones registradas hasta entonces en el proceso de ahorro-inversión, en la dimensión del sistema financiero formal, en la asignación de recursos, en la distribución del ingreso y en el resultado de la balanza de pagos.

A fines de 1977, el Banco Central dio una nueva interpretación a las leyes vigentes hasta entonces, que prohibían la instalación de nuevos bancos, al permitir el establecimiento de las llamadas “casas bancarias”, que aunque tenían ciertas restricciones para operar con residentes, comenzaron a competir con los bancos en la mayoría de las operaciones financieras, en especial en la captación de los depósitos de no residentes.

Un año después, y con el fin de mejorar el costo de intermediación de los bancos, los encajes legales fueron fuertemente reducidos hasta su completa derogación en 1979, excepto cuando ellos superaban una cierta relación con respecto a la responsabilidad patrimonial. Otra medida de importancia fue la ampliación de la relación entre los pasivos y el capital. En contrapartida de ambas medidas liberalizadoras, el requisito de capital mínimo fue aumentado.

Dos resultados muy visibles de estas medidas de liberalización de la banca fueron el aumento del número de instituciones financieras y del crédito al sector privado, que medido en dólares, aumentó un 120 % entre 1978 y 1981.

Cuadro 5

**NÚMERO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS**

	Bancos privados	Casas bancarias
1970	25	00
1982	22	20

Fuente: J. Roldós, op, cit., página33.

Cuadro 6

**CRÉDITO DE LA BANCA PRIVADA AL SECTOR PRIVADO RESIDENTE**

(porcentaje s/PIB)

	Septiembre 1970	Septiembre 1980	Septiembre 1981
Agropecuario	49,9	64,0	78,2
Industria	30,8	36,1	42,1
Construcción	12,2	17,4	19,6
Comercio	20,2	33,6	44,0
Servicios	4,6	6,2	7,0
Consumo	1,1	1,9	3,4
Total	23,4	30,0	35,1

Fuente: J. Roldós, op, cit., página 22.

De hecho, los estudios ya citados del BID confirman que la liberalización del sistema financiero llevada a cabo en esos años por Uruguay fue una de las más profundas de la región. En 1985, sólo tres países sobre un total de veintiuno tenían un menor número de interferencias de orden administrativa sobre los contratos financieros que Uruguay.

La crisis bancaria de 1982 y las diversas interpretaciones que desde entonces se fueron sucediendo sobre sus orígenes, plantearon dudas de importancia sobre la conveniencia o la oportunidad de las medidas de liberalización de la banca adoptadas en la década del setenta.

A vía de ejemplo, Jorge Roldós (op. cit.) ha opinado que si bien las medidas estaban bien orientadas, fueron adoptadas en un momento inadecuado, cuando “existía una importante entrada de capitales (al país), que provocó un crecimiento explosivo del crédito, que fue una de las causas más importantes de la crisis bancaria posterior”. En el mismo sentido, Roldós plantea que al contrario de lo que debió haberse hecho, la desregulación financiera “fue acompañada de una disminución de las regulaciones prudenciales y de supervisión. Se aumentaron los topes de endeudamiento, no se establecieron topes similares para depósitos en moneda extranjera, fueron derogados los topes de crédito por firma, siendo las clasificaciones de activos y la constitución de provisiones para eventuales pérdidas claramente insuficientes”.

## 6. La inflación

A partir de la segunda mitad de la década del cincuenta, el nivel de precios de Uruguay inició un proceso persistente de suba, que se fue acentuando en las décadas siguientes, con algunos años (1967, 1974 y 1990), en los que se superó la variación del 100%.

**Cuadro 7**  
**VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE CONSUMO**  
(promedio anual, porcentaje)

1941-1950	5,4
1951-1960	18,2
1961-1970	43,3
1971-1980	63,5
1981-1990	64,0
1991-1995	53,8
1996-2000	11,2
2001-2004	11,5

**Fuente:** En base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

Recién en la segunda mitad de la década del noventa, el país pudo lograr una baja sustantiva de los altos registros inflacionarios de las décadas anteriores, alcanzando un registro de un dígito en 1998 y un mínimo del 3.6 % en el año 2001. A estos efectos, fueron aplicados diversos instrumentos de política, entre los que corresponde destacar el mejoramiento de la situación fiscal y el drástico abatimiento del financiamiento del déficit de las cuentas públicas por parte del Banco Central.

En abril de 1995 la ley No. 16.696 aprobó la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay. En sus capítulos principales, ella determinó su naturaleza jurídica, las normas de gobierno, administración y control, sus funciones y cometidos principales, el uso de los instrumentos de política monetaria y de administración de reservas internacionales, su relación con las instituciones de intermediación financieras y sus relaciones con el gobierno.

En particular, la ley definió el monto y las condiciones de la asistencia financiera al Estado, por vía de adelantos o de compras de valores. Hasta entonces, la legislación permitía una asistencia al Estado con un tope equivalente a dos duodécimas (16.67 %) de los egresos del presupuesto nacional pero no marcaba un límite definido para la tenencia de valores públicos por parte del BCU. De hecho, no existía un tope para el crédito del Banco Central al Tesoro Nacional y, por lo tanto, para la causa principal de la expansión monetaria que normalmente está detrás de todo proceso persistente de inflación.

El artículo 47 de la ley 16.696 dispuso entonces que la tenencia de valores públicos por parte del BCU “no podrá superar el equivalente al 10 % de los egresos del presupuesto nacional efectivamente realizados en el ejercicio anual anterior”. En adición, el artículo 48 determinó que “el BCU podrá conceder al Estado adelantos temporarios que no superen el 10 % del monto anual de los egresos del presupuesto nacional”.

Esta doble forma de limitación fue restringida aún más dos años después, en abril de 1997, cuando la ley No. 16.812 derogó el artículo 48 antes citado, por lo que la asistencia financiera del BCU al Estado quedó de hecho congelada en el tope establecido en el artículo 47, o sea una tenencia de valores públicos por parte del BCU equivalente al 10 % del presupuesto nacional, que en adelante sólo podía crecer en un 10 % del aumento del gasto público.

A partir de 1996, la consecuencia de este conjunto de normas fue inmediata. El Gobierno Central salió a buscar el financiamiento de su déficit fiscal en los mercados interno y externo de capitales, por lo que el BCU no sólo no le prestó como en el pasado, sino que incluso comenzó a recibir sus depósitos, con un resultado neto contractivo. El Estado se endeudó a menudo en moneda extranjera para financiar sus insuficiencias financieras, y depositó parte de este ingreso de divisas en sus cuentas en el Banco Central, con la consecuente ganancia de reservas internacionales para esta institución.

En ese período, la variación de la base monetaria recibía un efecto contractivo a través de la relación del Banco Central con el sistema bancario y, en algunos años, de las acciones de política monetaria que se concretaban en la emisión neta de letras de regulación monetaria.

En este marco, con posterioridad a 1996, la base monetaria dejó de crecer por efecto del crédito al Gobierno Central, debido a las nuevas disposiciones establecidas en la Carta Orgánica del BCU, concretando el cambio institucional y de política económica más significativo de la política anti-inflacionaria del país desde mediados de la década del cincuenta.

La crisis bancaria del año 2002 provocó, entre otros efectos, un cambio transitorio de significación en los niveles de las reservas internacionales del BCU y en el crédito del BCU al Gobierno Central.

**Cuadro 8**  
**BALANCE MONETARIO BCU**  
(variación millones \$)

	Crédito interno neto			Base monetaria
	Reservas internacionales	Gobierno Central	Otros	
1993	2 012	615	-1 790	838
1994	2 714	-422	-590	1 702
1995	4 551	500	-2 717	1 334
1996	3 766	-668	-1 376	1 722
1997	4 403	-1 654	-828	1 921
1998	5 513	-2 484	309	3 339
1999	2 119	3 821	-8 971	-3 031
2000	4 524	-4 393	-506	-375
2001	1 436	-2 981	1519	-26
2002	-22 531	2 931	20 302	702
2003	37 130	5 243	-39 984	2 389
2004	11 354	-2 589	-7 246	1 519

**Fuente:** Elaborado en base a datos del Banco Central del Uruguay.



**Cuadro 9**  
**BASE MONETARIA E INFLACIÓN**  
*(variación, por ciento)*

1993	40,8	52,9
1994	58,8	44,1
1995	29,0	35,4
1996	29,0	24,3
1997	25,0	15,2
1998	27,6	8,6
1999	-24,0	4,2
2000	-4,0	5,1
2001	0	3,6
2002	7,4	25,9
2003	20,0	10,2
2004	10,6	7,6

**Fuente:** Elaborado en base a datos del Banco Central del Uruguay y del Instituto Nacional de Estadística.

## 7. El mercado de capitales

### 7.1 La legislación

A lo largo del siglo XX, y con excepción de un breve período de cierta actividad después de la segunda guerra mundial, el funcionamiento del mercado de capitales privados fue prácticamente nulo.

A partir del año 1996, y con base en un desarrollo relativamente auspicioso del sistema bancario y un retorno progresivo a la estabilidad de precios, el país dio forma a un marco institucional muy adecuado para el desarrollo del mercado de capitales. Con el propósito de abastecer de fuentes de financiamiento adecuadas a la economía, para maximizar sus potencialidades de crecimiento, el Poder Ejecutivo de la época impulsó la aprobación de un ley de mercado de capitales, que con el número 16.749 fue sancionada en junio de ese año.

El Mensaje del Poder Ejecutivo expresaba entonces que “Los cambios operados en la economía internacional en la economía internacional han puesto de manifiesto el importante papel que cumplen los mercados de valores en el desarrollo del sector productivo, tanto público como privado, en la formación del ahorro y la inversión y en la asignación eficiente de los recursos. La aparición de nuevos productos financieros, las coberturas de riesgos en los precios, el abandono paulatino de las fuentes tradicionales de financiamiento de las empresas y las políticas de promoción de los mercados de valores, han sido la tónica que ha predominado en los últimos años. A ello se debe agregar la creciente internacionalización, globalización e integración de los mercados”.

En consecuencia, “se entiende conveniente legislar con el propósito de establecer reglas y principios reconocidos internacionalmente que deberán regir a los mercados de valores (transparencia, equidad, lealtad, libre competencia, información veraz, suficiente y oportuna) y supervisar a los agentes que actúan en él, en el marco de una política de incentivación y ampliación del mercado de capitales”.

A estos efectos, la ley legisló sobre el mercado de capitales y, más en particular, sobre las obligaciones negociables.

El capítulo del mercado de capitales se apoyó en dos principios fundamentales, como los de autorregulación y transparencia y definió diversos conceptos fundamentales en materia de mercados de valores, con el objetivo de precisar el ámbito normativo, tales como la oferta pública, valores, intermediarios de valores, bolsas de valores y cajas de valores.

En cuanto a las obligaciones negociables, la ley actualizó el marco legal correspondiente, a fin de ofrecer a las empresas una fuente de financiamiento adicional, simplificando los trámites necesarios para el proceso de emisión, creando la figura de las obligaciones convertibles en acciones y la figura del Fiduciario, y desarrollando un régimen más práctico que el anterior para el otorgamiento y cancelación de garantías.

Tres meses después, en septiembre de 1996, la ley No. 16.774 agregó un nuevo instrumento para el desarrollo del mercado de capitales, que fue el de los Fondos de Inversión. Ellos fueron definidos como un patrimonio independiente, integrado por el aporte de personas físicas o jurídicas, para su inversión en valores y otros activos. Ellos no constituyen sociedades, carecen de personería jurídica y deben ser gestionados por una sociedad administradora de fondos, por cuenta y riesgo de los aportantes. La ley definió además los conceptos básicos del nuevo instrumento, así como las normas fundamentales para su funcionamiento y regulación por parte del Banco Central.

Este instrumento, muy conocido y de uso muy difundido en otras realidades, buscó facilitar el acceso al mercado de capitales a los ahorristas de menor importancia, ofrecer una mayor diversificación de posibilidades para la inversión, y permitir el manejo por parte de profesionales de los ahorros que se canalizaran a través de esta vía.

Tres años más tarde, en octubre de 1999, la ley No. 17.202 aprobó el marco legal de dos nuevos instrumentos para el desarrollo del mercado de capitales, como son el de la titulación de activos y el contrato financiero (*factoring*).

La titulación de activos es un instrumento por el que el mercado de capitales y sus inversores ponen recursos y dinero a disposición de los sectores productivos necesitados de ellos. Ella permite una aceleración del ciclo de los flujos financieros de distintos negocios, utilizando distintos activos a esos efectos, y creando estructuras que aseguren un grado suficiente de garantías para las fuentes de financiamiento, permitiendo la obtención de recursos líquidos.

En cuanto al contrato financiero (*factoring*), se dio forma a un negocio por el que las empresas pueden adquirir créditos provenientes de ventas de bienes o prestaciones de servicios, otorgando eventualmente anticipos y asumiendo incluso el riesgo comercial de tales ventas.

Finalmente, en octubre del 2003, la ley 17.703 aprobó el régimen de fideicomiso, como una forma de adaptación del “trust” del derecho anglosajón. El fideicomiso resulta concebido como un negocio jurídico en virtud del que una persona (fideicomisante o fiduciante) transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos a otra persona o a un patrimonio administrado por otra persona (fiduciario), quien está obligada a disponer de los bienes o ejercitar los derechos para la realización de ciertos fines preestablecidos, en beneficio de una tercera persona (beneficiario o fideicomisario).

De esta forma la ley introdujo al país un instrumento que en otras realidades había demostrado su utilidad para administrar patrimonios, canalizar inversiones públicas y privadas, impulsar procesos de privatización y concesión por parte del sector público, solución de situaciones de crisis empresarial y titulación de activos.

A estos efectos, la ley dispuso la creación de un régimen de afectación patrimonial que impide que los bienes dados en fideicomiso formen parte de la garantía común de los acreedores del fiduciario. Del mismo modo, se dispuso el otorgamiento de derechos de control al fiduciante y al beneficiario respecto a la administración por parte del fiduciario del patrimonio fideicomitado. También se determinó la posibilidad de emisión de títulos de participación o de deuda con derechos

sobre el patrimonio fideicomitado, que transformen al fideicomiso en un instrumento apto para su utilización en el mercado de valores. Finalmente, se aprobó un régimen tributario adecuado para el uso de este nuevo instrumento.

## 7.2 Los resultados

Las dos leyes sobre el mercado de capitales aprobadas en 1996 promovieron una rápida expansión del sector, a través de la emisión de obligaciones negociables por parte de algunas empresas privadas y la instalación de varias empresas de administración de fondos de inversión.

En 1996, la operativa consolidada del mercado de valores bursátil registró por primera vez varias emisiones de obligaciones negociables, con un monto de transacciones algo mayor a los 100 millones de dólares. Además, al fin de 1997 había seis administradoras de fondos en funciones, manejando diversas carteras por un total de 348 millones de dólares.

La crisis asiática de 1998 y la depresión económica de la región como consecuencia de la devaluación del real en Brasil conformaron un marco externo muy desfavorable para esta actividad incipiente del mercado de capitales. En adición, y con mayor importancia, la expansión desordenada de la emisión de obligaciones negociables en el mercado interno condujo a varias situaciones de incumplimiento. En conjunto, ello determinó a partir de entonces una baja importante de la emisión de obligaciones negociables y de la actividad de los fondos de inversión.

Esta situación se agudizó después de la crisis financiera del 2002. La emisión de nuevas obligaciones negociables prácticamente no existe y la casi totalidad de las empresas administradoras de fondos clausuraron sus actividades, reduciendo prácticamente a cero el monto de los fondos correspondientes. En contraste, hay una actividad incipiente de los fideicomisos.

**Cuadro 10**  
**TRANSACCIONES DEL MERCADO DE VALORES**  
(millones de dólares)

	1996	1998	2000	2002	2004
Títulos públicos	429	1 863	712	1 287	116
Títulos privados	268	663	1 162	1 447	730
Obligaciones negociables	105	107	96	42	19
Documentos bancarios	145	541	1 066	1 400	711
Otros	18	15	0	5	0
Total	697	2 526	1 874	2 734	846

**Fuente:** Banco Central de Uruguay.

Cuadro 11

**LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA**

<b>Sector</b>	<b>Año</b>	<b>Cambios</b>
La reforma tributaria	1974	1. Simplificación del número de impuestos 2. Derogación de los impuestos a la renta de las personas físicas y a las herencias.
El sector externo	1974	1. Derogación del control de cambios 2. Liberalización del comercio exterior y del movimiento de capitales 3. Inicio de la rebaja de la protección a la producción nacional.
El sector agropecuario	1978	1. Liberalización de los precios del sector 2. Eliminación de las detracciones a la exportación 3. Liberalización del comercio exterior del sector, con ciertas restricciones sobre la importación 4. Exoneración o rebaja de los impuestos a la importación de bienes de capital e insumos destinados al sector
El sector bancario	1977-1979	1. Liberalización de la tasa de interés. 2. Derogación de las normas de control selectivo del crédito
El sector forestal	1988-2003	1. Costo fiscal de 93 millones de dólares 2. 620.000 hectáreas forestadas 3. . Inversión de 526 millones de dólares entre 1988 y 2003 y previstas de 1.991 millones entre 2004 y 2010. 4. Exportaciones de 151 millones de dólares en el 2004 y previstas de 720 millones a partir del año 2010 5. Aumento del PIB de un 1.9 % a partir del 2010.
La inflación	1995-1997	La prohibición de hecho para el Banco Central de financiar al Tesoro Nacional
El mercado de capitales	1996-2003	1. Ley de mercado de capitales y obligaciones negociables 2. Ley de fondos de inversión 3. Ley de titulación de activos y contratos financieros 4. Ley de fideicomiso

Fuente: Elaborado en base a la información del capítulo.

### **III. EL SECTOR PÚBLICO**

---

#### **1. La administración central**

##### **1.1 Presentación**

A mediados de la década del noventa, el gasto de la Administración Central y la Seguridad Social significaban respectivamente un 13.2 % y un 15.1 % del PIB, totalizando un 28.3 % del PIB. La estructura de gasto de la Administración Central estaba dividida en tres partes casi iguales, compuestas por los sueldos, básicamente el apoyo financiero al Banco de Previsión Social y rubros varios tales como gastos no personales, transferencias, intereses e inversiones.

Sobre esta base, en 1996 fueron aprobadas dos reformas importantes, tendientes a disminuir el gasto de la Administración Central y a moderar el crecimiento del gasto en seguridad social hacia el futuro.

##### **1.2 La reforma de 1996**

Con base en la Ley de Presupuesto de 1995, entre 1996 y 1999 Uruguay desarrolló un importante proceso de reforma del Estado, que tuvo por objeto el mejoramiento de la calidad, efectividad y eficiencia de la gestión pública y la modernización del sistema de formulación, control y evaluación de las finanzas públicas. Ello provocó, entre otros efectos, una reducción de cierta importancia en el número de funcionarios y el monto de sueldos de la Administración Central.

**Cuadro 12**  
**LAS FINANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**  
*(millones \$, 1996)*

<b>Ingresos</b>	<b>29,2</b>
Dirección G. impositiva	22,7
Otros	6,5
<b>Egresos</b>	<b>32,2</b>
Sueldos	10,6
Transferencia al BPS	10,7
Gastos no personales	4,2
Transferencias	1,5
Intereses	2,1
Inversiones	2,8
Otros	0,3
<b>Resultados</b>	<b>-3</b>

**Fuente:** Banco Central de Uruguay e Instituto Nacional de Estadísticas.

El informe final del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) describe las acciones aplicadas para la modernización de la administración pública y sus principales resultados. Entre ellas, corresponde destacar a las siguientes:

-Reestructura de las unidades organizativas de la Administración Central.

-Puesta en marcha de iniciativas de contratación con terceros de las actividades cuya prestación directa no se justificaba por razones de interés público.

-Implementación del Régimen de Reinserción Empresarial y Laboral.

-La recalificación de funcionarios públicos.

A través de la reformulación de las estructuras organizativas se posibilitó la redefinición y redistribución de determinadas competencias, jerarquizando a nivel de cada inciso aquellas actividades que hacen a su propia naturaleza y reduciendo o eliminando tareas accesorias.

Ello requirió la definición de los cometidos sustantivos, que se mantendrían dentro de la órbita del Estado y los cometidos no sustantivos, que se contrataron con terceros, se descentralizaron o se eliminaron.

Los cometidos sustantivos fueron definidos como la formulación de políticas, la regulación de la actividad privada y los de control. En cuanto a los cometidos de apoyo a los sustantivos, se estableció que las actividades de administración de los recursos financieros y materiales, la administración de los recursos humanos y el asesoramiento jurídico podrían ser realizados por el Estado.

El marco legal de la reforma administrativa del Estado definió un régimen de excedencia de cargos y funciones, como consecuencia de la reestructura organizativa, pasando el funcionario titular a la situación de personal disponible por reestructura. Los funcionarios disponibles por reestructura vinculados a cargos o funciones declarados excedentarios podían renunciar a la función pública acogiéndose a distintos regímenes de incentivos, según tuvieran o no causal jubilatoria, o permanecer en situación de disponibilidad, para ser redistribuidos en la Administración Central.

