



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN**

Tesis para optar al Título de Licenciado en Economía

**ENTORNO INSTITUCIONAL, PROCESO DE POLÍTICA Y
RESULTADOS ALCANZADOS EN MATERIA DE
INFRAESTRUCTURA VIAL, FERROVIARIA Y PORTUARIA EN
URUGUAY (1990-2011)**

CECILIA MARÍA CARSÍN VAZ

SEBASTIÁN ITHURRALDE ZAMUDIO

RODRIGO SARÁCHAGA SANDAR

Tutor: ANDRES PEREYRA DA LUZ

Master of Arts in Economics

Profesor Agregado – Cátedra de Microeconomía Avanzada CCEEA

Montevideo, Uruguay

Marzo 2012

PÁGINA DE APROBACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesis de Investigación:

Título:

ENTORNO INSTITUCIONAL, PROCESO DE POLÍTICA Y RESULTADOS ALCANZADOS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL, FERROVIARIA Y PORTUARIA EN URUGUAY (1990-2011)

Autores:

CECILIA MARÍA CARSÍN VAZ

SEBASTIÁN ITHURRALDE ZAMUDIO

RODRIGO SARÁCHAGA SANDAR

Tutor:

ANDRES PEREYRA DA LUZ

Carrera:

Licenciatura en Economía

Puntaje:

.....

Tribunal

Profesor.....

Profesor.....

Profesor.....

Marzo 2012

RESUMEN.....	iv
PALABRAS CLAVE	vi
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	3
2.1. Hipótesis orientadoras.....	3
2.2. Marco conceptual y analítico	4
3. POLÍTICAS DE REFORMA EN LOS SECTORES (1990 – 2011)	10
3.1. Sector portuario.....	10
3.2. Sector vial	14
3.3. Sector ferroviario	18
4. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SECTORES PORTUARIO, VIAL Y FERROVIARIO EN URUGUAY	22
4.1. Sector portuario.....	22
4.2. Sector vial	27
4.3. Sector ferroviario	33
5. PROCESO DE FORMULACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS EN LOS SECTORES PORTUARIO, VIAL Y FERROVIARIO	38
5.1. Estabilidad y flexibilidad de la política: el sector portuario	38
5.2. Funcionalidad de la política de reforma e incidencia de criterios políticos en la ejecución de inversiones: el sector vial.....	54
5.3. Volatilidad del entorno, inestabilidad de la política y exacerbada retroalimentación: el sector ferroviario.....	70
6. CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFÍA.....	101
ANEXO A: ACRÓNIMOS.....	104
ANEXO B: BASES DE PRENSA Y DISCUSIONES PARLAMENTARIAS.....	106

RESUMEN

El objetivo de esta investigación consiste en analizar los resultados alcanzados en materia de infraestructura vial, portuaria y ferroviaria en Uruguay a la luz del proceso de formulación de políticas en dichos sectores en los últimos veinte años. Se pretende caracterizar a las políticas de reforma e inversiones a partir del juego social implícito en el proceso y a la capacidad de los actores de alcanzar acuerdos intertemporales.

El trabajo adopta la metodología desarrollada por Spiller, Stein y Tommasi, en la que las características que adquieran las políticas públicas dependerán de la calidad del proceso de formulación del que son resultantes, determinado por la capacidad que esgrimen los actores relevantes para cooperar.

El análisis efectuado permite concluir que existen notorias diferencias entre sectores. Así, se constata que el sector portuario ha presentado en el periodo una política caracterizada por su estabilidad, flexibilidad y consistencia, lo que se sustenta en la capacidad de generar acuerdos intertemporales. Ello ha permitido aumentar la credibilidad de la política y prolongar los horizontes temporales de los actores.

En el sector vial, la política de inversiones se ha orientado principalmente hacia la conservación de la red y ha gozado de relativa estabilidad. Las

políticas de reforma han sido graduales y funcionales al objetivo de garantizar recursos para mantener la red en buen estado. Hacia finales del periodo de análisis se ha constatado un mayor impulso a la construcción de obra nueva. Ello podría obedecer a la prevalencia de criterios políticos por sobre criterios técnicos, en parte sustentada en una debilidad relativa de las burocracias estatales.

La política de reforma en el sector ferroviario se ha caracterizado por su excesiva inestabilidad. La crónica escasez de inversiones supone un condicionante histórico relevante para explicar sus sucesivos fracasos. Ello es también prueba de la precariedad y rigidez del proceso de política de inversiones, explicado por las debilitadas capacidades de gestión. Una exacerbada retroalimentación conspira contra la posibilidad de alcanzar equilibrios sostenibles, fomenta la imposición y eleva el riesgo de reversión. Ello hace que la política sea impredecible y poco creíble, lo que finalmente la convierte en inefectiva.

PALABRAS CLAVE

PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS.

CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

ACUERDOS INTERTEMPORALES SOSTENIBLES.

1. INTRODUCCIÓN

La infraestructura ha cobrado en la actualidad una inusitada relevancia como tema de debate nacional. Ello es así pues el estado que presenta en algunos sectores hace pensar que podría constituir una restricción a efectos de que la economía mantenga el dinamismo que ha exhibido tras la crisis de principios de siglo. Dado que la infraestructura constituye un determinante del crecimiento económico de largo plazo, la temática adquiere una relevancia estratégica para las aspiraciones de desarrollo de Uruguay.

En este contexto, interesa particularmente arrojar luz acerca de la incidencia que los factores institucionales pudieran tener sobre el desempeño de algunos de los sectores más relevantes en lo que a infraestructura de transporte refiere. Así, esta investigación se plantea como objetivo general analizar los resultados alcanzados en materia de infraestructura vial, portuaria y ferroviaria en Uruguay, a la luz de sus respectivos procesos de formulación de políticas en los últimos veinte años. Específicamente, se pretenden caracterizar las políticas de reforma e inversiones sectoriales a partir del juego social implícito en el proceso y a la capacidad de los actores relevantes de alcanzar acuerdos intertemporales sostenibles. A priori, se maneja como hipótesis orientadora que los resultados alcanzados se explican en parte por las

características inherentes a los respectivos procesos de formulación de políticas.

El trabajo adopta la metodología desarrollada por Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi en su trabajo "*Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes, An Intertemporal Transactions Framework*" (2003). En este marco se sostiene que las características que adquieren las políticas públicas dependen de la calidad del proceso de formulación del que son resultantes. Ésta, a su vez, se ve determinada por la capacidad que manifiestan los actores para alcanzar acuerdos intertemporales sostenibles.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el Capítulo 2 se desarrolla la metodología utilizada, delineándose los principales conceptos teóricos que la componen. En el Capítulo 3 se detallan las políticas de reforma e inversiones sectoriales diseñadas e implementadas en el periodo bajo análisis. El Capítulo 4 presenta el estado de situación actual de los servicios de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria. El Capítulo 5 analiza y caracteriza las políticas sectoriales a la luz de sus respectivos procesos de diseño e implementación. Finalmente, se presentan las principales conclusiones de la investigación en el Capítulo 6.

2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Este capítulo está destinado a explicitar las hipótesis orientadoras del trabajo y a describir en sus aspectos más sustantivos el marco conceptual y analítico utilizado. Ello permitirá al lector contextualizar la naturaleza y alcance de la investigación.

2.1. Hipótesis orientadoras

- En el caso uruguayo, los entornos institucionales específicos del sector vial, ferroviario y portuario (reglas de juego, organizaciones y capacidades), sus condicionantes históricos y procesos evolutivos, influyen sobre sus respectivos juegos sociales, determinando las características y atributos que asumen los procesos de diseño e implementación de políticas.
- Las transacciones intertemporales entre agentes han dado lugar a equilibrios cooperativos en alguno de los sectores, mientras que en otros el resultado del juego social ha derivado en acuerdos no cooperativos:
 - A partir de la reforma de 1992, el sector portuario parecería haber alcanzado un equilibrio cooperativo entre agentes, lo que habría permitido que la política portuaria sea relativamente estable y flexible. De esta forma, se habrían mejorado los resultados alcanzados en relación a la situación previa a la reforma.

- En el otro extremo, la incidencia de factores históricos y la imposibilidad de alcanzar acuerdos sostenibles entre los agentes relevantes del sector ferroviario habrían determinado la inestabilidad de la política de reforma y la rigidez de la política de inversiones. Ello habría aparejado que la situación del ferrocarril se haya mantenido esencialmente incambiada.
- Por su parte, el sector vial constituiría un caso situado a medio camino entre los anteriormente mencionados. En efecto, aún cuando se habrían alcanzado acuerdos en principio sostenibles en torno a la política de inversiones, existiría cierta inestabilidad explicada por el debilitamiento de las capacidades técnicas y una mayor incidencia de criterios políticos en la toma de decisiones.

