RESTRINGIDO

E/CEPAL/VERSION PRELIMINAR/163

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL URUGUAY: SU FORMACION Y DESARROLLO

por

Juan F. Jorba e Israel Wonsewer

76-12-2644-100

Nota

Este documento fue preparado por los señores Juan F. Jorba e Israel Wonsewer, hacia mediados de 1975, en un trabajo de consultoría que realizaron para la CEPAL; incluye por lo tanto, los antecedentes conocidos hasta esa fecha. Se presenta a título personal y no compromete la opinión de las instituciones a las cuales los autores están o han estado vinculados.

Este trabajo es parte de un proyecto de investigación más amplio sobre el sector de empresas públicas en América Latina, que está realizando la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Se publica esta versión preliminar, que aún no ha sido aprobada por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, para circulación restringida y con el propósito de que dé origen a observaciones y comentarios.

/INDICE

INDICE

/I. ANTECEDENTES

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

El Uruguay es uno de los pocos países de América Latina en el que los orígenes del sector de empresas públicas se remontan a comienzos de este siglo y en el que la formación de ese sector respondió, ya en esa época, a una concepción política explícita sobre el papel que puede desempeñar el Estado en la orientación y el funcionamiento de la actividad económica. En ese sentido, destacó una primera etapa de expansión y consolidación del conglomerado de empresas públicas, que cronológicamente puede ubicarse en el período que va de alrededor de 1910 hasta el término de la crisis mundial de los años treinta.

1. La etapa de la creación y rápida expansión del sector de empresas públicas (1900 hasta la crisis mundial de los años treinta)

En los primeros años del siglo, el país estaba iniciando su proceso de consolidación nacional e institucional, a la vez que estaba experimentando un período de expansión económica. Así, el desarrollo de la economía nacional había permitido superar las formas más tradicionales de la producción agraria. Por otro lado, la etapa meramente extractiva o de industrialización rudimentaria se vio reemplazada - merced a innovaciones tecnológicas (aparición de la industria frigorífica), cambios institucionales (consolidación del régimen de propiedad individual por la extensión de los cercos de los campos), mejoras genéticas derivadas de la utilización de reproductores importados y selección de rodeos y majadas - por una producción que permitió la obtención de importantes excedentes exportables.

La expansión de la economía agro-exportadora coincidió, en lo político e institucional, con la finalización del ciclo de guerras civiles y con el establecimiento de un gobierno dotado del consenso de la mayoría de la población, la que estaba fatigada del largo proceso de luchas intestinas. El período analizado, en lo que se refiere a su filosofía política y social, estuvo fuertemente influido por las ideas del movimiento encabezado por el Sr. José Battle y Ordoñez (Presidente de la República en los períodos 1903-1907 y 1911-1915).

/Un análisis

Un análisis de esa filosofía está fuera de los alcances del presente trabajo, pero dada su importancia en el proceso de cristalización de la política de formación del sector de empresas públicas, cabe señalar sus principios más importantes. Esencialmente, como derivado de las doctrinas solidaristas francesas, se destacaba: la necesidad de una visión solidaria de la organización social, por encima de los intereses de grupos o clases; la función social de la propiedad privada, y una amplia intervención del Estado, ya sea directamente en la actividad económica o mediante una política de legislación social avanzada, con el objetivo de distribuir mejor los frutos del crecimiento entre todos los sectores sociales. Por otra parte, un aspecto importante a destacar en la concepción señalada fue la búsqueda de la autonomía de decisión nacional, lo que en la época se denominó la lucha contra el "empresismo", es decir, contra la dominación por empresas extranjeras (en esos tiempos, primordialmente inglesas) de complejos productivos fundamentales.

Complementariamente, en otros aspectos más directamente vinculados con el papel del Estado en el desarrollo económico y con la creación de empresas estatales, se planteaba que:

i) El desenvolvimiento de la economía necesitaba de la expansión de los servicios públicos básicos (energía, transportes, obras de infraestructura, seguros). A su vez, tal expansión requería de grandes capitales y de un empresariado nacional interesado y capaz de promover esas actividades. Al no darse esas condiciones, se tendía a colocar en manos de empresas extranjeras sectores estratégicos para el crecimiento del país, y, dada la dimensión reducida del mercado interno, era evidente que esas empresas se constituirían en monopolios. Para impedir esa evolución y, asimismo, remesas de divisas al exterior que en algunos períodos podían resultar excesivas, se postuló la intervención del Estado a efectos de que él tomase a su cargo la prestación de varios servicios básicos; ii) El sector público era el agente económico que estaba en mejores condiciones para captar una parte importante del potencial de ahorros generado - teniendo en consideración la inexistencia de un mercado de capitales suficientemente desarrollado -, y para orientarlo hacia inversiones

/de una

de una reducida rentabilidad privada y/o que requerían de un prolongado período de maduración; iii) Las actividades económicas a cargo del Estado deberían servir, al mismo tiempo, como instrumento de distribución del ingreso. Para ello era preciso mejorar las asignaciones de los trabajadores de las empresas estatales e inclusive, organizar su participación en las utilidades.

Conforme con las orientaciones descritas, durante el decenio de 1910 se crearon varias empresas públicas de gran importancia para el desarrollo del país. Entre ellas, vale la pena citar la Administración de las Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE), establecida en 1912; la Administración Nacional de Puertos (ANP), creada originalmente en 1909, al inaugurarse el puerto de Montevideo, ampliándose en 1916 su jurisdicción a todos los puertos del país, y el Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) que fue creado en 1916.1/

Paralelamente, se fue organizando un subsector financiero de empresas públicas, al crearse en 1911, el Banco de la República - el banco comercial más importante del país, que además desempeñó las funciones de banco central hasta 1966 inclusive -, y el Banco de Seguros del Estado; en 1912, el Banco Hipotecario del Uruguay, y en 1919, la Caja Nacional de Ahorro Postal.

Ya en esa época, las autoridades gubernamentales decidieron que las empresas públicas creadas debían adoptar formas institucionales apropiadas que les permitieran desempeñar una gestión eficaz y flexible. De acuerdo con ese predicamento, las empresas fueron organizadas como entes autónomos, con personería jurídica propia y amplias facultades para actuar, quedando ellas sujetas al control a posteriori de los poderes del Estado.

1/ En el anexo 1 se incluyen breves monografías sobre las diferentes empresas públicas que, en 1975 estaban comprendidas en ese sector.

/En los

En los años siguientes a 1920, el conjunto de empresas públicas identificado fue expandiendo sus patrimonios y actividades y cumpliendo con relativa eficacia las tareas que se le habían encomendado. Sin embargo, y coincidiendo con los problemas que fue creando la crisis mundial de los años treinta en la economía uruguaya, factores especialmente políticos fueron determinando una tendencia burocratizante en las empresas públicas, a la vez que se empezaron a generar situaciones de excesivas contrataciones de personal y de una consiguiente disminución de la eficiencia de funcionamiento de los entes autónomos.

Ello no obstante, alrededor de 1930 se crearon dos nuevas empresas públicas de trascendencia. En 1928, fue organizado el Frigorífico Nacional, con el propósito de que asumiera funciones de ente testigo en el mercado interno de la carne, en particular en lo que se refería a la determinación de precios de sustentación del producto, dada la acción predominante que en ese mercado ejercían los frigoríficos privados extranjeros. Posteriormente, en 1931, fue creada la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), a la cual se le asignó el cometido de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y de fabricar cemento portland.

/2. El

2. El período de expansión fluctuante del sector de empresas públicas (desde la crisis de los treinta hasta la época actual)

En primer lugar, es posible distinguir un subperíodo de alrededor de diez años - entre fines de la crisis y el término de la segunda guerra mundial -, en el que el eventual crecimiento del sector se vio limitado por las difíciles condiciones económicas imperantes en el país y, asimismo, por un cambio en la concepción de las autoridades gubernamentales sobre la función que le correspondía al Estado en cuanto a la orientación del desarrollo nacional.

Por una parte, se puso énfasis en el fomento a la gestión de las empresas privadas y, por otra, se delimitaron y restringieron las posibilidades de acción de las empresas públicas. Tanto es así, que la Constitución del año 1934 impuso formalmente limitaciones y requisitos para la creación de entes estatales autónomos. Ello no obstante, es de interés anotar que durante este subperíodo no se transfirieron al sector privado empresas que estaban en poder del Estado y, además, que se organizó una nueva empresa pública - RIONE -, a la que se le encomendó la construcción y puesta en marcha de la primera planta hidroeléctrica del país. Posteriormente, después de la segunda guerra mundial, RIONE fue incorporada a la UTE y dejó de operar como un ente separado.

En segundo lugar, puede destacarse un lapso de alrededor de diez años, iniciado después de la postguerra y que va hasta mediados del decenio de 1950, coincidiendo esa última fecha con la época en que empieza a manifestarse con claridad el fenómeno de estancamiento de la economía del país. Durante ese período, retornaron al poder y gobernaron aquellas fuerzas políticas partidarias de una función económica más activa del Estado, lo que se tradujo, particularmente, en un reforzamiento del sector de empresas públicas.

En lo que se refiere específicamente a las empresas del Estado, se procedió a la nacionalización de los servicios de utilidad pública, de los cuales eran propietarios capitales ingleses. Así, entre 1948 y 1952, pasaron a manos gubernamentales la Administración de Ferrocarriles

/del Estado

del Estado (AFE), la Administración Municipal de Transportes (AMDET, encargada del servicio de transporte urbano en Montevideo), y Obras Sanitarias del Estado (OSE, a la que le corresponde proporcionar el servicio de agua y alcantarillado en todo el territorio uruguayo.2/

Dos factores fueron determinantes para adoptar la decisión de nacionalizar. De un lado, se estimó que las empresas identificadas no estaban cumpliendo adecuadamente sus funciones, porque no habían realizado los cambios técnicos ni las inversiones necesarias para modernizar los servicios prestados por ellas. A la vez, se producían frecuentes dificultades entre el Estado y las compañías, sobre todo en el aspecto fijación de tarifas. De otro lado, el intercambio comercial mantenido durante la segunda guerra mundial entre Uruguay y el Reino Unido, y las modalidades utilizadas para los pagos, llevaron a la acumulación de un saldo congelado favorable al Uruguay por alrededor de 17 millones de libras esterlinas. Ante esa situación, se consideró conveniente usar esos fondos para cancelar las nacionalizaciones de las empresas anotadas; en la compra de AFE solamente, se utilizaron algo más de 7 millones de libras esterlinas.

Conjuntamente con la expansión del sector de empresas públicas que tuvo lugar, durante el subperíodo comentado se presentaron y/o agudizaron algunas tendencias desfavorables para su mejor eficacia de funcionamiento. Primero, ciertas disposiciones de la Constitución de 1952, referentes a la designación de directores en los entes estatales, introdujeron un factor de creciente politización en la conducción de las empresas. Segundo, continuó intensificándose la tendencia burocratizante comentada anteriormente, así como las contrataciones de personal innecesario, teniendo en cuenta las dotaciones de mano de obra ya existentes.

2/ Por otra parte, la Primera Línea Uruguaya de Navegación Aérea (PLUNA), creada en 1936 como empresa privada y que en 1944 pasó a ser mixta, en 1951 quedó constituida como empresa pública exclusivamente.

/En tercer

En tercer y último lugar, se distingue un subperíodo que va desde mediados de la década de 1950 hasta el presente - coincidente, por lo tanto, con el persistente estancamiento de la economía uruguaya -, en el cual el sector de empresas públicas se expande a consecuencia de la estatización "obligada" de algunas empresas privadas. Al respecto, se pueden identificar los siguientes casos:

i) La industria frigorífica. Los consorcios extranjeros, que eran dominantes en la operación de ese sector, fueron paralizando sus actividades debido a distintas razones: antigüedad o/y obsolescencia de sus equipos, conflictos de orden gremial con su personal que se hicieron inmanejables, o insatisfacción creciente de las compañías ante las políticas cambiarias y de detracciones seguidas por el Gobierno. Como el Estado no podía admitir la paralización del sector, dada la importancia fundamental de la industrialización y exportación de la carne y sus derivados para la economía del país, intervino ya sea para hacerse cargo directamente de las empresas o, en algunos casos, para establecer cooperativas de trabajadores, las que sólo funcionaron temporalmente.

Así, en 1958 se creó la empresa Establecimientos Frigoríficos del Cerro, S.A., la que resultó de la intervención estatal de los dos principales frigoríficos del país: Frigorífico Swift de Montevideo, S.A. y Frigorífico Artigas, S.A. En 1968, por su parte, el Frigorífico Nacional se hizo cargo de la administración del Frigorífico Fray Bentos, que pocos meses antes había paralizado sus actividades. Por último, en 1971 se creó el Frigorífico Melilla, el que resultó de la expropiación del Frigorífico Sudamericano, S.A., empresa importante del sector que era de propiedad de capitales privados nacionales. En la actualidad, los frigoríficos Fray Bentos y Melilla están siendo administrados por comisiones interventoras estatales. La gestión de esas empresas, conjuntamente con aquella del Frigorífico Nacional, significa que una considerable parte de la industria frigorífica del país está siendo manejada por empresas públicas;

/ii) La

ii) La industria textil. A principios de 1966, se declaró de utilidad pública la expropiación y ocupación de los bienes de varias sociedades anónimas privadas que, a fines del decenio de 1950, habían establecido un importante y moderno complejo industrial-comercial, dedicado a la elaboración de tops e hilados de lana, productos destinados principalmente a la exportación. Dificultades en la comercialización de esos productos y de orden financiero llevaron, en 1965, a la paralización del complejo. Posteriormente, en 1968, y luego en 1973, se estableció y consolidó una Comisión Administradora de esa industria textil (CUOPAR), a la que se le otorgaron amplias facultades para la administración del conjunto económico expropiado;

iii) El servicio del gas. A fines de 1970, cesó en sus actividades la "Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo Ltda", de propiedad de capitales ingleses y que operaba en la capital desde principios de siglo. Problemas de falta de renovación de los activos, de tarifas insuficientes y de inadecuado aprovisionamiento de materias primas llevaron a esa situación. Inmediatamente, el Gobierno se hizo cargo del funcionamiento de la planta productora de gas y, con posterioridad, a mediados de 1973, se procedió a la expropiación por parte del Estado del patrimonio de la compañía;

iv) La actividad bancaria. A continuación de la crisis financiera de 1965 y de la quiebra de varios bancos comerciales, el Estado - a través del Banco de la República, primero, y del Banco Central, después de su creación en 1967 - acordó la intervención de esos Bancos y luego se hizo cargo de ellos. Paralelamente, se establecieron regulaciones especiales para las actividades financieras extrabancarias, lo que aumentó relativamente el flujo de recursos monetarios hacia el sistema bancario.

En otro orden de materias, cabe anotar que durante este subperíodo se adoptaron medidas tendientes a modificar y centralizar el control de las empresas públicas y, asimismo, a reducir el grado de politización que se registraba en la conducción de ellas. En efecto, la Constitución de 1967 introdujo cambios significativos en cuanto a los mecanismos de designación de directores, de aprobación de presupuestos y de contralor de la gestión de las empresas públicas. Más adelante se volverá sobre esos aspectos.

/II. LA

II. LA UBICACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMIA URUGUAYA

El examen de la colocación o ubicación del sector de empresas públicas (SEP) en la economía del país puede hacerse desde diferentes puntos de vista. Desde una perspectiva, vale la pena referirse a algunas características principales de la organización institucional del SEP y, en particular, a las relaciones existentes entre el sector y el Gobierno como tal. Se trata, en buenas cuentas, de analizar los aspectos básicos de la "integración externa" del conglomerado de empresas públicas.

1. Integración externa del sector de empresas públicas

a) Marco jurídico institucional

La evolución histórica de las empresas públicas descrita en el capítulo anterior ha llegado a materializarse, en el presente, en una situación en la que el principio de la descentralización administrativa de ellas está expresamente reconocido en disposiciones constitucionales y legales. Asimismo, existe desde el punto de vista doctrinario un reconocimiento general de ese principio, el que involucra el traspaso de poderes de administración de la autoridad central a las empresas creadas, reservándose ella ciertas facultades de contralor.

Ese traspaso de poderes se realiza con diferentes grados de intensidad. En una primera alternativa, lo característico es la "desconcentración", que consiste en una transferencia muy limitada de los poderes de administración al organismo subordinado y en relación a aspectos muy claramente señalados y restringidos, además, el poder central mantiene un fuerte control sobre los nuevos organismos. Esa forma de descentralización administrativa no se ajusta a las necesidades específicas de la gestión de las empresas públicas y, tan es así, que en la experiencia uruguaya prácticamente no han existido casos concretos de entes pertenencientes al dominio comercial e industrial del Estado que hayan adoptado esa modalidad.

/Una segunda

Una segunda posibilidad corresponde a la "descentralización" propiamente dicha, en la que se otorga al organismo paraestatal la totalidad de los poderes de administración en una determinada materia, pero ellos se ejercen bajo un contralor relativamente intenso de la autoridad central, que puede llegar hasta la sustitución o revocación de la voluntad del órgano público. Actualmente, gran parte de las unidades económicas estatales cumple su gestión conforme a esa modalidad de descentralización administrativa.

La última variante es la "autonomía", caracterizada por una plena autodeterminación del organismo al cual se le transfieren los poderes de administración. A pesar de que existe un traspaso total de autoridad en determinadas materias, el poder central mantiene cierto grado de control bastante menos intenso que en las anteriores situaciones y que, en general, no es sustitutivo de la voluntad del órgano descentralizado. En la actualidad, ese tipo de descentralización administrativa ha desaparecido casi totalmente, como respuesta a la concepción predominante en algunos momentos, en el sentido de que la autonomía era un fin en sí mismo y no un instrumento al servicio de los intereses generales del país.

Ahora bien, desde otro ángulo, las empresas públicas uruguayas pueden clasificarse en dos grandes grupos: i) entes autónomos y servicios descentralizados pertenecientes al dominio comercial e industrial del Estado, que se rigen básicamente por el texto constitucional y sus leyes respectivas de creación (leyes orgánicas); ii) empresas industriales, comerciales o bancarias adquiridas o intervenidas por el Estado, pero cuya naturaleza jurídica no adopta la modalidad de ente autónomo o servicio descentralizado. El marco jurídico de actuación está incompletamente definido por las disposiciones administrativas que establecen la intervención (generalmente adoptadas con carácter temporario pero que se mantienen en el curso de los años), o resulta de la adquisición de la empresa, en tal caso, por la voluntad expresa del legislador.

/A propósito

A propósito de las principales disposiciones de orden constitucional que definen el campo de acción de las empresas públicas en el Uruguay, puede anotarse que la importancia otorgada al tema de la participación del Estado en la actividad económica del país, se refleja en que la Constitución de 1967 dedica una sección (Sección XI, "De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados") al establecimiento de las normas jurídicas que deben guiar la creación y funcionamiento de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Entre los aspectos de mayor trascendencia incluidos en los preceptos constitucionales en vigencia, se incluyen los siguientes:

i) Creación de empresas públicas. La creación de entes autónomos y servicios descentralizados debe necesariamente efectuarse por ley. La frontera delimitante de esos dos tipos de empresas no está expresamente indicada, pero se presentan rasgos diferenciales que permiten concluir que los entes autónomos tienen amplios poderes de administración sometidos a contralores de orden general que pueden llegar hasta la sustitución de la voluntad del ente en ciertos casos calificados, mientras que en los servicios descentalizados los poderes de administración concedidos son menores y el contralor es más amplio, operándose la sustitución de voluntad en todas las ocasiones que el poder central lo crea imprescindible. Por otra parte, el nuevo texto constitucional posibilita la extensión del dominio industrial y comercial del Estado, no requiriéndose el quórum de dos tercios de votos del total de votos del órgano legislativo, sino que la mayoría absoluta del total de votos del órgano legislativo. Con referencia a la supresión de entes autónomos, se necesita una ley que obtenga un quórum especial de dos tercios de votos del total de componentes del Poder Legislativo, no haciéndose mención a la supresión de los servicios descentralizados.

ii) Organización. La organización de las empresas públicas debe ser indicada en la ley de creación del ente o servicio, sin perjuicio de que leyes posteriores, dictadas sin quórum especial, modifiquen la estructura dada por su ley orgánica. La Constitución derogó el principio de la dirección colegiada, entendiéndose, ya sea

/para entes

para entes autónomos o servicios descentralizados, que existe la posibilidad de que sean dirigidos por órganos unipersonales (director general). Se estableció, también, que los directorios se compondrán de tres a cinco miembros, según lo establezca la ley en cada caso, reduciéndose la anterior integración que debía ser de siete a cinco miembros, y que los directores o el director general se propondrán por el Poder Ejecutivo al órgano legislativo, quien otorgará la venia respectiva; luego de obtenida la misma, el Poder Legislativo es quien nombrará a los directores. Asimismo, se prevé la posibilidad de que se establezcan otras formas de designación, como ser la colectiva. En lo referente a la duración de las funciones de los directores, se establece que será de cinco años, lapso coincidente con el período de gobierno.

iii) Competencia. La competencia de los entes autónomos y servicios descentralizados está también establecida en su ley de creación o en leyes posteriores. Se reconoce expresamente el principio de la especialidad económica y se otorga al legislador una gran discrecionalidad en cuanto a la organización y funcionamiento de estas administraciones descentralizadas (admisión de capitales privados en los mismos, ampliar la competencia de los servicios, aprobación previa de convenios con organismos internacionales, etc.).

iv) Régimen financiero. Los entes autónomos y servicios descentralizados deben ajustar su gestión, cualquiera sea su tipo de actividad (bancaria, industrial o comercial), a presupuestos que se sancionan en forma anual. Corresponde al ente respectivo elaborar el proyecto de presupuesto que se eleva al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo del ejercicio, a excepción del siguiente al año electoral en el cual puede presentarse en cualquier momento. El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, examina el proyecto, no sólo en cuanto su forma sino que también en lo referente a su contenido, oportunidad y conveniencia. El dictamen del Tribunal de Cuentas versa únicamente sobre la legalidad del acto.