Los funcionarios con más de 65 años de edad no requerían de declaración de excedencia de su cargo para optar por el retiro con incentivo de la función pública. El incentivo fue de hasta 15

meses de las retribuciones mensuales percibidas, con una disminución de tres de ellas por cada año mayor a los 65 años de edad.

Los funcionarios con entre 60 y 64 años de edad podían optar por jubilarse, en cuyo el incentivo era de 18 meses de retribución, o por abandonar definitivamente la función pública, con un incentivo de hasta 12 meses de su retribución anterior.

Los funcionarios declarados disponibles por la reestructura y sin causal jubilatoria no sólo tenían la posibilidad de ser redistribuidos dentro de la Administración Central, sino que también podían optar por solicitar voluntariamente su ingreso al Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial, para reencauzar su actividad laboral en el sector privado, bajo una u otra función. Según los casos, el funcionario que elegía esta posibilidad, recibía un capital de hasta U\$S 3.000, un bono de capacitación de hasta U\$S 1.400 y una compensación equivalente a 12 meses de la retribución percibida anteriormente.

Los objetivos de la reforma se pudieron alcanzar plenamente, y aportaron cambios profundos y trascendentes respecto a la situación de partida:

-Un proceso de reformulación integral de las estructuras organizativas que eliminó redundancias.

-El número de unidades ejecutoras originales se redujo en cerca del 40 % y el de las unidades organizativas de niveles superiores en casi un 45 %.

-Fueron eliminados en su casi totalidad las duplicaciones de cometidos.

-Se suprimieron 9.752 cargos y funciones, que representaban alrededor de un 18 % de los funcionarios de la Administración Central de esos años, con excepción de militares, policías y personal del Ministerio de Salud Pública que, salvo excepciones, no formaron parte del objetivo de reestructura.

-Los cargos y funciones declarados excedentarios respondieron en su mayor parte a solicitudes voluntarias de funcionarios que se acogieron a los diversos regímenes de retiro incentivado.

-La reasignación de las economías producidas por la Reforma, utilizando criterios que privilegiaron la mayor especialización y responsabilidad.

-La contratación con terceros de un número importante de cometidos públicos, sin aumentar los créditos fiscales, a partir de una evaluación de costo efectividad.

El costo del retiro incentivado de los funcionarios públicos bajo estas diversas posibilidades fue de 149 millones de dólares, a lo que corresponde agregar el costo de ejecución del programa general de reforma del Estado, que fue de 19 millones de dólares. En conjunto, el costo total del Programa de Reforma del Estado fue de 168 millones de dólares.

Las economías generadas por la eliminación de cargos y funciones contratadas y por la renuncia a la función pública de los funcionarios que ocupaban puestos de trabajo fueron determinadas caso a caso, y concluyeron en un resultado del orden de los 85 millones de dólares anuales.

Estas economías generadas se clasificaron en reasignables a otras funciones del Estado y no reasignables, en cuyo caso debían ser vertidas a Rentas Generales.

Las economías reasignables fueron destinadas al financiamiento de pagos por premio al desempeño, cargos de alta especialización, fortalecimiento del cumplimiento de los cometidos sustantivos del Estado y el financiamiento de la equiparación salarial en tareas de similar responsabilidad. En conjunto, estos destinos requirieron 51 millones de dólares anuales.

En consecuencia, al final del proceso, el ahorro presupuestario a favor de Rentas Generales fue de unos 34 millones de dólares anuales. Este ahorro equivale a un 13 % de los sueldos pagados en 1997 a los funcionarios de la Administración Central, con excepción de militares, policías y personal del Ministerio de Salud Pública y a un 0.8 % del total de egresos de la Administración Central. Puesto de otro modo, y en términos aproximados, el ahorro anual de 34 millones de dólares permitió pagar los 168 millones de dólares del costo de la reforma en cinco años.

Uno de los cuestionamientos de mayor significación planteados con respecto a la instrumentación de la reforma, fue que ella no estableció en forma expresa una prohibición de reingreso para los funcionarios que renunciaron a sus cargos y cobraron el incentivo correspondiente. Aún cuando no existe una cuantificación precisa de esta deficiencia de la reforma, ella parece haber existido en varios casos, afectando no sólo a su resultado final en términos cuantitativos, sino también a la transparencia de su instrumentación.

### **1.3 La inamovilidad de los funcionarios públicos**

El artículo 60 de la Constitución de la República consagra el principio de inamovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, en el sentido que todo despido requiere de la realización de un sumario administrativo y la posterior venia del Senado. De hecho, la jurisprudencia nacional ha extendido este concepto de inamovilidad a todos los funcionarios públicos, generando un importante factor de rigidez laboral en el sector público, que ha impedido en los hechos la aplicación de una política moderna de recursos humanos en la Administración Central. En cierto modo, esta consideración provocó que mediados de la década del noventa el Parlamento aprobara una norma de prohibición del ingreso de nuevos funcionarios a la Administración Central por un plazo de diez años.

En el año 2002, la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del año 2001, aprobada según la Ley No. 17.556 en el mes de septiembre, aportó un cambio fundamental en ese concepto de inamovilidad de los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que también puede considerarse una reforma estructural dentro de la conformación legal del sector público de Uruguay.

Tal como había ocurrido en otras instancias anteriores, entre las que corresponde recordar a la de 1996 antes referida, en la Sección III de esta ley del 2002, el capítulo I establece un nuevo sistema de retiros incentivados para los funcionarios públicos, de menor alcance que el del período 1996-2000.

En adición, la transformación más importante fue aprobada en las disposiciones de los capítulos III y IV de esta Sección, en lo que se refiere al ingreso a la función pública y el régimen de contratos a término.

El artículo 27 prorrogó hasta abril del 2015 el plazo de prohibición de ingreso de nuevos funcionarios a la Administración Pública, que ya había sido aprobada con un menor plazo de vigencia en años anteriores. A diferencia del pasado, sin embargo, esta nueva prohibición fue acompañada por la definición de una nueva forma de ingreso a la función pública, en los artículos 29 y siguientes, bajo la forma de contratos a término, por oposición al concepto tradicional de la presupuestación y la consecuente inamovilidad del funcionario público.

A estos efectos, la ley facultó al Poder Ejecutivo, a los organismos de enseñanza y al Poder Judicial a celebrar contratos de trabajo a término con personas físicas a efectos de atender las necesidades que no puedan cubrir con sus propios funcionarios.

Estas contrataciones serían celebradas mediante un llamado público abierto y a través de concurso de méritos y antecedentes. El plazo inicial del contrato no podía superar los doce meses,



y al vencimiento se extingue la relación contractual, excepto que la Administración notifique en forma fehaciente su voluntad de renovación, la que no podrá exceder los 12 meses. Si se produjeran sucesivas renovaciones del contrato a término, ello no implicará en ningún caso que se adquieran derechos a permanencia e inamovilidad del contratado.

La extinción del plazo contractual inicial o de las sucesivas renovaciones no dará lugar a indemnización por despido ni derecho al seguro de desempleo, salvo que el plazo total supere los 24 meses. En caso que el plazo supere a los 24 meses, el contratado tendrá derecho a la indemnización por despido y el seguro de desempleo, de acuerdo a la legislación vigente en el sector privado. La suma de ambos beneficios no podrá superar en ningún caso al equivalente a los seis meses de retribución total. Sin perjuicio de ello, los contratados tendrán derecho a los beneficios sociales y la licencia anual ordinaria.

Durante los primeros tres meses de contrato la Administración podrá rescindirlo por su voluntad unilateral, sin generar derecho a indemnización alguna. Además, la Administración podrá proceder a la rescisión unilateral de los contratos en caso que el funcionario incurra en cinco o más faltas injustificadas en un período de 12 meses o por notoria mala conducta debidamente justificada.

Los organismos que desearan acudir a esta nueva forma de contratación, deberán acreditar una disminución no inferior al 1.5 % en relación al total de funcionarios al 30 de junio del año anterior.

Pese a la importancia de este cambio institucional en el estatuto de los nuevos funcionarios públicos, la nueva forma de contratación no ha sido de aplicación durante los más de dos años transcurridos desde su aprobación.

## **2. El sistema público de seguridad social**

A lo largo del siglo XX, Uruguay dio forma a un sistema de seguridad social cuyo componente fundamental fue el régimen de jubilación de los trabajadores, a través de un sistema de reparto, administrado por un organismo público denominado Banco de Previsión Social (BPS). Determinados sectores de la sociedad, como los policías, los militares, los profesionales universitarios, los escribanos y los empleados bancarios, estuvieron acogidos a sistemas de previsión particulares, con sus propios institutos jubilatorios, que son de carácter público en el caso de los policías y militares y que son de administración conjunta entre el Poder Ejecutivo y sus afiliados en los otros tres casos, conformando las denominadas cajas para-estatales.

### **2.1 La situación en 1995**

(En base al Mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento, Ley N°16.713 de septiembre de 1995)

#### ***Los aspectos financieros***

En los seis años previos, los egresos del BPS habían pasado de representar un 10.4 % del PIB al 15.1 %, como consecuencia fundamentalmente, del comportamiento del subsistema de jubilaciones y pensiones. La principal explicación de ese incremento tan importante fue la evolución del índice de ajuste de las pasividades como consecuencia de la reforma constitucional plebiscitada en noviembre de 1989. El efecto inicial de esta reforma se produjo a partir de su aplicación integral en 1991 y se acentuó notoriamente en los años siguientes, en los que el valor del índice de revaluación en términos reales creció un 53% sobre diciembre de 1984.

Desde esta perspectiva, y como consecuencia de la necesidad de recurrir a crecientes niveles de ingresos para financiar los egresos, en los años previos se había planteado la existencia de una crisis financiera de la seguridad social.

### ***Los aspectos demográficos***

Entre los factores determinantes de la situación en 1985, aunque no el único, ocupaba un lugar importante la realidad demográfica del país.

En Uruguay el proceso de descenso de la mortalidad había comenzado en forma temprana. Ya desde la década del 50 la natalidad era baja (21,23 por mil), registrando desde entonces un comportamiento casi constante a la baja, con una declinación acumulativa promedio anual del 5,45 por mil. Las perspectivas de futuro indican una constante disminución de la tasa de natalidad, la que se estima en el orden de 15,79 por mil para el período 2005-2010.

La disminución de la natalidad afecta de dos maneras diferentes a los distintos riesgos cubiertos por la seguridad social. En una primera instancia, la baja de nacimientos disminuye los egresos por todos los conceptos de prestaciones asociadas, tal como lo demuestran las proyecciones relativas al programa de asignaciones familiares. Por otra parte, a medida que el fenómeno continúa, comienza su influencia sobre las edades potencialmente activas, produciendo una disminución del número de trabajadores en actividad y, por ende, de la relación activo/pasivo. Asimismo, al disminuir la participación de los grupos etáreos más jóvenes, se produce un envejecimiento de la población en general y de la fuerza de trabajo en particular.

En cuanto a la esperanza de vida, los datos de la esperanza de vida al nacer en Uruguay (69,2 para el hombre y 75,7 para la mujer) son relativamente elevados y de los mejores dentro del área latinoamericana. A las edades mínimas jubilatorias, 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, la expectativa o esperanza de vida se ubicaba en 25,3 años para la mujer y en 16,9 años para el hombre. Las proyecciones indicaban un crecimiento lento pero sostenido de estos valores.

Otro impacto de la demografía radica en la influencia de la migración. Para Uruguay, ya desde mediados de los años 60 el saldo migratorio (inmigrantes menos emigrantes) ha sido negativo. El fenómeno es particularmente perverso si se considera que la población emigrante está compuesta principalmente de hombres y mujeres jóvenes, de los grupos más activos y educados.

### ***Los problemas de la normativa vigente***

Los problemas eran de diverso orden, entre ellos la variación de la jubilación en tramos de 5 años de edad o de servicios, que no estimulaba el mayor número de años de edad o de servicios computados, los toques jubilatorios máximos, equivalentes a 7 Salarios Mínimos Nacionales, en continuo retroceso real, la proliferación de normas de amparo privilegiadas o de cómputo de servicios bonificados, realizadas sin adecuados estudios demográficos y financieros, un régimen pensionario permisivo, que otorgaba el derecho a la viuda sin limitaciones provenientes de la edad o de la condición económica de la misma, etc.

## **2.2 La reforma**

El nuevo sistema fue aplicación inmediata para los afiliados activos del Banco de Previsión Social, previéndose para una segunda etapa, con las adecuaciones correspondientes, su extensión a los afiliados de los restantes servicios estatales y personas públicas no estatales de seguridad social. Abarcó obligatoriamente a todos los afiliados activos que eran menores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley y a todas las personas que, cualquiera sea su edad, ingresen al mercado de trabajo en el desempeño de actividades amparadas por el Banco de Previsión Social.

El nuevo sistema previsional se basó en un régimen mixto, que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de reparto, llamado régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.

El régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional es el que establece prestaciones definidas y por el cual los trabajadores activos, con sus aportaciones financian las prestaciones de los pasivos conjuntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal. A su vez, el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio supone que los aportes del trabajador se acumulan en una "cuenta personal" durante toda la vida laboral. El importe de la prestación a percibir a partir del cese del trabajador, estará determinado por el monto acumulado (aportes reajustados más su rendimiento) y la expectativa de vida al momento de la configuración de la causal, del cese o de la solicitud de la prestación, según cual fuera posterior.

Se estableció que a partir de los 65 años de edad y siempre que se haya configurado causal jubilatoria común, los afiliados tendrán derecho a percibir las prestaciones correspondientes al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, aun cuando no hubieren cesado en la actividad, quedando eximidos de efectuar aportes personales a ese régimen.

A los efectos de la aplicación de los dos regímenes que componen el sistema mixto, los ingresos individuales que constituyan asignaciones computables se dividen en tres niveles.

El primer nivel, con ingresos de hasta \$ 5.000 de 1995 (equivalentes a \$ 12.010 al 31 de diciembre del 2004, unos 450 dólares), da origen a prestaciones que se financian con aportes obreros, patronales y demás tributos a cargo de la comunidad. Las prestaciones de este primer nivel cubren a la totalidad de los afiliados al Banco de Previsión Social, institución que administrará el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional.

El segundo nivel (tramos de ingresos entre \$ 5.000 y hasta \$ 15.000 de 1995, equivalentes a uno 450 y 1.350 dólares de fines del 2005) por la parte que exceda a la primera cifra, dará origen a una prestación que se financiará exclusivamente con los aportes personales del trabajador (ahorro jubilatorio). Los aportes patronales correspondientes a este segundo nivel, constituyen un recurso del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (primer nivel). La administración del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (segundo nivel) estará a cargo de entidades propiedad de instituciones públicas, incluido el Banco de Previsión Social o de personas u organizaciones de naturaleza privada.

El tercer nivel (tramo de ingresos individuales que exceda los \$ 15.000 de 1995) posibilitará que el afiliado libremente opte entre ahorrar o no ahorrar, por el excedente de dicho monto.

Los referidos niveles se obtendrán por la suma de los ingresos provenientes de todas las actividades que el trabajador desarrolle dentro del campo de aplicación del nuevo sistema, el que tendrá un régimen de afiliación única.

Dentro del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, los afiliados podrán optar por destinar el 50% de sus aportes personales al régimen de ahorro, conservando el derecho a percibir el 75% del monto de todas las prestaciones correspondientes al régimen de solidaridad intergeneracional. Se establece un mecanismo especial para no afectar el nivel de ahorro de quienes, teniendo ingresos que superan los \$ 5.000, no exceden los \$ 7.500 (unos 675 dólares a fines del 2004).

Todos los aportes patronales sobre el total de ingresos salariales y hasta los \$ 15.000 y todos los aportes personales hasta \$ 5.000 de ingresos salariales, financiarán el régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Banco de Previsión Social. Ello, sin perjuicio de los tributos que se

afecten específicamente a este régimen y la asistencia financiera del Gobierno Central al Banco de Previsión Social, de acuerdo al artículo 67 de la Constitución de la República.

Para acceder a las prestaciones del sistema se deberá llenar las siguientes condiciones: a) Edad de retiro. La edad mínima para acceder al beneficio jubilatorio por la causal común será de 60 años de edad, para ambos sexos, y b) Años de cotización o registración. Se exigirá cotización efectiva para los trabajadores no dependientes y registración efectiva en la historia laboral para los dependientes, por un lapso mínimo de 35 años, en los dos casos.

El cálculo del sueldo básico jubilatorio se realizará sobre la base del promedio de los ingresos percibidos en los diez últimos años, actualizados por el Índice Medio de Salarios y siempre que no excediera en más del 5% del promedio de lo percibido en los 20 años de mejores ingresos computables actualizados, o el promedio de los 20 años de mejores ingresos computables actualizados, si fuera más favorable al trabajador.

Para la asignación de jubilación se fijan porcentajes que compensan el mayor número de años de aporte o de registración, en el momento de configurarse la causal y en los años de diferimiento del goce de la pasividad o de edad, después de los 60 años. Los montos mínimos de pasividad, al configurarse la causal común, son de \$ 550 mensuales (50 dólares a fines del 2004), actualizables por el Índice Medio de Salarios. Dicho mínimo se incrementará en un 12% anual, por cada año de edad subsiguiente a los 60, con un máximo del 120%. Los máximos de pasividad corresponderán al 82,5% del sueldo básico jubilatorio resultante, con un tope de \$ 4.125 a valores de mayo de 1995 (372 dólares a fines del 2004), actualizables por Índice Medio de Salarios.

Uno de los temas de más trascendencia del Proyecto, refiere al Registro de Historia Laboral. El Banco de Previsión Social quedó obligado a mantener al día los registros de historia laboral de sus afiliados activos. El mecanismo de la historia laboral, pretende constituirse en un instrumento eficiente en manos de la Administración, orientado específicamente a dotar de la certeza necesaria el reconocimiento de servicios, recogiendo con excepcionalidad el principio de la prueba testimonial, solamente cuando se trate de una sola pasividad. A la vez, constituye un método para evitar maniobras fraudulentas que, en definitiva, afectan sustantivamente las finanzas del Banco de Previsión Social.

El Proyecto prevé la formación de entidades receptoras de los ahorros previsionales, que se llamarán Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y se organizarán como Sociedades Anónimas. En forma expresa, se autoriza al BPS y otras entidades públicas y privadas, así como a instituciones sin fines de lucro (sindicatos, asociaciones profesionales, instituciones de Seguridad Social, etc.) a ser propietarias de una de dichas Administradoras. Las AFAPs tendrán un capital mínimo.

Los principios que rigen la elección de Administradora están inspirados en la mayor libertad. El afiliado puede elegir y puede traspasarse a cualquier Administradora, sin ninguna limitación. Por otra parte, las Administradoras no podrán discriminar o impedir el ingreso de cualquier afiliado al sistema.

En cada Administradora existirá un único Fondo Previsional que recogerá los ahorros de los afiliados comprendidos. Este Fondo estará completamente separado del patrimonio de la Administradora y será inembargable. La propiedad pertenecerá exclusivamente a los afiliados.

La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro Previsional no podrá ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen. En caso de que exista una insuficiencia, en un mes determinado, deberá ser cubierta por el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, por la Reserva Especial o, en su defecto, por el Estado.

Los ahorros acumulados por los afiliados en las Administradoras, se deberán invertir con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. Las colocaciones autorizadas cubren un espectro amplio, entre las que se encuentran: valores emitidos por el Estado uruguayo, por el Banco Hipotecario del Uruguay o por empresas públicas o privadas que coticen en Bolsa; depósitos a plazo en instituciones financieras; valores representativos de inversiones varias con garantía bancaria y colocaciones en instituciones públicas o privadas a efectos de la concesión de préstamos personales.

Las Administradoras serán controladas por el Banco Central del Uruguay, al cual se le asignan expresamente una serie de cometidos y la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las normas proyectadas.

El Estado garantizará a los afiliados del régimen de ahorro individual el cumplimiento de la rentabilidad real mínima, siempre que se hubieren agotado los mecanismos previstos en la Ley. La garantía se mantendrá hasta que se produzca el traspaso de los afiliados a una nueva Administradora. En la misma forma, en el caso de que se produzca la liquidación judicial de una empresa aseguradora, el Estado garantizará el pago puntual de las prestaciones a su cargo. Estas garantías operarán sin limitaciones, sin perjuicio de las acciones que inicie el Estado contra las Administradoras o empresas aseguradoras que hubieran entrado en cesación de pagos, otorgándoseles a dichos créditos carácter privilegiado.

Por último, y con el fin de aumentar la capacidad de ahorro de los trabajadores se aumentó la tasa de aportación personal jubilatoria al 15%, al mismo tiempo que se prevé un aumento de las remuneraciones nominales”.

### 2.3 La situación en el 2005

En el año 2004, el gasto consolidado del Gobierno Central y el Banco de Previsión Social fue un 28.8 % del PIB, relativamente similar al de 1996, año de la reforma previsional.

En particular, las pasividades fueron un 32.9 % del gasto, o sea un 9.5 % sobre el PIB, que es una baja de importancia con respecto al 15.1 % de 1996. Este descenso fue en parte consecuencia de la baja de las pasividades en términos reales que siguió a la flotación cambiaria del 2002 y en parte consecuencia de las limitaciones sobre el gasto previsional determinadas por la reforma de 1996.