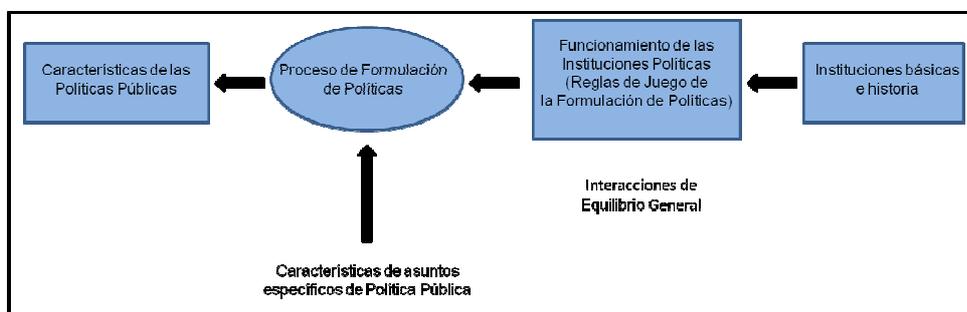
2.2. Marco conceptual y analítico

El enfoque elegido se encuentra íntimamente ligado a lo que se conoce como “Narrativa Analítica”. Ésta suele utilizarse para estudiar y dar explicación a fenómenos vinculados a las decisiones que conjuntamente efectúan los agentes, su consistencia y transformación a lo largo del tiempo. En primera instancia, el enfoque requiere que el investigador cuente con un cabal conocimiento de los fenómenos históricos vinculados a la temática analizada. Ello permite identificar los elementos que se consideran estratégicos en las interacciones entre agentes: cuáles son los actores relevantes, cuáles son sus preferencias, cuáles son sus objetivos

y cuáles son las reglas que condicionan sus comportamientos. Estos elementos pueden ser formalizados mediante un modelo de interacción que permite revelar las razones por las cuales los actores optan por un camino y no por otro. Si las decisiones son generadas de manera regular, estable y no son impuestas, puede decirse que se realizan en equilibrio. El equilibrio resultante dependerá de factores tales como el número de actores, sus horizontes temporales, la frecuencia de su interacción, la naturaleza de los escenarios en los cuales interactúan y la disponibilidad de mecanismos de *enforcement* que los obliguen a cumplir con sus compromisos. No obstante, variaciones en la distribución del poder de negociación y de los recursos disponibles pueden alterarlo.

En este marco, para analizar los procesos de diseño e implementación de políticas de reforma e inversiones en los sectores bajo análisis se utiliza el modelo desarrollado por Spiller, Stein & Tommasi (2003).

Ilustración 1. Marco conceptual.



Fuente: Spiller, Stein & Tommasi (2003).

Este modelo establece que las características de las políticas públicas son determinadas por el proceso de formulación de políticas, el que a su vez es condicionado por las instituciones políticas y las reglas institucionales básicas del entorno en el que se desarrolla. Tales características se ven también afectadas por la naturaleza de los "objetos" que se intercambian, es decir, por los atributos específicos de la política en cuestión. Entre otros, incluyen: el número y el grado de cohesión de los actores políticos involucrados, la historia concreta y los diversos puntos de partida de cada sector, el grado de irreversibilidad de los activos involucrados y el modelo intertemporal de pagos entre los actores.

El proceso de formulación de políticas refiere a las etapas de negociación, intercambio, aprobación y posterior implementación. El enfoque se basa en el supuesto de que, el potencial de las políticas para lograr resultados satisfactorios, depende en gran medida de la calidad del referido proceso. Éste se desarrolla en un contexto donde pueden intervenir una gran variedad de actores, entre ellos: políticos, burócratas, grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación, otros integrantes de la sociedad civil. El comportamiento de cada actor dependerá de sus preferencias, los incentivos, las restricciones y las expectativas respecto al comportamiento del resto de los jugadores. Las instituciones políticas y las reglas institucionales más básicas determinan el rol de cada actor y regulan los acuerdos establecidos.

Las políticas implementadas serán respuestas contingentes a estados subyacentes de la naturaleza, y son el producto de un proceso de toma de decisiones que involucra a una multiplicidad de actores, con posturas específicas, y que interactúan iteradamente en diversos escenarios. Para que una política resulte capaz de alcanzar los resultados deseados debe verificar ciertas características que son tan relevantes como su propio contenido. El modelo propuesto por Spiller, Stein & Tommasi centra su atención en ellas e identifica, entre otras¹:

- Estabilidad.
- Credibilidad.
- Adaptabilidad.
- Coherencia y coordinación.
- Calidad de su implementación y su fuerza de compulsión.
- Orientación al bienestar público.
- Eficiencia.

La estabilidad de la política no refiere a la imposibilidad de cambiar. Por el contrario, hace referencia al hecho de que, de existir ajustes, éstos no obedezcan a cambios discrecionales fundados en la orientación política de los actores. Los sectores con políticas estables tienden a registrar cambios consensuados y graduales que consolidan los logros de administraciones anteriores. Por el contrario, los sectores con políticas inestables registran grandes vaivenes y excluyen a diferentes actores

¹ El listado, de acuerdo a los propios actores, es meramente indicativo y no asume el carácter de taxativo.

relevantes. Por lo tanto, este marco relaciona la estabilidad de las políticas con la capacidad para concertar y cumplir acuerdos a lo largo del tiempo con independencia del ciclo político.

El concepto de estabilidad se encuentra estrechamente vinculado con el de credibilidad de las políticas. “Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales de interés dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes tienen en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión antes de decidir sus respuestas” (Scartascini *et. al.*, 2011²: 9).

Es deseable que un sector sea capaz de adaptar su política ante cambios en las condiciones económicas o de modificarla cuando fracasa. Los sectores con políticas de escasa adaptabilidad son incapaces de responder de manera adecuada a cambios bruscos, corriendo el riesgo de quedar atrapados en políticas inadecuadas durante un tiempo prolongado.

Los múltiples actores que intervienen en el proceso de formulación de políticas deberían coordinar su accionar para producir políticas coherentes. La habilidad para cooperar, alcanzar acuerdos intertemporales y cumplirlos, es un elemento clave para explicar el éxito de una política. En aquellos sectores donde exista una arena institucionalizada que facilite la posibilidad de llegar a acuerdos intertemporales, las políticas tenderán a ser de mejor calidad y se

² Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Editores. “El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas Públicas?”. Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

adecuarán mejor a situaciones cambiantes. Los resultados cooperativos serán más probables en aquellos sectores donde la cantidad de actores relevantes sea relativamente baja, tengan horizontes temporales largos (bajas tasas de descuento) y ámbitos de intercambio bien establecidos. Por el contrario, en aquellos sectores donde la cooperación se dificulta, las políticas resultantes serán inestables o rígidas.

Asimismo, una política correctamente diseñada puede ser ineficaz si no es implementada adecuadamente y/o no existe la fuerza de compulsión necesaria para hacerla respetar. La calidad de la implementación y de la compulsión dependerá de los incentivos que tengan los formuladores de políticas y de los recursos disponibles para invertir en sus propias capacidades.

La relevancia pública refiere a la orientación de la política formulada, evaluando en qué medida promueve el bienestar general o, por el contrario, canaliza los intereses privados de determinados actores específicos. La eficiencia (asignación de recursos escasos a actividades mediante las que se obtienen los mayores rendimientos) también se encuentra relacionada con la relevancia pública de las políticas. Por ello es pertinente analizar en qué medida los diseñadores de políticas tienden a desviar recursos para favorecer a sectores específicos, aún cuando mediante su uso no se alcancen los mayores rendimientos posibles.

3. POLÍTICAS SECTORIALES EN EL PERIODO 1990 – 2011

Este capítulo tiene por objeto explicitar las políticas de reforma³ e inversiones⁴ sectoriales diseñadas e implementadas en el periodo bajo análisis. En algunos casos, se detallan políticas que fueron diseñadas e implementadas más no utilizadas, así como políticas finalmente no implementadas.

3.1. Sector portuario

La primera Ley de Puertos⁵ le otorgó a la Administración Nacional de Puertos (ANP) el monopolio de los servicios portuarios y la responsabilidad de mantener la infraestructura, esquema que mantuvo vigencia hasta comienzos de la década de 1990. En 1992 fue dictada la Ley N° 16.246, resultado de una serie de reformas iniciadas en 1984 y que supuso profundas modificaciones en la estructura del sector. Inicialmente, la reforma integró un proyecto más global relativo a las empresas públicas, que a posteriori fue la Ley N° 16.211 de octubre de 1991. Durante el debate parlamentario, en mayo de 1991, la reforma portuaria fue apartada de la Ley N° 16.211 y, finalmente, fue sancionada de manera independiente en abril de 1992.

³ En este trabajo, por política de reforma se entiende el proceso por el que se diseñan e implementan transformaciones en el entorno institucional específico de los sectores objeto de estudio.

⁴ Por política de inversiones y eficiencia del gasto se entiende el proceso continuo mediante el que las unidades competentes programan y asignan recursos a obras de infraestructura, así como los criterios, lineamientos y directrices que le guían.

⁵ Ley N° 5.648(1916).

La Ley N° 16.246 se divide en dos capítulos que regulan la materia portuaria y laboral respectivamente. Las premisas básicas al momento de sancionarse eran: (1) lograr que el sector privado fuera el principal prestador de servicios portuarios; (2) aumentar la competencia en la prestación de los servicios; (3) redefinir las relaciones laborales y (4) redefinir el rol de la ANP. La interacción de estos cuatro elementos era fundamental para que se generaran los incentivos adecuados y se establecieran los controles que promovieran una prestación eficiente de los servicios bajo un marco de seguridad jurídica y operativa capaz de atraer las inversiones necesarias. Mediante los Decretos N° 412/992 y N° 413/992 de setiembre de 1992, la nueva Ley de Puertos fue reglamentada.