/La presentación

La presentación de los presupuestos debe ajustarse a la metodología "por programas" (Decreto 452 del 25 de julio de 1967) y requiere cubrir los siguientes aspectos: a) plan quinquenal de desenvolvimiento del ente; b) plan anual operativo (presupuesto de operaciones); c) plan anual de inversiones (presupuesto de inversiones); d) proyección de las cuentas de la gestión anual y e) proyección de las variaciones patrimoniales del año.

Además, deben publicarse periódicamente estados que reflejen claramente la gestión financiera de las empresas, necesitando ellos la visación previa del Tribunal de Cuentas. Por otro lado, luego de la sanción del texto constitucional se han dictado múltiples disposiciones de orden reglamentario tendientes a controlar la gestión financiera de las empresas. A título de ejemplo cabe citar: los entes deben operar en cambios exclusivamente con el Banco de la República; requieren presentar al Ministerio de Economía y Finanzas estimaciones de sus necesidades de divisas para atender sus operaciones en moneda extranjera, y están obligados a elevar al Poder Ejecutivo, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a la Contaduría General de la Nación los antecedentes que justifiquen la necesidad de nuevas contrataciones de personal mensual o jornalero o el pago de compensaciones complementarias o extraordinarias.

v) Contralor. Una característica singular del actual texto constitucional es la acentuación de los poderes de contralor de las autoridades centrales sobre los entes autónomos y servicios descentralizados de carácter industrial, comercial o bancario. Se establece que conforme a los principios generales, además del contralor establecido en la Constitución, existe un contralor establecido y regulado por la ley. En cuanto al contralor administrativo sobre las actividades de las empresas públicas pueden citarse los siguientes puntos:

a) El Poder Ejecutivo, cuando considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o de los Directores Generales, puede realizar las observaciones que crea pertinentes. Esas observaciones, que pueden versar sobre la juridicidad o conveniencia del acto, de no ser aceptadas por el cuerpo directivo del ente, pasarán

/a ser

a ser analizadas por el órgano legislativo, quién dirimirá la cuestión. Un hecho importante a destacar es que el Poder Ejecutivo puede disponer la suspensión de los actos observados. Esta suspensión no es definitiva y las rectificaciones dependerán en última instancia de la voluntad del Poder Legislativo.

b) El Poder Ejecutivo tiene la facultad de destituir a los miembros de los Directorios o también a los Directores Generales en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo, o cuando cometan actos que afecten su buen nombre o el prestigio del organismo a que pertenecen.

c) Los Directorios o Directores Generales que cesan en sus funciones deben rendir cuentas de su gestión al Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

d) A las disposiciones establecidas en la Constitución (denominadas "contralor automático") fueron agregadas diversas normas que no hacen más que ratificar la concepción actual, en cuanto a intensificar el contralor del Poder Ejecutivo sobre las empresas y también a procurar una mejor coordinación en la gestión que ellas realizan. Así, se puede mencionar la obligación de remitir al Poder Ejecutivo, por intermedio del ministerio respectivo, copias de las actas de las sesiones del Directorio, o testimonio de los actos o resoluciones de los Directores Generales, dentro de los diez días siguientes a su celebración o adopción (Decreto 288 del 10 de mayo de 1967). Asimismo, merece señalarse la obligación que tienen los Directores o Directores Generales de remitir al Ministerio respectivo o a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto los informes o documentos que se le requieran en lo concerniente a su competencia (Decreto 844 del 21 de diciembre de 1967).

e) Como caso singular del contralor administrativo realizado por el Poder Ejecutivo a las empresas estatales, vale la pena señalar la facultad que éste tiene de intervenir los entes públicos que por sus propios medios no puedan asegurar la regularidad de sus servicios, adoptando para tal fin las medidas necesarias y conducentes para mantener la continuidad de los mismos.

/vi) Otros

vi) Otros puntos complementarios. La Constitución posibilita la actuación del Estado en la economía nacional a través de otras formas jurídicas. Así, algunas disposiciones determinan que el Estado podrá participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativas o capitales privados, siempre que tenga el libre consentimiento de la empresa y bajo condiciones convenidas por las partes. El Poder Ejecutivo propone esa participación que debe ser autorizada por el Poder Legislativo, asegurándose el Estado la mayoría en la dirección de la empresa.

Sobre la base de esa facultad y argumentando que en ciertas ocasiones la situación deficitaria de algunas empresas implicaba el cierre de ellas con las consiguientes repercusiones sociales y económicas, el Poder Ejecutivo ha propuesto leyes de expropiación de algunas firmas, las que han sido aprobadas por el Poder Legislativo, constituyéndose, de esa manera, nuevas empresas públicas.

Respecto a las empresas que el Estado ha intervenido, colocando en su Directorio a representantes del Poder Ejecutivo que representan la mayoría, las disposiciones que fundamentan ese procedimiento han sido discutidas en el plano doctrinario, en virtud de que en la mayoría de los casos se invocan razones de seguridad como justificación de las medidas adoptadas.

b) Algunas vinculaciones con la formulación de la política económica

i) Antecedentes. No obstante la larga tradición del sector de empresas públicas uruguayo, mientras no se planteó la necesidad de una planificación económica y social de carácter global, no se adoptaron definiciones claras de política económica respecto a las empresas estatales. Más bien las opciones examinadas se centraron en otros aspectos más particulares, como los métodos de gestión de ellas, el mayor o menor grado de ingerencia política en sus administraciones, tendencias burocratizantes en su operación, problemas tarifarios, etc.

/Así, al

Así, al no existir definiciones generales de política, ni un centro de decisiones comunes, cada empresa se fue desarrollando en el marco de su ley de creación, tratando (con el criterio de sus directorios y del ministerio con el que se vinculaba) de adaptar su actividad a los requerimientos económicos generales, haciendo uso de una autonomía muy amplia que no enfrentaba lineamientos explícitos provenientes de la política gubernamental. Debe señalarse, sin embargo, que la modalidad de integración de los directorios de las empresas estatales y su línea de relación con un determinado ministerio creaba, con variable frecuencia, una comunidad de ideas y una solidaridad implícita con los gobernantes. Pero, los hechos indican que la relación de las empresas estatales con el gobierno central no siempre fue armónica y coordinada. La propia inercia de la gestión de las empresas públicas, la tradición de cada ente y el espíritu de cuerpo de cada institución, muchas veces determinaba que los directorios electos se adhieran a la defensa absoluta del ente que dirigían, aun cuando esa posición estuviera en discrepancia con la política global del gobierno.

ii) La experiencia del decenio de 1960. En el año 1961 se iniciaron las tareas requeridas para preparar un diagnóstico global de la situación económica y social del país y un Plan de Desarrollo, a través de un mecanismo de coordinación, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), creado por el gobierno de la época. Ahora bien, del proyecto de Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974, preparado por dicha Comisión, pueden extraerse algunos párrafos que permiten formarse una idea sobre la evaluación que se hacía de ciertas características principales del sector de empresas públicas (Tomo IV, páginas 33-36):

> "La Constitución no precisa ni define el alcance de las autonomías de los Servicios Descentralizados y de los Entes Autónomos, pero las leyes orgánicas respectivas las han configurado con tal amplitud que hasta el diseño de sus políticas y planes les está atribuido, aunque en mayor grado en los Entes Autónomos industriales y comerciales y de enseñanza y con menos amplitud en los servicios descentralizados, sin integración con el resto de la administración estatal."

/"La falta

"La falta de precisión de las autonomías dadas por la Constitución y cada una de las leyes orgánicas, la ausencia de una ley general que defina y condicione las autonomías y sus relaciones con el Poder Ejecutivo, la carencia de una correcta distribución funcional, el fortalecimiento de su carácter técnico y especializado y de su propio capital, así como de su respectiva burocracia, les ha permitido desarrollarse en "su cometido" aislados de toda coordinación nacional, operando y comprometiendo créditos en el exterior y exigiendo recursos, subsidios, etc."

"El panorama que presenta la administración descentralizada es el de división de funciones, que adolece de falta de plan y coordinación, donde el Poder Ejecutivo es una parte más, que se utiliza como medio de trámite al Poder Legislativo y donde cada una de las partes pugna por sus "propios intereses"."

"Como corolario de lo expuesto, la programación a corto plazo, los presupuestos, los planes de obras, de inversiones, las operaciones de crédito a largo plazo, etc., de los entes se han realizado fuera del ámbito orgánico de un plan, paralelamente a los propósitos del Poder Ejecutivo, cuando no en oposición a éste y con venia parlamentaria. No existe aún la conducta de integración económica y programática. El orden jurídico ha sido omiso en facilitar la coordinación político-administrativa y ha imposibilitado una efectiva administración. La operatividad se ha visto dificultada por la fuerte oposición de intereses y las limitaciones que anteponen entre sí los organismos. Ha faltado autoridad para superar dilaciones y resolver las controversias y ejecutar económica y oportunamente las actividades, y se ha actuado sin la necesaria coordinación que facilitara la comprensión, el compromiso y la acción."

"Además, la acción de cada organismo se ha resentido por la poca calidad de sus medios, por la falta de autoridad, por la rigidez de los procedimientos, por la oposición recíproca de los organismos y por la falta de comprensión de los problemas que aflijen a cada uno de ellos. En una total ausencia de coordinación no se facilitó la integración política, base para una elaboración de proyectos y planes nacionales."

"La coherencia ejecutiva no fue facilitada ni con correctas líneas de comunicación, ni por instrumentos de coordinación adecuados, puesto que, como ya se ha analizado, los organismos descentralizados no se comunican en su totalidad con el gobierno central por los ministerios de afín naturaleza y cuando lo hacen, éstos no cuentan con los organismos de línea encargados especialmente de recibir, estudiar y aconsejar en la materia de cada ente."

/Ese diagnóstico

Ese diagnóstico de la situación vigente en la época, no se tradujo en la aprobación de planes o normas para coordinar de algún modo la actividad del sector de empresas públicas. Tampoco el plan global de desarrollo encontró aprobación debido a factores políticos de distinto orden. A pesar de ello, el diagnóstico y el Plan de Desarrollo de la CIDE influyeron en algunos de los cambios institucionales que se incluyeron en la Constitución vigente desde 1967. En la misma se estableció, como se ha señalado, un fortalecimiento del contralor del Poder Ejecutivo, cambios en el sistema de designación de autoridades y centralización de algunas facultades en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El período transcurrido desde 1967 hasta 1972 no registró acciones concretas que implicasen un cambio sustancial en la gestión del sector de empresas públicas. No obstante, entraron en vigor el uso de la facultad de intervención y sustitución de autoridades de las empresas públicas por razones de seguridad y el funcionamiento del mecanismo de aprobación presupuestal previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Al mismo tiempo, no se formularon definiciones globales de política para este sector no se adoptaron medidas tendientes a solucionar los defectos y vacíos señalados en el diagnóstico de la CIDE.

iii) La situación más reciente. La Administración que inició su gestión en 1972, preparó un nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977, en el cual se delinearon orientaciones generales y definiciones de medidas de política atinentes a la acción de las empresas públicas.

En el capítulo I sobre los fundamentos del Plan, al referirse a las funciones del Estado moderno, se dice (páginas S-17 y S-18):

> "...Corresponde analizar ahora el papel del Estado en su doble función de agente productivo y rector de la política económica; si bien, como es obvio, la primera tiene una íntima relación con los intereses generales de la sociedad, es en la segunda en la que conviene detenerse con más detalle, puesto que ella es la que determina básicamente el funcionamiento de los agentes productivos, tanto públicos como privados."

/"Como agente

"Como agente productor, el Estado tiene en el Uruguay una importancia significativa y, en ese sentido, ha encarado actividades que, sea por su importancia estratégica, sea por el carácter de interés nacional que poseen, consideró inconveniente que estuvieran bajo control de la actividad privada."

"Corresponde entonces señalar que las Empresas del Estado que lo representan en su papel de agente productivo, deben funcionar como empresas, es decir, respetando criterios de eficiencia y de productividad que eviten costos excesivos. La burocratización, así como la fijación de tarifas por debajo de sus costos reales, no sólo anulan toda posibilidad de que el Estado cumpla eficazmente su papel como agente productivo, sino que además provocan distorsiones en el proceso económico y perjudican, en definitiva, los intereses generales de la colectividad que pretende proteger. En el futuro, pues, habrá que continuar los esfuerzos orientados a que las Empresas del Estado puedan generar, a través del servicio que brindan a la colectividad, el ahorro necesario para ir desarrollando sus propias actividades en forma acorde con las necesidades del desarrollo nacional. Todas estas consideraciones son perfectamente aplicables también a las empresas actualmente intervenidas por el Estado."

"En Uruguay, la prioridad del momento no reside en la posible extensión de los sectores de propiedad pública, sino en la imperiosa necesidad de incrementar sustancialmente los niveles de productividad de las empresas que el Estado administra actualmente."

Esa orientación general fue ratificada en las "Definiciones de políticas y estrategias del gobierno uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo", documento aprobado por las autoridades públicas en las reuniones realizadas en agosto y octubre de 1973, como se desprende de las resoluciones que se transcriben (páginas 1 y 2 del documento citado):

"... Se definieron las funciones del Estado en la economía nacional. La resolución aprobada es la siguiente:

A. El Estado Uruguayo desarrollará su política pluralista en base a la incentivación de la iniciativa privada, pero estableciendo concretamente las áreas de actividad del sector privado y el sector público. En tal sentido, el papel del Estado se concretará a:

1) Formular los planes y programas de desarrollo nacional.

2) Dirigir la actividad del sector público y orientar y supervisar la del sector privado, de modo que ambas se ajusten a los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo y sus programas.

/3) Fomentar

3) Fomentar y dinamizar los esfuerzos privado y público concurrentes con el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo.

4) Tomar a su cargo determinadas actividades críticas o estratégicas de especial interés nacional, promoviendo e impulsando su desarrollo y reduciendo progresivamente el grado de estatización de actividades comerciales e industriales, en la medida que la Seguridad Nacional y las condiciones económicas lo permitan.

5) Brindar protección a las actividades de acuerdo a la estrategia planificada para el desarrollo nacional."

En cuanto se refiere específicamente a las empresas del sector público (entes autónomos y servicios descentralizados), las resoluciones aprobadas por el gobierno fueron las siguientes (documento mencionado, páginas 71-74):

"I - Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Luego de escuchar los informes producidos por los Directorios y Directores Interventores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados recientemente designados, en cuanto a su situación económica, financiera y administrativa, así como a sus necesidades de inversión y los costos de éstas, se constató un estado de general deterioro en todos los aspectos.

Los organismos del Estado concebidos para estar al servicio de la comunidad y para apoyar su desarrollo y evolución, como consecuencia de un sistema inadecuado y de largos años de dirección politizada, revelan falta de eficiencia, altos costos, falta de espíritu de integración nacional y carencia de inversiones oportunas, llevando a los servicios públicos a un verdadero estado de postración que compromete gravemente las posibilidades de desarrollo del país, excepto que se opere una sustancial modificación particularmente en el regreso a los conceptos de que la función pública se ejerce al servicio de la comunidad como un deber y de que los intereses sectoriales deben estar subordinados al interés general.

En consecuencia, y con la finalidad de incentivar la eficiencia operativa, de mantener actualizada la información disponible a nivel del Poder Ejecutivo y de unificar criterios sobre normas de procedimientos generales, sin perjuicio de las disposiciones legales vigentes, se aprobaron las siguientes pautas:

/1) Se

1) Se considera necesario requerir de los jerarcas correspondientes:

- Regularización de balances, estados financieros e inventarios a la fecha, atendiendo las observaciones que hubiera formulado el Tribunal de Cuentas.

- Estructuración de presupuestos que respondan al principio de a igual función igual retribución y fijación de beneficios sociales equivalentes, acorde con la realidad económica nacional. Para ello, en coordinación con la Oficina Nacional del Servicio Civil y con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto procederán a fijar las bases para su estructuración.

- A efectos de subsanar las deficiencias constatadas en la organización del personal, prestación regular de los servicios, jornadas de trabajo, ingresos y promociones, ejercerán la potestad establecida en la Constitución de la República, proyectando las normas o reformando las existentes, que someterán a la consideración del Poder Ejecutivo en el plano de cuatro meses.

- Concretarán su actividad exclusivamente a los fines que determinaron la creación del Ente, conforme a la Constitución y a las respectivas Leyes Orgánicas.

- Adoptarán las previsiones para evitar instalaciones que no sean utilizadas o que sólo lo sean parcialmente. Cuando no fuera posible su plena utilización efectuarán las coordinaciones pertinentes para que otros organismos del Estado o empresas privadas puedan utilizarlas temporalmente, evitando capacidad ociosa.

- Cumplirán estrictamente las disposiciones constitucionales y legales que los obligue a mantener informado al Poder Ejecutivo de su gestión administrativa, especialmente aquellos Entes cuya situación financiera es deficitaria, para permitir el debido y oportuno contralor.

- Adoptarán las previsiones para cumplir con las obligaciones que las disposiciones legales vigentes le imponen, en relación con la seguridad física de sus instalaciones.

- Ajustarán sus actividades a la máxima austeridad en la administración de los fondos del Estado compatible con la eficiencia en la función, exigiendo igual conducta para sus subordinados.

- Desconcertarán la administración en los organismos complejos, a fin de lograr la máxima eficiencia y rapidez en la gestión, sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente.

/- Propenderán

- Propenderán a desarrollar la iniciativa, sentido de responsabilidad y capacidad de dirección en los escalones intermedios de los organismos.

2) En cuanto a los planes de inversiones presentados, fueron examinados desde distintos puntos de vista: atrasos en el equipamiento, crecimiento de la demanda, capacidad financiera del organismo, estructura y niveles tarifarios. La decisión definitiva sobre las inversiones a realizar que oportunamente tomará el Gobierno dependerá de una consideración global de los programas propuestos por los organismos, efectuada a la luz del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas respectivos.

Por un lado se fijarán prioridades y por otro se determinarán los recursos disponibles teniendo en cuenta: el total de las inversiones públicas y privadas, los niveles de captación del ahorro interno a través del mercado de capitales, la capacidad de financiamiento del país en moneda extranjera y la necesidad de que los impuestos y tarifas no signifiquen nuevas presiones inflacionarias a través de los aumentos de costos.

De acuerdo con lo expresado se encomienda a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto la confección, para su presentación a la Presidencia de la República, en un plazo de 60 días, del Programa General de Inversiones del Sector Autónomo y Descentralizado, el que deberá contener:

a) Criterios para la asignación de prioridades;
b) Financiación en moneda nacional y extranjera;
c) Cronogramas de ejecución, basados en estudios precisos de la capacidad de ejecución de los organismos respectivos.

En el caso especial de AFE, dada su situación actual, el Poder Ejecutivo adoptará las medidas correspondientes para que el Ente pueda seguir prestando los servicios y luego participar en el sistema de transporte en función de los principios que se aprueben en materia de Política General del Sector.

3) Adecuar los actuales mecanismos constitucionales y legales para lograr eficientes resultados en la operatividad, coordinación y controles de los organismos del sector público y en su caso privado, sin afectación de la iniciativa y evolución técnica y científica y erradicándose los tradicionales y distorsionantes factores, ajenos a los motivos y efectos específicos del desarrollo nacional.

A tal efecto, el Poder Ejecutivo proyectará y remitirá al Consejo de Estado las reformas pertinentes para su aprobación."

/Después de

Después de la aprobación de ese documento, tuvo lugar a partir de marzo de 1975, la privatización de la Administración Municipal de Transportes (AMDET), procediéndose a la entrega de autobuses a cooperativas integradas por obreros y empleados del ente. Por otra parte, ciertas actividades desempeñadas por ANCAP (producción de melaza, fabricación de productos químicos, cemento) han sido consideradas factibles de ser traspasadas al sector privado.

c) Otros elementos

i) Genuinidad de las empresas públicas. Las empresas que integran el sector de empresas públicas no pueden considerarse con un criterio totalmente uniforme en cuanto a su diferenciación con las del sector privado. Las empresas públicas más tradicionales, cuya finalidad es la de prestar servicios o producir bienes de importancia básica para el conjunto de la economía nacional y que operan en condiciones monopólicas, se diferencian claramente de las privadas. Como se vio, actúan en un marco jurídico específico (el de ente autónomo o servicio descentralizado), distinto del de la actividad privada. De otra parte, por sus finalidades y por la larga tradición que alguna de esas empresas posee, son muy pocos los sectores de la opinión nacional que discuten el carácter estatal de las mismas. Se les critica su falta de eficiencia, su burocratización, la falta de ejecutividad, la poca flexibilidad para adaptarse a los requerimientos económicos globales y su elevado grado de politización, pero es difícil percibir una tendencia importante de la opinión pública que propugne la privatización de la producción de energía eléctrica, o de las aguas corrientes, o de las actividades del Banco de la República e inclusive del Banco de Seguros.