En cuanto al sector de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, hay en la actualidad cuatro empresas en funcionamiento: **Afinidad**, cuyo accionista es una sociedad relacionada con el Banco Santander; **Integración**, de la que una cooperativa de ahorro y crédito, COFAC, tiene el 62.9 % del capital; **República**, de propiedad del Banco de la República (51 %), Banco de Previsión Social (37 %) y Banco de Seguros del Estado (12 %) y **Unión Capital**, de propiedad por partes iguales del Fondo de Recuperación de Patrimonio Bancario del ex Banco de Montevideo, Citibank y Boston. En conjunto, el patrimonio de las AFAPs era de 19 millones de dólares, siendo de 9 millones el de República AFAP.

A fines del 2004, las AFAPs tenían 659.774 afiliados, distribuidos en un 29 % en Afinidad, 14 % en Integración, 38 % en República y 19 % en Unión Capital. De ese total, sólo 27.776 (un 4.2% del total) son afiliados que estaban obligados a serlo de acuerdo a la ley, es decir personas menores de 40 años al 1 de abril de 1995, que entonces percibían un ingreso mayor a \$ 5.000. En consecuencia, casi un 96 % de los afiliados actuales a las AFAPs decidieron su afiliación a ellas en forma voluntaria, porque no estaban obligados a ello.

Cuadro 13

**GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL***(millones de pesos, 2004)*

Retribuciones	17 609
Gastos no personales	14 968
Pasividades	35 928
Transferencias	16 109
Intereses	18 648
Inversiones	5 857
Total	109 119

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Los resultados más importantes del nuevo sistema se refieren a su impacto sobre las finanzas públicas, la situación de los trabajadores que en el futuro accedan a su jubilación y el funcionamiento del mercado de capitales.

El nuevo sistema tuvo un efecto inicial desfavorable sobre las finanzas públicas, al privar al Banco de Previsión Social de los aportes de los trabajadores que pasaron a cotizar en las AFAPs. Sin embargo, la inversión en valores públicos que estas empresas administradoras de los fondos previsionales concretaron desde el comienzo de su gestión, permitió financiar el desequilibrio anterior, aunque a costa de la explicitación de un pasivo público que hasta entonces no se había mostrado en forma expresa.

Con el paso del tiempo, el desequilibrio inicial debía irse corrigiendo, a medida que fuera disminuyendo el número de los pasivos y el monto de las pasividades servidas por el BPS, y aumentando el número de los pasivos y el monto de las pasividades atendidas por las AFAPs.

Los resultados de simulación presentados por los técnicos que más han trabajado sobre este tema, como Ana Caristo y Alvaro Forteza (op. cit.) por ejemplo, confirman esta situación:

“El nuevo sistema de seguridad social efectivamente provocó un aumento inicial de la asistencia financiera del Gobierno Central en apoyo del Banco de Previsión Social, equivalente a 0.5 % del PIB. Esta situación se revierte en los años siguientes, cuando la disminución de los egresos empieza a reducir las necesidades de asistencia financiera del BPS.

La mejora en los resultados financieros del BPS a mediano y largo plazo se explica fundamentalmente por la reducción de los egresos por pagos a personas que se jubilan sin haber aportado antes.

El aumento inicial de la asistencia financiera al BPS como consecuencia de la reforma provocó un aumento de la deuda del gobierno central. En contraste, a partir del año 2010, la deuda del gobierno central por concepto de pasividades resultará inferior a la que se habría asumido bajo el sistema anterior de seguridad social”.

En cuanto a la situación de los futuros jubilados del nuevo sistema, la implantación de la historia laboral y la nueva percepción de los trabajadores respecto al derecho de propiedad sobre sus ahorros generados a lo largo de su vida activa, han significado dos factores de cambio muy importantes con respecto al sistema anterior. Sobre esta base, la situación de los futuros jubilados estará determinada por el nivel de valor agregado generado por el mismo con relación al monto original del ahorro generado por los trabajadores.

A mediados del 2005, el Fondo de Ahorro Previsional era del orden de los 1.906 millones de dólares, de los que el 91 % está invertido en valores públicos en sentido amplio. El restante 9 % se distribuye principalmente entre depósitos a plazo fijo en instituciones financieras y certificados y

obligaciones de empresas. La rentabilidad anual medida en dólares de estas inversiones fue en promedio de un 6 %, lo que ha permitido generar un valor agregado que es ligeramente mayor que el monto aportado por los trabajadores, en beneficio de ellos. Sobre esta base, la tasa de reemplazo, es decir la relación entre la jubilación que podrán cobrar los trabajadores y sus sueldos en actividad, bajo ciertos supuestos conservadores, será seguramente superior a la que habría derivado de la permanencia del sistema jubilatorio anterior.

La composición antes referida del fondo de ahorro previsional informa sobre el tercer resultado de importancia del nuevo sistema, que es su contribución al fortalecimiento del mercado de capitales. Aunque en una proporción muy menor con respecto a la colocación en valores públicos, la inversión de las AFAPs en títulos del sector privado ha sido el principal factor de dinámica de este mercado.

Corresponde agregar, finalmente, que con posterioridad a la reforma del sistema público, fueron aprobadas las reformas de las cajas de jubilaciones de los escribanos y de los profesionales universitarios. Están pendientes de consideración las reformas de las cajas de policías, militares y bancarios.

### **3. Las empresas públicas**

#### **3.1 Presentación**

##### **3.1.1 Las empresas tradicionales**

A lo largo de las tres primeras décadas del siglo XX, los gobiernos de la época decidieron la creación de varias empresas públicas en distintos sectores de importancia: un banco comercial y un banco hipotecario, una empresa de electricidad (y después de telecomunicaciones), una empresa de seguros, una empresa de puertos y una empresa de combustibles, alcohol y portland.

Según los casos, el fundamento correspondiente fue el carácter monopólico de la actividad, la presencia del capital extranjero y la remesa consecuente de beneficios al exterior, la conveniencia de poner al servicio de la sociedad los beneficios que pudieran derivarse de tales actividades o la intención de solucionar una situación empresarial muy comprometida desde el punto de vista económico-financiero.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, y en parte como consecuencia de la existencia de un saldo a favor del país por exportaciones realizadas con destino a Gran Bretaña, cobró impulso una nueva corriente de creación de dos empresas públicas, en sectores que antes habían sido de propiedad de capitales ingleses, ferrocarriles y agua y saneamiento, y otras dos empresas públicas de pesca y aviación. En la década del ochenta, fue creado una corporación de desarrollo de empresas.

En algunos casos, la ley de creación de estas empresas les confirió una situación de monopolio en sus respectivos mercados, como fue el caso de los seguros, la electricidad, los teléfonos, los puertos, los combustibles y los alcoholes. En otros casos, las empresas públicas actuaron en competencia con el sector privado.

En la actualidad, hay once empresas públicas que pueden definirse como tales, tres en el sector financiero y las otras en el puerto, electricidad, seguros, ferrocarriles, combustibles, telecomunicaciones, agua y aviación (mixta).

En conjunto, en la década del noventa estas empresas ocupaban uno 60.000 empleados (alrededor de un 5 % de la ocupación total del país y un 22 % del total de los empleados públicos), invertían alrededor de un 20 % de la inversión pública y producían alrededor de un 6 % del PIB.

### **3.1.2 Los “bancos intervenidos”**

Como consecuencia de la crisis bancaria de 1982, entre 1985 y 1987 el Estado, a través del Banco de la República y la Corporación Nacional para el Desarrollo, compró sin un desembolso inicial a tres bancos privados que habían caído en la insolvencia, con el fin de mantenerlos en actividad, puesto que representaban una parte muy importante del sector: el Banco Pan de Azúcar, de capitales chilenos, y los Bancos Comercial y Caja Obrera, de capitales nacionales.

### **3.1.3 La Corporación Nacional para el Desarrollo**

A fines de 1985, fue creada la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), de propiedad pública, como una sociedad financiera con facultades de inversión en empresas privadas con posibilidades de crecimiento, a partir de un proyecto innovador o de una situación inicial de dificultad financiera, que se consideraba de interés social superar.

Como consecuencia, la CND fue adquiriendo distintas empresas en dificultades, invirtió en nuevas empresas con posibilidades de crecimiento y también participó en el proceso de adquisición de los bancos que quedaron en una situación de insolvencia como consecuencia de la crisis bancaria de 1982. Por lo tanto, la CND invirtió primero y vendió después empresas en el sector de chacinado, hotelería, exportación de frutas, producción de vinos, aserradero de madera, producción de cartón corrugado y producción de huevo líquido pasteurizado.

Como consecuencia de este proceso, a fines del 2004 la CND era propietaria del 100 % del capital accionario de una empresa de producción de hilados y tejidos de lana cardados y de una corporación que es concesionaria por 15 años de diversos tramos de ocho rutas nacionales. Además, tiene distintos porcentajes de participación en el capital accionario de una empresa de fabricación de hilados cardados de lana, en un laboratorio de biotecnología molecular, en dos empresas de telecomunicaciones, en asociación con ANTEL, y en dos empresas de alcoholes e hidrocarburos, en asociación con ANCAP.

## **3.2 La economía política**

La revisión de la función de las empresas públicas que tuvo lugar en el mundo a partir de la década del ochenta también se reiteró en Uruguay a través de un intenso proceso de debate político-ideológico.

La controversia entre las corrientes de pensamiento que defienden o cuestionan la eficiencia social de la gestión estatal en la administración de las empresas y actividades en que ella está presente, y la presunta superioridad de la actividad privada para cumplir la misma función, estuvo siempre presente en la generalidad de las instancias de discusión abiertas sobre la posible privatización de una empresa pública o la concesión de un cierto servicio público a la actividad privada.

En las últimas décadas del siglo XX las empresas públicas uruguayas habían logrado una muy alta proporción de cobertura de sus consumidores potenciales y habían concretado un nivel de inversión que las ponía en una posición relativamente aceptable desde el punto de vista tecnológico. Las grandes carencias en el abastecimiento de energía, teléfonos o agua potable habían quedado en el pasado.

Por lo tanto, los temas en discusión se orientaron básicamente hacia el nivel de eficiencia con el que tales empresas ofrecen sus servicios, medido en especial a través de sus niveles de



precios en comparación con los de otros países de la región y del mundo, o con los precios de paridad de las eventuales importaciones competitivas.

Además del debate de carácter ideológico sobre la propiedad pública o privada de tales empresas, también fueron discutidos algunos de los temas que en su momento habían sido planteados por la escuela de la “elección pública”, tales como la función que las empresas públicas cumplen como un instrumento de poder para el sistema político y para su burocracia. En el caso uruguayo, también fue tema de discusión el efecto sobre las finanzas públicas, en general por los ingresos fiscales adicionales que ellas permitían o, en unos pocos casos, por los subsidios que recibían.

### **3.2.1 El sistema político**

El artículo 185 de la Constitución establece que “los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales” A su vez, el artículo 187 establece que los miembros de los Directorios y los Directores Generales “serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores”.

En la práctica, estas normas han amparado en algunos casos a la designación como directores de las empresas públicas a dirigentes políticos sin antecedentes de orden técnico u empresarial como para ejercer el desempeño de esa tarea. Por eso es que muchas veces se ha planteado que las empresas públicas han servido como base para el desarrollo de la carrera política de sus directores, entre otras cosas, a través de su atención a ciertos objetivos de orden no estrictamente empresarial, tales como las inversiones en ciertas regiones del país, o la situación de los consumidores de menores niveles de ingreso, etc.

De aquí la resistencia de algunos políticos a toda eventual revisión de la existencia de las empresas públicas, que ha llegado incluso hasta la simple posibilidad de disminución del número de sus directores de cinco a tres personas.

### **3.2.2 El Tesoro Nacional**

La posición monopólica de varias de las empresas públicas ha permitido que a lo largo de las últimas décadas, los sucesivos gobiernos les impusieran diversos impuestos en exceso con respecto a los que se aplican a las empresas privadas. A vía de ejemplo, las empresas públicas pagan un impuesto del 2 % sobre sus compras de moneda extranjera, que no pagan las empresas privadas y del mismo modo, la tasa de su aporte sobre los sueldos con destino a la seguridad social es mayor que el de las empresas privadas.

En adición, el Poder Ejecutivo ha incidido en forma directa en la determinación de las tarifas de las empresas públicas, teniendo en cuenta entre otros objetivos, la obtención de un cierto nivel de beneficios, con el propósito de su transferencia a Rentas Generales.

La ley No. 16170 de diciembre de 1990, en su artículo 643, estableció el sistema de aporte de los resultados de las empresas públicas a Rentas Generales: “Los resultados de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, así como de las empresas de propiedad estatal, cualquiera sea su naturaleza jurídica, serán vertidos en su totalidad en la Tesorería General de la Nación, a excepción de las cantidades que su presupuesto autorice a retener con destino a las siguientes reservas: a) para el financiamiento de proyectos de inversión propios y b) para contingencias o coberturas de riesgo, según la particularidad del giro.”

Aún cuando la versión de los resultados de las empresas públicas al Tesoro Nacional pueda verse como la aplicación de un principio básico de la actividad empresarial, que es el de la retribución al capital invertido por los accionistas, que en este caso es el Estado en representación

de la sociedad, parecería que los pagos registrados por este concepto en favor del Tesoro Nacional son superiores a los que tendrían lugar en el sector privado.

A lo largo del tiempo, UTE y ANTEL han sido las empresas públicas con un mayor nivel de aporte al Tesoro Nacional. ANCAP también fue una fuente importante de aportes, pero desde el año 2000, la evolución del precio internacional del petróleo y las necesidades de financiamiento de sus inversiones, anularon esta posibilidad. Las otras empresas públicas no han aportado fondos en forma regular a Rentas Generales, y cuando lo hicieron, en general no fue por cantidades significativas.

A vía de ejemplo, ANTEL aportó a Rentas Generales 159 millones de dólares en 1999, un 19 % de sus ingresos operativos; en el año 2000, el aporte fue de 280 millones, un 36 % de sus ingresos operativos; en el año 2004, el aporte fue de 91 millones de dólares, un 21 % de sus ingresos.

UTE aportó a Rentas Generales 135 millones de dólares en el año 2000, un 19 % de sus ingresos operativos. En el año 2004 su aporte fue prácticamente nulo, debido a sus dificultades de generación de energía. Superada esta dificultad, en el primer cuatrimestre del 2005 su aporte ha sido del orden de los 37 millones de dólares.

**Cuadro 14**  
**APORTES A RENTAS GENERALES DE ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS**  
(millones de dólares)

	<b>ANP 2004</b>	<b>ANTEL 2004</b>	<b>UTE 2000</b>
Ingresos	45	439	714
Egresos	29	337	402
Reservas	11	11	177
Dividendos en efectivo	5	91	135

**Fuente:** Elaborado en base a datos de OPP.

### 3.2.3 Los trabajadores

Una consecuencia inevitable de la situación de monopolio de las empresas públicas y de su relativa autonomía económica, manejada muchas veces por sus directorios en base a criterios políticos y no técnicos, ha sido que el nivel de los sueldos de las empresas públicas resulte notoriamente superior al de los sueldos comparables de la Administración Central.

A vía de ejemplo, a mediados del año 2000, y en base a la información difundida por la Presidencia de la República, en términos aproximados los sueldos de los profesionales universitarios en la Presidencia de la República variaban entre un mínimo de \$ 11.200 y un máximo de \$ 17.400, mientras que en las empresas públicas como ANCAP, ANTEL, UTE y ANP los sueldos de sus profesionales universitario se ubicaban entre \$ 20.000 y \$ 30.000. Estas diferencias a favor de los empleados de las empresas públicas son más notorias en las categorías de mano de obra de menor calificación.

Esta realidad es una de las causas que explica la movilización de los sindicatos de los funcionarios de las empresas públicas en resistencia a todas las decisiones de privatización o concesión de empresas o servicios públicos desde la década del noventa hasta el año 2004.

### **3.3 Una reestructura y un cierre**

#### **3.3.1 La administración de Ferrocarriles del Estado**

Casi desde su creación como empresa pública, la Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE) tuvo resultados deficitarios. Entre 1981 y 1985, el déficit operativo promedio fue de 31 millones de dólares anuales, los ingresos propios cubrían sólo el 25 % de sus egresos operativos, los sueldos y salarios representaban un 80 % de los egresos de la empresa, había una dotación de 9.109 funcionarios y se registraba una tendencia decreciente en la captación del tráfico de cargas y pasajeros.

Luego de un proceso de preparación de más de dos años, que incluyó la realización de varios estudios y la adopción de algunas primeras medidas, a fines de 1987 el Poder Ejecutivo de la época decidió una reforma fundamental en la empresa, al concentrar su actividad en la atención del transporte de cargas relacionado con un cierto número de lugares de origen y destino, y suprimir los servicios de transporte de pasajeros, sin perjuicio de implementar un servicio de transporte por autobús con todas las localidades que hasta ese momento eran atendidas por el ferrocarril.

A partir de entonces se inició un profundo proceso de reforma organizacional, consistente en un nuevo enfoque comercial, la reducción de personal, la capacitación gerencial y una mejora de los procedimientos operativos, incluyendo el uso del instrumental informático. Importantes inversiones fueron encaradas en ciertos sectores de importancia estratégica para la empresa y fueron tercerizados los servicios desvinculados del área de transporte de carga masiva, como encomiendas, el restaurante de la Estación Central, la asistencia médica y otros. A vía de ejemplo, después de la concesión a un empresario privado, el restaurante fue atendido con 32 empleados, contra los 120 que lo atendían bajo la gestión directa de AFE.

Estas reformas permitieron una reducción sustantiva del déficit operativo, que bajó a poco más de 12 millones de dólares en 1989, con un aumento de las toneladas transportadas de un 11 % en 1989 con respecto a 1984 y un aumento de los ingresos por carga (medidos en dólares) de un 60 % en el mismo período.

Corresponde puntualizar, sin embargo, que una parte importante de este descenso del desequilibrio económico de AFE fue trasladada a las finanzas del Gobierno Central, dado que la baja del número de empleados de 9.109 a 4.884 entre 1985 y 1989, se concretó mediante su jubilación o redistribución en el Sector Público.

Pese a esta reestructura, en los años posteriores AFE continuó siendo un organismo deficitario, aunque en menor medida que antes de 1987. A vía de ejemplo, el Presupuesto Nacional del quinquenio 2001-2005 dispuso de una partida anual a su favor equivalente a 15 millones de dólares para gastos de funcionamiento, pago de servicios de deuda e inversiones, equivalentes de 13 millones, 1 millón y 1 millón de dólares respectivamente.

#### **3.3.2 La Industria Lobera y Pesquera del Estado**

Como consecuencia de una gestión tradicionalmente deficitaria, en una actividad que también era desarrollada por empresas privadas, la ley 16.211 de octubre de 1991 dispuso en sus artículos 15 a 25 la supresión del Servicio Descentralizado Industria Lobera y Pesquera del Estado (ILPE), reservándose para el Estado sólo las actividades referidas a la lobería marina.

El fundamento correspondiente fue que estas disposiciones formalizaban “la realidad de la inexistencia práctica del servicio y de admisión del escaso o nulo éxito obtenido por el Estado a través de los años en el oficio de pescador”.

Los funcionarios de ILPE fueron redistribuidos en el resto del sector público. En consecuencia, y dada la escasa significación del déficit operativo de esta empresa, el efecto fiscal de su cierre no fue importante.

### **3.4. Las privatizaciones**

#### **3.4.1 La propuesta de base**

La aprobación de la ley No. 16.211 de octubre de 1991 fue la expresión más importante de la voluntad política del gobierno de la época para promover una reforma de la estructura del sector público, tanto en la propiedad de sus empresas como en la concesión a la actividad privada de la prestación de ciertos servicios.

El fundamento principal de la ley fue que “el Estado realiza mal algunas cosas, peor de lo que lo hacen sus administrados en organizaciones privadas”. En consecuencia, el proyecto propuso una nueva política en la materia, según los casos, mediante nuevas formas jurídicas de propiedad mixta o enteramente privada, la desmonopolización y la apertura a la competencia o la concesión al sector privado.

Los dos primeros artículos de la ley definieron la opción de canalizar ciertas actividades públicas a través de vías distintas a las tradicionales. El artículo 1 facultó al Poder Ejecutivo a conceder u otorgar permisos para la ejecución de los servicios públicos nacionales que están a su cargo y también a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados respecto a los servicios públicos a su cargo, previa aprobación del Poder Ejecutivo. El artículo 2, por su parte, dispuso que la Administración Central y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados podrán autorizar, contratar o subcontratar con terceros la ejecución de otras actividades de su competencia que no constituyan cometidos esenciales del Estado ni servicios públicos o sociales.

En otros artículos, la ley también autorizó a PLUNA y ANTEL para asociarse con inversionistas del sector privado y a la generación de energía eléctrica por parte de privados.

#### **3.4.2 La aerolínea pública PLUNA**

Un primer intento de privatización parcial de las Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA) tuvo lugar en septiembre de 1986, cuando fue remitido al Parlamento un proyecto de ley para convertirla en persona jurídica de derecho público no estatal, manteniendo la mayoría accionaria en poder del Estado. Este proyecto no fue aprobado.