Su promulgación implicaba la necesidad de ajustar y readecuar las normativas y contralor institucional vigente en lo referente a la prestación de servicios, administración y autoridad portuaria. Dicha tarea correspondió al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), que mantuvo para ello un amplio diálogo con los diferentes representantes de las esferas políticas, técnicas, empresariales y sindicales. Como brazo ejecutivo de la reforma, el MTO tenía a su cargo la dirección de un equipo técnico que diseñaría la reglamentación que sustituiría a la anterior.

Bajo la nueva reglamentación, la ANP fue designada como responsable de la inversión en infraestructura, regulador de las actividades de las empresas privadas y supervisora de los precios de los servicios que éstas prestan. Se pretendía pasar de un modelo de puerto “operador” a un

modelo de puerto *landlord*, mediante el que la autoridad portuaria cede la infraestructura y el equipamiento a operadores privados con el objetivo de incrementar la productividad, disminuir costos y ofrecer mejores servicios. Concretamente, la ANP continuó siendo la propietaria y administradora del Puerto pero ya no tenía como función principal la prestación de servicios⁶. Su foco de atención pasó a ser la regulación y supervisión de los operadores privados, garantizando un marco de libre competencia.

Bajo el nuevo esquema, y funcionando como organismo autónomo dependiente del MTOP, la ANP pasa a ser la unidad competente en materia de infraestructura portuaria, permitiendo la participación de privados en los servicios y la operativa mediante el uso de contratos de concesión. De esta forma, cuando se decide explotar comercialmente un puerto, su gestión se encomienda a la ANP. Cuando se trata de un puerto turístico, se encarga a la Dirección Nacional de Hidrografía⁷ (DNH).

Asimismo, la Ley N° 16.246 estableció a Montevideo como la primera terminal de la costa atlántica de América del Sur en operar en un régimen de Puerto Libre⁸. Este aspecto complementaba la Ley N° 15.921 de 1987, Ley de Zonas Francas, permitiendo conformar un nuevo marco regulatorio tendiente a promover y facilitar los servicios logísticos.

⁶ La ANP podía continuar prestando servicios portuarios en forma directa o indirecta. Actualmente, no presta ningún servicio de estiba y desestiba a la carga general, pero presta casi todos los servicios en la terminal de contenedores.

⁷ La DNH debe proyectar y controlar el desarrollo de los Puertos y obras costeras, controlar la operación y mantenimiento de los Puertos, proyectar y controlar el mantenimiento por dragado de las vías navegables y regular las extracciones de áridos acuáticos.

⁸ De esta manera, las mercaderías en tránsito dentro del recinto aduanero no requieren autorizaciones ni trámites formales, estando exentas de impuestos aduaneros, tasas y tributos.

En junio del 2000, la Ley N° 17.243 autoriza a la ANP a participar en sociedad con capitales privados para la administración, construcción, conservación y explotación de una terminal de contenedores en el Puerto de Montevideo. En abril de 2001, el Decreto N° 137/001 efectiviza esta autorización, constituyéndose una sociedad anónima entre la Corporación Nacional para el Desarrollo -CND- (80% de las acciones) y la ANP (restante 20% del paquete accionario). La ANP debía subastar públicamente las acciones de la CND entre las firmas interesadas en actuar como “Operador Especializado”, concesionando en 2001 la playa de contenedores a un operador privado. El contrato de concesión establece las condiciones que debe cumplir la empresa adjudicataria⁹, tanto en materia de movimiento de contenedores como de inversiones.

En julio de 2009, la Ley N° 18.530 acomete a la ANP constituir una sociedad anónima con acciones nominativas cuyo objeto sería la construcción, administración, conservación y explotación por un plazo de 30 años de una nueva terminal de contenedores en el Puerto de Montevideo. La Ley autorizó a la ANP a subastar el 100% del paquete accionario de dicha sociedad entre marzo y junio de 2010, no permitiendo que ningún accionista o empresa operadora de la primer terminal fuera accionista de la nueva. En octubre de 2009 se sanciona el Decreto N° 494/009, que reglamenta la subasta pública a realizarse para adjudicar la nueva terminal. Debe tenerse presente que, aún cuando el marco

⁹ Así nace la Terminal Cuenca del Plata (TCP), operada en sociedad por el grupo belga Katoen Natie – Seaport Terminals y la ANP.

normativo existente habilitaba la concesión a privados, se promovió la sanción específica de esta Ley buscando el consenso de todos los partidos políticos, principalmente en atención a eventuales reclamos anunciados por parte de otros operadores¹⁰. En marzo de 2010 la subasta fue declarada desierta al no presentarse ninguna oferta. En mayo de 2011 se decide no realizar un segundo llamado a licitación, optándose por potenciar el desarrollo del Puerto de Puntas de Sayago.

3.2. Sector vial

La gestión del sector vial es responsabilidad del MTOP a través de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV). En este contexto, desde el año 1984 se encuentra vigente la Ley de concesiones de obra pública (Ley N° 15.637). En ella se establecen las condiciones generales para que el Estado concesione a personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, o sociedades de economía mixta, la construcción, conservación y explotación de obras.

Hasta la década de 1990, el MTOP recurría al sector privado solamente para la construcción de obras y mantenimiento, para lo que celebraba contratos luego de efectuado un proceso licitatorio competitivo. A partir de la citada década, y en el marco de la antes mencionada legislación, la DNV comienza a implementar un programa de concesiones a privados

¹⁰ Katoen Natie criticó la subasta y amenazó con demandar al Estado aduciendo que cuando se realizó la primera en 2001, el gobierno manifestó que sería la única terminal específica de contenedores en el Puerto de Montevideo.

para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de rutas por un período dado de tiempo y a cambio de una transferencia monetaria. Tal modalidad se implementó mediante la firma de contratos entre la DNV y los concesionarios privados¹¹.

En el año 1996, a través de la Ley de Presupuesto Quinquenal (Nº 16.736), fue establecido un sistema de incentivos de retiro voluntario para todos los funcionarios del Estado sin causal jubilatoria que quedaran en situación de disponibilidad como consecuencia de la reestructura general promovida. Los funcionarios del MTOP recibirían apoyo para insertarse en el sector privado así como ayuda técnico – financiera y capacitación para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas destinadas al mantenimiento rutinario de la red vial¹². Las empresas creadas contarían con prioridad a los efectos de ser contratadas para prestar servicios.

En el año 1997, se decreta una primera reestructuración de la DNV (Decreto Nº 67/997). En ella fue establecido que los contratos de concesión se celebrarían por niveles de servicio, tendrían una duración de dos años y serían prorrogables automáticamente por un año si la gestión era evaluada satisfactoriamente por la administración.

A comienzos del siglo XXI fue introducida una nueva innovación en el sistema de concesiones. El gobierno del momento decidió promover un

¹¹ En total, fueron concesionadas cuatro tramos de rutas: Ruta Interbalnearia entre Montevideo y Punta del Este, Ruta 1 entre Montevideo y Libertad, Ruta 5 entre Arroyo Pantanoso y Mendoza y Ruta 8 entre Pando y Minas.

¹² A dos años de implementada la reestructuración, la cantidad de funcionarios de la DNV disminuyó en 1.900 y fueron creadas 14 microempresas de mantenimiento vial rutinario.

proyecto de obras y mantenimiento vial a gran escala denominado Megaconcesión¹³ (convenio entre MTOP y CND, aprobado por el Ejecutivo en diciembre de 2001). Éste sería financiado mediante nuevos cobros a los usuarios y fondos públicos, y suponía la concesión de 1.272km de rutas nacionales, comprometiéndose fondos por más de USD 850 millones.

La CND sería el concesionario (convenio firmado con el MTOP en octubre de 2001 y aprobado por Resolución del Poder Ejecutivo en diciembre de 2001), creándose a tales efectos la Corporación Vial del Uruguay (CVU), sociedad anónima cuyo paquete accionario pertenece en su totalidad a la primera. El artículo 28 de la Ley N° 17.555 del año 2002 (reglamentado mediante Decreto N° 383/002) habilitaba a la CND a ceder la totalidad del contrato de concesión o enajenar el 100% de las acciones de la sociedad anónima creada, aunque las acciones se han mantenido en su poder. La concesión fue adjudicada de manera directa a la CVU en el año 2002 bajo el amparo del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF¹⁴).

La CVU se encarga de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial concesionada así como de la explotación de los puestos de peajes correspondientes. Para ello, contrata a empresas

¹³ Los tramos de carreteras implicados en el proyecto eran: Ruta 1 entre arroyo Cufre y Colonia; Ruta 2 entre Florencio Sánchez y el Puente San Martín; Ruta 3 entre arroyo Grande y Salto; Ruta 5 entre Centenario y Rivera; Ruta 8 entre Minas y Treinta Tres; Ruta 9 entre Pan de Azúcar y Rocha; Ruta 11 entre Ecilda Paullier y Canelones; Ruta Interbalnearia.