En ciertas empresas estatales que realizan actividades múltiples, constituyendo una especie de conglomerado, como es el caso de la ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland), no ha habido acciones destinadas a privatizar la refinación de petróleo y la producción de alcoholes, aun cuando, siguiendo los actuales lineamientos de política económica de las autoridades, se han iniciado las gestiones tendientes a la privatización de la industria química, la de fabricación de cemento y la refinería de azúcar de caña de Espinillar.

/La diferenciación

La diferenciación de la empresa pública de la privada, de acuerdo con lo expresado precedentemente, podría implicar un cierto grado de "genuinidad", si por ello se entiende la aceptación casi general de que determinado ámbito de actividades económicas - abstracción hecha de posiciones doctrinarias, ya sea por razones de tradición, de estrategia económica o de la importancia básica de esas actividades - va a seguir estando en la esfera estatal.

No ocurre lo mismo en algunas de las actividades que constituyen el sector que se ha denominado de estatización forzosa. Allí, la tendencia es ir devolviendo las empresas a la actividad privada, en la medida que las circunstancias lo permitan, actuando el Estado transitoriamente como administrador con la mayor eficacia posible, para mantener y defender fuentes de trabajo consideradas de importancia para el país. Tal es el caso de las empresas bancarias, frigoríficas y laneras, que han sido intervenidas.

Es difícil determinar si existe una mentalidad propia en el manejo de las empresas estatales. Puede así señalarse que en ciertas empresas públicas con una larga trayectoria en la vida nacional (Banco de la República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros, UTE, ANCAP), se ha tendido a crear un espíritu de cuerpo y una lealtad especial hacia cada empresa e incluso con frecuencia ha estado presente el orgullo de pertenecer a ella y la conciencia del desempeño de una misión determinada. Esa situación ha tendido a deteriorarse por la politización y excesiva burocratización de las empresas y por la pérdida de prestigio de las mismas ante la opinión pública, derivada de la imagen de que constituyen organismos ineficientes, que no cumplen en forma adecuada los objetivos para los cuales han sido creados. No obstante, sería erróneo imputar ese deterioro exclusivamente a la gestión de las empresas estatales; más bien, cabe pensar que es el resultado de una situación general derivada de la actuación del Estado en las últimas décadas y de un cierto escepticismo sobre su capacidad para intervenir en forma eficiente en la economía del país. Tampoco es ajena a esta situación la etapa de estancamiento económico general que ha vivido el país desde la segunda mitad de la década de los cincuenta.

/ii) <u>Ubicación</u>

ii) Ubicación de las empresas públicas en el aparato del Estado. No existe un marco institucional orientado a lograr una acción unificada del sector de empresas públicas. Así, las empresas estatales no están agrupadas de acuerdo a diversos criterios y no hay dependencia o conexión con algún organismo especializado de alto nivel. Ello ha tenido como consecuencia el desarrollo de cada empresa en forma aislada de las demás que integran el sector. La comunicación de cada empresa con el Poder Ejecutivo se hace a través de los canales legales correspondientes, los Ministerios afines, lo que no ha contribuido a la creación de factores aglutinantes tendientes a definir un sector de empresas públicas de características propias.

El contexto jurídico de funcionamiento de las empresas estatales está definido por las distintas leyes que las crearon; no existe una ley tipo, pero todas las disposiciones que aprueba el legislador deben encuadrarse en los artículos constitucionales que ya han sido mencionados. En cuanto a las empresas anteriormente privadas, adquiridas o intervenidas por el Estado, se rigen en cada caso por las disposiciones de la ley o el decreto respectivo.

Además de la acción que realiza el Poder Ejecutivo y, cuando corresponde, el Poder Legislativo y el Tribunal de Cuentas, el organismo técnico que posee una visión de conjunto del sector de empresas públicas es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A ella le corresponde analizar los presupuestos de operación y de inversión, de acuerdo con los objetivos y metas establecidas por el Gobierno. Más adelante se analizarán las formas que asume esa intervención y sus limitaciones, pero desde ya puede señalarse que, especialmente después de la aprobación de la Constitución de 1967 y de acuerdo con las pautas de política económica del gobierno actual, ha habido una acentuación de los contralores del Poder Ejecutivo. Ellos recaen tanto sobre las operaciones corrientes como sobre las de inversión. En el primer caso, el control se efectúa sobre la evolución de los salarios, tarifas y precios. En el segundo, se trata de encuadrar la acción de cada unidad productiva dentro de las metas generales del sector público.

/Aun cuando

Aun cuando el objetivo del contralor presupuestal sea aplicar normas uniformes a todas las empresas del sector público, puede ocurrir que los entes de dimensión más importante, o de larga tradición, o los que tienen un mayor poder de negociación derivado de factores inherentes a su propia actividad, obtengan una consideración diferente a los entes deficitarios que necesitan fuertes subsidios del gobierno central, o de aquellos cuya actividad no es considerada de primera prioridad.

Además del contralor presupuestal, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de ejercer el contralor de gestión, que puede abarcar desde la observación de los actos hasta la sustitución de las autoridades mediante la intervención. Pero ese contralor es de muy difícil ejecución, porque los Ministerios no siempre tienen los medios necesarios para realizarlo y el flujo de informaciones que viene de las empresas generalmente no resulta adecuado para ello.

iii) Los directivos y el personal de las empresas públicas. La designación de los directorios o del Director General de las empresas públicas corresponde al Poder Ejecutivo que, de acuerdo con la Constitución de 1967, requiere el asentimiento del Senado para ello, ya sea por mayoría especial o mayoría simple, según cual sea la etapa de las propuestas. Ello implicaba, a menudo, el consentimiento de distintos grupos políticos para los nombramientos y la consiguiente politización de la dirección de las empresas, lo que no siempre permitía cumplir con las condiciones de capacidad profesional que la Constitución establece como requisito básico para el desempeño de los cargos directivos. En la actualidad, circunstancias políticas particulares han llevado a la intervención de las empresas, por lo que los directorios están integrados por miembros designados directamente por el gobierno, que en varios casos provienen de su propio personal.

/Los funcionarios

Los funcionarios superiores de las empresas han tenido, por lo general, una larga trayectoria en ellas y han ascendido mediante sistemas de calificaciones periódicas, en los que influyen criterios de capacidad y antigüedad. Muchas veces se llega a los cargos de máxima jerarquía como culminación de una prolongada carrera y, en algunas oportunidades, como una etapa previa a la jubilación.

En el país no existe cierta tradición en materia de formación de empresarios públicos y no se aplican métodos especiales de selección para los cargos ejecutivos de alto nivel. Solamente en los últimos años han surgido corrientes renovadoras tendientes a extender los métodos modernos de administración y de formación de personal. Para ello se ha recurrido a la colaboración de la Oficina Nacional del Servicio Civil, al asesoramiento de empresas consultoras y al envío de becarios al exterior. Asimismo, es ahora posible el ingreso de personal especializado bajo contratos específicos, que asignan funcionarios a tareas concretas y que permiten una mayor flexibilidad en las escalas de remuneraciones y en la utilización de recursos humanos.

Por otro lado, las empresas del sector público han tratado de evitar la pérdida de sus recursos humanos a través de medidas indirectas tendientes a incrementar los ingresos de su personal. Así, por ejemplo, los bancos estatales han elevado la jornada de trabajo, llevándola a 40 horas semanales, lo que les ha permitido mejorar las remuneraciones que pagan sin salirse de los límites de la política salarial del gobierno. Las empresas también han recurrido a estímulos indirectos, como becas y viajes de estudio al exterior tendientes a mejorar el nivel de capacitación de su personal. De toda forma y sobre todo en los casos de los funcionarios directivos, técnicos y especializados, tienden a ser menores que en el sector privado las remuneraciones pagadas por las empresas públicas; ello incide sobre el período de permanencia en las empresas gubernamentales de ese tipo de funcionarios.

2. El sector de empresas públicas y sus vinculaciones con la economía del país

Interesa examinar ahora las características y modalidades que asume la participación de las empresas públicas en la economía uruguaya, tanto en lo que se refiere a algunos aspectos cualitativos de su acción, como en lo que se relaciona con diferentes elementos cuantitativos de ella.

a) Areas de actividad y régimen de competencia

En primer lugar, en lo que se refiere a la creación de empresas públicas, ya se vio que ella no ha respondido a una política general o a objetivos predeterminados en un plan económico global. En efecto, en la primera etapa expansiva del sector de empresas gubernamentales, el Estado tendió a dejar en sus manos aquellas actividades estratégicas que por su importancia y características eran básicas para el desarrollo del país. Se buscaba evitar, asimismo, que las decisiones en este campo fueran adoptadas por empresas extranjeras que eran o podían ser dominantes en el ejercicio de esas actividades. En etapas posteriores, las tendencias se fueron modificando de acuerdo con las orientaciones políticas predominantes y la situación económica nacional.

Por su parte, desde el punto de vista constitucional, se establecieron los requisitos legales para la creación de empresas pero, como ya se ha señalado, no se identificaron las actividades específicas que ellas deben realizar. Asimismo, no existen disposiciones legales que regulen la competencia en las actividades similares realizadas por la empresa estatal y la privada.

Los campos de acción de las empresas públicas fueron definidos en las leyes de creación respectivas, según lo detallado en el anexo 1. De acuerdo con lo señalado en ellas, las actividades de las empresas estatales se desarrollan en condiciones de monopolio con las siguientes excepciones:

/i) la

i) la producción de bebidas alcohólicas (salvo las de cañas y la grapas) se realiza en régimen de competencia con la actividad privada. No sucede lo mismo con la destilación de los alcoholes, que es monopolio de ANCAP;

ii) el cemento es producido por ANCAP en competencia con la actividad privada. No obstante, en las obras públicas se debe dar preferencia a la utilización de cemento fabricado en el área estatal;

iii) los productos químicos elaborados por ANCAP también pueden fabricarlos las empresas privadas;

iv) la pesca de lobos marinos y la curtiembre de sus pieles es monopolio del ente estatal (SOYP), así como la pesca en lagunas fiscales. En cambio, la pesca fluvial y oceánica se realiza en régimen de competencia;

v) el Banco de Seguros del Estado actúa en competencia con las empresas de seguros privadas existentes a la fecha de su creación (1911), en algunos tipos de seguros. Desde esa fecha, no se ha autorizado la instalación de nuevas compañías privadas;

vi) en la industria frigorífica no existe un monopolio estatal. La actividad de esa industria está regulada en sus distintos aspectos (adquisición de ganado, abasto interno, industrialización y exportación) por un organismo oficial, el Instituto Nacional de Carnes (INAC). La política del gobierno está orientada a que los agentes productivos de esa industria sean empresas privadas. Existe inclusive la determinación de devolver las empresas intervenidas, en cuanto ello sea factible;

vii) en la industria textil, el Estado es propietario de una empresa que era privada y que fue expropiada luego de haber sido intervenida; ella actúa en competencia con el sector privado;

viii) por último, en lo que se refiere a recursos naturales y/o actividades reservadas al Estado, no existen definiciones constitucionales que delimiten campos de acción entre el Estado y la empresa privada. Los artículos 50 y 51 de la Constitución se refieren a las actividades "trustificadas" que estarán bajo el Contralor del

/Estado y

Estado y a las concesiones de servicios públicos que están condicionadas a la homologación de sus tarifas por el Estado o los municipios. No obstante, cabe señalar lo establecido por la ley de creación de la ANCAP y el Código de Minería. Al respecto, los yacimientos minerales se dividieron en dos grupos: a) yacimientos de 1a. categoría (hidrocarburos, petróleo crudo y similares), que son propiedad del Estado y solamente él puede autorizar exploraciones. En cambio, la explotación de esos minerales debe ser realizada por ANCAP; b) yacimientos de 2a. y 3a. categoría, que pueden ser explotados por empresas privadas mediante el régimen de concesiones, de acuerdo a las disposiciones del Código de Minería.

Como información complementaria, vale la pena agregar que las empresas estatales cuando asumen la forma jurídica de ente o servicio descentralizado, no están afectadas a tributación a la renta y al patrimonio. Ello significa que en ese sentido gozan de un tratamiento preferencial. el que tiene particular trascendencia en aquellos casos en que las empresas públicas actúan en determinadas actividades en competencia con el sector privado.

b) Participación de las empresas públicas en la economía del país

La influencia cuantitativa del sector de empresas públicas en la economía uruguaya, puede examinarse a través de la evolución mostrada por algunos indicadores que vinculan varios rasgos de la actividad de las empresas con ciertas variables significativas, de carácter global y sectorial. Cabe anotar que la trayectoria de esos indicadores se analiza en tres "momentos" determinados; ellos corresponden a lo ocurrido en los años 1964, 1968 y 1972.3/ Como es natural, el examen que se efectúa para esos tres períodos está influido por las condiciones de estancamiento y de inflación que han estado presentes en la economía del país, a partir de la segunda mitad del decenio de 1950.

3/ Las series respectivas figuran en los cuadros 1 al 18.

/i) Valor

i) Valor agregado global del SEP. En los cuadros 1 y 2 se puede observar la evolución que ha tenido el valor agregado global generado por el sector de empresas públicas, así como su participación en el producto bruto interno. Se verifica, por un lado, que el valor agregado medido a precios constantes se mantuvo prácticamente estable entre 1964 y 1972, ya sea considerando las actividades financieras o prescindiendo de su aporte. Por otro, la participación en el PIB del valor agregado generado por el SEP, excluidas las actividades financieras, pasó de 7.8% en 1964 a 5.7% en 1968 y a 7.4% en 1972. No obstante, interesa señalar que el coeficiente de 1972 está influenciado por la inclusión de las empresas frigoríficas intervenidas por el Estado, sin las cuales la participación del sector en el producto bruto interno habría sido 6.7%,

Es decir, entre 1964 y 1972 tendió a bajar la participación de las empresas públicas en la generación del producto interno bruto, a pesar de que durante ese mismo lapso el crecimiento global del país sólo alcanzó a alrededor de 8% y el ingreso por persona permaneció estancado.

ii) Valor agregado por sectores. Al considerar las empresas públicas agrupadas por clase de actividad económica, se aprecia que entre 1964 y 1972, solamente en Electricidad, gas y servicios sanitarios, en Industria manufacturera y en Comunicaciones hubo incrementos de los aportes absolutos al producto interno. En el primer caso - y también en el tercero - influyó la política de fijación de tarifas públicas más realistas seguida a partir de 1971, en tanto que en el segundo el aumento se originó en la intervención de la industria frigorífica. A su vez, la caída más significativa ocurrió en Transportes y almacenaje; ella se explica por una disminución de la actividad ferroviaria y tarifas reales decrecientes, coincidiendo esa evolución con un desplazamiento del transporte ferroviario hacia el caminero. (Véase más adelante el cuadro 3.)

/Como resultado

Como resultado de esas tendencias, las tres actividades que incrementaron su aporte al PIB elevaron su representación en el valor agregado global de las empresas públicas, excluidas las de carácter financiero, de 58% en 1964 a cerca de 77% en 1972. Correspondientemente, hubo una pérdida similar de la participación relativa de Transporte y almacenaje. (Véanse más adelante los cuadros 4 y 5.)

Por otra parte, en lo que se refiere a la representación de las empresas públicas en las diferentes clases de actividad, en 1972 se observó que los coeficientes de mayor importancia tuvieron lugar en Electricidad, gas y servicios sanitarios (100%); Comunicaciones (76%) y Transporte y almacenaje (24%). (Véase más adelante el cuadro 6.)

iii) El ahorro de las empresas públicas. Los cuadros 7 y 8 muestran la evolución del ahorro de las empresas públicas diferenciado por rama de actividad económica. En moneda constante, el ahorro generado en 1968 por todo el SEP fue superior en alrededor de 10% al de 1972 y casi triplicó el nivel registrado en 1964. Complementariamente, la comparación del ahorro de las empresas públicas con el producto interno bruto correspondiente (excluyendo en ambos casos la actividad de los bancos), determinó coeficientes de 9%, 29% y 13% para 1964, 1968 y 1972, respectivamente.

Las empresas públicas de algunas ramas generaron excedentes en los tres años considerados; ello ocurrió en Comunicaciones y en Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios. Otro grupo, el de la Industria manufacturera, pasó à tener déficit en 1972 debido a la situación de las empresas frigoríficas intervenidas. Por último, en Transporte y almacenaje, hubo desahorro en todo el período a consecuencia de los déficit registrados en la empresa ferroviaria.

iv) La inversión del SEP y su financiamiento. Al examinar la acción desarrollada por el sector de empresas públicas en cuanto a formación interna bruta de capital, se aprecia que la inversión en moneda constante del sector disminuyó entre 1964 y 1968, para aumentar luego de manera sustancial en 1972. De esa forma, la relación existente entre la inversión del SEP y la total de la economía pasó de 9.7%

/en 1964

en 1964 a 7.0% en 1968 y a 18.5% en 1972. Ello significó, analizado desde otro punto de vista, que el coeficiente de inversión de las empresas gubernamentales en relación al producto interno total, se movió de 1.3% en 1964 a 0.9% en 1968 y a 2.8% en 1972. (Véanse más adelante los cuadros 9 y 10.)

El repunte de la inversión del SEP en 1972, fue más intenso de lo que había sido el del valor agregado del propio sector. Así, el coeficiente implícito de inversión del SEP alcanzó a 13.7% en 1964, a 12.8% en 1968 y a 31.7% en 1972. Ese último valor es relativamente elevado y se logró no obstante que entre 1968 y 1972 decreció el ahorro absloluto de las empresas gubernamentales, como se vio anteriormente. Mientras en 1968 el ahorro fue significativamente superior a la inversión, en 1972, por el contrario, la formación de capital superó al ahorro en 22%. Esa diferencia fue financiada a través de la utilización de préstamos internos y/o externos.

El crecimiento del componente construcción de la inversión del SEP fue el que dio origen al incremento comentado para 1972, ya que el monto dedicado a maquinaria y equipos fue reducido, e incluso, inferior al de 1968 y 1964. De esa forma, en 1972 las representaciones de la formación de capital del SEP en la interna total ascendieron a más de 25% en el rubro construcción y a menos de 5% en maquinaria y equipos. (Véase más adelante el cuadro 11.)

v) <u>Remuneraciones de las empresas públicas y sus relaciones con otras variables</u>. En primer lugar, se observa que en los años 1964, 1968 y 1972 el total de remuneraciones pagado por el sector de empresas públicas, excluidas las instituciones financieras, mantuvo una participación prácticamente estable, de 8%, en el producto interno. (Véase más adelante el cuadro 12.) Esa proporción es similar, salvo en 1968, a la comentada anteriormente para el valor agregado.

No obstante, la participación de las remuneraciones pagadas por las empresas públicas en las remuneraciones totales del país fue fluctuante, al anotar coeficientes de 15.4% en 1964; 11.7% en 1968, y 14.2% en 1972. El examen pormenorizado por sectores económicos deja ver que los sueldos y salarios del SEP han constituido una proporción

/creciente de

creciente de los pagados en cada actividad, en los casos de Comunicaciones y de Electricidad, gas y servicios sanitarios. Para otros sectores, los coeficientes respectivos han sido de poca significación o nulos. (Véanse más adelante los cuadros 13 y 14.)

Por su parte, en el cuadro 15 se han relacionado, por clases de actividad económica, las remuneraciones y los valores agregados correspondientes, tanto para las empresas públicas como para el resto de la economía. En todos los sectores, salvo en el de Comunicaciones, se aprecia que la participación del factor remuneraciones en el valor agregado fue mayor en las empresas públicas que en el resto de la economía. Ese comportamiento responde, por un lado, a la metodología generalmente seguida para calcular las cuentas nacionales, y, por otro, a diferencias efectivas en la productividad del factor trabajo en las dos áreas identificadas.

Al calcular la productividad aparente de la mano de obra ocupada en el SEP, los valores que se obtienen son diferentes si en el valor agregado generado se excluyen o se incluyen los resultados de la explotación de las empresas públicas.