En octubre de 1991 la ley antes referida autorizó la posibilidad de proceder a la privatización de una parte del capital accionario de PLUNA. El artículo 6 actualizó sus cometidos y la facultó, con la autorización del Poder Ejecutivo, a contratar con terceros la prestación de sus servicios, así como a asociarse con capitales privados para prestar tales servicios. El fundamento correspondiente fue que “la experiencia nacional indica que con el régimen actual y los recursos disponibles, no es viable el desarrollo rentable del transporte aéreo”. El último balance de PLUNA era del 31 de diciembre de 1993, con pérdidas acumuladas por 68 millones de dólares.

El gobierno convocó a una primera licitación, que fue declarada desierta en noviembre de 1993. En julio de 1994 se adjudicó la segunda licitación convocada, que algunos meses después convirtió a PLUNA en PLUNA SA., la primera empresa estatal transformada en una sociedad de economía mixta. El capital accionario de PLUNA S.A. quedó integrado en un 49% por el Estado, un 49 % por una sociedad de capitales uruguayos y argentinos y un 2 % por funcionarios de la empresa, quedando VARIG en calidad de operadora. A mediados del 2005, la participación del sector privado había cambiado, porque VARIG se volvió propietaria de cerca del 49 % del capital de la empresa, dos inversores uruguayos del 2 % y un grupo de funcionarios de PLUNA de una

fracción inferior al 1 %. VARIG tiene a la venta su parte en el capital accionario de la empresa y dejó de ejercer la función de operadora.

En 1994, la empresa adjudicataria pagó 2 millones de dólares por la operación y una multa de 330 mil dólares por el atraso en la constitución de las garantías correspondientes. Además, el inversor privado se hizo cargo del pasivo de PLUNA, que en el momento de la convocatoria de la licitación se estimó en casi 20 millones de dólares.

No fueron transferidos como pasivo a la nueva empresa 38 millones de dólares por una compra anterior de aviones, que quedó a cargo del Gobierno Central. A vía de ejemplo, el Presupuesto Nacional del quinquenio 2001-2005 dispuso a favor de PLUNA una cantidad anual equivalente a unos 3 millones de dólares, a precios de fines del 2004, para atender el servicio de su deuda.

Esa operación de asociación no sólo transfirió a la nueva empresa los activos, pasivos y el valor de la marca PLUNA. La cuestión central fue el derecho aeronáutico del Estado uruguayo, que éste transfirió a PLUNA y el ente cedió a PLUNA S.A. La “bandera uruguaya” tenía acceso, en base a convenios internacionales de reciprocidad, a diversos destinos, tales como Argentina, Chile, Paraguay, Brasil, España y permisos a Estados Unidos e Israel. El Estado se obligó asimismo a no ceder permisos que se superpongan con los que se transfirieron a PLUNA por cinco años.

De acuerdo a las condiciones de la adjudicación, la nueva empresa contrató a una parte de los antiguos funcionarios de PLUNA, previo consentimiento de ellos. El resto de los funcionarios fue redistribuido en el Sector Público o eligió el retiro voluntario, a cambio del pago de 12 salarios.

El resultado empresarial de la privatización parcial de PLUNA no fue satisfactorio, porque desde su creación, ella tuvo en general resultados deficitarios, que la condujeron a una situación actual cercana a la insolvencia.

Una parte importante de este resultado se ha adjudicado a la gestión de VARIG, competidora de PLUNA, como operadora de la nueva empresa. VARIG tomó ventaja de la fuerte regulación de los vuelos regionales, para decidir las rutas y las frecuencias de PLUNA SA. en función de sus propios intereses como empresa dominante en la región, más que en atención a los intereses de la nueva empresa.

### **3.4.3 La Administración Nacional de Telecomunicaciones**

En octubre de 1930, la ley 8.767 autorizó a UTE a construir y explotar la nueva red telefónica a instalarse en el país, y a “ejercer el monopolio de las comunicaciones telefónicas por cable en todo el país”. Un año después, la ley 8.780 de octubre de 1931 facultó a UTE a comprar y expropiar las empresas telefónicas de los departamentos del Interior, que entonces tenían 23.662 abonados.

Más de cuarenta años después, el decreto ley 14.235 del 25 de julio de 1974 creó ANTEL y le encargó en forma monopólica los servicios de telecomunicaciones y la intervención –preceptiva y previa- en la autorización y control de toda actividad vinculada a ellas.

Como consecuencia de la acción de UTE primero y ANTEL después, Uruguay tenía en la década del ochenta una ubicación de privilegio en la comparación internacional en cuanto a la proporción de la población con acceso a los servicios telefónicos. En 1988 Uruguay ocupaba el primer lugar en América del Sur en las líneas telefónicas por cada diez habitantes y más que duplicaba el promedio de América Central. Del mismo modo, la comparación internacional mostraba que la tarifa de ANTEL para las llamadas locales era similar a la de otros países de la región e inferior a la de los países desarrollados.

No obstante, en esos años también podían señalarse deficiencias importantes en la situación del país en materia de telecomunicaciones, tales como una demanda insatisfecha de importancia y tarifas salientes en larga distancia internacional superiores a las tarifas entrantes para un mismo país de comunicación. Teniendo en cuenta el costo de las tarifas y el nivel de comunicaciones salientes de 1988, así como su duración promedio, el mayor costo de las llamadas internacionales realizadas a través de ANTEL fue en ese año cercano a los 4 millones de dólares.

Sobre este marco, el gobierno de la época entendió necesaria una reforma de fondo en el mercado de las telecomunicaciones, mediante la asociación de ANTEL con una empresa internacional, a efectos de impulsar de manera significativa su modernización.

A estos efectos el Poder Ejecutivo impulsó y el Parlamento aprobó en octubre de 1991 la ley No. 16.211, cuyos artículos 10 a 14 definieron para ANTEL una formulación flexible y de mayor amplitud en cuanto a la facultad de contratación con terceros y de asociación con capitales privados para la prestación de sus servicios y cometidos. En el caso de esta eventual asociación, el aporte de capital por parte de ANTEL no podría ser inferior al 40 % del capital accionario de la nueva sociedad, el total de los capitales de origen nacional debería constituir mayoría accionaria y los funcionarios de ANTEL tendrían derecho preferencial para adquirir hasta el 8 % del capital accionario.

Estos artículos fueron objetos de impugnación por el sindicato de los trabajadores de ANTEL, con apoyo del Frente Amplio, movilizándolo a un sector de la ciudadanía en desacuerdo con la posible asociación de ANTEL con empresas extranjeras. Esta impugnación se planteó de acuerdo a la facultad establecida en el artículo 79 de la Constitución, que habilita a que un 25 % de los ciudadanos pueda interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes aprobadas por el Parlamento. En el caso, los artículos 10 a 14 de la ley fueron finalmente derogados por la votación de una mayoría de los votantes superior al 70 % del total, en un referéndum celebrado a fines de 1992.

### **3.4.4 Los bancos “intervenidos”**

#### **3.4.4.1 El Banco Comercial**

El Banco Comercial, establecido en 1857 por accionistas nacionales, fue desde su creación el banco privado más importante del país. En 1987, como consecuencia de la crisis bancaria de 1982, cayó en la insolvencia y su propiedad quedó en manos del Estado, que lo mantuvo en actividad.

Desde entonces y hasta 1990, el Estado aportó unos 100 millones de dólares para mantener al banco en funcionamiento y se estimaba que en este último año, debía aportar unos 50 millones adicionales con el mismo propósito.

En este marco, en julio de 1990 el gobierno de la época, a través del Banco de la República y a la Corporación Nacional para el Desarrollo, que se convirtieron formalmente en sus propietarios, procedió a la venta del Banco Comercial a los bancos internacionales Chemical Bank, Credit Suisse y el Deutsche Sudamerikanische Bank (asociado al Dresdner Bank) y a la sociedad panameña San Luis Investment, propiedad de los tres bancos anteriores, la Banca Nazionale del Lavoro y los Sres. Carlos y José Rohm, ciudadanos argentinos propietarios del Banco General de Negocios de Argentina.

El Banco Comercial tenía en esa época un patrimonio de 28 millones de dólares, pero el Banco Central había emitido en su favor documentos de adeudo nominativos no negociables por hasta 100 millones de dólares. Al momento de transferir la institución, los ajustes contables determinaron un patrimonio de algo menos de 14 millones de dólares, que fue el precio que en definitiva pagaron los compradores, mediante la entrega de documentos de la deuda pública de Uruguay, que en el mercado secundario se cotizaban por debajo de su valor nominal. Los

compradores no quedaron facultados para descontar el crédito fiscal de más de 53. millones de dólares a que tenía derecho el BC por las pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores.

#### 3.4.4.2 *El Banco Pan de Azúcar*

El Banco Pan de Azúcar (BPA) pasó a ser de propiedad del Estado, por intermedio del Banco de la República, en julio de 1985, cuando entró en crisis por falta de respaldo de su principal accionista, el Banco de Chile, intervenido por el Banco Central de Chile en enero de 1984. En marzo de 1992 el BROU transfirió 98 % de las acciones del BPA a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), en una operación que fue garantizada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el apoyo crediticio del Banco Mundial, la CND capitalizó al BPA en octubre de 1992 en 120 millones de dólares. Se estima que entre 1985 y 1993 el BPA perdió algo más de 100 millones de dólares.

En marzo de 1994 la Fiduciaria Banknord, formada por los bancos italianos Lombardo, Sellar, di Desio e della Brianza y Crédito Emiliano, cada uno con 20 % del capital accionario, y por los bancos San Paolo de Brescia y della Valle Camonica, con 10 % cada uno, adquirió el Banco Pan de Azúcar.

El precio de la operación fue de cinco millones de dólares, con el compromiso de los compradores de asumir el 22 % de las pérdidas eventuales que generase la cartera de deudores del BPA. Asimismo, se estableció un plazo de un año para perfeccionar la transferencia definitiva de la institución, período durante el cual el Banco Central tuvo un cargo en el directorio del nuevo banco.

En 1995, esta operación de venta fue objeto de un fuerte cuestionamiento de orden político. El Banco Central informó que “de la documentación en conocimiento de esta institución no existe obligación por parte de dichos bancos italianos de otorgar avales de la operación (en sentido jurídico estricto)”. A su vez, la versión de los compradores fue que Banknord había actuado como mandataria del holding irlandés Eurofar, que era el verdadero comprador del BPA.

Esta situación de indefinición provocó la desestabilización del BPA, que culminó con su intervención por parte del BCU, en septiembre de 1996.

#### 3.4.4.3 *La fusión de los bancos Pan de Azúcar y Crédito*

En septiembre de 1998, el BCU dispuso la intervención del Banco de Crédito por “problemas de liquidez” y por “omisión” de sus accionistas en dar solución “en tiempo y forma” a ese problema. Este banco era de propiedad del Grupo Empresarial de Unificación del reverendo Sun Myung Moon.

Tres meses después, en diciembre de 1998, el gobierno anunció la fusión de los bancos Pan de Azúcar y Crédito, mediante una operación que asoció a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) al grupo empresarial antes referido..

La CND adquirió sin costo el 51 % del paquete accionario del Banco de Crédito. Esta asociación se realizó con el compromiso de capitalizar al nuevo banco en 52 millones de dólares, de los que el grupo Moon iba a aportar 27 millones a lo largo de cuatro años, y la CND 25 millones. A este último efecto, el Estado le transfirió a la CND dicho monto, mediante los fondos obtenidos a través de una emisión de Bonos del Tesoro a siete años. Teniendo en cuenta los resultados negativos registrados por parte de ambas instituciones en los años previos, el patrimonio del nuevo banco fue de 24 millones de dólares.

Simultáneamente, el BCU dispuso la liquidación del Banco Pan de Azúcar y la venta de sus activos y pasivos al Banco de Crédito.

#### **3.4.4.4 El Banco Caja Obrera**

El Banco Caja Obrera (BCO), que había sido fundado en 1905 por accionistas nacionales, pasó a ser de propiedad del Estado en 1987, en el marco de la crisis del sistema financiero de 1982. Desde entonces hubo diversos intentos para su reprivatización, que fracasaron por distintos motivos.

Finalmente, la venta del 99,83% del paquete accionario del BCO pudo formalizarse a fines del 2001. Según estimaciones oficiales, el Estado había aportado 93 millones de dólares al banco durante los catorce años que funcionó como banco “intervenido”, equivalentes a unos 200 millones de dólares a valores del 2001.

El proceso de venta del BCO se inició en julio del 2000 con un llamado a expresiones de interés y culminó después de los informes técnicos correspondientes con la decisión de venta al Banco de Montevideo por parte del Banco Central, el Banco de la República y la CND. La CND era propietaria de un 80 % del capital del banco y el BROU de un 19,83%, en tanto que el restante 0,17% estaba repartido entre unos doce mil accionistas particulares.

Por las acciones del BCO que estaban en manos del Estado el Banco de Montevideo pagó 5,100.000 dólares. No obstante, de ese monto se dedujo la diferencia patrimonial entre el cierre del último balance y el balance al momento de la compra; además, el Estado reintegró a los compradores U\$S 2.473.783 por “concepto de valor actual de pérdidas por diferencias de intereses calculados a la tasa promedio informada por el BCO a abril de 2001 y las que resultaran de la aplicación del programa de refinanciación de deudas del agro con certificados o bonos “cupón cero”, según el contrato. Además, el Banco de Montevideo acordó vender en U\$S 300.000 ocho de las 31 sucursales del Caja Obrera a la cooperativa de ahorro y crédito COFAC, que absorbió a 82 trabajadores del BCO.

En el contrato se indicó que el banco comprador se comprometió a hacerse cargo del personal del BCO, menos 91 empleados. Estos trabajadores fueron redistribuidos entre los demás bancos públicos.

El nuevo banco fusionado iba a adecuarse en ocho trimestres al régimen general de encajes y a los requisitos patrimoniales exigidos a la banca. La operación preveía la fusión de los bancos Montevideo y Caja Obrera, para dar origen a una nueva institución: el Banco Montevideo-Caja Obrera.

#### **3.4.4.5 Su liquidación**

Como consecuencia de la crisis bancaria del 2002, los bancos Comercial, Montevideo - Caja Obrera y Crédito cayeron en la insolvencia y fueron liquidados.

La quiebra de estos bancos fue consecuencia de la corrida bancaria de carácter sistémico que en el primer semestre del 2002 siguió a la crisis bancaria de Argentina de fines del 2001. En este marco, además, en los Bancos Comercial y Montevideo fueron descubiertas diversas maniobras fraudulentas que determinaron el procesamiento de varios de sus directores y gerentes.

Por lo tanto, la privatización de los bancos “intervenidos” Comercial, Pan de Azúcar y Caja Obrera concluyó en forma negativa. El Banco Pan de Azúcar fue liquidado en el año 1998 y los Bancos Comercial y Caja Obrera en el año 2002.

#### **3.4.4.6. La creación del Nuevo Banco Comercial**

En diciembre del 2002, la ley 17.613 autorizó al Estado a constituir una sociedad anónima de giro bancario y a ser titular de parte de sus acciones. El capital de esta nueva institución bancaria, denominada Nuevo Banco Comercial (NBC), fue de 120 millones de dólares, integrado con cargo a los intereses percibidos y a percibir de los créditos del Banco Central del Uruguay, transferidos al



Estado, contra los bancos Comercial, Montevideo y Caja Obrera. El NBC adquirió a estos tres bancos activos saneados por 882 millones de dólares y depósitos reprogramados en sus fechas de vencimiento por 667 millones.

A mediados del 2005, el gobierno anunció la venta del NBC en 170 millones de dólares a un grupo de inversores del exterior, integrado por el Fondo de Inversión Advent, que será propietario del 56 % del capital del nuevo banco, la Compañía Financiera de Desarrollo Holandesa (FMO) y la Sociedad Alemana de Inversiones y Desarrollo (DEG), cada una con 10.11 % del total y Morgan Stanley Strategic Investment con el restante 23.78 %.

### **3.4.5 Los puertos**

De acuerdo a lo previsto por la Constitución de la República, que establece que la habilitación de los puertos debe ser autorizada por la Asamblea General, el artículo 250 de la ley 17.296 de febrero del 2001 declaró habilitado al puerto Mbopicuá, sobre el río Uruguay, de propiedad de inversores españoles localizados en la zona para la producción y exportación de madera. La construcción de este puerto, actualmente en operaciones, requirió de una inversión del orden de los 30 millones de dólares.

A mediados del 2005, están en proceso de habilitación otros dos puertos de capitales privados, en Montevideo y sobre el río Uruguay.

### **3.4.6 ANCAP**

En diciembre del 2001, los senadores del Partido Colorado, el Partido Nacional y tres senadores del Encuentro Progresista – Frente Amplio presentaron un proyecto de ley sobre la producción e importación de combustibles a cargo de ANCAP.

El proyecto de los senadores comenzaba por destacar los efectos desfavorables de los monopolios en la prestación de servicios públicos tanto para el usuario, que demandan “menores costos” y también “calidades acordes con las nuevas técnicas”, como para el “costo país”, que a su vez afecta a las exportaciones, la producción y el empleo. En consecuencia, el informe concluía en que resultaba imprescindible un proceso de mejora de la gestión de ciertos servicios públicos, “buscando la libertad de opción del usuario y una mayor competencia”.

La ley 8.764 de octubre de 1931 había establecido el monopolio de ANCAP para la importación de petróleo crudo y sus derivados, así como para la actividad de su refinación. Desde 1999, ANCAP estaba invirtiendo en la ampliación de la capacidad de la refinería y en la eliminación de uno de los componentes que afectaban el medio ambiente, el agregado de plomo en las naftas. Pero esta inversión se consideraba insuficiente para ubicar los costos de ANCAP en condiciones competitivas con los precios ex fábrica, antes de impuestos, vigentes en la región.

En consecuencia, “a efectos de mejorar la competitividad de la producción nacional y viabilizar a largo plazo la empresa estatal, se considera necesario propiciar una asociación estratégica con un productor extranjero, que disponga de materia prima y capitales. Se obtendría así el combustible a un precio comparable al comercializado en otros países, mejorando la competitividad de la economía”.

En esa época, ya existían varios estudios en el país que alertaban respecto a las posibilidades de competencia de ANCAP frente a la producción de la región y del resto del mundo. Otros estudios más actuales insistieron después sobre el mismo tema.

A vía de ejemplo, un estudio de la Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural de América Latina y el Caribe (ARPEL), de diciembre del 2002, muestra el exceso de los precios de la refinería de ANCAP en la producción de naftas, no sólo en comparación con un

precio de referencia internacional sino también con los de otros países de la región importadores de petróleo.

Con base en el precio internacional de paridad, el exceso del precio de las naftas de ANCAP es del orden del 55 % y el del diesel el 8 %. En cuanto a la comparación con los otros países de la región importadores de petróleo, los precios de la refinería de ANCAP son de entre un 30 y 40 % mayores.

En contraste, lo que indica que hay un problema de eficiencia pero también de subsidios cruzados, los precios del fuel oil y el queroseno son un 27 y un 18 % inferiores con referencia al precio de paridad, mientras que el precio del gas de petróleo líquido es del mismo orden.

En la comparación con los precios de los otros países de la región importadores de petróleo, los precios de las naftas refinadas por ANCAP son de entre un 30 y 40 % superiores, el precio del diesel y del queroseno son del mismo orden, el precio del fuel oil es inferior y el del gas de petróleo líquido tiene resultados encontrados.

**Cuadro 15**  
**PRECIOS EX REFINERÍA EN PAÍSES IMPORTADORES DE PETRÓLEO**  
(US\$/lt, diciembre 2002)

	PIP *	Brasil	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay**
Nafta común	0,22	0,21	0,22	0,21	0,24	0,36
Nafta prem.	0,23	0,22	0,23	0,23	0,28	0,38
Diesel	0,23	0,23	0,24	0,25	0,24	0,26
Fuel oil	0,16	0,16	0,15	0,15	0,20	0,10
Queroseno	0,23		0,24	0,29	0,25	0,30
LPG (kg) ***	0,29	0,24	0,36	0,28	0,37	0,29

Fuente: ARPEL, op. cit., cuadro 2.5, página 25.

\* Precio internacional de paridad, en base a los precios en la Costa del Golfo, USA, más 7% por flete y 0,2% por seguro.

\*\* Estimación propia, descontando el efecto del impuesto a la compra de moneda extranjera.

\*\*\* Gas de petróleo líquido. El precio internacional de paridad es el de Mont Belvier, más 15% por flete y 0,2% por seguro.

Otro estudio, de autoría de la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA), de diciembre del 2004, indica que en comparación con el precio estimado de paridad de importación, el precio de venta de combustibles de la refinería de ANCAP era en esa época un 16 % mayor en el caso de la nafta 95, un 5 % en el diesel y 18 % en el querosene mientras que, a la inversa, era un 24 % inferior en el caso del fuel oil (1 % de azufre).

En consecuencia, el proyecto de ley de diciembre del 2001 no consideraba adecuado mantener el monopolio de refinación en manos del Estado si se deseaba una inserción más competitiva de ANCAP y del conjunto de la economía con respecto al resto del mundo. Por lo tanto, el proyecto proponía que a partir del 1 de enero del 2006 se derogase el monopolio de refinación de petróleo crudo por parte de ANCAP y se autorizase la importación de petróleo crudo por parte de todas las refinerías que se instalen en el país. También se disponía el llamado a licitación pública internacional para elegir al socio que habría de asociarse con ANCAP, estableciendo que este organismo público tendría la mayoría accionaria de la sociedad. Había además una contemplación especial para mantener las fuentes de trabajo de los funcionarios de ANCAP.