¹⁴ Éste habilita a contratar sin que medie procedimiento competitivo en caso que se trate de otra institución del Estado.

privadas a través de procedimientos competitivos bien definidos en modalidad de Contratos de Rehabilitación y Mantenimiento (CREMA)¹⁵. Es subsidiada por el MTOP y recibe los ingresos generados por los peajes que administra.

Posteriormente, y a través del Decreto N° 262/004, fue aprobada una nueva reestructura organizativa para la DNV (derogándose el Decreto N° 67/997)¹⁶. Los nuevos cometidos asignados a la Dirección pasan por la definición de políticas, planificación, regulación, supervisión, reglamentación, coordinación y asesoramiento de toda la infraestructura vial y ferroviaria. La reorganización implicó declarar excedentes a 855 puestos de trabajo. Sin embargo, la normativa establece que al momento de contratar parcialmente la ejecución de obras de mantenimiento con terceros, se evaluará la posibilidad de que tales tareas sean llevadas adelante por empresas constituidas por ex – funcionarios.

En otro orden, la Ley N° 18.786, promulgada el 5 de julio del 2011, establece el marco regulatorio para los Contratos de Participación Público Privada (PPP). Éstos se definen como aquellos donde la administración pública encarga a una persona de derecho privado y por un período determinado el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o

¹⁵ El contratista se obliga a llevar a cabo todas las tareas de rehabilitación y mantenimiento, desde el diseño y la programación de las tareas, hasta la ejecución de las mismas, de acuerdo a los niveles de servicio establecidos a priori. La fiscalización y el mantenimiento de estos contratos se lleva a cabo a través de la Gerencia de Conservación de la DNV, dónde se crea un órgano de control a tales efectos.

¹⁶ La reestructura fue promovida en tanto se anexaban a la DNV la propiedad de la infraestructura ferroviaria y las competencias afines.

algunas de dichas prestaciones, además de la financiación. Este tipo de contrato puede celebrarse únicamente cuando el resto de las alternativas existentes no constituyeran el mejor modo de satisfacer las finalidades públicas.

El MTOP es responsable del diseño, estructuración y celebración de los contratos, así como de controlar el cumplimiento de las obligaciones implicadas. Se crea además la Unidad de Proyectos de PPP, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El MTOP debe informar semestralmente a esta Unidad respecto al control realizado a los contratantes. Por su parte, la CND asume nuevas competencias relacionadas al fomento de proyectos, establecimiento de lineamientos técnicos y asesoramiento.

3.3. Sector ferroviario

Desde la creación de la Administración de Ferrocarriles del Estado -AFE- (Ley N° 11.859 del año 1952¹⁷), los intentos reformistas en el sector han sido variados.

La situación de AFE al retorno de la democracia, caracterizada por una operativa deficitaria, conllevó que, en el año 1987, se optase por suprimir el transporte de pasajeros. Como complemento, se otorgaron subsidios a las empresas privadas de transporte vial para que hicieran frente a una

¹⁷ Derogada mediante Ley N° 14.396 del año 1975, que establece una nueva Carta Orgánica para el Ente.

demanda incrementada. De este modo, se propició una sustitución intermodal de transporte (de ferroviario a vial), hecho que significó una pérdida de mercado para el Ente.

En el año 1996, el artículo 752 de la Ley N° 16.736 faculta a AFE, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar bajo el régimen de concesión la realización de obras y prestación de servicios ferroviarios, lo que habilita a privados a participar en tales actividades. Ello opera eliminando el monopolio de AFE sobre las actividades reseñadas, aunque sin implicancias en términos de la propiedad de la infraestructura.

A comienzos del siglo XXI se implementan nuevas medidas que fomentan una profunda reforma del marco regulatorio vigente. El artículo 21 de la Ley N° 17.243 establece que “El Poder Ejecutivo podrá autorizar la utilización de las vías férreas por parte de empresas que cumplan con los requisitos técnicos y abonen a AFE, el peaje que establezca la reglamentación”. Posteriormente, mediante el artículo 150 de la Ley N° 17.556, se transfieren de AFE al MTOP los cometidos, facultades y bienes relativos a la infraestructura ferroviaria (reglamentado mediante el Decreto N° 501/002). Como consecuencia, AFE se convierte únicamente en una empresa operadora, y se le deslindan las responsabilidades vinculadas a la infraestructura ferroviaria.

Con el advenimiento del nuevo gobierno en el año 2005, se anulan las reformas implementadas y se opta por reintegrar a la empresa las

facultades y cometidos vinculados a la gestión de la infraestructura (artículo 205 de la Ley N° 17.930). No obstante, se conservan las disposiciones vinculadas a la posibilidad de que concesione la realización de obras y prestación de servicios ferroviarios y de que el Poder Ejecutivo autorice la utilización de la red a otras empresas.

En este marco, se diseña un nuevo esquema para el desarrollo del sector. En primer lugar, se prevé la contratación entre AFE y CND (Contrato de Concesión y Contratación Directa con fecha 29 de junio de 2007 por el sistema de concesión de obra pública) para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red ferroviaria. A tales efectos, se crea la Corporación Ferroviaria del Uruguay (CFU), sociedad que pertenece en un 100% a la CND. La CFU realizó un llamado a empresas para rehabilitar algunos tramos de la red, aunque fue declarado desierto debido a que los precios ofertados superaban considerablemente lo presupuestado. Ello motivó que, finalmente, AFE se encargara de la rehabilitación de los tramos previstos, siendo contratada por CFU a tales efectos.

En segundo, se propone la creación de una sociedad mixta dedicada a la comercialización, denominada Comercializadora de Carga Ferroviaria del Uruguay (CCF). Esta sociedad pretendía incorporar al sector privado en los quehaceres relacionados con la comercialización del servicio de transporte de carga. AFE sería accionista minoritario de la sociedad, y ésta le contrataría para realizar la operación de los trenes y el

mantenimiento del material rodante. Este diseño, autorizado por el artículo 206 de la Ley N° 17.930 y reglamentado por el Decreto N° 71/008, finalmente no prosperó. Ello derivó en que no se obtuviera financiamiento para la adquisición de material rodante ni pudiera iniciarse el proceso de reformulación de la gestión de AFE.

Finalmente, en diciembre de 2011 se deroga este último Decreto y se aprueba la creación de una sociedad anónima conformada por AFE (51%) y CND (49%), cuyo objeto consiste en prestar y realizar servicios de transporte de cargas por vía férrea, servicios de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura y adquisición de material rodante. Como consideraciones sustantivas, cabe destacar que los empleados de la sociedad no poseerán la calidad de funcionarios públicos y que la sociedad comercial celebrará con AFE los contratos que fueran pertinentes para desarrollar sus actividades.

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SECTORES PORTUARIO, VIAL Y

FERROVIARIO EN URUGUAY

Este capítulo se ocupa de diagnosticar la actual situación de los servicios de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria en Uruguay. Para ello, se efectúa una recopilación y síntesis de los numerosos diagnósticos sectoriales existentes y que han sido elaborados en general por organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento -CAF-). Asimismo, tal información se complementa con lo relevado en el trabajo de campo realizado¹⁸. Este diagnóstico oficiará como punto de partida para el análisis que, desde una perspectiva histórica, institucional y de economía política, se efectúa en el siguiente capítulo.

4.1. Sector portuario

El sistema portuario cuenta con quince terminales comerciales fluviales y dos marítimas aptas para la movilización de carga y pasajeros. De los diez puertos públicos existentes, siete son gestionados por la ANP¹⁹ y tres por privados²⁰. Asimismo, existen ocho puertos pesqueros y deportivos administrados por la DNH. El Puerto de Montevideo, principal terminal

¹⁸ Consistente en la revisión de bases de prensa, discusiones parlamentarias y entrevistas a actores relevantes de cada sector.

¹⁹ Según lo establecido en el Decreto 412/992, estos son los Puertos de Montevideo, Nueva Palmira, Colonia, Juan Lacaze, Fray Bentos, Paysandú y Salto.

²⁰ El Puerto de M'Bopicuá, y dos en la Zona Franca de Nueva Palmira, Ontur y Corporación Navíos.

portuaria de Uruguay, se encuentra en el centro de la cuenca del Río de la Plata y es un punto de acceso clave²¹ hacia los mercados de Sudamérica.

Ilustración 2. Sistema portuario nacional.



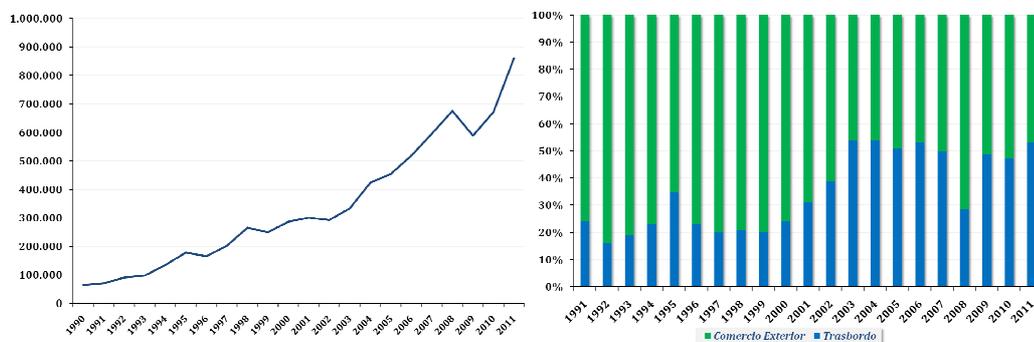
Fuente: ANP.