En el cuadro 16, al no considerar los resultados de explotación, se observa que entre 1968 y 1972 el valor agregado por persona ocupada en el SEP aumentó, en moneda constante de 1961, de 17.4 a 21.1 pesos. En 1968 trabajaban en el SEP cerca de 63 000 personas, en tanto que en 1972, la cifra comparable alcanzó a alrededor de 64 400 empleados y obreros. (Véase más adelante el cuadro 16.) Esa mejora en la productividad aparente, de aproximadamente 20%, se explica fundamentalmente por la incorporación al SEP de la industria frigorífica, lo que llevó a elevar bastante el coeficiente entre valor agregado y ocupación en el sector industrial. Paralelamente, la productividad aparente promedio de toda la economía creció, en valores reales, de 16.9 pesos en 1968 a 17.5 pesos en 1972.

Cuando en las estimaciones se incluyen los resultados de la explotación, la productividad media del SEP aparece creciendo más lentamente (de 22 a 23.4 pesos en 1961, entre 1968 y 1972). Ello se

/debe a

debe a que en 1972 las pérdidas de los frigoríficos hicieron disminuir el valor agregado generado en la rama industrial de las empresas públicas. (Véase más adelante el cuadro 17.)

vi) Las empresas públicas y el comercio exterior. En lo que se refiere a las exportaciones de las empresas públicas, solamente en 1972 se lograron coeficientes de cierta significación - superiores al 10% en relación a las exportaciones de bienes totales - a raíz de la incorporación al SEP de la industria frigorífica. (Véase más adelante el cuadro 18.)

En cambio, las importaciones del SEP ya antes de 1970 tenían una participación cercana al 20% en los totales del país. Esos valores subieron vigorosamente a partir de 1972 y sobre todo en 1974, a consecuencia del rápido crecimiento experimentado por las importaciones de petróleo realizadas por ANCAP. En esa tendencia influyó fundamentalmente la elevación mostrada por los precios internacionales del petróleo.

3. Integración interna del sector de empresas públicas

Tiene interés examinar ahora algunos elementos principales de la organización interna del sector de empresas públicas. Ello sobre todo con el objeto de evaluar el grado de cohesión del conglomerado y de conocer las modalidades organizativas adoptadas sobre esta materia en el país.

a) Aspectos generales

Si bien, como fue expresado anteriormente, el sector de empresas públicas en el Uruguay tiene una importante significación en la estructura económica del país, no es menos cierto afirmar que su desarrollo, así como su gestión reflejada en la oferta global de bienes y servicios que produce y en los resultados económicos obtenidos, no muestran una coordinación interna definida entre las empresas que lo integran. Así, la estructura del sector no es un conjunto armado, donde cada empresa pública desempeña determinado rol y cuyas actividades se encuentran vinculadas respondiendo a orientaciones de carácter general.

/Esta primera

Esta primera apreciación puede ratificarse si se tienen en cuenta algunos puntos referentes al funcionamiento del SEP.

i) No existe una agencia gubernamental (corporación estatal de empresas públicas, ministerio de las participaciones estatales, etc.) que nuclee a las empresas del sector. Con la excepción de las empresas vinculadas a la industria frigorífica, no existen agrupaciones a nivel de rama industrial o de servicios. La industria frigorífica, en este aspecto, es atípica, en cuanto el Instituto Nacional de Carnes (INAC) actúa como instrumentador de la política nacional en dicho sector, reuniendo a todas las empresas públicas o privadas que intervienen en la industria de la carne. Pero aún dentro de este sector, la política de cada empresa estatal es totalmente independiente, careciéndose de una conducta coordinada entre ellas.

ii) Tampoco existe un centro común de relación con el Poder Ejecutivo y más específicamente con las autoridades encargadas de la conducción económica del país. Las empresas públicas se comunican con el Poder Ejecutivo de acuerdo a dos modalidades.

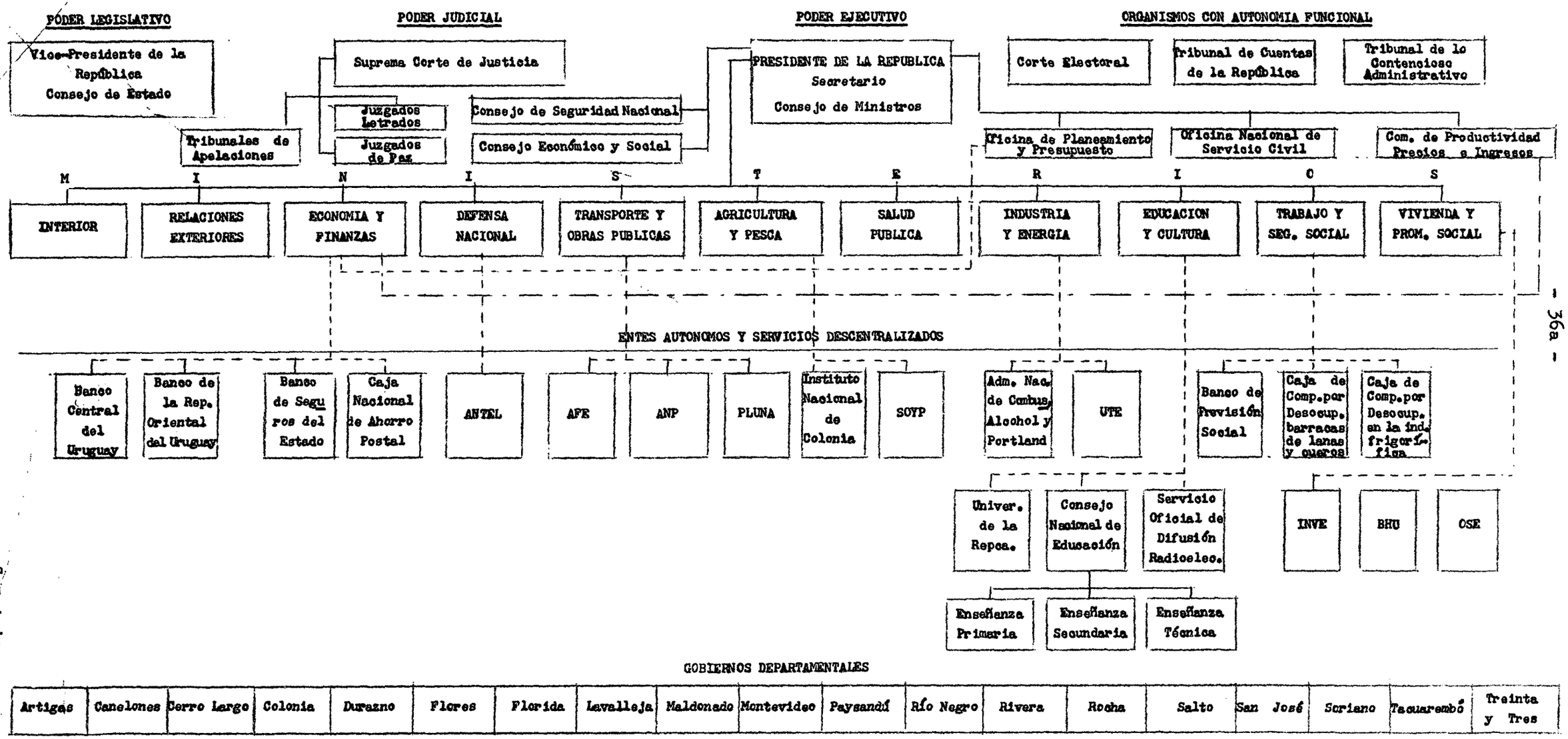
Por una parte, los entes autónomos y servicios descentralizados se relacionan con la administración central a través de diferentes Ministerios. Si se analiza el organigrama sobre la organización institucional del país (véase el gráfico I), puede apreciarse cómo las empresas públicas tienen distintos canales de comunicación:

- Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado y Caja Nacional de Ahorro Postal, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas;
- Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional;
- Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE), Administración Nacional de Puertos (ANP) y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aéreas (PLUNA), por intermedio del Ministerio de Transportes y Obras Públicas;

/Gráfico I

Gráfico I

ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



- Servicio Oceanográfico y Pesca (SOYP), a través del Ministerio de Agricultura y Pesca;

- Administración Nacional de Combustibles, Alchohol y Portland (ANCAP) y Usinas y Teléfonos del Estado (UTE), a través del Ministerio de Industria y Energía;

- Banco Hipotecario del Uruguay y Obras Sanitarias del Estado (OSE), por intermedio del Ministerio de Vivienda y Promoción Social.

Por otra parte, el resto de las empresas públicas, sean intervenidas o nacionalizadas, se comunican con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Energía.

Esta dispersa red de comunicaciones con el Poder Ejecutivo, a la vez que impide un flujo continuo y ágil de información, se ha mostrado como un mecanismo poco apropiado para lograr homogeneidad y coherencia en la gestión de las empresas del sector.

iii) La experiencia analizada deja ver, de acuerdo a las entrevistas realizadas, que las relaciones en forma horizontal entre las empresas no constituyen una modalidad habitual, sino que muchas veces las comunicaciones o relaciones entre las mismas se gestionan por las vías jerárquicas tradicionales (de la empresa al Ministerio respectivo, de éste al otro Ministerio y de allí a la empresa destinataria). Como es natural, esa forma de trámite administrativo no constituye el instrumento más adecuado para las comunicaciones entre unidades de carácter industrial o comercial.

iv) Por último, no obstante que existe una clara concepción por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de que las empresas públicas tienen que armonizar su gestión dentro del marco del proceso de la planificación, los intentos que se han llevado a la práctica para lograr esa coordinación han sido, en general, poco fructíferos. Más adelante se volverá sobre este asunto.

b) Elementos parciales de integración interna

Interesa analizar también, si en el SEP se dan otras modalidades de integración interna que, a pesar de no responder a una política de naturaleza global, pueden constituir elementos parciales de base para una futura actuación coordinada de las empresas públicas.

/En primer

En primer lugar, se puede anotar que las empresas del sector no se agrupan o actúan conjuntamente en la ejecución de determinadas acciones, las que de ser realizadas en forma común permitirían obtener varias ventajas económicas y financieras. Algunos casos concretos permiten ratificar lo señalado.

- La negociación de créditos en el exterior y la contratación de ellos (a pesar de que debe obtenerse la previa autorización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) se gestiona en forma individual por cada empresa, lo que no permite aprovechar la experiencia y la capacidad negociadora de algún organismo central encargado de esa tarea.

- No existe un servicio centralizado de compras y suministros, aunque es significativa la demanda de bienes de capital del SEP así como de materias primas y bienes intermedios, sobre todo en el caso de los importados. O sea, esa circunstancia no se aprovecha para obtener mejores precios y plazos de pago por compras de gran volumen, para disminuir ciertos "stock" de insumos, repuestos, etc., en cada empresa, al existir una proveeduría común a todas ellas, y para que las adquisiciones sean realizadas por un organismo especializado, con un mejor conocimiento de los requerimientos correspondientes y del mercado proveedor.

- Tampoco existen servicios u organismos comunes a las empresas en determinadas áreas, como podrían ser centros de computación, de investigaciones (tecnológicas, económicas, etc.) o de capacitación profesional.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la administración financiera de las empresas, se observa que ellas la realizan de manera absolutamente independiente, sin que existan algunas formas de coordinación que podrían ser útiles. Así, por ejemplo, mientras hay empresas que atraviesan por períodos de déficit transitorios de caja, simultáneamente hay otras que tienen excedentes que no utilizan con eficacia. Por tal motivo, un sistema de las características de la

/denominada Cuenta

denominada Cuenta Unica Fiscal,4/ si se aplicara, permitiría una administración más equilibrada de los fondos públicos.

No obstante lo expuesto, es del caso señalar que el Banco de la República, de acuerdo a disposiciones legales, es la institución en que los organismos públicos deben depositar sus fondos. Esta circunstancia podría constituir la base para un manejo más coordinado de las cuentas del sector de empresas públicas.

Finalmente, en la experiencia del país no opera la modalidad de que los directorios de las empresas públicas son servidos por funcionarios provenientes de una institución pública central, con la finalidad de facilitar la planificación y ejecución de las actividades del sector en forma integrada.

4. Integración del sector de empresas públicas con los procesos de planificación

a) Antecedentes

Hasta junio de 1974, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tenía la responsabilidad fundamental de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, vigilando su puesta en marcha una vez que fuesen aprobados. A tales efectos esa oficina estaba y continúa organizada en dos divisiones: a) planeamiento, encargada de orientar las actividades en lo concerniente al planeamiento global y sectorial, y b) presupuesto, encargada de ejercer una asesoría presupuestaria.

No obstante, a mediados de 1974 se creó el Consejo Económico y Social, organismo colegiado presidido por el Presidente de la República e integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministro de Defensa Nacional y los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas, como miembros permanentes. Su función específica es asesorar al Poder Ejecutivo en asuntos de política económica y social. Simultáneamente, se realizó una reorganización ministerial que constituyó

4/ Véase al respecto, CEPAL, op. cit., "Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", Boletín Económico de América Latina, volumen XVI, Nº 1, primer semestre de 1971, págs. 1-70.

/al Ministerio

al Ministerio de Economía y Finanzas en el rector de la política económica del país y, además, le otorgó un rol preponderante en las tareas de planificación. Los cometidos básicos de ese Ministerio son: i) la coordinación superior de la política nacional en materia económica, financiera y de comercio; ii) la coordinación y el contralor de la planificación económica y de su ejecución; iii) el manejo de la hacienda pública y lo que se relacione con ella en materias atribuidas a otros Ministerios, y iv) la dirección de los sistemas monetario, cambiario y financiero de la nación.

El régimen institucional expuesto, como puede apreciarse, determinó que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no sea, en la actualidad, el único ni el principal órgano vinculado al proceso de planificación. Aun cuando la Oficina sigue siendo la responsable de la confección de los planes y programas de desarrollo, está sujeta a una relación jerárquica bien definida con el Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a la fijación de las pautas principales que deben guiar la estructuración del Plan.

Por otra parte, las medidas de carácter económico de mayor incidencia sobre los objetivos fijados de política económica y social son propuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas y luego de ser consideradas por el Consejo Económico y Social, son aprobadas por el Presidente de la República o se elevan al Consejo de Estado, cuando ello es necesario.

Sin embargo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto conserva el cometido de efectuar el control y la evaluación de los programas nacionales de gastos e inversiones. Asimismo, en cuanto a la gestión de las empresas comerciales e industriales del Estado, sigue siendo la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el organismo ante el cual se someten los proyectos de presupuesto antes de su aprobación por el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, en la práctica la Oficina continúa constituyendo el nexo principal entre la operación del SEP y el sistema de planificación.

/b) Las

b) Las empresas públicas y la formulación de los planes de desarrollo

En primer lugar, si se tiene en vista la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1973-1977, se observa que en él se proyectaron las siguientes tasas acumulativas anuales de crecimiento para algunas variables esenciales: consumo, 3%; inversión, 15%; exportaciones, 10%, e importaciones, 15%, metas parciales que determinaron una tasa estimada anual de crecimiento del producto interno bruto de 4%. En dos de esas variables, inversión e importaciones, tuvo un papel particularmente importante la proyección de las actividades del SEP.

En cuanto a la inversión pública, en el Plan se estableció que ella es un instrumento regulador de la actividad económica y movilizador del crecimiento y que constituye, además, un requerimiento indispensable para facilitar la acción del sector privado. Concretamente, se consideró también, que el SEP debe abocarse a la realización de proyectos de inversión que determinen una evolución del sistema productivo capaz de crear mejores condiciones para un crecimiento "inducido" de la inversión privada.

Sobre esa base, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto realizó un inventario de proyectos que abarcó todo el sector público (gobierno central, municipios, empresas públicas de carácter industrial y comercial) y, a continuación, elaboró una lista de proyectos prioritarios para el período 1973-1977, verificándose que la inversión de las empresas públicas alcanzaba a un 78% de la inversión pública proyectada total. Ese coeficiente está por encima de los observadores en 1968 y 1972, que ascendieron a 33% y 65%, respectivamente.

De otra parte, se estimó que la inversión del sector público representaría aproximadamente un tercio de la inversión interna global y paralelamente, que la inversión del SEP participaría con un 25% en la inversión total. Así, la información recogida, que permitió elaborar el llamado "Inventario de intenciones de inversión del sector público" y, más específicamente, su parte destinada a las empresas del sector público, fueron elementos de trascendencia para la determinación del monto de inversión pública e, indirectamente, del esfuerzo de inversión proyectado para toda la economía.

/En lo

En lo que se refiere a la variable importaciones, el Plan consideró que la incidencia del SEP ha sido históricamente del orden del 20 al 23% del total de lo importado y estimó que en el futuro su participación sería del 25%, a raíz de un incremento significativo de las adquisiciones de maquinarias y equipos en el extranjero. Esta estimación ya en 1974 resultó insuficiente, puesto que en virtud del alza de los precios internacionales del petróleo y de su incidencia en las compras de ANCAP, el sector de empresas públicas importó casi el 35% del total de las adquisiciones en el extranjero realizadas por el país.

En segundo lugar, se puede considerar la eventual vinculación existente entre los planes y programas de las empresas públicas y los organismos encargados de la planificación sectorial de las actividades consideradas básicas para el país.

A título de ejemplo, puede señalarse que los programas elaborados por AFE y PLUNA son enviados a la Dirección General de Transporte, oficina técnica dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con la finalidad de ser evaluados. También SOYP presenta sus programas de producción, inversión y gestión financiera a la Junta Nacional de Pesca, que es el organismo rector de la política económica en esta actividad y con la cual la empresa está en estrecho contacto. En el caso de las empresas frigoríficas intervenidas y nacionalizadas, cuando ellas preparan planes o programas de cierta significación, deben someterlos a la consideración del Instituto Nacional de Carnes.

De cualquier forma, interesa anotar que de las entrevistas sostenidas con autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con funcionarios de algunos organismos de planificación sectorial, se desprendió la necesidad de que esta concepción sobre la participación del sector empresas públicas en la formulación de planes y programas debe dar origen a una labor más amplia, continua y coordinada.

/c) Otras

c) Otras vinculaciones existentes entre las empresas públicas y la planificación

Resulta de interés examinar si las relaciones entre el sector de empresas públicas y la planificación tiene lugar en todas las etapas de ella. Como se sabe, la planificación económica y social puede considerarse como un proceso que comprende varias etapas: i) formulación de planes y programas estableciendo líneas de política económica y social; ii) puesta en marcha y ejecución de dichos planes y programas; iii) seguimiento y control de los mismos, y iv) evaluación de los resultados logrados.

En el análisis precedente se reseñaron las vinculaciones del sector empresas públicas con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con diversos organismos sectoriales en la etapa de formulación de planes y programas nacionales de desarrollo, como también en la estructuración de programas de inversión en diversas actividades económicas. Por otra parte, en el capítulo pertinente se examinó la actuación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en lo referente al estudio de los proyectos de presupuesto de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Ello no obstante, existen otras modalidades de vinculación entre las empresas del sector público y los organismos de planificación. Pueden citarse los estudios que realiza la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de los proyectos específicos de inversión de las mismas, tratando de establecer un orden de prioridades entre los proyectos según si pueden llegar a ser competitivos en cuanto a la obtención de financiación, a la probable tasa de rentabilidad generada y al grado de necesidad de la inversión medido a través de la demanda que atenderá.

A pesar de las limitaciones que caracterizan estas relaciones, puede anotarse que en esta primera etapa del proceso de la planificación ellas están bien definidas en el plano jurídico y administrativo, aunque varias circunstancias (particularmente, información insuficiente y flujos de comunicación inadecuados) le restan operatividad al mecanismo.

/Respecto a

Respecto a la puesta en marcha y ejecución de los planes y programas, los mecanismos de planificación se encuentran relativamente desconectados de las empresas del sector público. Así, por ejemplo, la circunstancia de que no existan funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que participen en los directorios de las diferentes empresas y la inexistencia de canales de información rápidos y adecuados, torna impracticable la supervisión, por parte de esa Oficina, de la ejecución de proyectos y de políticas.

El cumplimiento integral de la tercera etapa del proceso de la planificación, que puede llamarse del "control concomitante", es poco frecuente en el país, no obstante lo dispuesto en el decreto 595 del 25 de julio de 1974, en el sentido que los entes públicos, comerciales e industriales están obligados a suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto algunos "indicadores de gestión", los que deben ser índices elocuentes de la actuación productivo-comercial-financiera de esas empresas. Solamente algunas empresas públicas cumplen cabalmente con el decreto y envían a título informativo, entre otros datos, sus ventas mensuales y acumuladas en volúmenes físicos y en valores monetarios, el personal ocupado, las inversiones realizadas dentro de los límites aprobados y el monto y detalle de las adquisiciones más significativas que se han hecho.

Por último, la evaluación de los resultados obtenidos, culminación del proceso de planificación, es realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto mediante el análisis de la ejecución financiero presupuestal del período, de las metas proyectadas en unidades físicas y monetarias y del presupuesto económico-financiero.

Cabe anotar que los aspectos comentados son válidos únicamente para los entes autónomos y servicios descentralizados del sector público, no ocurriendo lo mismo para las empresas intervenidas o nacionalizadas recientemente, para las que la vinculación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es prácticamente inexistente.

/d) Algunos

d) Algunos rasgos adicionales de la acción desarrollada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en conexión con el SEP

No obstante que se han delineado ya las relaciones existentes entre las empresas públicas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tiene interés analizar complementariamente ciertos aspectos referentes a las comunicaciones que tienen lugar entre esas instituciones.