Este proyecto fue la base de la ley No. 17.448 aprobada en ese mismo mes de diciembre del 2001. Sin embargo, la oposición del sindicato de trabajadores de ANCAP, apoyado por el Encuentro Progresista-Frente Amplio, movilizó a un sector de la ciudadanía en contra de la eventual asociación de ANCAP con un inversor privado. Ello dio lugar a la impugnación de la ley, de acuerdo al procedimiento establecido por el artículo 79 de la Constitución, que habilita a que un

25 % de los ciudadanos pueda interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes aprobadas por el Parlamento.. El referéndum correspondiente tuvo lugar el 7 de diciembre del 2003, con el resultado que más de un 60 % de la ciudadanía votó a favor de la derogación de la ley.

## **3.5 Las desmonopolizaciones**

### **3.5.1 La propuesta de base**

En agosto de 1990, el gobierno de la época envió al Parlamento un proyecto de ley que derogaba los monopolios estatales de alcoholes, seguros, servicios portuarios, telecomunicaciones y casinos. La Cámara de Representantes desglosó los distintos capítulos del proyecto a los efectos de considerarlos como proyectos independientes en función de la materia, y como tales, fueron considerados y en algunos casos aprobados por el Parlamento a lo largo de los años siguientes.

### **3.5.2 Los servicios portuarios**

La ley No. 5.495 de julio de 1916 había facultado al Poder Ejecutivo para decretar el monopolio de todos o cada uno de los servicios del puerto, dando cuenta a la Asamblea General. En uso de tales facultades, el Poder Ejecutivo dispuso por un Decreto de julio de 1927 el monopolio de todos los servicios marítimos del Puerto del Montevideo, con algunas excepciones, a favor de la Administración Nacional de Puertos.

Como consecuencia, esta norma y otras complementarias, fueron dando forma en el transcurso del tiempo, a una situación en extremo regulada en la operativa portuaria, con diversas oficinas pública ejerciendo distintas jurisdicciones sobre aspectos parciales de esa operativa, tales como los remolcadores, amarradores, dragado y personal que operaba en tierra, que dependían de la Administración Nacional de Puertos, los prácticos, que dependían y aún hoy siguen dependiendo de la Prefectura Naval, y el personal que operaba a bordo de los buques, que estaba registrado en una bolsa de trabajo dependiente de la Administración Nacional de los Servicios de Estiba.

La ley No. 16.246 de abril de 1992 dispuso una transformación fundamental de esta situación, con excepción de los prácticos.

El artículo 11 es el más importante de la ley, puesto que facultó al Directorio de la Administración Nacional de Puertos, con aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar concesiones, permisos o autorizaciones a personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado, a los fines de realizar servicios portuarios tanto marítimos como terrestres, a contratar la prestación de servicios portuarios con terceros y a asociarse con capitales privados para la prestación de los servicios portuarios.

El capítulo II de la ley legisla sobre la mano de obra portuaria. Los servicios de estiba, desestiba, carga, descarga y conexos, así como las tareas de movilización de bultos en tierra que se realicen en los puertos comerciales, se prestarán en régimen de libre competencia. El artículo 22 dispone que los trabajos a bordo y en tierra se realizarán bajo una dirección única y que los poderes de dirección, así como los de organización del trabajo y de disciplina, corresponderán a los empleadores.

Una consecuencia inmediata de la ley fue el retiro incentivado de 865 trabajadores que formaban parte de la bolsa de trabajo a la que obligatoriamente había que recurrir hasta entonces para ejecutar las tareas portuarias. El monto total del incentivo percibido por esos trabajadores fue financiado mediante el pago de una tasa de 0.75 dólares por tonelada manipulada, que fue decreciendo hasta su eliminación al cabo de tres años.

Estos cambios sentaron las bases para una transformación radical del negocio portuario, que se fue procesando en un período de tres años, hasta alcanzar un nivel adecuado de eficiencia, que continuó siendo perfeccionado en años posteriores, aunque a un ritmo más pausado.

No hay una estimación de la inversión de los operadores privados para actuar bajo las nuevas condiciones.

En cambio, en materia de costos operativos, fuentes del sector estiman que entre el comienzo del proceso de cambio y la actualidad, la carga de madera pasó de ser operada desde un costo de 4.40 dólares la tonelada a uno de 0.80 dólares, la descarga a granel desde 6 dólares por tonelada a 2.20 dólares y la movilización de contenedores desde 200 dólares por unidad a 75 dólares.

En el año 2004, el movimiento portuario de mayor significación fue de 942.000 toneladas de madera, 695.000 toneladas de mercadería a granel y de 260.000 contenedores. En base a los precios actuales ese movimiento significa una facturación anual del orden de 22:000.000 de dólares. De haberse mantenido sin cambios los precios vigentes en 1992, este movimiento portuario actual significaría una facturación anual del orden de 60:000.000 de dólares. En una versión simplificada, la reforma portuaria de 1992 permitió entonces un ahorro para los usuarios, productores y consumidores del orden de 38:000.000 de dólares anuales.

Es cierto que en comparación con el año 1992, una parte importante del movimiento portuario actual se habría dado aún en ausencia de la reforma, por ejemplo como consecuencia de la evolución de la economía y de algunos de sus sectores más directamente relacionados con el comercio exterior. Sin embargo, es seguro que de no haber sido por la reforma portuaria de 1992, y su efecto sobre la eficiencia de la operativa y sus precios, otra parte del movimiento portuario de la actualidad, seguramente más importante que la anterior, no existiría. Ello es muy evidente al menos en dos de los rubros que en la actualidad concentran el grueso de la operativa portuaria, como la exportación de madera y el movimiento de contenedores.

Con los precios de principios de los años noventa, la exportación de madera no habría alcanzado los niveles actuales, porque el nivel de producción no sería el mismo que ahora, o porque se habría canalizado a través de otros puertos de la región. Del mismo modo, y dado que la mitad del movimiento actual de contenedores es en tránsito hacia otros destinos, este movimiento no existiría en las condiciones de precio e ineficiencia de comienzos de la década del noventa.

En adición a estas consideraciones, corresponde agregar que este efecto precio fue amplificado por un mayor rendimiento de la operativa con los buques, lo que significa que ellos han acortado su estadía en el puerto y, por lo tanto, también ha bajado el costo correspondiente para los usuarios de sus servicios. Antes de la reforma, el ritmo de movilización de bultos era del orden de 4.000 metros cúbicos al día y en la actualidad es de entre 8.000 y 10.000 metros cúbicos, según los casos. Ello determinó, además, un mejor aprovechamiento de la capacidad de carga de los buques, del orden del 10 %.

### **3.5.3 Los seguros**

El monopolio del Banco de Seguros del Estado (BSE) fue creado por la ley 3.935 del 27 de diciembre de 1911, respetando la actividad de las dieciséis empresas privadas que en esa época operaban en el país en los seguros de vida, incendios y marítimos. El artículo 1 de la ley declaró “monopolio del Estado el contrato de seguros cubriendo los riesgos de vida, accidentes de trabajo e incendios” y el artículo 2 permitió el funcionamiento con carácter provisorio a “las sociedades que hacen actualmente operaciones de seguro que son objeto de este monopolio”.

Años después, la ley 7.925 del 19 de julio de 1926 modificó la redacción del artículo 1 antes referido, estableciendo lo siguiente: “Declárase monopolio del Estado el comercio de seguros cubriendo todos los riesgos”.

Más de sesenta años después, a comienzos de la década del noventa, el BSE concentraba alrededor del 85 % del mercado de seguros, actuando en forma monopólica en las ramas de automóviles, actividad rural, cauciones, fianzas y accidentes de trabajo y en competencia con catorce empresas privadas en el mercado de los riesgos de vida, incendio y marítimos, de las que sólo tres operaban en seguros marítimos y sólo una en el riesgo de vida.

Con base en el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo había puesto a consideración del Parlamento en 1990, la ley No. 16.426 de octubre de 1993 dispuso la derogación del monopolio del Banco de Seguros, con algunas excepciones. El Poder Ejecutivo señaló como fundamento principal de esta última ley que la desmonopolización de los seguros “traerá como consecuencia una mayor eficiencia, abaratamiento de los costos y competencia, que es buena y es sana”. En consecuencia, el proyecto procuraba: a) la desmonopolización de los seguros; b) dotar a la actividad de un marco jurídico adecuado; y c) establecer un mecanismo de control estatal”.

Por lo tanto, el artículo 1 de la ley declara libre la elección de las empresas aseguradoras para la celebración de contratos de seguros sobre todos los riesgos, deroga todas las disposiciones que establecen monopolios de contratos de seguros a favor del Estado y ejercidos por el Banco de Seguros, con excepción de los contratos de seguros que celebren las personas públicas estatales y los relativos a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En los tres años previos a la aprobación de la ley, habían cerrado tres de las empresas privadas que estaban actuando en el mercado, presumiblemente por falta de interés en las nuevas condiciones que iban a imperar en el mercado, una vez reformado. En contraste, a partir de la aprobación de la ley, fueron autorizadas a operar en el mercado tres nuevas empresas en 1994, dos en 1995, cuatro en 1996 y cuatro en 1997.

En la actualidad, catorce empresas de seguro operan en el país, incluyendo al BSE. En conjunto, a fin del 2004 ellas tenían un patrimonio de 154 millones de dólares, siendo el del Banco de Seguros del Estado 106. En cuanto al monto de las primas percibidas por ellas, en el 2004 fue de 209 millones de dólares, de los que el 72 % correspondió al Banco de Seguros. A su vez, los seguros sobre vehículos automotores representaron un 33 % del total.

La desmonopolización de los seguros produjo un crecimiento inmediato de significación en el mercado, al punto que de acuerdo a un estudio de Eduardo Galera (op. cit.), el ingreso total por concepto de primas, medido a precios constantes, excluyendo los seguros por accidentes de trabajo, creció un 17.9 % en 1996 y un 12.2 % en 1997, para atenuarse en los años siguientes, hasta acumular un incremento del 40.8 % en el período 1995-1999. Para ubicar mejor esta evolución, corresponde recordar que entre 1995 y 1998, el crecimiento del PIB fue del 14 %.

La evolución de los distintos tipos de seguros no fue similar, porque a vía de ejemplo, en el mismo período el crecimiento de las primas por concepto de los seguros sobre vehículos, el de mayor ponderación dentro del total, fue del 25.8 % y el las primas por seguros de vida, un 118 %.

En base a estos datos, puede estimarse que la parte más importante del crecimiento del mercado de seguros estuvo determinada por su desmonopolización, que provocó la entrada de nuevas empresas, una baja de los precios, la oferta de nuevos productos y la aplicación de técnicas de venta más perfeccionadas. Otra parte del aumento del mercado, menor que la anterior, puede atribuirse a la evolución de la actividad económica del período, en sus diversas manifestaciones. Por ejemplo, en el período hubo un aumento importante del parque automotor, debido además de la evolución de la economía a una apreciación del tipo de cambio y a una mayor disponibilidad del crédito bancario.

El seguro de automóviles puede tomarse como el más representativo de la nueva dinámica del mercado, puesto que representa un 33 % del total y es además el seguro al que se dedicaron la

mayoría de las nuevas empresas que comenzaron a operar en el país con posterioridad a 1995. De acuerdo al estudio ya referido de Galera, y tal como puede apreciarse en el cuadro siguiente, entre 1990 y el 2000, el índice de precios de los seguros de automóviles medidos en pesos constantes bajó entre un 66 % y un 71 %, según el plan de cobertura considerado. Esta tendencia fue más pronunciada en la primera mitad de la década, cuando el BSE se anticipó a la desmonopolización decidiendo una baja importante de sus precios, con vistas a enfrentar la competencia que ya se anunciaba para los años posteriores.

**Cuadro 16**  
**PRECIO DE LOS SEGUROS DE AUTOMÓVILES**  
(Precios constantes, 2000=100)

	Cobertura A	Cobertura B
1990	298,7	355,2
1991	248,1	294,5
1992	224,2	276,9
1993	192,1	200,0
1994	151,3	142,3
1995	115,7	95,5
1996	100,2	89,5
1997	100,9	91,1
1998	95,5	94,9
1999	102,6	101,9
2000	100,0	100,0

Fuente: E. Galera, op. cit., página 200.

En el año 2004, el ingreso conjunto de todas las empresas que actuaban en el mercado de seguros de vehículos fue de 69 millones de dólares. Puesto que no hay datos disponibles sobre las diversas variables que podrían explicar la evolución de este mercado desde el inicio de la baja de los precios respectivos, la estimación del ahorro para los usuarios causado por la desmonopolización debe ser necesariamente simplificada. En base a una baja promedio del 68 % registrada en el precio de los seguros de vehículos con relación a 1990, la dimensión del mercado en el año 2004 indicaría que la desmonopolización provocó un ahorro para los usuarios del orden de los 147 millones de dólares.

No hay información sobre la baja de precios que seguramente se verificó en los otros seguros a lo largo del mismo período y, en consecuencia, sobre el eventual ahorro de los usuarios respectivos.

Un nuevo paso adelante en la liberación del mercado de seguros fue impulsado en el año 2001, cuando el artículo 614 de ley No. 17.296 del 16 de febrero de ese año derogó todas las disposiciones que establecían monopolios de contratos de seguros a favor de del Estado y ejercidos por el Banco de Seguros del Estado que se mantenían vigentes hasta esa fecha, con excepción de las referidas a los contratos de seguros por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La desmonopolización del mercado de seguros parece haber sido asimilada sin mayores consecuencias por el Banco de Seguros del Estado, aunque corresponde puntualizar que sigue manteniendo el monopolio de los seguros de accidentes de trabajo, cuyas primas aportaron en el año 2004 el 28 % de las primas totales de la institución. Su patrimonio tuvo un ajuste inicial de cierta consideración, puesto que bajó de 64 millones de dólares a fin de 1995 a 52 millones al fin del 2000, para recuperarse en los años siguientes, y ubicarse en 105 millones al fin del 2004.

### 3.5.4 Los alcoholes

Desde la ley de 1931, ANCAP ejerció el monopolio de la producción y comercialización de alcoholes en el país. Sobre esta base, ANCAP elaboraba alcoholes industriales, medicinales, potables y también bebidas alcohólicas destiladas como grappa, caña, espinillar, ron, whisky y

cognac, ejerciendo el monopolio de fabricación de todas ellas, con excepción de las dos últimas bebidas.

En 1987, la producción de alcoholes de ANCAP comprendía básicamente a los alcoholes desnaturalizados y potables, en una proporción de un 60 % y 40 % respectivamente, por un total algo mayor a los 8.300 m3. anuales, con ventas algo superiores a los 7 millones de dólares.

En base al proyecto de ley enviado en 1990 por el Poder Ejecutivo al Parlamento, la ley No. 16.753 de mayo de 1996 aprobó, en su artículo 1, la desmonopolización de alcoholes y bebidas establecido en beneficio de ANCAP. Desde entonces, ANCAP cumple los cometidos de fabricación, comercialización, importación y exportación de alcoholes y bebidas alcohólicas destiladas, en concurrencia con la actividad privada. Para cumplir con esos cometidos que dejaron de ser monopólicos, el artículo 14 de la ley facultó a ANCAP a asociarse en forma temporal o permanente con empresas públicas o privadas, así como celebrar con ellas cualquier tipo de contrato con fines industriales o comerciales. Hasta la fecha, ANCAP no ha hecho uso de esta autorización.

Dada la escasa significación cuantitativa del uso industrial del alcohol desnaturalizado en el país, el efecto de esta desmonopolización no fue muy importante.

En cambio, el efecto de la desmonopolización de alcohol potable, que sirve de insumo para la producción nacional de bebidas alcohólicas, permitió su importación, con una baja de su precio desde un nivel inicial del orden de 2 dólares el litro a un nivel actual algo inferior a 0.50 dólares el litro. En cuanto al efecto de esta baja de precio del insumo alcohol potable sobre las ventas de bebidas alcohólicas de producción nacional, no fue significativo, aún cuando corresponde señalar que en esta evolución también incidieron una diversidad de otros factores, tales como la evolución de la economía, la competencia de las bebidas importadas, los cambios en el gusto de los consumidores, etc.

### **3.5.5 La energía eléctrica**

El sector eléctrico en Uruguay ha estado sujeto a un sistema de monopolio legal de suministro de energía a favor de la empresa pública “Administración General de Usinas Eléctricas del Estado”, creada en 1912. En 1931, una nueva ley le concedió el monopolio de las comunicaciones telefónicas por cable, pasándose a denominar “Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado” (UTE), hasta que en 1976 se creó una empresa pública encargada de las telecomunicaciones, que retrotrajo la competencia de UTE a la “Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas”.

El sistema eléctrico de Uruguay es de los denominados hidrotérmicos, comprendiendo tanto centrales de generación hidroeléctrica como térmicas y distribuye la energía eléctrica a más del 90 % del territorio nacional. En el año 2003 la potencia instalada era de 1163 MW, y en condiciones hidráulicas promedio, la demanda se puede cubrir por la generación hidroeléctrica, sin necesidad de recurrir a la generación de las centrales térmicas. A vía de ejemplo sobre el grado de cobertura nacional de la energía eléctrica producida por UTE, corresponde señalar que en el 2004, y con respecto al total de hogares en las localidades de 5000 personas o más, los hogares con un refrigerador eran un 97.6 % en Montevideo y un 94.5 % en el Interior del país, y que esos porcentajes eran del 94.5 % y 89.2 % respectivamente, cuando se les refiere a un televisor color.

Sobre esta situación, la Ley de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico No. 16.832 de junio de 1997, ratificó el carácter de servicio público para las actividades de transmisión, transformación y distribución de energía eléctrica, en cuanto se destinen total o parcialmente a terceros en forma regular y permanente, pero introdujo una modificación sustancial en la estructura del sector, al exceptuar de esa definición a la actividad de generación. La ley dispuso que la generación de

energía eléctrica podrá ser realizada por cualquier agente, inclusive para su comercialización total o parcial a terceros en forma regular y permanente, siempre que lo realice a través del Despacho Nacional de de Cargas y de acuerdo con las normas del mercado mayorista de energía eléctrica.

En consecuencia, las actividades de trasmisión, transformación y distribución de energía eléctrica están a cargo de UTE, salvo resolución expresa del Poder Ejecutivo y previa opinión de UTE, por la que el suministro del servicio podría otorgarse en régimen de concesión a otras empresas eléctricas, con carácter de exclusividad en el área geográfica que se les asigne. Además, UTE quedó facultada para que, con previo consentimiento del Poder Ejecutivo, participe en empresas de capital mixto, público o privado, siempre que las mismas tengan por objeto principal la instalación de nuevas plantas generadoras o la realización de nuevas líneas de transporte, ampliando el sistema de trasmisión para interconectarse con los países de la región.

Los suministradores del servicio público de electricidad podrán a su vez ser generadores de energía, en cuyo caso deberán conectar sus instalaciones con las de UTE. Los generadores podrán celebrar libremente contratos de suministro directo con distribuidores y grandes consumidores.

La tarifa final para los consumidores regulados está formada por la suma de los costos de compra del distribuidor en el mercado mayorista (precio de los contratos del distribuidor resultantes de licitaciones o bien el precio spot estabilizados, más costos de reserva nacional, reserva anual y otros servicios prestados por los generadores), más la cuota parte de costos de transporte pagados por los distribuidores, más la remuneración regulada por la función de distribución.

El organismo regulador es la Unidad de Regulación de los Servicios de Electricidad y Agua (URSEA), de jurisdicción nacional. Se prevé que las revisiones tarifarias tengan lugar cada cuatro años y dentro de ese período se aplican mecanismos de indexación. No están previstas audiencias públicas en las revisiones.

Los consumidores de energía eléctrica con una potencia conectada superior a 250 KW están autorizados para negociar libremente contratos de provisión y de precios con los generadores, tanto del país como del exterior, y de compras en el mercado spot.

Pese a estos cambios de fondo en el marco legal del sector, tendientes a su apertura al sector privado tanto en la generación como en ciertos niveles de consumo de energía eléctrica, a principios del 2005 la empresa estatal UTE seguía siendo el único generador, distribuidor y encargado de la trasmisión de energía eléctrica. Entre las causas que se han señalado para explicar la falta de respuesta del sector privado en materia de generación de energía eléctrica, se menciona la ausencia de una reglamentación respecto a las condiciones de pago que UTE habría de aplicar sobre la potencia instalada de generación que pudiera estar a su disposición, con exclusión de la tarifa que sería de aplicación en el caso que efectivamente UTE hiciera uso de ella. Del mismo modo, las dificultades por las que ha atravesado Argentina en los últimos tiempos han limitado en forma muy importante la posibilidad que en algún año pareció muy viable, de que los consumidores libres orientasen su demanda de energía eléctrica al vecino país.