A partir de la reforma portuaria, el sector registró significativas ganancias de eficiencia y competitividad. Las tarifas disminuyeron, los volúmenes de carga manipulados aumentaron y los niveles de inversión en infraestructura se incrementaron. Inicialmente, el aumento de la eficiencia no requirió de inversiones adicionales en infraestructura, sino que respondió a una mejor utilización de la capacidad ya instalada. El Puerto de Montevideo es competitivo a nivel regional, con costos operativos y de servicio en niveles similares a los registrados en los Puertos de Rio Grande (Brasil), La Plata y Buenos Aires (Argentina).

²¹ Es el punto de acceso al sistema fluvial Paraguay – Paraná que conecta con el interior de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y el interior suroccidental de Brasil.

La movilización de contenedores (TEUS movilizados) en el Puerto de Montevideo ha crecido a una tasa promedio anual acumulativa de 11% (1991 – 2001). Durante el pasado 2011, fueron movilizados 861.164 TEUS (en 1985, fueron movilizados 40.000 TEUS).

Gráfico 1. (Izq.) TEUS movilizados 1991 – 2011²². (Der.) Movilización de contenedores por tipo de operación 1991-2011²³



Fuente: ANP.

Para los usuarios del Puerto, la reforma ha redundado en múltiples beneficios. En particular, han disminuido los tiempos de espera de los barcos y los costos de transporte totales, facilitando el comercio exterior.

²² Puerto de Montevideo.

²³ Puerto de Montevideo.

Tabla 1. Infraestructura Puerto de Montevideo (2010).

	MUELLES PÚBLICOS	TCP
GRÚAS PÓRTICO	-	8
GRÚAS MÓVILES	6	-
MUELLE (MTS)	819	638

Fuente: "Uruguay Comercio y Logística" (BID).

Luego de la reforma, y hasta el 2001, la prestación de servicios por parte de los operadores privados se realizó utilizando la infraestructura de la ANP. En 2001 fue concesionada a privados la primera terminal de contenedores, en la que el operador se encarga de invertir en infraestructura²⁴. La terminal especializada permitió impulsar sustancialmente las actividades logísticas, destacándose la consolidación del tráfico de trasbordo²⁵ que permitió posicionar al Puerto de Montevideo como *hub* regional. Desde 2001 a la fecha, el crecimiento de los trasbordos ha sido constante, representando en 2011 el 54% de los 518.121 contenedores operados. El Puerto de Montevideo cuenta con un emplazamiento especializado en la movilización de contendores, la Terminal Cuenca del Planta (TCP), y otros cinco emplazamientos en los muelles públicos.

²⁴ La concesión de la terminal ha propiciado la mayor inversión que se ha realizado en el Puerto de Montevideo en los últimos 80 años, estimándose en el orden de los USD 150 millones entre 2001 y 2010. Para el período 2010 – 2014 la inversión planificada por TCP rondaría los USD 10 millones.

²⁵ Cargas cuyo origen y destino no es Uruguay

Ante el constante crecimiento de la actividad, los diagnósticos actuales coinciden en la necesidad de continuar ampliando el recinto portuario²⁶. Puntualmente, un informe del Banco Mundial²⁷ encargado por Uruguay señala que la eficiencia obtenida mediante la optimización de la infraestructura actual ha llegado a su límite, recomendando expandir su capacidad y enfatizando que las condiciones para construir una segunda terminal de contenedores están dadas²⁸. Asimismo, agrega que con el volumen actual de tráfico, están dados los incentivos para que los operadores privados inviertan en mejorar la infraestructura. En el mismo sentido, un informe encargado en 2008 por el Centro de Navegación²⁹ (CENNAVE) a un grupo multidisciplinario, concluyó que la infraestructura existente junto a la segunda terminal especializada permitiría satisfacer la demanda de servicios cuando, en 2013, el movimiento de contenedores supere el millón de TEUS. La ANP también cuenta con estudios técnicos que indican la necesidad de instalar una nueva terminal³⁰.

²⁶ La ANP se encuentra trabajando en la legislación vigente para que los Puertos secos adquieran la condición de Puerto libre. Estima que en 2013 el Puerto seco de Rivera se encuentre funcionando y permita descongestionar el tráfico de contenedores

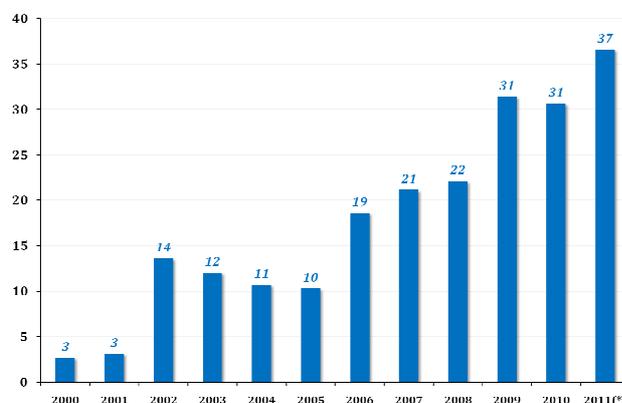
²⁷ Banco Mundial "Informe de Política de Desarrollo – Uruguay" Volumen I 2009.

²⁸ El informe señala: "Si se tiene en cuenta que los niveles de tráfico ofrecen la posibilidad de tener múltiples terminales portuarias que operen a escala suficiente, la ANP podría promover una mayor competencia dentro del Puerto de Montevideo"

²⁹ El Cennave agrupa a los privados que operan en el Puerto, terminales, depósitos y agentes marítimos.

³⁰ Sólo se difundieron los resultados de los estudios sobre capacidad y curvas de demandas proyectadas para el Puerto de Montevideo, pero no los informes ya que serían utilizados en el arbitraje internacional con Katoen Natie.

Gráfico 2. Inversión Sector Portuario 2000-2011 (millones USD corrientes).



Fuente: Elaboración propia en base datos MEF y operadores privados.

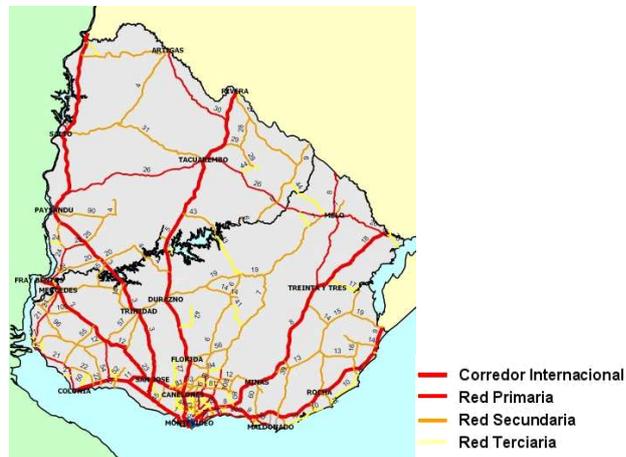
La inversión actual en el sector supera los USD 40 millones anuales, de los cuales alrededor de USD 30 millones corresponden al sector privado y USD 10 millones a la ANP. Durante 2012, la ANP planea invertir cerca de USD 210 millones en la construcción de una nueva terminal portuaria en Punta de Sayago, y otros USD 80 millones en la construcción del Muelle C en el Puerto de Montevideo³¹.

4.2. Sector vial

La red vial cuenta con 8.696km gestionados por la DNV y compuestos por corredores internacionales (CI), red primaria, secundaria y terciaria. Un 85% se encuentra pavimentado con carpeta asfáltica y tratamiento bituminoso.

³¹ El Muelle C dotará de un mínimo de 275 metros adicionales de atraque al Puerto de Montevideo, de manera de garantizar la libre competencia para operar con todo tipo de cargas. La ANP tiene previsto comenzar la ejecución de obras en el primer trimestre de 2012.

Ilustración 3. Red vial nacional.



Fuente: MTOP.