De lo expuesto hasta ahora puede desprenderse que se da un sólo sentido en la corriente informativa: de las empresas públicas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y a los organismos de planificación sectorial. Sin embargo, ello no sucede, a pesar de que ese sentido de la información es el que tiene carácter predominante. Cuando las empresas públicas presentan sus presupuestos y sus proyectos de inversión para el análisis técnico-económico de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se suscitan discusiones e intercambios de ideas entre funcionarios de las empresas y los técnicos de la Oficina. Este es el momento en que es más intensa la vinculación entre las empresas y el órgano planificador y ocurre, con cierta frecuencia, que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto plantea observaciones a la documentación presentada, sugiriendo modificaciones o solicitando ampliaciones de la información proporcionada. Las observaciones pertinentes son comunicadas a las empresas y si ellas no son aceptadas y/o los directorios de las empresas públicas sostienen sus planteamientos originales, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto eleva un informe al Ministerio de Economía y Finanzas y al Consejo Económico y Social, resolviendo este último, en definitiva, sobre la discrepancia que se ha suscitado.

Por otra parte, interesa tener en cuenta que las funciones asignadas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto influyen en la clase de vinculaciones que ella tiene con las empresas públicas. En el caso uruguayo, en que planificación y presupuesto constituyen una sola unidad administrativa, las relaciones "dominantes" son las referidas al proceso de aprobación de presupuestos y de control posterior a su ejecución.

/Así, como

Así, como ya se anticipó, las empresas comerciales e industriales del Estado deben presentar sus proyectos de presupuesto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ello deben contener, de acuerdo al decreto 452 del 25 de julio de 1967, determinada información. Asimismo, el proyecto de presupuesto debe acompañarse de cierta documentación de carácter complementario, como ser sobre: i) metas de producción por servicio o producto final; ii) demanda potencial y real por servicio o producto final; iii) política de tarifas o precios por servicio o producto final; iv) proyectos de inversión, y v) financiamiento de los proyectos de inversión.

Complementariamente, las empresas públicas tienen la obligación de presentar anualmente informaciones referentes al cumplimiento de las metas físicas fijadas y a la ejecución financiero-presupuestal del año anterior.

La misma disposición que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1973-1977, estableció la obligatoriedad de que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto presente al Poder Ejecutivo, en forma anual, una evaluación del grado de cumplimiento del Plan y de los ajustes que considere conveniente introducir.

En lo relacionado con el sector de empresas públicas y sobre la base de la documentación presentada por ellas, debe informar sobre los siguientes aspectos: i) si se han cumplido las metas en unidades físicas; ii) teniendo en cuenta las previsiones para el año siguiente, debe señalar si los recursos financieros proyectados permitirán alcanzar o no los niveles de operatividad previstos; iii) control y evaluación de la ejecución financiero-presupuestal, y iv) si se han cumplido las políticas generales de gastos y sueldos que determina el Poder Ejecutivo.

e) <u>El Banco Central y las empresas públicas</u>

Hasta aquí se ha analizado fundamentalmente la vinculación existente entre las empresas públicas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ello no obstante, la acción del SEP es considerada también con especial cuidado por el Banco Central del Uruguay, en lo que respecta a la elaboración del presupuesto monetario anual y a la

/ejecución de

ejecución de la política monetaria. A tales efectos, los entes públicos industriales y comerciales mantienen informado al Banco sobre los siguientes puntos: i) planes y proyectos de inversión aprobados anualmente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los recursos previstos; ii) presupuestos de caja, estimación de saldos en caja y proyecciones de financiamiento por trimestres, y iii) desembolsos proyectados y servicios de deudas por trimestres de préstamos externos e internos.

En aquellos casos que el Banco Central estima que la gestión financiera de ciertas empresas públicas puede perjudicar la ejecución de un presupuesto monetario previamente aprobado por las autoridades gubernamentales, señala a las propias empresas y al Ministerio de Economía y Finanzas las acciones que corresponde adoptar para corregir los desajustes que se prevén.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Evolución histórica del SEP y características centrales de su gestión

a) Como ha ocurrido en muchos países de la región, el desarrollo del sector de empresas públicas uruguayo no ha respondido en forma relativamente continua a la ejecución de una política predeterminada, que estableciera las funciones del sector en el proceso económico y que delimitara el campo de sus actividades.

Sin embargo, en la primera etapa de la evolución del SEP (1900-1930), su creación y posterior expansión resultó de la conjunción entre la naturaleza de la orientación política y social de los gobiernos de esa época y las condiciones particulares que imperaban en la economía nacional.

En cambio, a partir de la década de 1930 y durante los cuarenta años siguientes, el desenvolvimiento del SEP siguió una línea fluctuante, en la que su ampliación fue discontinua y más bien errática. En verdad, se trató de un crecimiento por agregación y, en numerosas ocasiones, se establecieron nuevas empresas públicas a raíz de la estatización obligada de empresas privadas que enfrentaban dificultades financieras. Esas situaciones se presentaron con mayor frecuencia a medida que se fue acentuando el estancamiento económico del país.

Esa modalidad de desarrollo histórico es uno de los factores principales que explica, en la actualidad, la relativa falta de unidad y coherencia del sector de empresas públicas. Así, coexisten en el sector, empresas de características muy disímiles, en cuanto a tamaño, dinamismo, eficacia, grado de complejidad tecnológica, e incluso, en lo que se refiere a su estructura organizativa fundamental y a su eventual período de permanencia en el área estatal.

b) A pesar de lo anotado en la sección anterior, resulta evidente que la acción desarrollada por el SEP ha permitido cumplir con algunos objetivos principales. En efecto, en materia de dotar al país de una infraestructura básica y de proveer de ciertos bienes y servicios

/de uso

de uso difundido y esenciales para el crecimiento, el SEP ha desempeñado una tarea que las empresas privadas difícilmente habrían tomado a su cargo en forma suficiente y oportuna. Asimismo, en algunos casos, la operación de las empresas gubernamentales ha significado establecer o mantener el poder de decisión nacional en actividades consideradas estratégicas.

En lo que se refiere a la participación cuantitativa del SEP, puede señalarse, para ilustrar el asunto, que alrededor de 1972 el valor agregado generado por todo el sector representó algo más del 7% del total del país. Miemtras tanto, en esa misma fecha, la inversión de las empresas públicas alcanzó a más del 18% de la inversión interna total.

c) En las últimas dos décadas se ha discutido por vastos sectores de la opinión nacional el papel a desempleñar por las empresas públicas. Se ha criticado su creciente burocratización y politización, su progresiva pérdida de eficiencia, su excesiva autonomía y falta de coordinación con el gobierno central. Se ha señalado, además, el carácter feudal de algunas de las empresas públicas más importantes, su falta de flexibilidad y su incapacidad para adaptarse a los requerimientos económicos y sociales del país. Incluso, en algunas oportunidades se ha planteado que el uso de los recursos productivos habría sido más eficaz y de mayor rentabilidad de haber estado ellos en manos de empresas privadas.

Sin embargo, la mayor parte de las críticas no propugna la privatización de las empresas estatales, por lo menos de las empresas consideradas tradicionalmente públicas. En consecuencia, hay cierto consenso de que deberá continuar existiendo el sector de empresas públicas - probablemente mejor delimitado que en el pasado - lo que hace indispensable la búsqueda de procedimientos que hagan compatible la propiedad estatal y la eficacia en la utilización de los recursos productivos.

/Teniendo en

Teniendo en cuanta lo anterior, parecería conveniente intentar una evaluación de la situación del sector, que considere adecuadamente las condiciones objetivas de la sociedad y de la economía del país. Esa evaluación debería tratar, en lo posible, de cuantificar para cada una de las empresas la incidencia que tienen, en la gestión y en la cuenta de explotación, decisiones políticas que han puesto a su cargo costos sociales no discriminados explícitamente y que no corresponden a la naturaleza intrínseca de su actividad.

A vía de ejemplo, podría cuantificarse el costo que implican aquellas decisiones gubernamentales que inciden en forma sustancial en la gestión de las empresas: precios llamados "políticos" para lograr objetivos sociales (en energía, agua y transporte); existencia de un sistema ferroviario que cumple finalidades socioeconómicas o de seguridad nacional, a costos reducidos, sin el equipamiento adecuado y sin una política de coordinación de los distintos medios de transporte; mantenimiento de un volumen de empleo excesivo en ellas, por razones políticas o sociales, e insuficiencia de recursos para un mejor equipamiento, que permita mejorar la productividad y la calidad de los servicios proporcionados.

La cuantificación sugerida permitiría separar la influencia de los costos que podrían llamarse externos, que no son de responsabilidad directa de las empresas, de los costos propios y reales de explotación. Ello facultaría analizar con mayor objetividad la eficacia y la problemática de su gestión propiamente interna, de suerte que sea factible adoptar decisiones coherentes para mejorarla.

2. Problemas generales que se plantean en la acción de las empresas públicas

a) La necesidad de coordinar la gestión de las empresas públicas con las políticas seguidas por el gobierno, constituye uno de los problemas fundamentales a considerar. Pueden examinarse separadamente los aspectos que se presentan a nivel global, a nivel sectorial, y los de carácter institucional y jurídico.

/i) Coordinación

i) Coordinación con la política global. Una buena coordinación con la política global del gobierno requiere de una inserción adecuada del sector de empresas públicas en el mecanismo de planificación.

Ello implica, en primer lugar, que en la preparación y aprobación de los planes de desarrollo (plurianuales y anuales) se fijen determinados objetivos y metas, que para el sector público y, en consecuencia, para el sector de empresas públicas que lo integra, tengan carácter obligatorio. El cumplimiento de esa condición debería constituir la base sobre la cual se elaboren los planes de operaciones corrientes y de inversión de cada una de las unidades integrantes del SEP.

Hasta ahora, los mecanismos de acción del SEP no han funcionado en la forma indicada. En lo que se refiere a las operaciones corrientes, la intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se realiza mediante el asesoramiento que presta al Poder Ejecutivo, cuando tiene lugar el examen de los presupuestos de las empresas públicas. Ese examen se ha centrado especialmente en la política de salarios, en la fijación de precios y tarifas, y en el aspecto ocupacional, a efectos de coordinarlos con las políticas sobre la materia seguidas por el gobierno.

En relación a los presupuestos de inversión, ellos son estudiados en la misma oportunidad que los de operaciones corrientes. Resultan de la ejecución de proyectos generados en los propios entes y son estudiados por la OPYP en función de las prioridades predeterminadas y de varios factores que se especificaron anteriormente.

Generalmente, el proceso de aprobación presupuestal se cumple bajo la presión de factores circunstanciales, con plazos limitados, muchas veces después de iniciado el ejercicio económico y sin que la OPYP cuente con el material de información adecuado, en los plazos y términos fijados previamente. Por otra parte, el informe de la OPYP tiene carácter de asesoramiento. Si bien ese asesoramiento ejerce una influencia evidente en la decisión del Poder Ejecutivo, pesa asimismo el poder de negociación de cada empresa, su carácter

/estratégico para

estratégico para la economía global, la mayor o menor influencia que pueda tener el ente desde el punto de vista institucional o por el prestigio de las personas que ocupan su dirección, y el resultado deficitario o no de su gestión.

Por tal motivo, puede concluirse que, aun cuando legalmente se dispone de los elementos necesarios, en los hechos la OPYP no está en condiciones de cumplir plenamente las funciones de orientación, coordinación y contralor que le corresponden en la formulación y ejecución de los planes del SEP. De ahí la necesidad de introducir cambios en los sistemas operativos existentes en la actualidad.

Esos cambios podrían traducirse, entre otras, en medidas como las siguientes: a) creación en la OPYP de una división especial de coordinación y contralor del SEP, integrada por funcionarios de jerarquía dotados de las facultades requeridas para una acción eficaz; b) establecimiento de un flujo de informaciones hacia la OPYP concomitante con la gestión de las empresas del sector público, a efectos de posibilitar la adopción de decisiones en las oportunidades en que ello sea necesario; c) participación de representantes de la OPYP en los directorios de las empresas estatales como miembros de los directorios u observadores, a fin de posibilitar una compaginación más estrecha entre el organismo de planificación y los entes estatales.

ii) Coordinación con las políticas sectoriales. Aun cuando este aspecto está implícitamente incluido en la coordinación global, cabe tener presente que desde el punto de vista sectorial cada empresa se conecta con el Poder Ejecutivo a través del ministerio del ramo correspondiente. Asimismo, legalmente, cada ministerio debería supervigilar la gestión de los entes de su dependencia. No obstante, en la práctica resulta muy difícil el cumplimiento de esa supervisión. Los ministerios no disponen ni del flujo de informaciones requerido ni del personal especializado para hacerlo. Sus intervenciones se reducen, en muchos casos, a pedidos parciales de informes o a autorizaciones para la realización de determinados actos.

/Por ello,

Por ello, la orientación y coordinación de las políticas sectoriales en vinculación con la acción de las empresas públicas podría quedar en la órbita de acción de la OPYP. Pero, para tales propósitos sería necesario que en cada ministerio funcionaran adecuadamente oficinas sectoriales de planificación conectadas directa y continuamente con la OPYP.

iii) Problemas de carácter institucional y jurídico. Podría señalarse, también, que algunos de los problemas de coordinación que se presentan en las relaciones entre empresas públicas y políticas gubernamentales, se derivan de la naturaleza jurídica de las empresas y/o del marco institucional en que desarrollan su actividad. Así, algunas de las críticas que se han venido haciendo a la actuación del SEP, se han centrado en su exceso de autonomía y en el carácter feudal de las unidades que lo integran.

Ahora bien, sin desconocer la necesidad de realizar ajustes en el marco jurídico-institucional del SEP, para adaptarlo en lo que corresponda a la evolución del conjunto de la economía, conviene puntualizar los riesgos de buscar la corrección de las insuficiencias de coordinación, en una orientación centralizadora que tienda a interferir en la actividad productivo-comercial de las empresas, restándoles la autonomía de gestión, espíritu empresarial y flexibilidad de decisión indispensables para su funcionamiento eficaz. Por ello, deberá encontrarse el equilibrio adecuado entre la función social del SEP, su carácter empresarial, la necesidad de coordinar su actuación con la política general del gobierno y la supervisión que la colectividad debe ejercer sobre su gestión.

Entre las probables modificaciones de orden jurídico orientadas a tal propósito, podría ser conveniente analizar la posibilidad de establecer, además de las corporaciones estatales con forma de entes autónomos y servicios descentralizados, la sociedad anónima de propiedad estatal, que ha funcionado con éxito en otros países. Esa nueva modalidad podría ser útil ensayarla, primeramente, en aquellas empresas que el Estado ha intervenido o expropiado y cuya devolución a la actividad privada no parece factible en el corto plazo.

/b) Por

b) Por otra parte, no existe un centro común que agrupe a las empresas públicas ni que organice sus relaciones con el gobierno central o la OPYP. Tampoco se han creado mecanismos parciales alternativos que permitan el logro de cierto grado de cohesión interna, tales como: la cuenta única financiera, una central de adquisiciones, la negociación común de créditos con el exterior y la contratación de servicios de asesoría técnica compartida. Puede señalarse, por lo tanto, que no hay una estructura armada del sector de empresas públicas ni una coordinación organizada entre las unidades que lo integran.

La situación descrita tendería a corregirse si funcionara en la OPYP la división especial de coordinación sugerida en el apartado precedente. Pero, si la experiencia demostrase la insuficiencia de un mecanismo como el propuesto, podría surgir la conveniencia de encarar algunos cambios organizativos adicionales.

Una posibilidad en tal sentido la podría constituir la creación de una corporación de empresas estatales, que tendría a su cargo la coordinación directa y el contralor de la gestión de las distintas unidades productivas de propiedad pública o intervenidas por el Estado. Esa corporación podría inclusive actuar como unidad ejecutiva estatal en las actividades de promoción y fomento que el gobierno decida iniciar, creando para ello las unidades productoras requeridas en cada caso. Su dependencia lógica sería del Ministerio de Economía y Finanzas, pero su actividad debería estar coordinada con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con los ministerios sectoriales.

3. Otras limitaciones más específicas

a) La aplicación de técnicas modernas de administración, como ser dirección por objetivos, contabilidad gerencial, organización y métodos, investigación operativa, análisis de sistemas, etc., hasta ahora se realiza en pocos organismos, más como esfuerzos aislados de directivos y profesionales que como partes integrantes de un plan general de racionalización.

/Desde hace

Desde hace algunos años, varias empresas estatales están llevando a cabo planes de racionalización y modernización de sus aparatos administrativos. Con ello se persigue superar las ineficiencias operativas y la falta de un flujo permanente de informaciones que complica la gestión de empresas de gran dimensión. Algunas de las más importantes empresas (ANCAP, UTE-ANTEL) han recurrido a consultores especializados a efectos de reestructurar sus organizaciones internas. Sería recomendable generalizar ese procedimiento, utilizando el asesoramiento de los organismos oficiales existentes (Oficina Nacional del Servicio Civil) y, en los casos necesarios, a consultores privados.

De otro lado, sería conveniente no limitar las reestructuraciones internas de las empresas a los aspectos administrativos-contables, sino que también extenderlas a las áreas de producción y comercialización, con la finalidad de lograr un reacondicionamiento de los factores productivos tendiente a que la nueva unidad económico-funcional genere costos menores y/o producciones superiores.

En los casos en que una misma empresa desarrolle actividades sectorialmente diferenciadas (caso típico de ANCAP), se considera conveniente la descentralización de las actividades y responsabilidades, en beneficio de una mayor agilidad y eficacia, sin suprimir la dirección general y los servicios comunes. Tales son los lineamientos aconsejados por la firma consultora que actuó en la reorganización de la ANCAP, lo que llevó a la creación de departamentos encargados de cada actividad, con un grado elevado de autonomía. Los primeros resultados de esa reorganización, de reciente aplicación, parecen ser auspiciosos.

b) En lo referente a la administración de personal, puede señalarse que, salvo excepciones, no ha existido una política coherente y continua en materia de reclutamiento, selección, formación de niveles gerenciales y retribución del personal.

Algunas empresas han utilizado el sistema del concurso para el ingreso de personal; en otras, ha primado el criterio de la designación directa. En la actualidad, se observa una tendencia a

/perfeccionar los

perfeccionar los sistemas de reclutamiento, utilizando el asesoramiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dando preferencia a la contratación de los egresados de la Universidad del Trabajo (sistema de enseñanza industrial) o facilitando el ingreso de estudiantes universitarios.

Los criterios de selección para la promoción en la carrera funcionaria se han basado en la antigüedad calificada, criterio que ha valorado en forma excesiva la importancia de la antigüedad. No obstante, en los últimos años se han desplegado esfuerzos, apoyados por la Oficina Nacional del Servicio Civil, tendientes a organizar la capacitación metódica del personal y la formación de niveles dirigentes.

Desde hace varios años, la política de remuneraciones personales es fijada por el gobierno central, de acuerdo con orientaciones generales que tienden a ser similares para todo el sector público y la actividad privada. Los reajustes salariales se realizan periódicamente, siguiendo en forma más o menos aproximada el índice de costo de vida. Sin embargo, las empresas privadas, aun manteniéndose dentro de las orientaciones del gobierno, disponen de distintos medios para flexibilizar su política salarial en casos necesarios (libertad de fijación de salarios del personal que ingresa, primas por productividad, gratificaciones especiales vinculadas con los resultados económicos). En cambio, el SEP está limitado por sus escalafones, que le restan flexibilidad para el reclutamiento de recursos humanos, en particular de los que cumplen funciones especializadas o de nivel de jefatura o dirección delegada.

Ante ello, las empresas del SEP han buscado superar los obstáculos de la rigidez de los escalafones presupuestales, mediante sistemas de "contratos específicos" o utilizando el procedimiento de la extensión de los horarios de trabajo. Aun cuando con esa política pueden encontrarse soluciones parciales a los problemas planteados, parece conveniente introducir cambios en la política de retribuciones, tendientes a relacionarla con la función específica de cada empresa y, en forma especial, con la evolución que vaya teniendo la productividad del factor trabajo.

/c) El

c) El sistema de contralor de las empresas estatales admite mejoras. En la actualidad, existen diversos controles de carácter acumulativo que no responden a un criterio bien definido en cuanto a qué se debe controlar, de qué manera, y en qué oportunidad. En efecto, el control de legalidad ejercido por el Tribunal de Cuentas y el control parlamentario se superponen, en muchas oportunidades, con el control administrativo que debería ser ejercido por el ministerio correspondiente y eventualmente por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Además, los contralores existentes son demasiado formalistas; se caracterizan muchas veces por su falta de racionalidad y excesiva rigidez. Los sistemas utilizados no tienen presente su repercusión sobre la eficiencia empresarial, encareciendo los costos de producción y los gastos administrativos. A vía de ejemplo, cabe señalar los procedimientos engorrosos utilizados para las adquisiciones o la falta de flexibilidad para la contratación de personal.