Dejando de lado a Argentina, que desde fines del 2001 ha seguido una política muy restrictiva en los precios de sus servicios públicos, la tarifa residencial de UTE es un 24 % mayor que la de Brasil, la comercial un 13 % y la industrial un 32 %. A su vez, en comparación con siete países de la región, la tarifa residencial de UTE está por debajo de la de dos países y por encima de la de cinco; la tarifa comercial tiene a tres países con tarifas mayores y a cuatro con tarifas menores y; finalmente, la tarifa industrial de UTE está por debajo de la de cinco países y por encima de dos. Con relación al precio promedio de los otros nueve países de la región, la tarifa residencial de UTE era un 26 % mayor, la tarifa comercial un 12 % y, por el contrario, la tarifa industrial era un 10 % inferior.



Claramente, la estructura de precios de UTE resulta de un sistema de subsidios cruzados. En 1986, por ejemplo, un estudio de CERES estimó que UTE determinaba un subsidio del orden del 19 % a favor del consumo residencial y un exceso en las tarifas para el comercio. Ello resultaba en transferencias anuales del orden de los 20 millones de dólares a favor del sector residencial y un impuesto implícito del orden de los 13 millones sobre el sector comercial.

**Cuadro 17**  
**TARIFAS ELÉCTRICAS**

(valores promedio en dólares/MVH, sin impuesto año 2002)

	Residencial	Comercial	Industrial
Argentina	32	35	22
Bolivia	63	104	48
Brasil	64	59	33
Chile	87	72	52
Colombia	66	65	63
Ecuador	95	89	96
Paraguay	51	51	34
Perú	97	73	50
Uruguay	74	63	38
Venezuela	45	49	33

Fuente: Comisión de Integración Energética Regional: "Tarifas eléctricas en los países de la región.

### 3.5.6 El asfalto

El asfalto es un derivado del petróleo que se utiliza en el sector de la construcción para el pavimento de calles o rutas y para la impermeabilización de edificios. Como tal, su producción y comercialización formó parte del monopolio de ANCAP establecido por la ley No. 8.764 del 15 de octubre de 1931.

Esta situación cambió radicalmente como consecuencia de la disposición contenida en el artículo 231 de la ley 17.296 de febrero del 2001, que derogó su monopolio de importación y ventas.

Ello provocó una baja sustancial del precio del asfalto, que pasó de 215 dólares la tonelada a principios del año 2000, con un precio internacional del petróleo del orden de los 25 dólares el barril, a un precio de 300 dólares la tonelada, con un precio internacional del petróleo del orden de los 60 dólares el barril. En otros términos, el precio del asfalto en el mercado interno ha bajado ahora en más de un 40 % con respecto al que habría regido de haberse mantenido el monopolio de ANCAP. Fuentes del sector señalan además que ha habido una mejora importante de la calidad y la asistencia técnica de los asfaltos que desde entonces comenzaron a ser importados por el sector.

En términos generales, puede estimarse que las ventas anuales de asfalto en el país son en la actualidad del orden de los tres millones de dólares anuales, por lo que en base a los datos anteriores, el ahorro de costos para la construcción y, por lo tanto, para las empresas y personas que son clientes del sector ha sido del orden de los dos millones de dólares al año.

### 3.5.7 Las telecomunicaciones

En el año 2000, ocho años después de la anulación de la ley de asociación de ANTEL con inversionistas privados, se puso en funcionamiento un nuevo intento para reformar el sector de las telecomunicaciones, aunque con un enfoque distinto al de aquella oportunidad.

La Ley de Presupuesto No. 17.296 de febrero del 2001 dispuso en su artículo 614 la autorización a ANTEL para participar en sociedades o consorcios de capital que tengan por objeto

la prestación de servicios de telecomunicaciones. La ley exceptuó del objeto de estas sociedades a la prestación del servicio público de telefonía básica, que se estableció sería realizado en exclusividad por ANTEL y que fue definido como el que reúne los caracteres de fija, conmutada y referida al tráfico nacional. De esta forma, la norma dispuso la caída del monopolio que hasta entonces ANTEL ostentaba en la prestación de todos los otros servicios.

Como consecuencia, la Resolución del Poder Ejecutivo No. 1732/001 de noviembre del 2001 autorizó por primera vez en el país a empresas privadas a prestar servicios de telefonía de larga distancia internacional. Diez empresas privadas se instalaron y comenzaron a operar en el mercado. No hay datos sobre la inversión correspondiente.

La posible convocatoria a un referéndum para la derogación de este artículo y la constatación de que su vigencia había permitido la instalación de varias empresas privadas dedicadas a la prestación de servicios de telefonía de larga distancia internacional, llevó al gobierno de la época a propiciar una ley, la 17.524 de agosto de 2002, que derogó el 614 de la ley 17.296. Sin embargo, ello dejó firme a la habilitación de las empresas que ya se habían instalado en el país durante el período de vigencia de la norma derogada. Además del servicio de telefonía internacional, en general estas empresas ofrecen otros servicios, tales como transmisión de datos, banda ancha de internet, redes privadas y servicios de hosting y housing.

La nueva situación del mercado produjo resultados bien significativos. De acuerdo a los informes de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC), las tarifas de las comunicaciones internacionales han bajado en forma muy notoria a partir de mediados del 2002, como consecuencia de la entrada en el mercado de operadores privados. A partir de esta realidad, los nuevos operadores iniciaron sus actividades con precios inferiores a los de ANTEL en un 45 %, proceso que continuó en los años posteriores.

Así, entre julio del 2001 y enero del 2005, el precio promedio (sin impuestos) de una comunicación de larga distancia internacional de tres minutos bajó de \$ 33.51 a \$ 10.89, que es un descenso de un 67.5 % en pesos corrientes y de un 78 % en pesos constantes. Expresado en dólares, ambos precios equivalen a U\$S 2.54 y U\$S 0.40 respectivamente.

Esta evolución de las tarifas de larga distancia, además de otras causas, fue un factor determinante para provocar en el mismo período un aumento del tráfico telefónico con el exterior de casi el 50 %. De acuerdo a los datos de la URSEC, en el trimestre junio-agosto del año 2004, el tráfico de comunicaciones de larga distancia salientes fue de unos 20.000.000 minutos, nivel que fue en aumento a lo largo del año. Por lo tanto, en base al precio promedio de U\$S 0.40 la llamada de tres minutos, se puede estimar la facturación anual de las empresas instaladas en el país en algo más de 15.000.000 de dólares.

En consecuencia, el precio actual del tráfico de llamadas internacionales ha permitido un ahorro anual de unos 80 millones de dólares para los usuarios de este servicio, con respecto al monto que deberían haber pagado de haberse mantenido el nivel de precios del año 2001. Una vez más, corresponde agregar que esta cuantificación supone una cierta simplificación, porque a los precios del 2001 muchos de los usuarios actuales no harían en la actualidad uso de los servicios que ofrecen las empresas instaladas en el país o lo harían en menor medida.

Los servicios de telefonía fija para las comunicaciones urbanas y de larga distancia nacional (LDN) continuaron prestándose en forma monopólica por parte de ANTEL. Por lo tanto, la evolución del precio de estos servicios ha sido diferente a los anteriores a partir del año 2000.

El precio de las comunicaciones urbanas ha evolucionado de acuerdo al índice de precios de consumo, lo que significa que en términos reales se ha mantenido estable a lo largo del período. En términos comparativos con la región, a principios del 2004 las tarifas de ANTEL para las llamadas

locales en el Horario Pico estaban un 46 % por encima de la tarifa promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, un 39 % por debajo en el Horario Valle, un 27 % por debajo de la Conexión Primera Línea y un 45 % por debajo del Abono/Mes.

A su vez, el precio de LDN tuvo una evolución distinta, en buena medida determinada por la competencia de los servicios de telefonía móvil, que pueden considerarse como un sustituto. En términos nominales, ese precio tuvo una evolución creciente del orden del 40 % desde el año 2000 hasta mediados del 2003, para volver luego, a principios del 2005, a sus niveles de partida. En términos reales, esto significa un descenso del orden del 50 % a lo largo de los cinco años. Una nueva baja en términos nominales del orden del 15 %, decidida a partir de agosto del 2005, determinó un descenso adicional del orden del 20 % en términos reales. En consecuencia, puede estimarse que en términos reales, el precio de LDN bajó un 60 % entre el año 2000 y mediados del 2005.

El tráfico de comunicaciones urbanas, medido en cómputos telefónicos, bajó de más de 4.324 millones de cómputos en el año 2000 a poco más de 3.661 millones en el año 2004, un descenso del orden del 15 %. En cuanto al tráfico anual de LDN, también tuvo un descenso similar, pasando de más de 544 millones de minutos en el 2001 a algo más de 447 millones en el 2004.

Finalmente, y tal como era de esperar, en conjunto, los cambios operados en el mercado de las telecomunicaciones restringieron la capacidad de ANTEL para transferir una parte de su anterior exceso de tarifas a las finanzas del Gobierno Central. Ello motivó la aprobación de un impuesto a las telecomunicaciones, sobre las llamadas internacionales y celulares. En el año 2002 el impuesto recaudó 11 millones de dólares y en el 2004 13 millones, aunque a mediados de año fue derogado el impuesto sobre las llamadas internacionales.

Cuadro 18

## ALGUNOS EFECTOS DE LAS DESMONOPOLIZACIONES

Sector	Año	Efecto
Servicios portuarios	1992	1. Baja de precios de entre un 62 % y un 81 %. 2. Baja de costos para los usuarios: 38 millones de dólares anuales
Seguros	1993	3. Aumento de la actividad portuaria nuevas empresas, con un patrimonio de 98 millones de dólares 2. Mayor actividad del mercado de seguros 3. Baja promedio de precios de un 68 % 4. Baja de costos para los clientes del seguro de vehículos: 147 millones de dólares anuales
Alcoholes	1996	1. Baja de precios de un 75 % 2. Baja de costos para la producción de bebidas alcohólicas: 5 millones de dólares anuales
Generación y consumo de energía eléctrica	1997	Sin efectos
Asfalto	2001	1. Baja de precios de un 40 % 2. Baja de costos para la industria de la construcción: 2 millones de dólares anuales
Telecomunicaciones: llamadas internacionales	2001	1. 10 nuevas empresas 2. Mayor actividad del mercado de las llamadas internacionales 3. Baja de precios de un 84 % 4. Baja de costos para los usuarios: 80 millones de dólares anuales 5. Creación del impuesto a las telecomunicaciones, con un rendimiento de 13 millones de dólares en el 2004

Fuente: Elaborado en base a la información del capítulo.

## 4. La concesión de servicios públicos

### 4.1 La propuesta de base

La aprobación ya referida de la ley No. 16.211 de octubre de 1991 fue la expresión de la voluntad política del gobierno de la época para promover la concesión de ciertos servicios públicos para ser cumplidos por la actividad privada. Hubo también diversas concesiones a nivel municipal, que no habrán de ser consideradas en el presente trabajo.

### 4.2 El aeropuerto de Laguna del Sauce

En 1991 el Estado decidió ofrecer bajo la modalidad de concesión de obra pública la explotación y mantenimiento del Aeropuerto de Laguna del Sauce, en el kilómetro 122 de la ruta 93.

Dos años después, en diciembre de 1993, el gobierno firmó con la empresa Consorcio Aeropuertos Internacionales, integrada por accionistas de origen mayoritariamente nacional y la Corporación Financiera Internacional, del Banco Mundial, el correspondiente contrato de concesión por un plazo de 16 años, hasta marzo del 2019, con la obligación de pago de un canon relativamente menor. A fin de 1997 fue inaugurado el edificio de la terminal aérea con una inversión total de 40 millones de dólares.

A partir del 2001, la Dirección Nacional de Aviación Civil decidió liberalizar los vuelos desde y hacia el aeropuerto de Laguna del Sauce, los que se concretaron principalmente con relación a Buenos Aires y San Pablo.

Desde el inicio de sus actividades, a través de este aeropuerto ha ingresado al país una proporción creciente del total de visitantes, sin perjuicio de la baja transitoria registrada en el bienio 2000-2001. Si bien es cierto que una parte de estos viajeros habría ingresado al país por otros puntos de acceso, aún en ausencia del aeropuerto, es claro que la construcción del aeropuerto de Laguna del Sauce aportó un factor autónomo de dinamismo al turismo de la zona, en especial en cuanto al número y el poder adquisitivo de los turistas.

**Cuadro 19**  
**VISITANTES INGRESADOS A URUGUAY POR EL AEROPUERTO**  
**DE LAGUNA DEL SAUCE**  
(% s/total)

1996	4,7
1997	5,0
1998	6,0
1999	6,2
2000	5,7
2001	5,4
2002	6,0
2003	6,6
2004	6,8

Fuente: Anuario 2004 del Ministerio de Turismo.

### 4.3 El casino de Punta de Este

En agosto de 1992, el gobierno de la época adjudicó a una empresa de capitales mayoritariamente del exterior, después de una licitación pública, el derecho a construir y explotar

un complejo turístico compuesto por un hotel categoría cinco estrellas, un centro de convenciones y exposiciones, un casino y otras instalaciones. La concesión fue otorgada por un plazo de 20 años, a partir de su inauguración, ocurrida en diciembre de 1997. El proyecto tuvo un costo de 207 millones de dólares.

El contrato de concesión autoriza en forma taxativa ciertos tipos de juegos, previéndose la posibilidad de autorizar más en el futuro. Asimismo, autoriza el uso del dólar como moneda de juegos. La empresa concesionaria pagó al Estado un canon de 3.2 millones de dólares en 1997, 3.3 millones en 1998 y 1999, y a partir del 2000, está pagando montos crecientes hasta alcanzar los 6.5 millones de dólares en el año 2016. En contrapartida, el Estado se ha comprometido a no autorizar la concesión de un casino privado en un área delimitada en torno a Punta del Este, a menos que dicho concesionario realice una inversión por lo menos igual a la de este complejo y pague por lo menos el mismo canon por dicha concesión.

La empresa concesionaria se fijó como principal objetivo su posicionamiento como el principal centro de juegos del Cono Sur, con instalaciones, servicios y juegos de alta categoría. Asimismo, busca ser reconocida como una alternativa para convenciones y encuentros profesionales en el MERCOSUR. Como resultado, el 80 % de sus clientes proviene de Argentina y Brasil. Por lo tanto, puede afirmarse que una parte de los ingresos de este complejo turístico no pasarían por Punta del Este, de no ser por el tipo y la calidad de los servicios ofrecidos.

En el año 2004, las ventas netas de la empresa fueron de algo menos de 83 millones de dólares, con una fuerte recuperación con respecto al mínimo del año 2002 de 70 millones, pero aún sin retornar al nivel de 1998, de 102 millones de dólares. Puesto que en el año 2004 el ingreso bruto del país por concepto de turismo receptivo fue de 494 millones de dólares, puede estimarse que esta empresa aportó cerca del 13 % del total.

#### **4.4 Agua y saneamiento en Maldonado. Primera etapa**

A comienzos de la década del noventa, la empresa pública encargada del suministro de agua potable y saneamiento (OSE) había logrado una adecuada cobertura de la prestación del servicio de agua potable en todo el país, luego de superar algunas carencias de las décadas anteriores. En contraste, el servicio de saneamiento tenía algunas insuficiencias, en especial en el Interior del país.

En este marco, la comparación internacional marcaba un cierto nivel de ineficiencia de la empresa pública en el cumplimiento de sus funciones. Así, mientras que en el 2003 OSE tenía seis empleados por cada mil conexiones de agua, en Argentina, Brasil y Chile esta relación era como máximo de tres empleados por mil conexiones.

Además, y en particular, a principios de la década del noventa estaba pendiente de solución un mejor abastecimiento de agua potable y la falta de saneamiento en una parte de la zona turística de Maldonado, departamento en el que residen unas 120.000 personas y que recibe el flujo de unos 600.000 turistas al año concentrados en la temporada estival, básicamente en los dos primeros meses del año.

En consecuencia, en septiembre de 1993 OSE concedió mediante el régimen de obra pública el suministro de agua potable y saneamiento en La Barra y José Ignacio del Departamento de Maldonado a la empresa Aguas de la Costa SA., formada por la empresa española Aguas de Barcelona en un 60 % y por otros accionistas por el restante 40 %. El plazo de la concesión fue de 25 años, ampliable en un máximo de 10 años.

Hasta esa fecha, en La Barra el servicio de agua potable era discontinuo y de baja calidad y no existían servicios de alcantarillado y depuración; a su vez, en José Ignacio no había servicios de agua potable y saneamiento.

Aguas de la Costa presentó una oferta de inversión algo superior a los 9 millones de dólares. En contrapartida, se estableció que el concesionario percibiría en concepto de retribución las tarifas que cubran las inversiones necesarias y los gastos de explotación, incluido el beneficio razonable acorde al plazo de la concesión, con una Tasa Interna de Retorno mínima del 12 % anual.

A fines del 2004 la empresa había invertido cerca de 12 millones de dólares y atendía 3.129 conexiones de agua y saneamiento, que con respecto al inicio de la concesión era un incremento de un 56 % en los usuarios del servicio de agua potable, y de un 100 % en el servicio de saneamiento.

Las tarifas de la empresa están compuestas en un 87.5 % por un cargo fijo, que responde a las remuneraciones del personal, mantenimiento y reparación de instalaciones y equipos, amortización de la inversión, medición, facturación, impuestos, y en el restante 12.5 % por un cargo variable, que cubre los costos proporcionales al consumo, tales como electricidad, insumos químicos, materiales, horas extras, etc. El reajuste de las tarifas es bimensual, en un 70 % de acuerdo al índice de precios de consumo y en el restante 30 % de acuerdo al índice de salarios de la construcción.

El nivel tarifario de la empresa está afectado por una inversión inicial muy alta, que cubre prácticamente el total de la inversión necesaria, por un número relativamente reducido de clientes con relación a otras zonas del país, por una alta estacionalidad de la demanda y por la ausencia de un sistema de subsidios. En particular, la empresa aplica en forma voluntaria un sistema tarifario diferencial orientado a favor de los consumidores de menores recursos, con vivienda con destino residencial, única propiedad, residencia durante todo el año, un ingreso anual del propietario inferior a U\$S 8.000 y un valor de la propiedad inferior a U\$S 30.000. Este sistema favoreció a un 10 % de los clientes de la empresa.

#### **4.5 La doble vía Montevideo - Punta del Este**

En 1993 y conforme a la licitación pública correspondiente, el gobierno de la época convocó a las empresas privadas interesadas en la construcción de una doble vía Montevideo – Punta del Este, de 125 kilómetros, con una inversión a ser financiada mediante el cobro del peaje, en régimen de concesión de obra pública, de acuerdo a las disposiciones de la ley 15.637.

La concesión fue ganada por una empresa que inició su actividad en diciembre de 1994, con un plazo de concesión de 13 años, hasta el fin del año 2007.

La inversión de la empresa para la construcción y mantenimiento de la obra en los primeros seis años de la concesión fue de 65 millones de dólares, a los que se agregó 11 millones desde el año 2000 a la fecha. De acuerdo al contrato, el peaje básico, para los automóviles, fue fijado en el inicio de las actividades en \$ 12, equivalente a U\$S 2.88, precio que en adelante sería ajustado en base a una ecuación compuesta en un 45 % por la evolución del índice de los precios de consumo y en un 55 % de acuerdo a la evolución de la cotización del dólar.

#### **4.6 La terminal de pasajeros del puerto de Montevideo**

En septiembre de 1994, la Administración Nacional de Puertos adjudicó a una empresa de capitales nacionales la concesión del uso de la terminal fluvio-marítima del Puerto de Montevideo, incluida la instalación de un free-shop, por un plazo de diez años, contra el pago de un canon del 30 % de los ingresos generados por el uso de la terminal y el 7.5 % de los ingresos del free-shop.

La inversión correspondiente fue de 9 millones de dólares y en el año 2004, la ANP percibió un canon del orden de 1 millón de dólares.

Sin perjuicio de esta inversión y del mejoramiento correspondiente del servicio, la evolución de la importancia relativa del número de visitantes ingresados al país a través del puerto de

Montevideo ha disminuido a lo largo del tiempo, en razón de una menor frecuencia de los viajes de barco desde y hacia Buenos Aires.

**Cuadro 20**  
**VISITANTES INGRESADOS A URUGUAY POR EL**  
**PUERTO DE MONTEVIDEO**  
*(porcentaje s/total)*

1996	14,5
1997	14,0
1998	13,4
1999	13,0
2000	11,2
2001	10,8
2002	11,8
2003	9,9
2004	8,9

**Fuente:** Anuario 2004 del Ministerio de Turismo.

En noviembre del 2005, el Poder Ejecutivo dispuso la renovación de la concesión por un plazo de cinco años a la misma empresa que ya la había detentado durante el período anterior.

#### **4.7 Otras rutas**

En el mes de julio de 1998, y conforme a la licitación correspondiente, fue adjudicada la construcción de un tramo de doble vía entre Montevideo y Libertad, distantes entre sí en 50 kilómetros, así como de un puente sobre el Río Santa Lucía, con una inversión a ser financiada mediante el cobro del peaje. El plazo de la concesión fue de 35 semestres, con una inversión estimada de unos 15 millones de dólares.

En el mes de julio de 2005, el Poder Ejecutivo rescindió este contrato de concesión, alegando diversos incumplimientos de la empresa concesionaria, cuando se había completado una parte importante de las obras comprometidas.