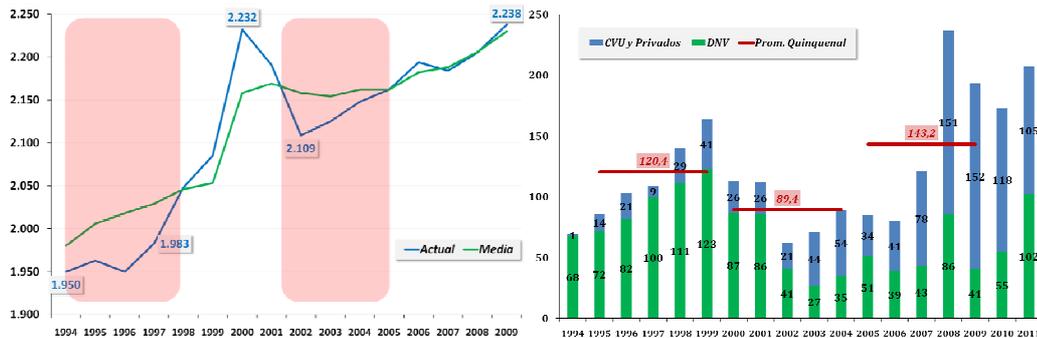
Tras la crisis del año 2002, el patrimonio vial³² ha evidenciado un aumento sostenido en su valor, superando incluso el valor medio definido como óptimo por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)³³. Dicho indicador crece tanto por las inversiones en mantenimiento como por las que se realizan en obra nueva, aunque el impacto de estas últimas resulta superior pues se incorporan al valor máximo teórico. La inversión total en el sector se ha incrementado considerablemente, alcanzando un máximo relativo en el año 2008.

³² Patrimonio vial se define como la sumatoria de las valoraciones monetarias corrientes de los diferentes tramos de la red.

³³ El punto medio se define como la media entre el valor máximo de la red y el valor mínimo admisible.

Gráfico 3. (Izq.) Evolución del patrimonio vial (millones de USD, 1994=100).

(Der.) Inversiones en la red por ejecutor (millones USD corrientes).



Fuente: En base a Pereyra, Andrés y Rubinstein, Elías (2010) y MTOP.

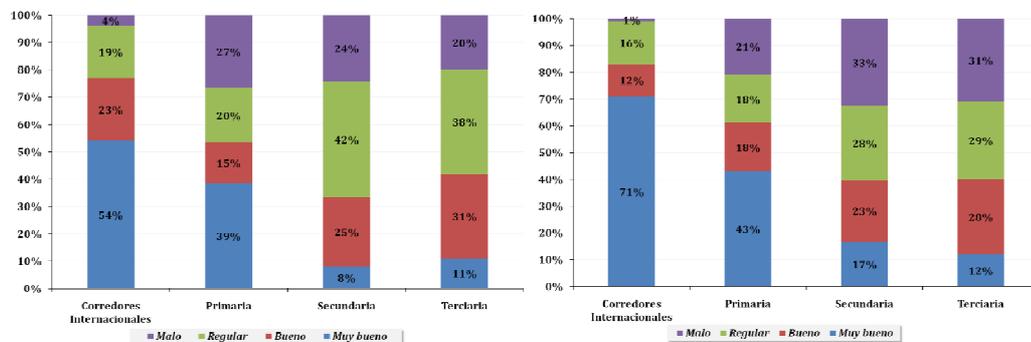
Parte de la inversión del último quinquenio (2005 – 2009) ha sido destinada a obra nueva. Particularmente, fueron volcados USD 80 millones a la construcción del anillo perimetral, USD 75 millones al sistema de acceso este a Montevideo y USD 160 al eje vial del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Esta situación impacta en el indicador de patrimonio vial pues, al ser incluida a su máximo valor, la obra nueva compensa la pérdida de valor de tramos sensiblemente deteriorados.

En términos generales, si bien el estado de conservación de los pavimentos permite la circulación de tránsito pesado en toda la red, varía considerablemente según el tipo de red que sea considerado. Así, mientras que los CI presentan un estado aceptable en más de un 75% de su longitud, la red terciaria lo hace solamente en un 40%.

Complementariamente, si bien los CI presentan niveles de confort³⁴ adecuados en más de un 80%, la red principal acusa niveles no satisfactorios en casi un 40%. En el caso de las redes secundaria y terciaria, el confort es inadecuado en más del 60% de la longitud.

Gráfico 4. (Izq.) Estado de conservación de la red vial nacional (2008)³⁵.

(Der.) Nivel de confort de la red nacional (2008).



Fuente: En base a Pereyra, Andrés y Rubinstein, Elías (2010).

En parte, el deterioro constatado en algunos tramos de la red obedece a los deprimidos niveles de inversión en el quinquenio de impacto de la crisis económica de 2002 (USD 89,4 millones anuales en promedio). La oportunidad de las inversiones constituye un factor crítico a efectos de mantener niveles adecuados de conservación. Ello obedece a que el pavimento presenta una tasa de deterioro creciente en el tiempo. Por lo tanto, no invertir oportunamente en conservación y mantenimiento genera

³⁴ Medido por la rugosidad del pavimento.

³⁵ Definido por la evaluación visual sistemática de la tipología y gravedad de las fallas en la superficie de la calzada.

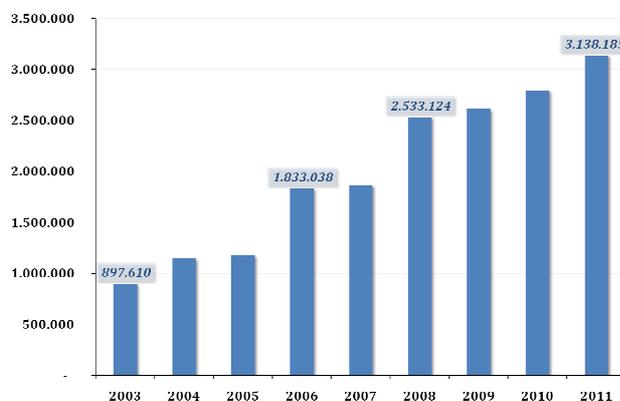
necesidades incrementadas de inversión en el futuro. Adicionalmente, parte de la mayor inversión del quinquenio 2005 – 2010 fue destinada a obra nueva y no a mantenimiento y conservación, lo que ha impedido compensar el déficit de inversiones en conservación del quinquenio precedente.

A esta situación deben añadirse dos elementos adicionales: costos y demanda. Por el lado de los primeros, el costo del km de mantenimiento y el costo del km de rehabilitación crecieron por encima del 70% en el periodo 2000 – 2011³⁶. Esto hace que el impacto real de los montos invertidos sea inferior debido a una pérdida de poder adquisitivo (medido en general en canastas viales). Por lo tanto, los esfuerzos exigidos en materia de inversiones para que la red cuente con niveles de conservación satisfactorios deberían más que compensar el efecto inflación de costos.

Por otro lado, el tránsito se ha incrementado considerablemente en los últimos años. El dinamismo económico del país, particularmente el de los sectores transables, supone una intensificada utilización de la red vial. La programación de inversiones en la red se realiza proyectando la trayectoria esperada del tránsito (medido en ton/km). En caso de que el tránsito efectivo supere al proyectado, *ceteris paribus*, el deterioro de la red se acelera, lo que reduce a su vez la vida útil de la misma.

³⁶ De acuerdo a datos del MTOP.

Gráfico 5. Cantidad de vehículos de carga registrados por Peajes³⁷.



Fuente: En base a CVU.

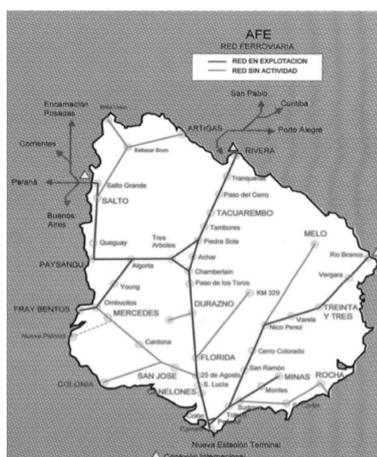
En conclusión, el deterioro existente en la red vial, particularmente en la red secundaria y terciaria, obedece a que el esfuerzo realizado en materia de inversiones no ha logrado compensar los efectos inflación de costos y demanda inesperada. Asimismo, los deprimidos niveles de inversión en el quinquenio 2000 – 2004 no fueron compensados en el quinquenio siguiente en tanto parte de los fondos fueron destinados a obra nueva (que en términos de patrimonio vial, más que compensa la pérdida de valor en tramos significativos de la red).

³⁷ Capilla de Cella, Cebollatí, Centenario, Cufre, Garzón, La Barra, Manuel Díaz, Mercedes, Pando, Paso del Puerto, Queguay, Santa Lucía y Solís. No todos los puestos se encontraron operativos simultáneamente en el periodo considerado. Vehículos de carga corresponde a los de categoría 3, 5, 6 y 7.

4.3. Sector ferroviario³⁸

La red ferroviaria, bajo la administración y custodia de AFE, se extiende en unos 3.000km. Los tramos son de vía simple (exceptuando 11km en el área metropolitana), y en general unen Montevideo con las capitales del interior del país. De la totalidad de la red, aproximadamente 1.640km se encuentran operativos³⁹.

Ilustración 4. Red ferroviaria nacional.



Fuente: CAF (2010).

En general, existe consenso al calificar el estado de la red como deficiente y vulnerable, resultado de largos periodos de escasas inversiones y mínimo mantenimiento de la infraestructura. En efecto, de

³⁸ En base a "Apoyo a la Preparación de la Estrategia de País del BID con Uruguay – Informe Técnico del Sector Transporte". Pereyra, Andrés y Rubinstein, Elías (2010); "Policy Options for Improving the Efficiency of Uruguay's Railway Sector", Banco Mundial; "Uruguay: Análisis Del Sector Transporte", CAF (2010).