Por otra parte, no existe un contralor eficaz de gestión, que examine la toma de decisiones y la eficiencia. No se analiza en general la cantidad y calidad de los servicios prestados y de los productos fabricados por las empresas, o la política de precios seguida. Asimismo, no se realizan estudios de la política de inversiones y de la capacidad de ahorro de las empresas, en función de la aplicación de una política de precios realistas y de métodos de costos y de amortización adecuados.

Algunas de las limitaciones señaladas podrían corregirse a través de modificaciones en los métodos de contralor utilizados en la actualidad. Así, los contralores ejercidos por el Tribunal de Cuentas y por los ministerios deberían ser racionalizados y coordinados para evitar su incidencia negativa en la operatividad de las empresas y la existencia de superposiciones.

En cuanto a otros aspectos, como el de la falta del contralor adecuado de la gestión, requieren cambios institucionales y de los mecanismos operativos. La organización de una división especializada a cargo del SEP en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y/o la creación de una corporación de empresas estatales, sugeridas como posibles soluciones para los problemas de coordinación externa e interna del SEP, pueden también constituir formas institucionales adecuadas para la realización del contralor de gestión.

/Anexo 1

Anexo 1

Clasificación y descripción de las empresas públicas del Uruguay

A. Clasificación

En primer lugar, se indica el sector productivo en que desarrollan sus actividades las distintas empresas públicas, anotando complementariamente el régimen de mercado (competencia o monopolio) en el que realizan su gestión. En segundo lugar, se les ha ubicado según la forma jurídica adoptada por ellas.

1. Según sectores productivos

Considerando la nomenclatura de actividades económicas utilizada en las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central del Uruguay ("Clasificación industrial de ramas de la actividad económica del Uruguay" basada en la "Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas de las Naciones Unidas"), se tiene:

Agricultura

011	Producción agrícola en general - ANCAP (cultivo de la caña de azúcar), en régimen de competencia
012	Viticultura - ANCAP, en régimen de competencia.

Pesca

041	Pesca costera - SOYP, en régimen de competencia
042	Pesca oceánica - SOYP, en régimen de competencia
043	Caza de lobos marinos - SOYP, en régimen de monopolio
044	Pesca fluvial y lacustre - SOYP, en régimen monopólico en lagunas fiscales únicamente.

Industrias manufactureras

142	Canteras de piedra no empleada sin transformación en la construcción - ANCAP (piedra caliza para cemento portland), en régimen de competencia
201	Matanza de ganado, preparación y conservación de carne - Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A., Frigorífico Fray Bentos, Frigorífico Melilla, Frigorífico Nacional, en régimen de competencia

204 Envase y conservación de pescado y otros productos marinos - SOYP, en régimen de competencia

207 Ingenios y refinerías de azúcar - ANCAP (industrialización de la caña con destino a la fabricación de alcoholes), en régimen de monopolio. No produce azúcar apta para consumo

211 Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas - ANCAP (preparación de cañas, grapas y destilación de alcohol etílico), en régimen de monopolio

235 Preparación e hilandería de fibras blandas - CUOPAR (hilandería de lana peinada), en régimen de competencia

291 Curtiembres y talleres de acabado - SOYP (curtiembres de piel de lobos marinos), en régimen de monopolio

311 Fabricación de productos químicos industriales y fertilizantes - ANCAP, en régimen de competencia

321 Refinería de petróleo - ANCAP, en régimen de monopolio

334 Fabricación de cementos y morteros - ANCAP, en régimen de competencia

382 Construcción y reparación de equipo ferroviario - AFE, en régimen de monopolio

384 Reparación de vehículos automotores y de pedal - ANCAP y UTE, en régimen de competencia

386 Montaje, reparación y mantenimiento de aviones - PLUNA, en régimen de competencia.

<u>Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios</u>

511 Luz y energía eléctrica - UTE, en régimen monopólico

512 Producción y distribución del gas - Compañía del Gas S.A., en régimen monopólico

521 Abastecimiento de agua - OSE, en régimen monopólico.

<u>Actividades financieras y comerciales</u>

620 Bancos y otros establecimientos financieros - Banco de la República Oriental del Uruguay, Caja Nacional de Ahorro Postal, Banco Hipotecario, en régimen de competencia y de monopolio según la actividad desempeñada

630 Seguros - Banco de Seguros del Estado, en régimen de monopolio para algunos tipos de seguros

664 Pescaderías - SOYP, en régimen de competencia.

Transportes

711	Transporte ferroviario - AFE, en régimen de monopolio
712	Tranvías y ómnibus - AMDET, en régimen de competencia
714	Transporte de carga por carretera y calle - ANCAP y UTE, en régimen de competencia
715	Transporte por mar - ANP y ANCAP, en régimen de competencia
716	Transporte por agua, exceptuando el transporte por mar - ANP y ANCAP, en régimen de competencia
717	Transporte aéreo - PLUNA, en régimen de monopolio para los vuelos internos y de competencia para vuelos internacionales.

Comunicaciones

734	Teléfonos - ANTEL, en régimen de monopolio.

2. Según su forma jurídica

Todas las empresas públicas son de propiedad estatal, a excepción de la Administración Municipal de Transportes (AMDET) que es de propiedad de la Intendencia de Montevideo (gobierno municipal del departamento del mismo nombre).

a) Entes autónomos. Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP); Administración de las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE); Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL); Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU); Banco Hipotecario del Uruguay; Banco de Seguros del Estado; Caja Nacional de Ahorro Postal y Administración Municipal de Transportes (AMDET).

b) Servicios descentralizados. Administración Nacional de Puertos (ANP); Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE); Primera Línea Uruguaya de Navegación Aérea (PLUNA), y Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP).

c) Empresas recientemente adquiridas por el Estado. Frigorífico Fray Bentos; Compañía del Gas S.A., y Comisión Administradora-Ley Nº 13 469 Industria Textil (CUOPAR).

d) Empresas intervenidas. Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A.; Frigorífico Nacional y Frigorífico Melilla.

B. Algunos aspectos de las diferentes empresas públicas en funcionamiento

A título informativo se proporciona una breve descripción de cada una de las empresas públicas en operaciones (con la excepción de AMDET).

1. Administración de las Usinas Eléctricas y Teléfonos de Estado (UTE) y Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

a) Antecedentes y base jurídica. El comienzo de la actividad eléctrica en el Uruguay se sitúa en el año 1886, en el que se inauguraron los servicios de alumbrado público a cargo de una empresa denominada Sociedad Anónima de Alumbrado a Luz Eléctrica "La Uruguaya". A raíz de la quiebra del Banco Nacional, se dispuso la liquidación de la compañía haciéndose cargo del alumbrado de la ciudad de Montevideo un Consejo de Administración de la luz eléctrica. Esta precaria situación se mantuvo hasta la sanción de la ley de creación de este ente. La ley orgánica de la empresa es del 21 de octubre de 1912 (ley Nº 4273). Por ley del 16 de diciembre de 1915, se estableció el monopolio estatal de los servicios de correos, telégrafos y teléfonos. A pesar de éso, el monopolio de los servicios telefónicos se hizo efectivo recién a partir del 15 de octubre de 1931, fecha en la que una ley autorizó al Estado para expropiar las empresas telefónicas del país que estaban en manos de particulares. Recién el 2 de agosto de 1974, se dictó la ley Nº 14235 que creó a la ANTEL, entregándole a esa empresa la administración de los servicios telefónicos. Mientras UTE es un ente autónomo que se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Energía, ANTEL lo hace por medio del Ministerio de Defensa Nacional.

b) Funciones. En la actualidad las funciones que desempeñan estas empresas son la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica por parte de UTE y el servicio de teléfonos y telégrafos, así como también el servicio de telex y de microondas, por intermedio de ANTEL.

c) Dirección. La ley Nº 4273 establecía que el Directorio estaría compuesto por un Presidente y seis miembros. El decreto-ley del 8 de enero de 1943, fijó al Directorio en cinco miembros y por ley del 6 de marzo de 1974, el Directorio actual (en 1975) está integrado por tres miembros.

2. Administración Nacional de Puertos (ANP)

a) Antecedentes. Antes de la construcción del puerto de Montevideo, las operaciones vinculadas al embarque o desembarque de mercaderías, remolque, etc., eran realizadas por la actividad privada dentro de un régimen de competencia. El 25 de agosto de 1909 se efectuó la inauguración del puerto de Montevideo, creándose una comisión administradora (ley 3428) que desempeñó funciones directivas hasta la sanción de la ley orgánica del 21 de julio de 1916, que dio origen a un ente llamado Administración Nacional del Puerto de Montevideo.

b) Base jurídica. La ley de 1916 que creó la institución fue complementada con el decreto ley Nº 8988 del 25 de abril de 1933, que extendió las atribuciones del mismo a todos los puertos del país, adoptando la empresa su actual denominación: Administración Nacional de Puertos. Se creó como un servicio descentralizado cuya vinculación con el Poder Ejecutivo se realiza por intermedio del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

c) Funciones. En su ley orgánica se determinan las funciones que realiza: i) prestar todos los servicios que demanda el embarque o desembarque directo y la correspondiente remoción y transporte de las mercaderías u objetos desembarcados; ii) construcción o adquisición de obras o elementos necesarios para el funcionamiento terrestre o marítimo de los servicios a su cargo; iii) concesión de permisos a nuevas empresas para realizar servicios portuarios, y iv) salvamentos. Esas actividades se desarrollan conjuntamente con otras, como el cuidado y funcionamiento de vías navegables, faros, boyas, etc.

d) Dirección. La ley Nº 11037 del 15 de enero de 1948 redujo el Directorio a cinco miembros, puesto que la ley de creación establecía que al frente del organismo había un Directorio compuesto de nueve miembros. Esta integración se mantuvo hasta la sanción de la ley Nº 14173, de marzo de 1974, en que se establece que el Directorio estará compuesto por tres miembros.

e) Observaciones. A pesar de que la administración del ente tiene algunas limitaciones, su gestión comercial genera superávit anuales de alguna consideración, producto fundamentalmente de que las operaciones de carga y descarga en el puerto de Montevideo alcanzan niveles significativos y se realizan en forma monopólica. En la actualidad (1975), está en vías de ponerse en práctica una reorganización de los servicios administrativo-contables de la empresa, los que se ejecutarían dentro del contexto de una integral reorganización del servicio.

3. Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP)

a) Antecedentes y base jurídica. Las primeras tareas en cuanto a pesca e investigación oceanográfica realizadas por parte de un organismo estatal, fueron cumplidas por el Instituto y Estación de Pesca, creado en 1911 como una dependencia del Ministerio de Industrias. En 1939, el Instituto pasó a llamarse Servicio Oceanográfico y de Pesca y quedó bajo la jurisdicción de la Inspección General de Marina. La ley Nº 10563, del 21 de septiembre de 1945, creó el Servicio Oceanográfico y de Pesca como un servicio descentralizado que se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Agricultura y de Pesca.

b) Funciones. Entre sus actividades se incluyen: i) la investigación de carácter científico, teniendo el cometido de organizar y realizar estudios relativos a los peces en todo el territorio nacional, y ii) una finalidad comercial e industrial al concedérsele, en régimen de competencia con la actividad privada, la industrialización y comercialización de la pesca y la caza marina. La ley de 1945, le otorgó al monopolio de la pesca de lobos y de la pesca en lagunas fiscales, permitiéndosele el otorgamiento de concesiones para la explotación de las mismas por particulares.

c) Dirección. En sus comienzos, el SOYP estaba dirigido por un Directorio compuesto de cinco miembros, pero a partir de la Constitución de 1967 es administrado por un Director General dotado de amplias facultades de organización, administración y representación de la empresa.

d) Observaciones. Actualmente sus actividades se encuentran orientadas y planificadas por la Junta Nacional de Pesca, que es un organismo de reciente creación y responsable de todo lo referente a la actividad pesquera. Desde hace algunos años se viene ejecutando un plan de recuperación del ente, pese a lo cual no se ha logrado equilibrar las finanzas de la empresa.

4. Banco de la República (BROU)

a) Antecedentes y base jurídica. A raíz de la liquidación del Banco Nacional existía descrédito hacia los bancos privados que gozaban del privilegio de la emisión de moneda legal. Se planteó, entonces, la conveniencia de crear un banco con capitales privados y del Estado, tesis que sustentó la ley del 4 de enero de 1896. En la práctica, el aporte privado nunca se concretó, puesto que la segunda serie de acciones no se hizo efectiva. La ley del 17 de julio de 1911 nacionalizó a ese banco, eliminándose la posibilidad de que se materializaran incorporaciones de capital no estatales. La ley orgánica vigente es la del 2 de enero de 1939 (Nº 9808), que le atribuía potestades de instituto emisor, así como la de operar como banco comercial. De acuerdo a la actual Constitución, que creó en su artículo 196 al Banco Central del Uruguay, y a la ley Nº 13608, las funciones típicas de un banco central pasaron a ser desempeñadas por ese nuevo Banco. El BROU se vincula con el Gobierno a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

b) Funciones. Desempeña en la actualidad toda clase de operaciones bancarias, adoptando para la concesión de ciertos préstamos (con garantía prendaria) modalidades muy particulares. Por otra parte, es el encargado de realizar operaciones comerciales por cuenta del Estado (mercado de frutos, etc.).

c) Dirección. La ley de 1939 estableció que la administración será ejercida por un Directorio, al que se le confirmaron las más amplias facultades, integrado por cinco miembros designados por los procedimientos habituales. La citada ley Nº 14173, de 1974, estableció que el Directorio estaría compuesto por tres miembros solamente.

d) Observaciones. Desde su creación hasta la fecha, puede afirmarse que la institución ha sido de vital importancia en la vida económica del país. El hecho de que haya dejado de tener atribuciones de banco central, no ha menguado sustancialmente su condición de principal entidad bancaria del país.

5. Banco de Seguros del Estado

a) Antecedentes y base jurídica. Hasta 1911, gran cantidad de empresas privadas, en su mayoría subsidiarias de grandes firmas internacionales, operaba en el negocio de seguros. El incipiente desarrollo del país determinaba cada vez más un incremento de estas actividades, lo que significaba un importante drenaje de divisas hacia el exterior. La ley del 27 de diciembre de 1911 creó el Banco de Seguros del Estado, otorgándole el monopolio de ciertos seguros (vida, accidentes de trabajo e incendio) y facultándosele para competir con la actividad privada en las otras modalidades de seguros. Esa misma ley prohibió la instalación de nuevas empresas de seguros, salvo que fueran autorizadas por el Poder Ejecutivo. La ley del 19 de julio de 1926 estableció que el Banco de Seguros del Estado tendrá el monopolio del contrato de seguros cubriendo todos los riesgos. Se relaciona con el Gobierno por medio del Ministerio de Economía y Finanzas.

b) Funciones. Considerando las diversas disposiciones legales y reglamentarias vigentes, puede señalarse que el Banco de Seguros del Estado debe cumplir las siguientes funciones: i) tiene el monopolio de los seguros de vida e incendio, con excepción de aquellos otorgados por empresas privadas que en 1911 ya los concedían y siempre que las empresas estén en operaciones; ii) tiene el monopolio total en los riesgos de accidentes del trabajo, cristales, granizo, vida de animales, agricultura, etc., y iii) actúa en competencia con las empresas privadas en la cobertura de otros riesgos.

c) Dirección. La ley de creación establecía un Directorio compuesto de siete miembros con una capacidad de administración muy amplia. La ley 14173 de 1974 estableció que el Directorio de esta empresa estaría compuesto por tres miembros.

6. Banco Hipotecario del Uruguay

a) Antecedentes. Este banco se creó por ley del 24 de marzo de 1892 como resultado de la liquidación del Banco Nacional. El banco creado tomó a su cargo todo lo referente a la sección hipotecas del banco que se liquidó. Pasó a ser una institución de carácter mixto en cuanto a la constitución de su capital, puesto que los accionistas del Banco Nacional conservaron parte de su capital y el Estado constituyó una parte importante del mismo.

b) Base jurídica. Por ley del 8 de julio de 1912 se establecieron normas para la adquisición por parte del Estado de las acciones cuyos propietarios eran particulares. En pocos meses la compra de acciones se hizo efectiva y por ley del 14 de octubre de 1912 el Banco pasó a ser una institución estatal. La ley orgánica de este instituto es de fecha 22 de enero de 1915, existiendo leyes posteriores que le incorporaron atribuciones - en 1974, se creó el Departamento Financiero de la Habitación con el cometido de facilitar el otorgamiento de préstamos para la construcción de viviendas - y otras que le restaron potestades - en 1948, se transfirió la sección de fomento rural y colonización del Banco al Instituto Nacional de Colonización. Es un ente autónomo que se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Vivienda y Promoción Social.

c) Funciones. La tarea fundamental del Banco Hipotecario es la realización de operaciones hipotecarias. Los créditos se financian mediante la emisión de títulos, de bonos y de obligaciones hipotecarias. El privilegio de la emisión de estos títulos, bonos y obligaciones pertenece al Estado, efectuándose las transacciones por medio del Banco. La ley de 1947, así como la reciente creación del Fondo Nacional de Viviendas, le permite desempeñar una privilegiada actuación en cuanto al otorgamiento de créditos para la adquisición, construcción o reparaciones de viviendas. La ley de 1944 le permite captar ahorro del público y también el otorgamiento de préstamos, aunque ellos no se destinen al sector construcciones.

d) Dirección. La administración estaba a cargo de un Directorio compuesto de cinco miembros hasta que la ya comentada ley de 1974 lo redujo a tres miembros.

e) Observaciones. Ha desempeñado a través de su larga trayectoria un significativo papel en cuanto a la concesión de créditos al sector construcciones siendo en la actualidad, después de la creación del Fondo Nacional de Viviendas, el principal canal crediticio a largo plazo. Su gestión permite generar excedentes financieros que se capitalizan luego de realizar ciertos aportes al gobierno central.

7. Caja Nacional de Ahorro Postal

a) Antecedentes y base jurídica. Una ley dictada en 1919 creó una Caja Nacional de Ahorros como dependencia del Ministerio de Industrias. Puede decirse que se trató de un organismo poco conocido cuya importancia no fue significativa en el mercado del ahorro del país. El decreto-ley del 15 de junio de 1942 constituye la norma orgánica de este organismo. Aunque este decreto-ley la creó como un servicio descentralizado, las disposiciones de la misma, que otorgaron ciertas facultades especiales a este organismo, llevan a que se catalogue a este instituto como un ente autónomo. Se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

b) Funciones. Su finalidad específica es la de fomentar el ahorro personal a través de diversos mecanismos, uno de los cuales, que al principio era el más importante y que ha perdido vigencia, es el ahorro postal.

c) Dirección. La norma orgánica estableció que el Directorio estaría integrado por cinco miembros: el presidente del Banco de Seguros (que sería el Presidente de la Caja), el presidente del Banco Hipotecario del Uruguay, el presidente del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria, el Director de Correos y un representante del Banco de la República.

8. Frigorífico Nacional

Se creó por ley del 6 de septiembre de 1928, como un ente público no dependiente del Gobierno, a pesar de que existía una fuerte tendencia a incluirlo en la esfera estatal. Surgió como ente testigo en el mercado de la carne, como defensa de los productores agropecuarios frente a los frigoríficos privados extranjeros que fijaban, en la práctica, el precio pagado al nivel productor. Su gestión industrial-comercial ha sido importante, principalmente en la época en que tuvo el monopolio del abasto de carne a la ciudad de Montevideo. La administración estaba encargada a un Directorio de cinco miembros que representaban uno al Poder Ejecutivo, otro a la Intendencia de Montevideo, otro a las intendencias del interior del país y los dos restantes a los productores agropecuarios.

A consecuencia del volumen muy considerable de deudas contraídas, que no permitían una gestión comercial eficiente, de los continuos e importantes subsidios que el gobierno central le proporcionaba y de una crisis muy grave que sufría la industria frigorífica en esa época, el Gobierno, por decreto 90 del 12 de febrero de 1969, resolvió la intervención de esta empresa, nombrándose un Directorio-Interventor compuesto de tres miembros. Posteriores decretos, como el 149 de febrero de 1972, prorrogaron la intervención hasta que, en abril de 1974, se dictó el decreto 255 en el cual se institucionalizó la intervención, designándose a un Director-Interventor, régimen que no se ha modificado hasta ahora.

A pesar de que ha perdido importancia relativa frente a los otros frigoríficos, el Frigorífico Nacional continúa siendo el principal abastecedor de carne de la plaza montevideana. Diversos factores, entre los que cabe citar una capacidad de producción excesiva, dificultades financieras y una deficiente organización administrativo-productiva, influyen de forma determinante en el funcionamiento de la empresa, existiendo año a año importantes déficit que se financian con subsidios que entrega el gobierno central.

9. Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)

a) Antecedentes. Hasta la fecha de creación de esta empresa estatal (1931), todas las actividades que se le encomendaron eran desempeñadas en régimen de competencia por la actividad privada. En lo referente al rubro combustibles, el capital extranjero era el único partícipe; en cambio, en el rubro alcoholes una gran cantidad de empresas nacionales explotaba ese renglón.

b) Base jurídica. ANCAP fue creada por ley Nº 8764 del 15 de octubre de 1931, en la que se le encomendaron diversos cometidos; ellos fueron ampliados a partir del 31 de enero de 1957 con la incorporación del Instituto de Química Industrial, el que era una dependencia estatal centralizada del Ministerio de Industria y Comercio. La forma jurídica de ANCAP es la de un ente autónomo, que se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Industria y Energía.

c) Funciones. Su ley orgánica le asigna el cometido de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados, y de fabricar portland. A tal fin, la misma ley declara de utilidad pública el derecho exclusivo a favor del Estado de: i) importación, exportación de alcoholes, su fabricación, rectificación, desnaturalización y venta, así como la de carburantes nacionales en todo el territorio de la República; ii) importación y refinación de petróleo crudo y sus derivados en todo el territorio de la República; iii) importación y exportación de carburantes líquidos, semilíquidos y gaseosos, cualesquiera sea su estado y composición, creando las refinerías del Estado para que produzcan por lo menos el 50% de la nafta que consume el país; iv) fabricación y comercialización de portland. En el artículo 10 de la ley se establece que los yacimientos de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, pastosos, líquidos y gaseosos existentes en el país, que se hayan descubierto o puedan descubrirse, son de propiedad exclusiva del Estado. Acota el artículo 11 que sólo por orden del Estado pueden realizarse cateos, sondajes, estudios de terreno y exploraciones en búsqueda de los citados yacimientos y además que la explotación de

los mismos debe ser realizada imperativamente por ANCAP, y v) con la incorporación del Instituto de Química Industrial, se le asigna la fabricación o importación de productos básicos para las actividades agrícola, ganadera y manufacturera, tales como, fertilizantes químicos, específicos contra las plagas, sulfato de cobre, sarnífugos, ácido sulfúrico, clorhídrico y nítrico, alumbre, sulfatos, etc.

d) Dirección. La actual Constitución establece en sus Disposiciones Transitorias y Especiales que el Directorio de esta empresa estará integrado por cinco miembros hasta que se dicte una ley sobre integración de Directorios. Por la ley Nº 14173, de marzo de 1974, el Directorio pasó a estar integrado por tres miembros elegidos según el procedimiento indicado en el texto constitucional.

e) Observaciones. La gestión económico financiera de la empresa generalmente ha permitido la obtención de importantes excedentes, que se han destinado al financiamiento de nuevas inversiones. Por otra parte, se ha ido delineando la necesidad de reorganizar en profundidad la estructura administrativa del ente, para lo cual, durante 1975, se encargaron a una firma consultora especializada los estudios requeridos para ese propósito.

10. Administración de los Ferrocarriles del Estado (AFE)

a) Antecedentes. Las actividades ferroviarias se iniciaron en el Uruguay en 1867 por una empresa nacional que posteriormente, en 1876, fue adquirida por la firma inglesa "The Central Uruguay Railway Ltd.". El desarrollo de los servicios ferroviarios fue muy pujante hasta que, en la mitad de la década de 1940, el impulso del transporte automotor y la falta de una política activa en la renovación de los equipos de la empresa determinaron una situación crítica desde el punto de vista económico financiero. El 2 de marzo de 1948, aprovechando que el gobierno uruguayo tenía congelada en Inglaterra la suma de 17 millones de libras esterlinas, proveniente de suministros efectuados durante la segunda guerra mundial, se firmó un convenio de compra-venta de los ferrocarriles, entre las empresas británicas y el Estado, por un monto de 7.15 millones de libras esterlinas.

b) Base jurídica. La ley orgánica de esta empresa fue aprobada el 19 de septiembre de 1952 (Ley Nº 11859). Fue creada como ente autónomo, vinculándose con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

c) Funciones. De acuerdo a la citada ley, AFE tiene el monopolio en todo el territorio nacional del transporte por vía férrea permitiéndosele, con vistas al mejoramiento de sus servicios, contratar o explotar directamente servicios complementarios por otros sistemas de transporte terrestre.

d) Dirección. La administración, según lo establecía la ley Nº 11859, estaba a cargo de un Directorio rentado compuesto de cinco miembros. Sin embargo, de acuerdo a la Constitución de 1967, AFE es ahora administrada por un Directorio compuesto de tres miembros, designados por el régimen general de nombramiento de los directores de entes autónomos.

e) Observaciones. Desde su creación hasta la fecha, a pesar de los actuales esfuerzos en pos de la recuperación de este ente, la gestión de AFE se ha visto perjudicada por diferentes factores, entre los cuales cabe citar: i) falta de una coordinación global a nivel nacional en el sector transporte; ii) ingresos corrientes en descenso o estacionarios en valores reales, que no permiten cubrir los aumentos en los gastos corrientes y tampoco adoptar una política adecuada con respecto a inversiones, y iii) una política comercial no flexible, que le impide competir con eficacia frente a otros medios de transporte.

11. Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE)

a) Antecedentes y base jurídica. La Compañía de Aguas Corrientes (The Montevideo Water Works Ltd.) fue fundada en el año 1871; en el año 1952, fue adquirida por el Estado, existiendo en ese momento 133 202 conexiones de agua potable. La Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) fue creada como tal por la ley del 19 de septiembre de 1952, formándose sus cuadros operativos y administrativos por la fusión de los de la firma adquirida y aquellos de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas. Es un servicio descentralizado que se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Vivienda y Promoción Social.

b) Funciones. Su cometido básico es el de proporcionar el servicio de agua y alcantarillado a los habitantes de todo el territorio uruguayo, con la excepción de la red de alcantarillado sanitario del departamento de Montevideo.1/ También se le asignó el contralor higiénico de todos los cursos de agua que utilice directa o indirectamente para la prestación de sus servicios. De esta manera, ningún particular podrá aprovechar un curso de agua de uso público sin previa autorización de este ente.

c) Dirección. La ley orgánica establecía un Directorio de cinco miembros, que se redujo a tres directores de acuerdo a las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de 1967.

d) Observaciones. En el aspecto económico, OSE operó bajo el criterio de "pérdida deliberada" recibiendo subsidios del Estado, los que constituían una elevada proporción de los fondos necesarios para atender los gastos corrientes. A partir de 1969, una política comercial basada en la fijación de tarifas que respondan a los costos de producción, permitió equilibrar los gastos corrientes con la recaudación. A la vez, la empresa empezó a realizar nuevas e importantes obras de infraestructura sanitaria.

12. Primera Línea Uruguaya de Navegación Aérea (PLUNA)

a) Antecedentes y base jurídica. Esta empresa se inició como empresa privada en el año 1936, recibiendo subvenciones estatales ya que su gestión era deficitaria. No obstante la insuficiencia de material de vuelo, los servicios prestados fueron en ascenso caracterizándose por su regularidad y seguridad. La ley del 18 de octubre de 1944 creó a una sociedad de economía mixta integrada por la empresa PLUNA y el Estado, con predominio de capital estatal. Posteriormente, la ley Nº 11740 del 12 de noviembre de 1951 permitió la adquisición del capital privado por el Estado, estableciéndose PLUNA como un ente autónomo dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

1/ Ese servicio es proporcionado por la Intendencia Municipal de Montevideo.

b) Funciones. Entre sus cometidos principales pueden citarse: i) realizar la explotación aérea de transporte de pasajeros, correo y carga dentro y fuera del país, dando preferencia a los servicios nacionales; ii) realizar, cuando lo estime conveniente, la explotación de servicios de taxis, ambulancias aéreas u otros semejantes, y iii) contribución al fomento de la aviación civil.

c) Dirección. De acuerdo al artículo 5º de su ley orgánica, la administración de la empresa era ejercida por un Directorio de cinco miembros. No obstante, la Constitución de 1967 le quitó el carácter colegiado a la administración estableciendo que al frente de la misma estará un Director General.

d) Observaciones. A pesar de que es la única empresa comercial que realiza vuelos domésticos regulares hacia varias localidades del interior del país, su gestión ha sido generalmente deficitaria. Ello influyó en que en 1974, el Poder Ejecutivo propugnase la sanción de la ley Nº 14153, en la que se encomendó a la Fuerza Aérea la tarea de reestructurar orgánica y funcionalmente a la empresa. En la actualidad, numerosos vuelos de carácter doméstico son realizados por aviones pertenecientes a las fuerzas armadas del país.

13. Establecimientos Frigoríficos del Cerro, S.A.

Desde principios del siglo funcionaban en el país dos empresas de capitales extranjeros, el "Frigorífico Swift de Montevideo S.A." y el "Frigorífico Artigas S.A.", que se dedicaban a la exportación de carne refrigerada y congelada, así como de subproductos del proceso fabril. Al igual que en el caso del Frigorífico Anglo del Uruguay S.A., estas empresas cumplieron una labor muy exitosa desde el punto de vista de la retribución a sus accionistas, pero con frecuencia su gestión industrial - comercial no respondió plenamente a los objetivos de política económica perseguidos por las autoridades del país. Hasta el año 1954, los tres establecimientos citados generaban casi el 90% de las exportaciones del rubro carne y derivados. Sin embargo, dificultades en el cumplimiento de las obligaciones contraídas e irregularidades de orden tributario por parte de estas firmas, a lo

que se sumaban continuos enfrentamientos con el personal y el propio gobierno - que paralizaban las plantas por períodos prolongados, determinaron que el Poder Ejecutivo, por decreto del 25 de abril de 1958, dispusiera la intervención del Frigorífico Swift y del Frigorífico Artigas.

La ley Nº 12542, del 16 de octubre de 1958, estableció que una empresa de obreros y empleados se haría cargo de la gestión de ambas firmas, la que podría asociarse a capitales privados, dando origen así a los "Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A." (EFCSA). No obstante, la actividad de la nueva empresa se desarrolló con muchas dificultades de orden financiero, hasta que cerró sus puertas en julio de 1969. El Gobierno consideró, entonces, que era imprescindible que la empresa continuara trabajando ya que daba empleo a 2 500 trabajadores y, en general, su actividad era de mucha trascendencia para la economía del país; se decidió así la intervención de EFCSA (decreto 544 del 3 de noviembre de 1969). Al frente de ella se nombró una Comisión Interventora, compuesta de tres miembros, con las mismas atribuciones que el anterior Directorio. Decretos posteriores, de noviembre de 1971 y de diciembre de 1972, prorrogaron la intervención hasta la actualidad.

14. Frigorífico Fray Bentos

El Frigorífico Anglo comenzó sus actividades en el país a comienzos del siglo, instalando su planta fabril en la ciudad de Fray Bentos (departamento de Río Negro) y dedicando su producción, casi en su totalidad, a la exportación. Sus propietarios eran dos compañías: Frigorífico Anglo del Uruguay S.A. y "The Lancashire Gral. Investment Co. Ltd.", cuyos capitales eran ingleses. Durante varios años la gestión de la empresa dio buenos resultados, exportándose su producción preferentemente a los mercados europeos.

La situación de la empresa se fue deteriorando progresivamente hasta que, a fines de 1967, se paralizó totalmente la planta fabril. Ante eso, el Poder Ejecutivo mediante el decreto 187 del 1º de marzo de 1968, resolvió que el Frigorífico Nacional se encargaría de la

reactivación de la planta. Posteriormente, en octubre de 1971, la ley Nº 14035 dictaminó que el Estado adquiría el activo y pasivo de la empresa, nombrándose una comisión integrada por tres miembros encargados de la administración de ella, situación que se mantiene hasta la fecha.

15. Frigorífico Melilla

El Frigorífico Sudamericano S.A, se creó en la década de 1960, como una sociedad anónima de capitales privados nacionales; fue equipado con moderna maquinaria y llegó a ocupar un destacado lugar como exportador de carne vacuna y subproductos. Sin embargo, la crisis que afrontó la industria frigorífica alrededor de 1970, determinó la paralización de la empresa. Lo que en una primera instancia se creyó que era una situación transitoria, se convirtió en algo más permanente debido a que el pasivo de la empresa era muy elevado, especialmente en cuanto a deudas contraídas con los abastecedores de ganado y con el Fisco.

Ante requerimientos de diversos sectores, el Poder Legislativo sancionó la ley Nº 14038 del 19 de octubre de 1971, en la que se "... declara de utilidad pública la expropiación total o parcial de los bienes que integran al activo patrimonial de la empresa Frigorífico Sudamericano S.A.". Por su parte, el artículo 4 estableció que se debía crear una sociedad integrada por productores agropecuarios y trabajadores de la empresa. Conforme con ello, se nombró una Comisión Interventora compuesta por un delegado del Poder Ejecutivo, un representante de los acreedores de haciendas y un representante de los trabajadores.

Posteriormente, el decreto 730 de noviembre de 1971, determinó que la Comisión Interventora debía elaborar un proyecto constitutivo de una nueva sociedad anónima y mantener en funcionamiento la empresa, que pasó a llamarse Frigorífico Melilla. La ley Nº 14202, de mayo de 1974, prorrogó el plazo concedido a la Comisión para redactar los futuros estatutos de la sociedad. En la actualidad la empresa está funcionando como un frigorífico privado, acogida al régimen impuesto por el Instituto Nacional de Carnes, y está siendo administrada por la Comisión Interventora.

16. Comisión Administradora-Ley Nº 13469 Industria Textil (CUOPAR)

a) Antecedentes y base jurídica. A fines de la década del 50, comenzó a funcionar en el país un complejo industrial-comercial que se dedicaba a la elaboración de tops, hilados de lana, etc., con destino fundamental a la exportación pero que también abastecía el mercado interno. Aprovechando una moderna planta industrial y un mercado exterior interesado en su producción, esta empresa se fue consolidando hasta constituirse en una de las más importantes firmas exportadoras del país. No obstante, el "crack" bancario del año 1965 y dificultades que surgieron para la comercialización de sus productos llevaron a la empresa a una difícil situación financiera, lo que se vio agravado por maniobras dolosas en la conducción de los negocios. Ante la paralización de ese importante complejo fabril, el Poder Legislativo, a instancias del Poder Ejecutivo, sancionó la ley Nº 13469 del 27 de enero de 1966, que declaraba de "utilidad pública la expropiación y ocupación de los bienes de las sociedades CUOPAR S.A., MONTEVIDEO WOOL IMPORT-EXPORT S.R.L., LANGON S.A. y NOCEDA S.A.". El decreto 19, del 2 de enero de 1968, nombró una Comisión Administradora encargada de la puesta en marcha de la industria, otorgando el Banco de la República asistencia financiera para tales fines.

b) Dirección. El decreto 228 de 1973, en consideración a que estas empresas venían funcionando con regularidad y que el Poder Judicial no había dado lugar a las reclamaciones de los anteriores propietarios, estableció que el complejo operaría bajo la denominación de "Comisión Administradora - Ley Nº 13469 Industria Textil", encargando su administración a una comisión nombrada por el Ministerio de Industria y Energía, compuesta de tres miembros, que tendría "... las más amplias facultades de administración que requiera la gestión industrial y comercial del conjunto económico expropiado".

17. Compañía del Gas

La empresa "Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo Ltda." operó en la ciudad de Montevideo, desde principios de siglo, en manos de capitales ingleses. En un principio su gestión fue exitosa, pero una política inadecuada en cuanto a la renovación del activo fijo, una tarifa muy rígida impuesta por el Gobierno y dificultades en el aprovisionamiento de la materia prima determinaron un visible deterioro en la prestación de los servicios de gas. Ello se tradujo en una sensible merma en la facturación de la empresa y, como consecuencia, en una situación apremiante desde el punto de vista financiero. La Compañía cesó en sus actividades el 31 de diciembre de 1970, pero el Ministerio de Industria y Energía, por Resolución 408, se hizo cargo del funcionamiento de la planta fabril.

Posteriormente, la ley Nº 14142, del 3 de julio de 1973, en su artículo 1º estableció: "declárase de utilidad pública la expropiación por parte del Estado del patrimonio de la Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo Limitada". Además, se determinó que la administración sería ejercida por una Comisión Interventora integrada por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, uno de los cuales es designado de una terna propuesta por los trabajadores. Pocos meses después, el 13 de diciembre de 1973, mediante el decreto 137, se estableció que el Estado procurando una "... reducción del grado de estatización de los servicios propone una privatización del servicio del gas a través de una fórmula de gestión con el concurso del personal de la empresa bajo el régimen de arrendamiento". Conforme con lo anterior, en la actualidad la empresa funciona bajo el contralor del Ministerio de Industria y Energía, pero en régimen de arrendamiento al personal de ella.

/NOTAS METODOLOGICAS

NOTAS METODOLOGICAS EN RELACION A LOS CUADROS 1 AL 18

1. En los cuadros en que se detallan por sectores los valores agregados generados por las empresas públicas, se han subdividido los antecedentes de las diferentes empresas en función de las distintas actividades que desarrollan, clasificándolos en las ramas industriales correspondientes.

El valor agregado y el ahorro a precios constantes se han obtenido deflactando los valores corrientes, por los precios implícitos a nivel de rama.

De acuerdo a la metodología empleada en las Cuentas Nacionales (Banco Central del Uruguay), se han considerado los resultados de gestión como un impuesto y por consiguiente se computan en el valor agregado a precios de mercado pero no a costo de factores, en razón de que las principales actividades se realizan en condiciones monopólicas. La única excepción es el sector de actividades bancarias, seguros y otros intermediarios financieros.

2. En las remuneraciones personales pagadas por las empresas públicas se incluyeron, en 1972, los aportes de seguridad social a cargo del empleador que oscilan entre 12 a 15%.

Se intentó deflactar las cifras en pesos corrientes, pero los intentos de "empalmar" series en términos constantes obtenidos de la utilización de varios deflactores no dieron resultados confiables.

3. Para llevar las cifras en valores corrientes de la formación bruta de capital a precios constantes, la inversión en bienes importados y las variaciones de existencias fueron ajustadas por índices de volumen físico. En lo referente a construcciones, se deflactaron los valores corrientes por un índice de costo de la actividad.

4. Con referencia al cuadro 16, cabe señalar que en el incremento del valor agregado per cápita del sector industrial del SEP entre 1968 y 1972, influyó la circunstancia de que parte del personal ocupado en la rama pasó a trabajar 8 horas diarias, en vez de 6 horas.

5. Las importaciones y exportaciones del sector se detallaron para las distintas empresas públicas a partir de las estadísticas de comercio exterior, indicándose en el cuadro 18 la actividad principal de la misma.

/Cuadro 1

Cuadro 1

VALOR AGREGADO DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

(A costo de factores; en miles de pesos corrientes)a/

Ramas	1964	1968	1972
Agricultura	40.1	219.8	275.0
011/2	40.1	219.8	275.0
Pesca y caza marítima	13.7	102.8	177.0
041/3	13.7	102.8	177.0
Industria manufacturera b/	513.2	3 902.7	21 847.1
142	7.2	79.8	82.0
204/291	6.2	35.4	182.0
207	12.1	61.6	275.0
211	81.1	790.4	3 545.0
311	25.0	177.7	465.0
321	229.6	1 489.1	6 983.0
334	13.6	208.2	1 556.0
381	50.2	302.5	1 702.0
382	41.9	308.6	659.0
384	38.7	382.6	904.0
386	7.6	66.8	222.0
201	-	-	5 272.1
Electricidad, gas y servicios sanit.	557.5	4 333.2	16 277.0
511	440.6	3 158.0	8 827.0
521/2	116.9	1 175.2	6 754.0
512	-	-	696.0
Comercio	3.6	15.7	6.0
664	3.6	15.7	6.0
Transporte y almacenaje	896.2	6 589.5	18 636.0
711	363.0	2 470.0	5 333.0
712	146.3	1 472.0	3 325.0
714	40.5	300.1	810.0
715	31.4	301.6	1 728.0
716	273.9	1 747.1	6 317.0
717	41.1	298.7	1 123.0
Comunicaciones 734	202.2	1 691.6	6 303.0
Subtotal	2 226.5	16 855.3	63.521.1
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	585.0c/	4 334.9	17 397.0
Total SEP	2 811.5	21 190.2	80 918.1

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las Cuentas Nacionales.

a/ Corresponden a pesos nuevos, es decir, a la unidad monetaria en funcionamiento después de 1974.

b/ Incluye canteras y minas.

c/ Para 1964, incluye estimación de las actividades del instituto emisor.

Cuadro 2

VALOR AGREGADO EN MONEDA CONSTANTE DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

(A costo de factores; en miles de pesos de 1961)

Ramas	1964	1968	1972
Agricultura	19.9	12.2	3.8
011/2	19.9	13.8	3.8
Pesca y caza marítima	6.0	5.5	4.5
041/3	6.0	5.5	4.5
Industria manufacturera	275.9	153.4	393.9
142	3.9	3.1	1.5
204/291	3.3	1.4	3.3
207	6.5	2.4	5.0
211	43.6	31.1	63.9
311	13.4	7.0	8.4
321	123.4	58.6	125.9
334	7.3	8.2	28.0
381	27.0	11.9	30.7
382	22.5	12.1	11.9
384	20.8	15.0	16.3
386	4.2	2.6	4.0
201	-	-	95.0
Electricidad, gas y servicios sanit.	324.3	321.8	408.3
511	256.3	234.5	221.4
521/2	68.0	87.3	169.4
512	-	-	17.5
Comercio 664	2.1	0.7	0.1
Transporte y almacenaje	475.6	288.3	280.4
711	192.7	108.0	80.2
712	77.5	64.4	50.0
714	21.5	13.1	12.3
715	16.7	13.2	26.0
716	145.4	76.4	95.0
717	21.8	13.7	16.9
Comunicaciones 734	102.6	111.0	145.6
Subtotal	1 206.4	892.9	1 236.6
Participación correspondiente en el PIB (porcentaje)	7.8	5.7	7.4
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	271.0	203.7	253.3
Total	1 477.4	1 096.6	1 489.9
Participación correspondiente en el PIB (porcentaje)	9.6	7.0	8.9
Total PIB	15 466.0	15 753.0	16 750.0

Fuente: Cuadro 1.