En el mes de octubre de 1999, y en el marco de la Licitación No. 78/98, el Poder Ejecutivo adjudicó la construcción de un tramo de doble vía entre Montevideo y Mendoza, distantes entre sí en 80 kilómetros, más unas obras complementarias, con una inversión estimada de unos 20 millones de dólares.

4.7.3. En el mes de septiembre de 2001, en el marco de la licitación correspondiente, el Poder Ejecutivo adjudicó el mejoramiento de la ruta Pando – Minas, de unos 90 kilómetros, por un plazo de hasta 12 años, que podría adelantarse hasta la fecha en la que el ingreso del concesionario por concepto de peaje igualase el valor presente de la inversión, de 14.700.000 dólares.

#### **4.8 Agua y saneamiento en Maldonado. Segunda etapa**

En adición a la concesión dispuesta en 1993 para La Barra y José Ignacio, y también con relación al Departamento de Maldonado y su importancia para el sector turismo, a partir del 1 de octubre de 2000, la empresa estatal OSE otorgó a la empresa Uragua SA. la concesión de obra pública por un plazo de 30 años, para realizar inversiones de infraestructura física y ofrecer en forma exclusiva servicios públicos de Saneamiento y Suministro de Agua Potable en Maldonado.

El concesionario estaba constituido por una sociedad de cuatro empresas españolas -Aguas de Bilbao-Bizkaia (13 %), Grupo Iberdrola (49 %), BBK (25 %) y SPRI, sociedad de promoción

industrial del gobierno vasco (13 %) - que se asociaron en el año 2000 bajo la forma de una sociedad anónima uruguaya.

En los dos primeros años de la concesión, la inversión efectivamente realizada fue de 12 millones de dólares, un 86 % de lo previsto en el contrato correspondiente. El canon anual de arrendamiento se fijó en 5:200.000 dólares en el 2003, con un incremento hasta llegar a 7:400.000 millones a partir del 2005.

La crisis cambiaria de 2002 afectó sustancialmente a los planes de negocio de la empresa, por lo que ella planteó una renegociación del contrato con el gobierno de Uruguay. Sin perjuicio de ello, el 31 de octubre del 2004 la relación entre el gobierno y Uruguay tuvo una afectación fundamental.

En esa fecha, que fue la de las elecciones nacionales, la ciudadanía aprobó por una mayoría superior al 60 % del total, un proyecto de reforma de la Constitución de la República, en defensa del medio ambiente y del uso del agua como recurso natural, que había sido presentado por iniciativa de un 10 % de la ciudadanía, de acuerdo a lo que establece el artículo 331 de la Constitución. En particular, la reforma estableció que “el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales”.

En consecuencia, en mayo del 2005, el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, aprobó un Decreto que en el artículo 1 establece que “Las personas jurídicas no estatales que tengan la calidad de prestatarios del servicio público de saneamiento o del servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano, en virtud de contratos celebrados con anterioridad al 31 de octubre de 2004, continuarán suministrando dichas prestaciones hasta el vencimiento del plazo originalmente pactado, sin perjuicio de las acciones que puedan corresponder en caso de incumplimiento, rigiéndose en un todo por los términos del respectivo contrato”.

Con base en esta decisión, el Poder Ejecutivo entendió que la concesión a favor de Aguas de la Costa SA. seguirá vigente hasta la fecha de vencimiento del plazo establecido en el contrato correspondiente, mientras que en el caso de URAGUA la constatación de determinados incumplimientos por parte de la empresa, habilitaba a la caída de la concesión. En respuesta, Uruguay recurrió la decisión del Poder Ejecutivo ante la justicia de Uruguay y también ante la instancia de arbitraje internacional prevista en los tratados y contratos que entendió aplicables en la materia.

## **4.9 La terminal de contenedores del Puerto de Montevideo**

Hasta principios de la década del noventa, la movilización de contenedores en el Puerto de Montevideo era realizada por determinados operadores privados, trabajando bajo la regulación de la Administración Nacional de Puertos (ANP). En la terminal mejor ubicada y con mejores instalaciones, la ANP cobraba a los operadores privados una cierta tarifa por movimiento y en los otros muelles, una inferior.

Con el fin de impulsar y perfeccionar esta operativa, el gobierno de la época decidió otorgar en concesión a la actividad privada la terminal principal de contenedores, sin perjuicio de mantener la autorización para que otras empresas pudieran continuar con la movilización de contenedores en los otros muelles portuarios.

Además de las diferencias de infra-estructura entre una y otra zona de operaciones, la relación de las tarifas básicas por movimiento entre la terminal que iba a ser otorgada en concesión



y el resto de los muelles sería de 10 dólares por movimiento en la primera y de 16 dólares en el resto.

La primera licitación de esa terminal portuaria de contenedores fue convocada en 1994 y fue declarada desierta, luego de que los dos grupos que se habían mostrado interesados en competir se asociaron para presentar una oferta que el gobierno consideró inconveniente. Un nuevo llamado fue anulado a principios de 1999, un año después que la ANP se hubiera pronunciado a favor de la oferta de una determinada empresa, como consecuencia de un presunto soborno, que fue investigado por la Justicia, que finalmente dispuso su archivo. Un tercer llamado también fue dejado sin efecto a mediados de 1999 por el Directorio de la ANP, luego de que el Tribunal de Cuentas estableciera que varias condiciones del pliego no “se ajustaban al criterio legal establecido” en varios artículos del marco legal correspondiente.

Finalmente, la ley 17.243 de junio del 2000, en su artículo 20, autorizó a la ANP a participar en sociedad con capitales privados, en la administración, construcción, conservación y explotación de una terminal de contenedores en el Puerto de Montevideo, en condiciones a reglamentar por el Poder Ejecutivo.

En el 2001, un consorcio formado por una firma belga en un 60 % y cuatro inversores nacionales por el restante 40 %, adquirió en 17:100.000 dólares el 80% de las acciones de la sociedad que administrará la terminal de contenedores del puerto de Montevideo durante 30 años. Tal como estaba previsto en la ley, este importe fue destinado a la Administración Nacional de Enseñanza Pública para la construcción de escuelas.

La ANP asumió como obligaciones principales en la sociedad el aporte de 1:200.000 dólares de capital en equipamiento y el dragado del canal de ingreso al puerto de Montevideo. La nueva empresa inició sus actividades el 12 de diciembre de 2001.

El ganador de la puja asumió otras obligaciones, tales como la contratación de un operador internacional para administrar la terminal, triplicar en 15 años el movimiento de contenedores, establecer garantías por 17 millones de dólares y comercializar los servicios por debajo del precio de U\$S 120 dólares por contenedor. El concesionario debió instalar, además, una grúa pórtico del tipo “panamax” con capacidad para operar 35 contenedores por hora, el equipamiento para toda la playa de contenedores, construir muros para la escollera e instalar un nuevo sistema informático. También debió realizar el dragado del área adyacente a la terminal en una franja de hasta 50 metros, la ampliación del muelle de la terminal a 220 metros y adquirir una segunda grúa pórtico.

En conjunto, el cumplimiento de estas condiciones ha determinado que desde la iniciación de actividades hasta mediados del 2005, la empresa haya invertido algo más de 36 millones de dólares. En el año 2003, el ingreso por ventas de la empresa fue de algo más de 10 millones de dólares.

El Estado percibe un canon de 10 dólares por cada contenedor cargado o descargado, 15 por cada contenedor consolidado (cuando se cargue la mercadería en el puerto), y 30 por cada contenedor desconsolidado (cuando se descargue la mercadería en el puerto). En los años 2004 y 2005, el canon anual promedio fue del orden de 1.4 millones de dólares

La ANP también impuso al socio privado la obligación de contratar “obligatoriamente” a 30 funcionarios portuarios con edad inferior a 50 años y de aceptar a dos representantes suyos en el directorio de seis integrantes que tendrá la sociedad anónima.

La instalación de la nueva empresa a partir del 2002 determinó un crecimiento muy importante del total de contenedores movilizados a través de ella con respecto a la situación anterior, cuando la terminal era operada por la ANP. Entre el año 2001 y el año 2004, el número de los contenedores movilizados a través de la terminal aumentó en un 120 %, mientras que el número

de contenedores movilizados a través de otros muelles bajó un 7 %. En conjunto, el total de contenedores movilizados en el período aumentó un 31 %.

Este resultado es la consecuencia de diversas variables, entre las que corresponde mencionar a la evolución de la economía y del comercio exterior del país. No obstante, y dado que aproximadamente la mitad del movimiento de contenedores es en tránsito hacia otros destinos, puede suponerse que ello sólo fue posible en razón de las condiciones de precio y de calidad del servicio, frente a otros posibles destinos en la región, permitidos por la reforma portuaria de 1992 y la operativa de la empresa concesionaria a partir del 2002.

Cuadro 21

**MOVILIZACIÓN DE CONTENEDORES**

	Terminal de contenedores	Otros muelles	Total
2001	59 241	138 390	197 631
2002	31 353	159 617	190 970
2003	106 248	104 153	210 401
2004	130 291	129 137	259 428

Fuente: ANP.

#### 4.10 El hipódromo de Maroñas

La Resolución del Poder Ejecutivo 869/02 de mayo de 2002 adjudicó a una empresa la concesión de la explotación del juego de apuestas mutuas sobre el resultado de carreras de caballos en el “Hipódromo Nacional de Maroñas” en todas sus modalidades, sea dicho juego recepcionado en el mismo o fuera de él, y la tenencia y uso del inmueble, de propiedad pública, en el que tiene asiento.

El plazo de la concesión fue de 30 años y la empresa concesionaria quedó comprometida a pagar un canon anual de \$ 9.182.000, reajutable de acuerdo al índice de costo de vida. En mayo del 2002, esa cantidad era equivalente a unos U\$\$ 538.000.

En adición, la empresa concesionaria fue autorizada para explotar tres salas de máquinas en Montevideo y Canelones, que también generan un canon a favor del Estado.

Se estima que el cumplimiento de las obras de refacción del Hipódromo estipuladas en el contrato demandó una inversión del orden de los 40 millones de dólares.

#### 4.11 El aeropuerto de Carrasco

A fines del 2003, el traspaso del Aeropuerto Internacional de Carrasco a operadores privados puso fin a un proceso de concesión que demoró cuatro años en concretarse.

En junio del 2000, el gobierno había anulado una licitación convocada para operar el aeropuerto, por problemas surgidos por la precalificación de uno de los oferentes. Dos años después, el artículo 21 de la ley No. 17555 de septiembre del 2002 autorizó al Poder Ejecutivo a contratar directamente con la Corporación Nacional para el Desarrollo la constitución de una sociedad anónima abierta que tendrá como objeto realizar la administración, explotación y operación, construcción y mantenimiento del Aeropuerto Internacional de Carrasco “General Cesáreo L. Berisso”, en lo que refiere a las actividades aeroportuarias y no aeroportuarias, incluyendo actividades comerciales, comprendiendo el régimen de tiendas de venta libre de impuestos (tax free shops), y de servicios que complementen dicha actividad aeroportuaria, en un plazo que no superará los treinta años.

En agosto del 2003 un consorcio formado por una empresa de Italia, otra de Estados Unidos y un empresario argentino, concesionario de la mayor parte de las terminales aéreas de Argentina,

adquirió en subasta pública, a un precio de 34 millones de dólares, el 100% de las acciones de Puerta del Sol S.A., la firma creada por la CND para operar en régimen de concesión el Aeropuerto Internacional de Carrasco, por un plazo de 20 años, con opción a 10 años más.

En noviembre del 2003 la empresa ganadora de la subasta tomó posesión del Aeropuerto, su administración, explotación, operación, construcción y mantenimiento. El consorcio ganador presentó además un seguro de 250 millones de dólares por posibles accidentes en la operación del aeropuerto.

La concesión le aseguró al ganador la recaudación de la tasa de embarque, que en el 2003 era de unos 15 millones de dólares anuales, y operación de los free shops y del servicio de carga bajo el régimen del puerto libre. Como contrapartida, el concesionario debe pagar un canon anual mínimo de 2,5 millones de dólares y realizar inversiones por 70 millones de dólares en la construcción de una nueva terminal de pasajeros en el plazo de cinco años y en la reconstrucción de la pista principal. Los inversores están también obligados a modernizar la terminal de pasajeros, dotándola de las comodidades mínimas de un aeropuerto internacional, tales como las mangas de acceso directo a los aviones.

Desde el comienzo de estas refacciones, el concesionario pudo aumentar la tasa de embarque de 10 dólares a 13 dólares en el puente aéreo y de 22 dólares a 25 dólares en los vuelos internacionales.

#### **4.12 La telefonía celular**

Como resultado de una licitación pública convocada en 1989, en diciembre de 1990 ANTEL adjudicó a la empresa Abiatar SA. el arrendamiento de un sistema de telefonía móvil celular. ANTEL encomendó a la empresa la construcción, operación, mantenimiento y explotación comercial de un sistema de telefonía móvil celular en el territorio nacional. El plazo del contrato original fue de 10 años, prorrogable primero por dos períodos adicionales de 5 años cada uno y después hasta agosto del 2006, prorrogable por un período de 5 años más.

En septiembre de 1994 también ANTEL comenzó a prestar los servicios de telefonía móvil celular a través de su empresa subsidiaria ANCEL.

La ley 17.296 de febrero del 2001 autorizó en su artículo 612 a ANTEL “ a constituir una sociedad anónima por acciones cuyo objeto será la prestación del servicio de telefonía celular terrestre que en ese momento prestaba ANCEL. Previa autorización del Poder Ejecutivo, ANTEL podrá comercializar hasta el 40 % del paquete accionario de esa sociedad anónima en subasta u oferta pública en el mercado de valores. El producido de esa venta debía destinarse a la inversión en edificios escolares, el fomento de la actividad productiva del país o la inversión en ANTEL”.

Ante la eventual convocatoria de un referéndum para impugnar la posible venta de esa parte del capital accionario de ANCEL, el Poder Ejecutivo promovió y el Parlamento aprobó la ley 17.524 de agosto de 2002, derogando dicho artículo 612.

Unos meses después, en octubre del 2002 se realizó la primera subasta para la asignación del uso de frecuencias radioeléctricas, consolidando el proceso de expansión de tecnologías de tercera operación. La empresa Abiatar adquirió los derechos de uso de frecuencias radioeléctricas por 6 millones de dólares, por un plazo de 20 años, y a partir del 2003 comenzó a prestar servicios por cuenta y orden propia.

El paso más importante hacia un mercado verdaderamente competitivo en el sector se decidió a través de una nueva subasta, convocada en marzo del 2004, que dos meses después culminó con la habilitación de un tercer operador (Telefónica Móviles SA.) adquirente de los

derechos de uso de frecuencias radioeléctricas por un plazo de 20 años, mediante el pago de una suma algo superior a los 30 millones de dólares.

El único dato disponible sobre la inversión de las tres empresas que operan en el sector es el de la empresa Abiatar, que al 30 de junio del 2004 tenía un activo total de 63 millones de dólares. Fuentes del sector estiman que la inversión de las otras dos empresas que operan en el sector debe superar los 100 millones de dólares.

A fines del 2004 los precios de las comunicaciones móviles medidos en términos reales eran un 28 % inferiores a los de 1991. A principios del 2005, la aparición de un nuevo competidor ha generado una tendencia a la baja en los precios del mercado, en especial en los servicios de comunicaciones con tecnología GSM.

En cuanto al tráfico móvil, tuvo una baja importante en el 2002, pero desde entonces tuvo una recuperación importante, superior al 20 %, alcanzando el máximo de los últimos cuatro años.

Cuadro 22

**ALGUNOS EFECTOS DE LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS A LA ACTIVIDAD PRIVADA**

Sector	Año	Efectos
El aeropuerto Laguna del Sauce	1991	1. Inversión: 40 millones de dólares 2. Perfeccionamiento del acceso aéreo a Punta del Este
El casino de Punta del Este	1992	1. Inversión: 207 millones de dólares 2. Canon anual de entre 3.2 y 6.5 millones de dólares 3. Captación de una corriente turística de altos ingresos.
Agua y saneamiento en La Barra y José Ignacio	1993	1. Inversión: 9 millones de dólares 2. Un aumento del 56 % en los usuarios con acceso al servicio de agua potable y de un 100 % en el servicio de saneamiento
La doble vía Montevideo-Punta del Este	1994	1. Inversión: 76 millones de dólares 2. Perfeccionamiento del acceso carretero a Punta del Este.
La terminal de pasajeros del Puerto de Montevideo	1994	1. Inversión: 9 millones de dólares 2. Perfeccionamiento del servicio de acceso fluvial a Montevideo 3. En el 2004, canon anual de 1 millón de dólares.
Otras rutas	1998, 1999 y 2001	1. Inversión conjunta estimada de 50 millones de dólares. 2. Mejoramiento de la red vial 3. Rescisión del contrato de concesión del tramo Montevideo-Libertad.
Agua y saneamiento en Maldonado	2000	1. Inversión: 12 millones de dólares 2. Canon anual de entre 5.2 y 7.4 millones de dólares 3. Aumento del número de usuarios 4. Rescisión del contrato en el 2005.
La terminal de contenedores del Puerto de Montevideo	2001	1. Inversión: 36 millones de dólares 2. Ingreso fiscal por una única vez de 17.1 millones de dólares (afectado a la construcción de escuelas) 3. Aumento del tráfico de contenedores 4. Canon anual de 1.4 millones de dólares.
El Hipódromo de Maroñas	2002	1. Inversión estimada: 40 millones de dólares 2. Canon anual de 0.5 millones de dólares 3. Reapertura de una actividad que había dejado de funcionar.
El aeropuerto de Carrasco	2003	1. Inversión: 70 millones de dólares 2. Ingreso fiscal por una única vez: 34 millones de dólares 3. Canon anual mínimo: 2.5 millones de dólares 4. Perfeccionamiento del servicio de acceso aéreo a Uruguay.
Telefonía celular	2002 y 2004	1. Inversión estimada: 63 millones de dólares 2. Ingreso fiscal por una única vez: 36 millones de dólares respectivamente 3. Instalación de un nuevo servicio de telecomunicaciones.
Servicios municipales de Montevideo 1. Cierre de la empresa de transporte colectivo de pasajeros	1976	Clausura de una actividad deficitaria, aunque se mantuvo el pago de sueldos de los funcionarios
2. Recolección de basura	1988	1. Canon anual de 1.7 a 3.3 millones de dólares 2. Inversión sin datos 3. Mejor servicio
3. Control de estacionamiento	1994	1. Canon anual de 4 millones de dólares 2. Inversión sin datos 3. Mejor servicio

Fuente: Elaborado en base a la información del capítulo

## IV. Conclusiones

---

### 1. Las reformas de la política económica

**1.1** Al igual que otros países de la región, Uruguay impulsó un proceso de reformas importantes de su política económica, que se aplicó a lo largo de dos etapas principales.

El primer proceso de reformas fue entre 1974 y 1979: a) a fines de 1974 fue aprobada la reforma tributaria y se dispuso la unificación del mercado cambiario y la liberalización de los movimientos de capital y de las importaciones; b) entre 1975 y 1979 se instrumentó un progresivo descenso de los aranceles sobre las importaciones con niveles superiores al 90 %; c) entre 1975 y 1979 se dispuso la progresiva liberalización del sistema financiero; y d) en 1978 se procedió a una reforma de fondo de la política agropecuaria.

Posteriormente, hubo un segundo proceso de reformas entre 1985 y fines de los años noventa: a) a partir de 1985 se reanudó el proceso de rebaja de los aranceles a la importación, que se profundizó en 1991 con la aprobación del tratado del MERCOSUR; b) en 1988 fue aprobada la ley de fomento del sector forestal; c) entre 1995 y 1997 se dispuso la derogación de hecho de la facultad del Banco Central para financiar al Tesoro Nacional; y d) a fines de la década del noventa fueron aprobadas varias leyes relativas al funcionamiento del mercado de capitales.

**1.2** De acuerdo a la presentación de las secciones correspondientes, puede afirmarse que en los casos en los que la

comparación es posible, las reformas de política económica de Uruguay estuvieron en general entre las más extremas de América Latina.

Un componente común de las reformas tributarias de la región fue la disminución de las tasas marginales del impuesto a la renta. Por su parte, en 1974 la reforma tributaria de Uruguay dispuso la derogación del impuesto a la renta de las personas físicas.

La generalidad de los países de la región tendió a la simplificación de los tipos de cambio múltiples. Uruguay, a su vez, dispuso a partir de 1978 la unificación del mercado cambiario.

En el marco de una orientación general a favor de una mayor libertad del movimiento de capitales, la mayoría de los países de la región mantuvieron de todas formas algunas formas de restricción sobre ellos. En contraste, ya desde fines de 1974 Uruguay dispuso una total libertad para el movimiento de capitales.

De igual modo, dentro de una tendencia general en la región a favor de la liberalización del sistema financiero, entre 1975 y 1979 las decisiones de Uruguay dieron forma a uno de los regímenes de regulación menos intervencionista sobre el sector.

En la década del noventa, el proceso de rebaja de aranceles sobre la importación, ya iniciado en los años previos, culminó en un arancel promedio de Uruguay que fue de los menores de la región

**1.3** Aunque con matices, la conclusión de los diversos estudios disponibles sobre el proceso de reformas en América Latina fue que ellas tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento económico de la región. En cambio, con relación a las reformas que impulsaron la liberalización de los movimientos de capital y del sistema financiero, la conclusión de tales estudios agregó que en algunos países ellas tuvieron resultados desfavorables cuando fueron aplicadas en un marco macroeconómico adverso.