³⁹ Los tramos más sustantivos son: Área metropolitana (35,6km); Montevideo – Rivera (556km); Línea litoral (Algorta – Fray Bentos (142km), Paysandú – Salto (111km) y Estación Chamberlain – Paysandú (191km)); Línea Montevideo – Río Branco (434 km); Línea Montevideo – Minas (102km).

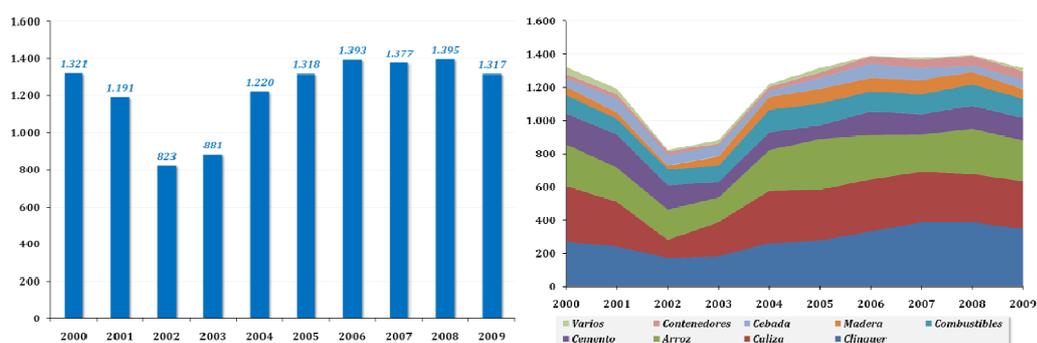
acuerdo a fuentes calificadas, se vuelven a realizar inversiones en la red a partir del año 2006, y las mismas ascienden a montos significativos recién en el año 2009, todo ello en un contexto en el que, ya en el momento de nacionalización del ferrocarril (1949), era necesaria la realización de inversiones.

La falta de inversiones ha generado que la red presente serias debilidades, entre las que se destacan el mal estado de los rieles y puentes, el asentamiento de las vías sobre el lecho natural, la rotura de durmientes, los problemas de señalización y la insuficiente interconectividad. Esta situación provoca que la velocidad de circulación varíe considerablemente según el tramo, con las implicancias que ello supone en términos de deterioro del material rodante y costos de mantenimiento. Además, la carga soportable en algunos tramos es inferior a la que la red permite promedialmente (18 ton/eje), existiendo algunos en los que las locomotoras deben desplazarse a velocidades de entre 5km/hrs y 10km/hrs. La densidad de tránsito es muy baja. Solamente unos pocos tramos concentran una sustantiva parte del tonelaje transportado (115km cuentan con más de 500 mil toneladas por año). Este estado de la red, además, impone restricciones a la plena utilización del material rodante, lo que se traduce en indicadores de disponibilidad media inferiores al potencial.

Los niveles de carga transportada se muestran estables al excluirse los años de impacto de la crisis económico – financiera de principios de siglo.

Prácticamente el 80% de la carga transportada se concentra en cuatro productos: clínquer (26,4%), caliza (21,8%), arroz (18,5%) y cemento (10,2%). La madera, en cuya cadena radica buena parte de las expectativas para expandir los servicios, representa tan sólo el 4,4% de la carga total en 2009.

Gráfico 6. (Izq.) Carga transportada (miles de toneladas). (Der.) Principales mercaderías transportadas (miles de toneladas).



Fuente: En base a Kohon, Jorge y Rubinstein, Elías (2010).

Además del transporte de carga, AFE brinda servicios de transporte de pasajeros. Se trata de unas pocas líneas que unen Montevideo con algunas estaciones del interior del país. La demanda del servicio ha crecido en relación al periodo pre – crisis, aunque presenta niveles insuficientes⁴⁰.

⁴⁰ Los pasajeros por tren, en promedio, no superaban los 50 en el año 2007.

En lo que refiere a las capacidades institucionales, AFE es dirigida por un Directorio compuesto por tres miembros elegidos políticamente. La empresa cuenta con una Gerencia General a la que responden seis áreas (cuatro sustantivas y dos de apoyo): Material Rodante, Operaciones, Tráfico, Infraestructura, Administración y Logística. De acuerdo a algunos diagnósticos sectoriales⁴¹, la estructura vigente impide la correcta comunicación entre áreas que idealmente deberían trabajar estrechamente. Asimismo, se señala que algunas de ellas no cuentan con los recursos y capacidades necesarias, lo que permite que ciertas decisiones sean centralizadas a nivel del Directorio.

El personal de la empresa es experiente y competente, aunque presenta un promedio de edad elevado. Este hecho se ve agravado por la inexistencia de una generación que pueda reemplazarlo. En general se constata que, dados los actuales niveles de actividad, el personal es excesivo en la mayoría de las áreas (especialmente en las vinculadas a la gestión de marcha de trenes).

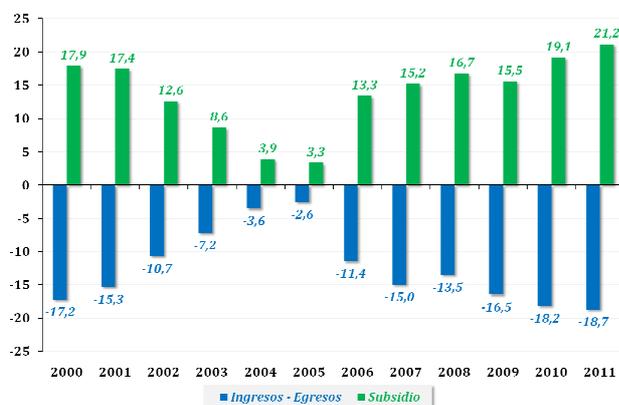
En materia operativa y técnica, los procedimientos se consideran inadecuados. La marcha de trenes es gestionada mediante radio, y las autorizaciones de uso de vía se realizan tramo a tramo por un funcionario. Estos aspectos se encuentran consagrados en el Reglamento de Operaciones de AFE.

⁴¹ Policy options for improving the efficiency of Uruguay's railway sector. Banco Mundial.

Las serias restricciones de oferta vinculadas al estado de conservación de la red, aunadas a algunas ineficiencias en la prestación del servicio (en parte determinadas por el propio estado de la red), apareja que la empresa tenga una situación financiera deficitaria.

Gráfico 7. (Izq.) Ingresos – Egresos de AFE. (Der.) Monto del subsidio.

(Millones de USD⁴²).



Fuente: En base a MEF.

Los egresos por concepto de remuneraciones superan los ingresos por todo concepto (en 2009, los egresos por remuneraciones ascendieron a los USD 20,1 millones), lo que hace que la empresa dependa financieramente del subsidio que se le otorga presupuestalmente.

⁴² Las cifras fueron convertidas a dólares utilizando el tipo de cambio promedio anual de los respectivos años.

5. PROCESO DE FORMULACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS EN LOS SECTORES PORTUARIO, VIAL Y FERROVIARIO

Este capítulo tiene como objetivo identificar los atributos de las políticas sectoriales a la luz de sus respectivos procesos de diseño e implementación. Este último es condicionado por las interacciones entre los actores involucrados y los entornos institucionales específicos. En este sentido, los resultados alcanzados son el reflejo de los atributos identificados, los que se ven determinados por la capacidad de los actores para consensuar y cumplir los compromisos asumidos.

5.1. Estabilidad y flexibilidad de la política: el sector portuario

En términos generales, la política portuaria ha estado guiada por objetivos sectoriales y se ha caracterizado por su estabilidad y consistencia. El adecuado funcionamiento de la institucionalidad política, tendiente a la generación de acuerdos sustentables intertemporalmente, ha promovido políticas estables y flexibles que paulatinamente, y luego de una etapa de aprendizaje, han adquirido características de inversión.

La política de reforma iniciada en 1992, centrada en la promoción de la libre competencia, no ha sufrido variaciones considerables ante los

cambios de administración, aún en los elementos más específicos. La naturaleza de largo plazo de los acuerdos institucionales y de política parecería haber sido entendida por la mayoría de los actores involucrados. Dicha estabilidad ha permitido aumentar la credibilidad de la política, prolongando los horizontes temporales de los actores. En consecuencia, la efectividad de la política se ha potenciado y ha logrado generar los comportamientos económicos necesarios para obtener los resultados esperados.

La consistencia en las políticas implementadas sugiere la existencia de una visión sectorial de largo plazo con la que se han comprometido los diversos actores políticos. En este contexto, desvíos en los términos acordados son más fácilmente observables, lo que desestimula las conductas oportunistas y tiende a promover acuerdos. La estabilidad podría tener su explicación en el número relativamente pequeño de agentes que interactúan sistemáticamente en una arena ya institucionalizada. Esto permite alinear las preferencias sectoriales y facilitar la cooperación intertemporal, haciendo que la formulación de la política sectorial sea el resultado de un juego cooperativo.