Cuadro 3

EVOLUCION DEL VALOR AGREGADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(A costo de factores; en miles de pesos de 1961)

Ramas	1964			1968			1972		
	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total
Agropecuario	20	2 322	2 342	12	2 284	2 296	4	2 531	2 535
Pesca y caza marítima	6	4	10	6	8	14	5	20	25
Industria manufacturera	276	3 301	3 577	153	3 505	3 658	394	3 548	3 942
Construcción	...	630	630	...	664	664	...	811	811
Comercio	2	2 365	2 367	1	2 190	2 191	...	2 342	2 342
Transporte y almacenaje	476	743	1 219	288	840	1 128	280	886	1 166
Comunicaciones	103	61	164	111	60	171	146	46	192
Electricidad, gas y servicios sanitarios	324	16	340	322	21	343	408	-	408
Propiedad de vivienda	-	905	905	-	979	979	-	1 039	1 039
Otros servicios a/	271	3 664	3 935	204	4 104	4 308	253	4 038	4 291
Total	1 478	13 988	15 466	1 097	14 655	15 752	1 490	15 261	16 750
Porcentajes	9.5	90.5	100.0	7.0	93.0	100.0	8.9	91.1	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.

a/ Incluye bancos, seguros y otros intermediarios financieros.

Cuadro 4

INDICES DE LA EVOLUCION DEL VALOR AGREGADO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS a/

(1964 = 100)

Ramas	1964	1968	1972
Agricultura	100.0	61.3	19.1
Pesca y caza marítima	100.0	91.7	75.0
Industrias manufactureras	100.0	55.6	142.8
Electricidad, gas y servicios sanitarios	100.0	92.2	125.9
Comercio	100.0	33.3	4.8
Transporte y almacenaje	100.0	60.6	59.0
Comunicaciones	100.0	100.2	142.9

Fuente: Cuadro 3.

a/ Sobre la base de datos a costo de factores y en valores constantes.

Cuadro 5

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN LA GENERACION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO a/

(En porcentajes)

Ramas	1964	1968	1972
Agricultura	1.6	1.4	0.3
Pesca y caza marítima	0.5	0.6	0.4
Industria manufacturera	22.9	17.2	32.0
Electricidad, gas y servicios sanitarios	26.9	36.0	33.0
Comercio	0.2	0.1	...
Transporte y almacenaje	39.4	32.3	22.7
Comunicaciones	8.5	12.4	11.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 3.

a/ Sobre la base de datos a costo de factores y en valores constantes.

Cuadro 6

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PIB POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(En porcentajes, sobre la base de datos del valor agregado a costo de factores a precios constantes de 1961)

Ramas	1964			1960			1972		
	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total	SEP	Resto	Total
Agropecuario	0.9	99.1	100.0	0.5	99.5	100.0	-	100.0	100.0
Pesca y caza marítima	60.0	40.0	100.0	42.9	57.1	100.0	20.0	80.0	100.0
Industrias manufacturera	7.7	92.3	100.0	4.4	95.6	100.0	10.0	90.0	100.0
Construcciones	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Comercio	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Transporte y almacenaje	39.0	61.0	100.0	25.5	74.5	100.0	24.0	76.0	100.0
Comunicaciones	62.8	37.2	100.0	64.9	35.1	100.0	76.0	24.0	100.0
Electricidad, gas y servicios sanitarios	95.3	4.7	100.0	93.9	6.1	100.0	100.0	...	100.0
Propiedad de vivienda	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Otros servicios	6.9	93.1	100.0	4.7	95.3	100.0	5.9	94.1	100.0

Fuente: Cuadro 3.

Cuadro 7

AHORRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(En miles de pesos corrientes)

	1964				1968				1972			
	Depreciación	Utilidad	Pérdida	Total	Depreciación	Utilidad	Pérdida	Total	Depreciación	Utilidad	Pérdida	Total
Industria manufacturera	20.1	91.5	23.1	88.5	181.7	4 190.7	148.5	4 223.9	2 189.0	-	11 595.0	-9 406.0
Comercio	0.2	-	11.2	-11.0	0.2	-	0.1	0.1	-	-	22.0	-22.0
Transporte y almacenaje	29.2	56.5	151.5	-65.8	239.1	1 112.4	2 899.3	-747.8	594.0	1 169.0	4 768.0	-3 005.0
Comunicaciones	18.9	22.9	-	41.8	74.6	776.3	-	850.9	208.0	5 327.0	-	5 535.0
Electricidad, gas y servicios sanitarios	85.4	53.9	-	139.3	114.1	2 129.0	-	2 243.1	564.0	11 179.0	1 210.0	10 533.0
Agricultura y pesca	3.3	-	-	3.3	15.1	-	-	15.1	59.0	-	-	59.0
Subtotal	157.1	224.8	185.8	196.1	624.8	8 208.4	2 247.9	6 585.3	3 614.0	17 675.0	17 595.0	3 694.0
Bancos estatales a/	12.0	50.5	-	62.5	73.9	1 334.2	-	1 408.1	310.0	12 453.0	-	12 763.0
Total	169.1	275.3	185.8	258.6	698.7	9 542.6	2 247.9	7 993.4	3 924.0	30 128.0	17 595.0	16 457.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.
a/ Incluye todas las empresas públicas bancarias.

Cuadro 8

AHORRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(En miles de pesos de 1961)

	1964				1968				1972			
	Depreciación	Utilidad	Pérdida	Total	Depreciación	Utilidad	Pérdida	Total	Depreciación	Utilidad	Pérdida	Total
Industria manufacturera	12.7	49.2	12.4	49.0	7.1	164.8	5.8	166.1	39.5	-	208.9	-169.4
Comercio	0.1	-	6.4	-6.3	...	...	...	...	-	-	0.4	-0.4
Transporte y almacenaje	15.5	30.0	80.4	-34.9	10.5	48.7	91.9	-32.7	8.9	17.8	71.7	-45.0
Comunicaciones	9.6	11.6	-	21.2	4.9	50.9	-	55.8	4.8	123.1	-	127.9
Electricidad, gas y servicios sanitarios	49.7	31.4	-	81.1	8.5	158.1	-	166.6	14.1	280.4	30.3	264.2
Agricultura y pesca	1.6	-	-	1.6	0.8		-	0.8	0.8	-	-	0.8
Subtotal	88.7	122.2	99.2	111.7	31.8	422.5	97.7	356.6	68.1	421.3	311.3	178.1
Bancos estatales	6.3	26.3		32.6	3.5	62.3		65.8	5.9	203.1	-	209.0
Total	95.0	148.5	99.2	144.3	35.3	484.8	97.7	422.4	74.0	624.4	311.3	387.1

Fuente: Cuadro 7.

Cuadro 9

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA FORMACION INTERNA BRUTA DE CAPITAL

	Construcción					Maquinaria y equipos					Variación existencias sector privado	Formación interna bruta de capital				
		Sector público					Sector público						Sector público			
	Sector privado	SEP	Gobierno central	Total	Total	Sector privado	SEP	Gobierno central	Total	Total		Sector privado	SEP	Gobierno central	Total	Total
								En miles de pesos de 1961								
1964	982	119	154	273	1 255	664	84	46	130	794	61	1 707	203	200	403	2 110
1968	1 079	102	256	358	1 431	510	38	31	69	579	-11	1 572	140	287	427	1 999
1972	1 049	445	266	711	1 760	540	27	14	41	581	210	1 799	472	280	752	2 551
								En porcentajes								
1964	46.5	5.7	7.3	13.0	59.5	31.5	4.0	2.1	6.1	37.6	2.9	80.9	9.7	9.4	19.1	100.0
1968	53.7	5.1	12.8	17.9	71.6	25.5	1.9	1.6	3.5	29.0	-0.6	78.6	7.0	14.4	21.4	100.0
1972	41.1	17.4	10.5	27.9	69.0	21.2	1.1	0.5	1.6	22.8	8.2	70.5	18.5	11.0	29.5	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.
a/ Incluye plantaciones y cultivos permanentes.

Cuadro 10

LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL COEFICIENTE DE INVERSION
SOBRE EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

(En porcentajes)

	SEP	Gobierno central	Total sector público	Total sector privado	Total	Coeficiente de inversión implícito del SEP a/
1964	1.3	1.3	2.6	11.0	13.6	13.7
1968	0.9	1.8	2.7	10.0	12.7	12.8
1972	2.8	1.7	4.5	10.7	15.2	31.7

Fuente: Cuadros 1 y 9.

a/ Calculado en relación al valor agregado generado por el propio sector.

Cuadro 11

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA INVERSION
EN CONSTRUCCION Y EN MAQUINARIA Y EQUIPO

(En porcentajes)

	Construcción					Maquinaria y equipos				
	Sector privado	Sector público			Total	Sector privado	Sector público			Total
		SEP	Cob. Cent.	Total			SEP	Cob. Cent.	Total	
1964	78.2	9.5	12.3	21.8	100.0	83.6	10.6	5.8	16.4	100.0
1968	75.0	7.1	17.9	25.0	100.0	88.1	6.5	5.4	11.9	100.0
1972	59.6	25.3	15.1	40.4	100.0	92.9	4.7	2.4	7.1	100.0

Fuente: Cuadro 9.

Cuadro 12

REMUNERACIONES PERSONALES PAGADAS POR EL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

(En miles de pesos corrientes)

Ramas	1964	1968	1972
Agricultura	31.1	178.8	223.0
011/2	31.1	178.8	223.0
Pesca y caza marítima	10.0	88.1	179.0
041/3	10.0	88.1	179.0
Industria manufacturera	421.7	3 192.7	9 120.0
142	5.4	68.4	64.0
204/291	4.8	30.4	186.0
207	9.6	53.0	223.0
211	65.6	604.5	2 948.0
311	20.4	152.8	450.0
321	175.9	1 214.8	6 069.0
334	27.4	172.3	1 096.0
381	39.3	247.2	1 666.0
382	34.4	267.1	659.0
384	32.4	324.6	898.0
386	6.5	57.6	222.0
201	-	-	4 639.0
Electricidad, gas y agua	358.4	3 261.9	14 196.0
511	267.6	2 299.5	7 469.0
521/2	90.8	962.4	6 229.0
512	-	-	498.0
Comercio	2.8	13.3	6.0
664	2.8	13.3	6.0
Transporte y almacenaje	702.4	5 495.3	16 243.0
711	264.6	2 068.1	5 140.0
712	116.1	1 119.6	3 064.0
714	32.1	260.0	698.0
715	25.2	254.9	498.0
716	230.2	1 565.9	6 237.0
717	34.2	226.8	606.0
Comunicaciones 734	149.6	1 342.2	4 635.0
Subtotal	1 676.0	13 572.3	54 602.0
Participación correspondiente en el PIB (porcentaje)	7.9	8.1	8.0
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	436.0	3 277.3	13 246.0
Total	2 112.0	16 849.6	67 848.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.

Cuadro 13

REMUNERACIONES DEL SEP Y EN TODA LA ECONOMIA

(En miles de pesos corrientes)

Sectores	1964			1968			1972		
	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional
Agropecuario	31	724	755	179	6 957	7 136	223	24 383	24 606
Industria manufacturera y construcción	422	3 708	4 130	3 193	42 481	45 674	19 120	118 676	137 796
Comercio	3	1 032	1 035	13	8 791	8 804	6	28 291	28 297
Transporte y almacenaje	702	643	1 345	5 495	8 878	14 373	16 243	34 200	50 443
Comunicaciones	150	108	258	1 342	759	2 101	4 635	1 873	6 508
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	358	23	381	3 262	188	3 450	14 196	-	14 196
Bancos, seguros y otros intermediarios financ.	436	500	936	3 277	4 225	7 502	13 246	17 816	31 062
Propiedad de vivienda	-	91	91	-	742	742	-	2 461	2 461
Gobierno general	-	3 182	3 182	-	36 917	36 917	-	108 961	108 961
Otros servicios	-	1 515	1 515	-	16 278	16 278	-	71 359	71 359
Total	2 102	11 526	13 628	16 761	126 216	142 977	67 669	408 020	475 689
Participaciones porcentuales	15.4	84.6	100.0	11.7	88.3	100.0	14.2	85.8	100.0

Fuente: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.

Cuadro 14

PARTICIPACION DE LAS REMUNERACIONES DEL SEP POR SECTORES ECONOMICOS

(En porcentajes)

Sectores	1964			1968			1972		
	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional	SEP	Resto de la economía	Total nacional
Agropecuario	4.1	95.9	100.0	2.5	97.5	100.0	1.0	99.0	100.0
Industria manufacturera y construcción	10.2	89.8	100.0	7.0	93.0	100.0	13.9	86.1	100.0
Comercio	...	100.0	100.0	...	100.0	100.0	...	100.0	100.0
Transporte y almacenaje	52.2	47.8	100.0	38.2	61.8	100.0	32.2	67.8	100.0
Comunicaciones	58.1	41.9	100.0	63.8	36.2	100.0	71.2	28.8	100.0
Electricidad, gas y servicios sanitarios	94.0	6.0	100.0	94.6	0.6	100.0	100.0	-	100.0
Bancos, seguros y otros intermediarios financ.	46.6	53.4	100.0	43.6	56.4	100.0	42.6	57.4	100.0
Propiedad de vivienda	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Gobierno general	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0
Otros servicios	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 13.

Cuadro 15

REMUNERACIONES PERSONALES Y VALOR AGREGADO POR SECTORES ECONOMICOS

(En miles de pesos corrientes)

Sector	1964						1968						1972					
	SEP			Resto de la economía			SEP			Resto de la economía			SEP			Resto de la economía		
	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C	RP	VA	C
Agropecuario	31	40	78	724	4 705	15	179	220	81	6 957	40 995	17	223	275	81	24 383	183 170	13
Industria manufacturera y construcción	422	519	82	3 728	6 242	60	3 393	3 902	82	42 481	89 124	48	39 120	21 847	88	118 676	196 871	60
Comercio	3	4	75	1 032	4 132	25	13	16	81	8 731	47 742	18	6	6	100	28 291	132 246	21
Transporte y almacenaje	702	896	78	643	1 400	46	5 495	6 590	83	8 878	19 188	46	16 243	18 636	87	34 200	58 863	58
Comunicaciones	150	202	74	108	121	89	1 342	1 692	79	759	914	83	4 635	6 303	74	1 873	2 008	93
Electricidad, gas y servicios sanitarios	358	558	64	23	27	66	3 262	4 333	75	188	285	66	14 196	16 277	87	-	-	-
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	436	585	75	500	875	57	3 277	4 335	76	4 125	7 687	55	13 246	17 397	76	17 316	32 382	55
Propiedad de vivienda	-	-	-	91	1 306	7	-	-	-	742	12 011	6	-	-	-	2 461	48 767	5
Gobierno general	-	-	-	3 582	3 674	87	-	-	-	36 917	41 757	88	-	-	-	108 951	124 956	87
Otros servicios	-	-	-	1 515	3 362	45	-	-	-	16 578	37 934	45	-	-	-	71 359	119 966	59

Fuentes: Estimaciones sobre la base de informaciones utilizadas por el Banco Central del Uruguay para elaborar las cuentas nacionales.

Simbología: RP = Remuneraciones personales.
VA = Valor agregado.
C = Coeficiente porcentual entre las remuneraciones personales y el valor agregado.

Cuadro 16

I - PRODUCTIVIDAD APARENTE DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EN LA ECONOMIA

	1968						1972					
	SEP			Resto de la economía			SEP			Resto de la economía		
	Personas ocupadas	Valor a/ agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)	Personas ocupadas	Valor agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)	Personas ocupadas	Valor a/ agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)	Personas ocupadas	Valor agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)
Industria	11 773	148.9	12.6	215 527	3 509.1	16.3	12 491	319.6	25.6	230 609	3 622.2	15.7
Comercio	443	7.6	17.1				1 235	7.9	6.4			
Transporte	22 548	303.6	13.4	44 552	824.4	18.5	20 028	2 387.0	11.9	48 072	927.3	19.3
Electricidad, gas y servicios sanitarios	19 811	432.8	21.8	...	...	...	22 644	536.4	23.7	...	...	...
Subtotal SEP	54 575	892.9	15.5	...	...	...	56 398	1 102.8	19.5	...	...	...
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	8 357	203.7	24.3	...	...	...	7 971	253.3	31.8	...	...	...
Total SEP	62 932	1 096.6	17.4	...	...	...	64 369	1 365.1	21.1	...	...	...
Total de la economía	932 700	15 753.0	16.9	...	...	...	990 800 b/	17 327.0 b/	17.5 b/	...	...	...

Nota: En los cuadros 16 y 17 se han agrupado las empresas del sector público dentro de la rama principal de actividad, dado que los datos disponibles de ocupación corresponden a totales por ente.

a/ No se ha computado el valor agregado de las empresas del SEP sin información en cuanto a ocupación.

b/ Corresponde a 1971.

Cuadro 17

II - PRODUCTIVIDAD APARENTE DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS PUBLICAS a/ Y EN LA ECONOMIA

	1968						1972					
	SEP			Resto de la economía			SEP			Resto de la economía		
	Personas ocupadas	Valor b/ agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)	Personas ocupadas	Valor agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)	Personas ocupadas	Valor b/ agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)	Personas ocupadas	Valor agregado (miles de pesos de 1961)	Valor agregado por persona ocupada (pesos de 1961)
Industria	11 773	343.0	29.1	215 527	35 091.0	16.3	12 492	134.5	10.8	230 609	3 622.4	15.7
Comercio	443	7.1	16.0				1 235	6.1	4.9			
Transporte	22 548	167.9	7.4	44 552	824.4	18.5	20 028	177.2	8.8	48 072	9 272.0	19.3
Electricidad, gas y servicios sanitarios	19 811	663.5	33.5	...	...	...	22 644	936.9	41.4	...	...	...
Subtotal SEP	54 575	1 181.5	21.6	...	...	...	56 398	1 254.7	22.5	...	...	...
Bancos, seguros y otros intermediarios financieros	8 357	203.7	24.3	...	...	...	7 971	253.3	31.8	...	...	...
Total SEP	62 932	1 385.2	22.0	...	...	...	64 369	1 508.0	23.4	...	...	...
Total de la economía	992 700	15 753.0	16.2	...	...	...	990 800 c/	17 327.0 c/	17.5 c/	...	...	...

Nota: En los cuadros 16 y 17 se han agrupado las empresas del sector público dentro de la rama principal de actividad, dado que los datos disponibles de ocupación corresponden a totales por ente.

a/ Incluyendo los resultados de la explotación de las empresas públicas en su valor agregado.

b/ No se ha computado el valor agregado de las empresas del SEP sin información en cuanto a ocupación.

c/ Corresponde a 1971.

Cuadro 18

LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL COMERCIO EXTERIOR

(En miles de dólares)

Ramas		Exportaciones de bienes					Importaciones de bienes				
		1964	1968	1972	1973	1974	1964	1968	1972	1973	1974
Pesca y caza marítima	041/3	-	-	186	253	224	325	50	1 826	230	71
Industria	201	-	56	21 925	30 527	31 781	-	-	17	110	50
Industria	231	-	2 689	3 615	4 650	4 859	-	-	-	38	16
Industria	321	-	-	753	1 614	5 397	25 395	19 754	42 974	53 827	158 965
Electricidad, gas y servicios sanitarios	511	-	-	-	-	-	2 243	7 382	977	3 415	4 052
Electricidad, gas y servicios sanitarios	512	-	-	-	-	-	-	-	1 273	1 149	2 347
Electricidad, gas y servicios sanitarios	521/2	-	-	-	-	-	1 404	209	981	294	1 704
Transporte y almacenaje	711	-	-	-	-	-	622	830	155	620	309
Transporte y almacenaje	712	-	-	-	-	-	656	655	18	106	369
Transporte y almacenaje	716	-	-	-	-	-	124	50	127	227	164
Transporte y almacenaje	717	-	-	-	-	-	306	16	-	-	-
Totales del SEP		-	2 745	26 479	37 034	41 461	31 075	28 946	47 948	60 016	168 047
Totales del país		164 000	179 000	242 000	328 000	381 000	169 000	146 000	179 000	249 000	437 000
Participación del SEP en los totales del país (en porcentajes)			-	10.9	11.3	10.9	18.4	19.8	26.8	24.1	38.5

Fuente: Banco de la República Oriental del Uruguay.