A partir de 1974, la evolución económica de Uruguay reconoce diversas etapas bien diferenciadas (cuadro 4). Luego de un largo período de estancamiento entre 1955 y 1972, en el que como tendencia, el PIB creció a una tasa muy modesta del 0.8 % anual, a partir de 1973 la economía retomó un fuerte ritmo de crecimiento hasta el año 1980, en el que el PIB global creció a un ritmo anual del 4.9 %. Entre 1981 y 1984 la economía cayó en un profundo proceso recesivo, con una baja del PIB de un 17 %. Un nuevo período de crecimiento se registró entre los años 1985 y 1998, con un ritmo de crecimiento tendencial del PIB del 3.6 anual. En contraste, entre 1999 y el 2002 el PIB bajó un 18 %, y se recuperó en el bienio 2003-2004, con un crecimiento del 14.7 %.

En cuanto a la inflación, a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta, el nivel de precios de Uruguay subió en forma persistente y a tasas crecientes, hasta un nivel promedio anual del orden del 65 %, con algunos años (1967, 1974 y 1990), en los que superó la variación del 100 % (cuadro 7). Recién en la segunda mitad de la década del noventa, el país pudo lograr una baja sustantiva de la inflación, alcanzando el resultado de un dígito en 1998 y un mínimo del 3.6 % en el año 2001.

Corresponde entonces el análisis de la relación entre estos resultados y el proceso de reformas de la política económica posterior a 1974.

**1.4** Si bien el cambio de tendencia de la evolución del PIB se había iniciado en 1973, existe una correspondencia muy marcada entre la continuidad de este proceso de crecimiento entre los años 1975 y 1980, y la puesta en práctica de las reformas de la política económica ya referidas a partir de 1974.

Podría concluirse entonces que la derogación o la atenuación de las diversas restricciones de orden tributario, cambiario y de comercio exterior, que hasta entonces habían limitado el funcionamiento de la economía uruguaya, tuvieron un efecto de estímulo muy importante sobre las expectativas empresariales y de los trabajadores. A esto habría que agregar el impulso directo sobre el sector exportador que tuvo la política cambiaria de los años 1975-1976. En conjunto, el efecto de estas reformas debe tenerse en consideración para explicar al menos una parte sustancial de la diferencia de más de cuatro puntos porcentuales existente entre las tasas de crecimiento anual del PIB de los períodos 1955-1972 y 1973-1980.

Es más compleja la determinación del efecto que sobre el crecimiento económico de esos años tuvieron la liberalización del sistema financiero del período 1975-79 y la reforma de la política agropecuaria de 1978.

En primer lugar, ambas reformas fueron aplicadas ya sobre fines del período de crecimiento, por lo que su eventual efecto positivo sólo pudo ser parcial. Pero además, y tal como fue señalado en las secciones correspondientes, ellas merecieron otras consideraciones, más bien relacionadas con la depresión económica posterior, iniciada en el bienio 1981-1982.

Sobre la liberalización del sistema financiero, se ha opinado que si bien las medidas estuvieron bien orientadas, fueron adoptadas en un momento inadecuado, cuando “existía una importante entrada de capitales (al país), que provocó un crecimiento explosivo del crédito” y además “fue acompañada de una disminución de las regulaciones prudenciales y de supervisión.

En cuanto a la reforma de la política agropecuaria, parece claro que en lo inmediato, ella provocó un auge desmedido de los precios del sector, en especial de la tierra y el ganado, en vez de un aumento firme y sostenido de la producción. Sin embargo, cuando el conjunto de la economía retomó una senda de crecimiento del PIB, en el período 1985 – 1998, la reforma de 1978 permitió que la acompañara y a su vez la impulsara.

La rebaja de los aranceles a la importación profundizada en especial a partir de 1991 fue aplicada en un período de crecimiento económico que se prolongó hasta fines de la década. Ello parece ratificar la misma relación favorable entre la rebaja arancelaria y el crecimiento que fue identificada en otras realidades de la región, aunque a luz de los sucesos posteriores a 1999, está claro que buena parte de la expansión de esos años se debió en forma principal al efecto favorable proveniente de la expansión de las economías de Argentina y Brasil.

En cuanto a la ley de fomento del sector forestal de 1988, la información disponible en la actualidad demuestra que, tal como era de esperar, ella provocó el despegue del sector y está promoviendo nuevos efectos de importancia hacia el futuro sobre el conjunto de la economía, en materia de inversiones, exportaciones y producción.

En contraste, las leyes que a fines de la década del noventa fueron dando forma a un marco institucional más adecuado para el mercado de capitales, no tuvieron los efectos deseados en materia de crecimiento económico. La sucesión de acontecimientos desfavorables de orden internacional y regional de fines de los años noventa, la expansión desordenada de la emisión de obligaciones negociables en el mercado interno y, finalmente, la crisis financiera del 2002 determinaron en conjunto la virtual paralización del mercado de capitales para el sector privado.

Finalmente, las leyes de 1995 y 1997, que derogaron de hecho la facultad del Banco Central para financiar las necesidades del Tesoro Nacional, aportaron un instrumento de fundamental importancia para el éxito de la política de estabilización de precios.

En síntesis, las reformas de la política económica en los sectores tributario, cambiario, arancelario y agropecuario pueden ser calificadas como exitosas para promover el crecimiento económico del país.

En contraste, la liberalización del sistema financiero ha sido cuestionada en cuanto a la oportunidad en que fue aplicada y a la debilidad del sistema de regulación bancaria que la acompañó.

En cuanto a la política de fomento del sector forestal, ella produjo el resultado expansivo esperado, con muy favorables consecuencias de futuro.

También puede considerarse como exitosa la supresión legal de la facultad del Banco Central para financiar las necesidades del Tesoro Nacional.

Es importante señalar, además, como una prueba adicional respecto al éxito de estas reformas, que todos sus atributos esenciales fueron mantenidos sin cambios por parte de los distintos gobiernos que se fueron sucediendo desde que ellas fueron inicialmente aplicadas, con excepción de la política de subsidio a las plantaciones forestales.

## **2. Las reformas del Sector Público**

### **2.1 Las reformas de la administración central**

La reforma de 1996 y la aprobación de un nuevo estatuto para los nuevos funcionarios públicos en el 2002 fueron los dos cambios de mayor importancia en el período.

La reforma de 1996 permitió un mejoramiento de la calidad y eficiencia de la gestión pública, así como la modernización del sistema de formulación, control y evaluación de las finanzas públicas. Ella permitió, además, una reducción de cierta importancia en el número de funcionarios y el monto de sueldos de la Administración Central.

El cambio en el estatuto de los nuevos funcionarios públicos a partir del 2003 abrió una vía para superar su condición anterior de inamovilidad, aunque no ha sido aplicada desde entonces.

### **2.2 La seguridad social**

La reforma del sistema público de seguridad social permitió asegurar la solvencia fiscal del sistema en el mediano plazo, mejorar las perspectivas de los trabajadores sobre sus jubilaciones de futuro y movilizar parte del ahorro previsional en beneficio de un funcionamiento más dinámico del mercado de capitales.

El resultado fiscal más importante del nuevo sistema es que, de acuerdo a las proyecciones correspondientes, a partir del año 2010 la deuda del gobierno central por concepto de pasividades resultará inferior a la que se habría asumido bajo el sistema anterior de seguridad social.

En cuanto a la situación de los futuros jubilados del nuevo sistema, la implantación de la historia laboral y la nueva percepción de los trabajadores respecto al derecho de propiedad sobre sus ahorros generados a lo largo de su vida activa, han significado dos factores de cambio muy importantes con respecto al sistema anterior. Sobre esta base, y tomando en consideración el valor agregado que el nuevo sistema está generando, las proyecciones disponibles indican que la tasa de reemplazo que percibirán los nuevos jubilados será seguramente superior a la que habría derivado de la permanencia del sistema jubilatorio anterior.

Finalmente, la composición actual del fondo de ahorro previsional informa que aunque es una proporción muy menor con respecto a la colocación en valores públicos, la inversión de las AFAPs en títulos del sector privado ha sido el principal factor de actividad de este mercado en los últimos años.



Un factor adicional favorable de la reforma de la seguridad social de 1996 es que ella impulsó la reforma que permitió recuperar la solvencia económico-financiera de mediano plazo de las cajas de jubilaciones notarial y de profesionales universitarios.

En síntesis, la reforma del sistema público de seguridad social de 1996 ha sido exitosa y fue quizá la más importante de todas las reformas económicas del período 1974-2004.

### **2.3 La privatización de las empresas públicas**

La asociación de la empresa pública de navegación aérea PLUNA con una empresa del exterior mejoró la prestación del servicio, pero mantuvo el resultado deficitario de la empresa, al punto que en el año 2005 ella estaba virtualmente descapitalizada. Una explicación posible para este desenlace fue que la administración de la PLUNA privatizada quedó a cargo de una empresa con intereses competitivos en la región.

La privatización de los bancos “intervenidos” persiguió los objetivos de terminar con sus pérdidas operativas con cargo a las finanzas públicas y mantenerlos en actividad, pero concluyó, en todos los casos, en forma negativa, dado que en el 2002 fueron liquidados por haber caído en la insolvencia.

El Banco Pan de Azúcar cayó en la insolvencia y fue liquidado en 1998. Los Bancos Comercial y Caja Obrera fueron liquidados en el año 2002, luego de caer en la insolvencia como consecuencia de la crisis bancaria del mismo año. El Banco de Crédito, que había sido fusionado con el Banco Pan de Azúcar en 1998, también fue liquidado como consecuencia de la crisis bancaria del 2002.

De un modo u otro, y sin que esto signifique un cuestionamiento a posteriori de las decisiones tomadas en su oportunidad, el fracaso de los intentos de privatización de los bancos intervenidos puso en evidencia alguna forma de inadecuación de sus compradores.

Los intentos de asociación de ANTEL y ANCAP con inversionistas privados fueron rechazados por la ciudadanía en sendos referéndum en 1992 y el 2003. Otro intento de asociación de ANCEL con inversionistas privados fue dejado sin efecto mediante la derogación de la autorización legal correspondiente, ante su eventual impugnación por medio de un referéndum.

En consecuencia, en claro contraste con la profundidad que sus reformas de la política económica tuvieron en comparación con la región, Uruguay fue una excepción en América Latina, en cuanto a que sus intentos de privatización de empresas públicas no fueron importantes y además, terminaron en todos los casos en la liquidación o la descapitalización de las empresas en que ellos fueron aplicados.

### **2.4 La desmonopolización de los servicios públicos**

La desmonopolización en los sectores portuario, seguros, alcoholes, asfalto y telefonía de larga distancia permitió la instalación de nuevas empresas, mayores inversiones, una ampliación de los respectivos mercados, una mayor recaudación de impuestos y un importante ahorro de costos para los usuarios. En particular, este ahorro de costos para los usuarios puede estimarse en unos 272 millones de dólares anuales, equivalentes a un 2.1 % del PIB.

Las empresas públicas afectadas por las desmonopolización de sus respectivos mercados parecen haberse adaptado sin mayores problemas a las nuevas condiciones de competencia, aunque algunas de ellas han conservado una situación de monopolio en sus respectivos mercados.

La Administración Nacional de Puertos está percibiendo ahora un mayor nivel de ingresos que en el pasado, como consecuencia del aumento de la actividad portuaria. El patrimonio del

Banco de Seguros ha aumentado, luego de algunos problemas iniciales, entre otros factores gracias al mantenimiento del monopolio legal de los seguros de accidentes de trabajo. La desmonopolización de alcoholes y asfalto afectó a dos sectores de menor importancia dentro de la estructura empresarial de ANCAP.

Finalmente, la desmonopolización de las llamadas internacionales fue absorbida por ANTEL en parte a través de su política en materia de precios de las comunicaciones urbanas, de las que mantiene el monopolio legal. Puesto que esa desmonopolización afectó a la capacidad de la empresa para mantener el pago de dividendos al Tesoro Nacional, en el año 2002 fue aprobado un impuesto sobre las llamadas de larga distancia internacional, derogado en el 2004, y sobre las llamadas celulares.

La desmonopolización de la producción y comercialización de energía eléctrica no tuvo aplicación práctica y la desmonopolización de la producción y comercialización de combustibles no fue aprobada por la ciudadanía.

En síntesis, la desmonopolización de los sectores portuario, seguros, alcoholes, asfalto y telefonía de larga distancia mejoró claramente el bienestar de la sociedad uruguaya.

## **2.5 La concesión de servicios públicos**

La concesión de servicios públicos al sector privado dio lugar a una inversión conjunta del sector privado, excluyendo por lo tanto a ANCEL, del orden de los 662 millones de dólares, equivalentes a dos veces y media la inversión pública del año 2004. En materia de ingresos para el Fisco, las concesiones permitieron un ingreso por una única vez a favor del Tesoro Nacional de 87 millones de dólares, el pago de un canon anual del orden de los 14 millones de dólares, sin considerar el canon pagado por la empresa URAGUA, y una mayor recaudación de impuestos. Es altamente improbable que las inversiones y la provisión de servicios a que dieron lugar las concesiones hubiesen podido ser emprendidas con cargo a las finanzas públicas.

En todos los casos, la actividad de las empresas concesionarias muestra que la provisión del servicio correspondiente está dando satisfacción a una demanda para la que el servicio no existía o que era atendida en condiciones menos aceptables de precio u calidad. A su vez, todas las concesiones tienen efectos secundarios de importancia sobre otras actividades relacionadas con ellas.

Las cinco concesiones relacionadas con Punta del Este (el aeropuerto, la doble vía, los dos servicios de agua y saneamiento y el complejo turístico de un hotel cinco estrellas con casino) permitieron un mejor acceso a este destino turístico tanto por tierra como por aire, y una oferta nueva de servicios de agua potable y saneamiento y de un hotel de categoría cinco estrellas con casino privado. Estas concesiones aportaron por lo tanto un impulso de significación al turismo con destino a Punta del Este y al mayor nivel de gasto que esta corriente turística tiene con relación al resto.

En un mismo sentido favorable, aunque con un alcance más general, han operado la concesión de la terminal fluvio-marítima del puerto de Montevideo y de dos tramos de rutas, y habrá de operar la concesión del aeropuerto de Carrasco.

En el área portuaria, la concesión de la terminal de contenedores del Puerto de Montevideo permitió un mejor servicio que en el pasado y por tanto, un aumento del tránsito de contenedores.

Finalmente, la concesión de los servicios de telefonía celular permitió la instalación y el crecimiento de una nueva forma de telecomunicación, de fundamental importancia en un sector en permanente evolución.

En contraste con estos resultados exitosos, la reforma constitucional de octubre del 2004 determinó la rescisión de uno de los contratos de concesión de agua y saneamiento en Maldonado y el anuncio de la no renovación del otro, al vencimiento del plazo acordado. Además, a mediados del 2005 el Poder Ejecutivo rescindió el contrato de concesión de la construcción de un tramo de la ruta Montevideo-Colonia.



## Bibliografía

---

- AFE, “Memoria anual 1989”
- Benavente, María D. (2004), “La reforma del sistema de seguridad social en Uruguay”.
- Bensión, A. y J. Caumont (1979), “Política económica y distribución del ingreso en Uruguay, 1970-1976”. Acali Editorial.
- Bensión, A. y E. Favaro (1993), “The political economy of poverty, equity and Growth: Uruguay”. The World Bank.
- BID (1997), “América Latina tras una década de reformas”.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1962), “The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy”. University of Michigan Press.
- “Búsqueda”. Varios ejemplares desde 1974.
- Burki, S.J. y G.E. Perry (1997), “The long march: A reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade”. Banco Mundial. 1997
- Caristo, A. y A. Forteza (2003), “El déficit del BPS y su impacto en las finanzas del Gobierno uruguayo”.
- CEPAL (2001), “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía II Agenda Social.
- CERES (1989), “El proyecto de ley sobre la desmonopolización parcial del Banco de Seguros del Estado”.
- \_\_\_\_\_ (1989), “Monopolios estatales: ¿cuánto le cuestan a los consumidores?”.
- \_\_\_\_\_ (1992), “El monopolio de las telecomunicaciones en Uruguay: costos y alternativas de reordenamiento”. G. Pérez Montero.
- \_\_\_\_\_ (1993), “Los efectos económicos de la regulación del sistema eléctrico. La experiencia uruguaya”. S. Antmann y L. Viana Martorell.
- CLAEH (2004), “Los procesos de reforma de los sistemas de pensiones en la región. El caso uruguayo”.
- Díaz, Ramón (2003), “Historia económica de Uruguay”. Taurus.

- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel (1997), "Has Latin America's post reform growth been Disappointing". *Journal of International Economics*.
- Escaith, H. y S. Morley (2001) "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe: Una estimación empírica". *El Trimestre Económico*.
- Friedman, M. (1962), "Capitalism and freedom". University of Chicago Press.
- Galera, E. (2002), "El mercado de seguros en Uruguay. 1853-2001". Universidad ORT.
- Kavanagh, D. (1987), "Thatcherism and British Politics. The end of consensus?". Oxford University Press.
- Kohon, J. y L. Thompson (1989), "Institutional Reform in Transport. Case study: Uruguayan Reform". The World Bank.
- Lora, E. (1998), "What makes reform likely? Timing and sequencing of structural Reforms in Latin America". BID.
- \_\_\_(2001), "Las reformas estructurales en América Latina. Qué se ha reformado y cómo medirlo?. BID.
- Lora, E. y U. Panizza (2003), "Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina". BID.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2003), Documentos sobre las reformas de las Cajas Policial, Militar y Bancaria.
- Roldós, J. (1991), "La crisis bancaria uruguaya de los 80". CERES.
- Roth, G. (1987), "The private provision of public services in developing countries". Oxford University Press.
- URSEC "2001-2002. La regulación de las comunicaciones en Uruguay: primeros pasos".
- \_\_\_ "Hacia la consolidación de un nuevo marco para las comunicaciones. 2002-2003".
- \_\_\_ "Evolución de los mercados de servicios telefónicos en Uruguay en los últimos años". 2005.
- Vaz, D. (1988), "Four banking crises. Their causes and consequences".
- Walters, A. (1986), "Britain's economic renaissance. Margaret Thatcher's reforms 1979-1984". Oxford University Press.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Macroeconomía del desarrollo


1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: An empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales N° E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Altenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente (LC/L.1523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and liberalization: The impact on developing countries, Barbara Stallings (LC/L.1571-P), Sales N° E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job creation in Latin America in the 1990s: The foundation for social policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales N° E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long run economic development in Latin America in a comparative perspective: Proximate and ultimate causes, André A. Hofman (LC/L.1665-P), Sales N° E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart (LC/L.1670-P), Sales N° E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The evolution of world income inequality: Assessing the impact of globalization, Andrés Solimano (LC/L.1686-P), Sales N° E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: Medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan (LC/L.1716-P), Sales N° E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales N° E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: Implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales N° E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in Latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)

25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Remittances by emigrants: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: Issues and evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N°E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N°E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Economic growth in Latin America in the late 20<sup>th</sup> century: Evidence and interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N°E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
34. Andean exchange-rate regimes, 1994-2003: A brief for “stable but flexible” regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N°E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. International migration, capital flows and the global economy: A long run view, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N°E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
36. Economic growth in Latin America: The role of investment and other growth sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
38. Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raitelhuber y Jürgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
39. Foundations of macroeconomic policy coordination.: Fostering dialogue as a policy in Latin America, Rodrigo Cárcamo (LC/L. 2420-P), Sales N° E.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral, Jürgen Weller (LC/L.2409-P), N° de venta S.05.II.G.195 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
41. Competitividad y Mercado laboral, Perú 1990-2004, Norberto García (LC/L.2440-P), N° de venta S.05.II.186 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
42. Entendiendo las volatilidades cíclicas de la cuenta de capitales y el PIB. Un estudio de panel para países latinoamericanos., Guillermo Le Fort y Carlos Budnevich (LC/L.2452-P), N° de venta S.05.II.G.198 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
43. El rol del tipo de cambio real y la inversión en la diversificación de exportaciones en América Latina y el Caribe, Roberto Iglesias (LC/L.2460-P), N° de venta S.05.II.G.207 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
44. Estados Unidos y China: ciclos económicos y políticas en un capitalismo maduro, Gunilla Ryd y Alejandro Ramos (LC/L.2461-P), N° de venta S.05.II.G.208 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
45. Caribbean labour markets, challenges and policies, Andrew Downes (LC/L.2509-P), Sales N° E.06.II.G.34 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
46. Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben (LC/L.2521-P), N° de venta S.06.II.G.48 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
47. Problemas y políticas de empleo en Centroamérica, Juan Diego Trejos (LC/L.2534-P), N° de venta S.06.II.G.61 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
48. Coordinación macro-fiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica, Manuel Sánchez-Gómez (LC/L.2543-P), N° de venta S.06.II.G.71 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
49. Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina, Jaime Ros (LC/L.2566-P), N° de venta S.06.II.G.94 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
50. Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004), Alberto Bensión (LC/L.2567-P), N° de venta S.06.II.G.95 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)



---

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....