La flexibilidad de la política ha permitido procesar gradualmente los cambios, atributo indispensable para implementar de manera exitosa una reforma. De esta manera, el sector ha dispuesto de diversos mecanismos que han logrado incorporar integralmente al sector privado en la gestión. Asimismo, la política sectorial ha sido capaz de adaptarse mediante

instrumentos alternativos enmarcados en la propia Ley de Puertos, facilitando la alineación de las preferencias y la generación de consensos.

La política de reforma implementada estuvo orientada al interés general, en parte por la incidencia del sector en el comercio exterior, determinante de las posibilidades de crecimiento económico del país. No obstante, es probable que las ganancias de bienestar no hayan sido las potencialmente alcanzables en tanto la competencia dentro del recinto portuario podría ser aún mayor.

Proceso de cambio e interacción entre actores relevantes

En la década de los ochenta comienza a manifestarse la necesidad de modificar los modelos de provisión de servicios de infraestructura portuaria. El diagnóstico de entonces reconocía que la participación del Estado en el sector no había arrojado los resultados potencialmente alcanzables. En consecuencia, se entendió conveniente promover la participación del sector privado en la prestación de servicios y en el financiamiento de la infraestructura, lo que hacía necesario modificar el marco regulatorio entonces vigente. Para ello, y complementariamente, se requería una redefinición de los regímenes laborales.

En el primer Plan Maestro del Puerto de Montevideo⁴³, elaborado en 1988, se reconocía que la operativa era ineficiente y que la capacidad física resultaba insuficiente. Consecuentemente, se recomendaba

⁴³ Fue encargado a la consultora española Intecsa, en colaboración de Invia Ingenieros Consultores.

reorganizar las operaciones y los servicios por áreas especializadas⁴⁴, así como incorporar nuevos equipos y sectores de almacenamiento. El Informe Técnico de la Dirección Nacional de Transporte (DNT) del MTOP⁴⁵ arribó a un diagnóstico similar, constatando que el bajo rendimiento y las ineficiencias⁴⁶ ocasionaban mayores costos, lo que disminuía la capacidad competitiva⁴⁷ del Puerto de Montevideo. Este informe calificaba la organización del trabajo como “obsoleta”, puntualizando el exceso de personal y la irracional dualidad en los servicios de estiba, con normas laborales y administrativas diferentes⁴⁸.

Los servicios de estiba terrestre estaban en manos de la Oficina de Personal Obrero (OPO) de la ANP, mientras que la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE) nucleaba a los estibadores de a bordo. Aquellos podían ser prestados exclusivamente por los trabajadores que estuvieran registrados en listas especiales supervisadas

⁴⁴ “Al respecto, cabe destacar que figuran diez organismos públicos diferentes que actúan en la misma área. Ni en la Ley de 1916 ni en las normas administrativas existe algún mecanismo que asegure la debida coordinación en la operativa de toda esta multiplicidad de organismos públicos; además, existen doce gremiales privadas de usuarios, importante número de usuarios privados individuales, así como también dieciocho sindicatos diferentes que agrupan las actividades que en distintas áreas se cumplen en el mismo perímetro portuario”. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. 19/11/1991 pag. 87.

⁴⁵ Informe Técnico de la DNT/MTOP (16/10/1991).

⁴⁶ Las estadísticas presentadas durante el debate parlamentario dejaron en evidencia la ineficiencia en la gestión y la baja productividad a pesar que haber registrado en la última década importantes inversiones. De acuerdo al Informe Técnico de la DNT/MTOP del 16/10/1991, “Las inversiones se situaron en el orden de los US\$ 110 millones, incluso por encima de sus necesidades en algunos casos, comprometiendo financieramente a la ANP”.

⁴⁷ El presidente de la ANP en este entonces, Ing. Álvarez Mazza, sostuvo ante la Comisión de la Cámara de Diputados: “Puedo dar un ejemplo de la falta de confiabilidad que tiene el Puerto de Montevideo, mostrando que en un período de cinco años hemos estado parado aproximadamente un año”. - Acta N°27 Comisión Especial sobre Empresas Públicas de la Cámara de Representantes, 19/02/1992, pág. 32.

⁴⁸ La separación en las tareas de estiba impedía implementar líneas continuas en la manipulación de la carga, con trabajadores al inicio y al final de la cadena que pertenecían a organizaciones distintas que se regían por condiciones de trabajo diferentes. Esto generaba una demanda artificial de mano de obra que incrementaba los costos y conspiraba contra la eficiencia.

por la ANP y controladas por los sindicatos de trabajadores. De esta manera, los trabajadores nucleados en ANSE y OPO contaban con poder de monopolio al momento de seleccionar personal y establecer las condiciones laborales.

Revertir tal situación exigía tomar tres tipos de medidas: (1) modificar la normativa laboral; (2) implementar programas de reducción y reconversión del personal excedente; (3) financiar los programas de reducción de personal. Un descenso de la cantidad de trabajadores, desde el punto de vista de la aceptación social y política, hacía poco factible cualquier intento de reforma a menos que se instrumentaran medidas para compensar a los perjudicados.

De esta manera, se llevó adelante un programa de incentivos⁴⁹ tendiente a reducir la plantilla mediante indemnizaciones y programas de reconversión que fomentaron la creación de empresas de estiba por parte de los propios trabajadores⁵⁰. Los incentivos permitieron una disminución gradual de la cantidad de funcionarios, pasando de aproximadamente 3.200 en 1991 a unos 1.900 en 1994⁵¹.

⁴⁹ El pago de los incentivos fue financiado en forma conjunta por el Estado y los privados, mediante la adopción de una sobretasa a las importaciones. El Director de ANSE, Juan Figoli Zabaleta, estimó el costo de los incentivos en USD 16 millones de acuerdo a las declaraciones ante la Comisión Especial sobre Empresas Públicas de la Cámara de Diputados del 24/11/1992.

⁵⁰ La creación de empresas por parte de los trabajadores portuarios y la exigencia a las empresas portuarias de contar con un número mínimo de trabajadores fijos fueron parte de los acuerdos alcanzados con los sindicatos.

⁵¹ La comparación subestima el exceso de trabajadores antes de la reforma ya que la misma incrementó los volúmenes de tráfico y carga que recibe el Puerto y, por lo tanto, la disminución de mano de obra ha sido menor que la que se hubiera requerido con los niveles de cargas y el tráfico anteriores.

En julio de 1992 fueron cerrados los registros y finalizó el proceso de retiro voluntario incentivado de los estibadores nucleados en ANSE⁵² y OPO⁵³. De manera inmediata, el sector privado comenzó a prestar servicios. Con el objeto de incentivar una relación estable, en los procedimientos de concesión y autorización para la prestación de servicios fue incluido el compromiso de contratar a personal de ANP⁵⁴. Asimismo, esta última firmó con el sindicato portuario una “cláusula de paz” por la que se comprometió a no realizar ningún despido compulsivo en tanto no se registraran paros ni huelgas⁵⁵.

El retiro de los estibadores era considerado un aspecto clave por parte de los operadores privados. De acuerdo a Fernández Baubeta⁵⁶, Presidente de Christophersen, desde el momento que los estibadores se retiraron, los costos bajaron drásticamente y la productividad se incrementó sustancialmente⁵⁷. El propio Ing. Álvarez Mazza, al año de implementada la reforma, decía: “Se ha hecho realidad el trabajo durante las 24 horas

⁵² La ANP ofreció a los estibadores de ANSE una indemnización que suponía el pago de 24 sueldos más una prima extra, con la condición de que más del 90% renunciara. Prácticamente todos los trabajadores de ANSE optaron por aceptar el incentivo y retirarse.

⁵³ Los estibadores de tierra pasaron a desempeñarse en los almacenes.

⁵⁴ La normativa establece el concepto de “jornalero estable”, trabajadores eventuales con una relación preferente con una empresa estibadora, por la cual tiene preferencia para ser contratado fijo y para efectuar trabajos eventuales. Se trata de un compromiso entre los objetivos de garantizar la estabilidad del trabajador y la flexibilidad empresarial.

⁵⁵ A esto se le suma el Decreto N° 412/992, reglamentario de la Ley de Puertos, que controlaba los paros y las huelgas de los trabajadores portuarios.

⁵⁶ La Reforma Portuaria, Ricardo Gorosito, pág. 39.

⁵⁷ La productividad se multiplicó por 4,8 pasando de 287 Ton./persona/año en 1990 a 1.321 en 1994. Asimismo, además de simplificarse, las tarifas se redujeron significativamente entre un 10% y un 20%.

del día los 365 días del año, frente a una paralización del 20% de las jornadas que era constante antes de la vigencia de norma⁵⁸”.

La nueva normativa permitió aumentar la productividad y el rendimiento del sector a lo largo de la década, tecnificando y modernizando la actividad sin necesidad de invertir en infraestructura. No obstante, sobre finales de los noventa, los mayores volúmenes de carga movilizados y la creciente competencia entre los puertos de la región hacía necesario elevar nuevamente los estándares de los servicios ofrecidos. A diferencia de la situación inicial, la mejora ya no suponía fortalecer la gestión, sino aumentar la capacidad mediante la inversión en equipos y en infraestructura física.

En 1999 la ANP formula un nuevo Plan Maestro⁵⁹ a quince años que contempla un plan estratégico de acciones para los primeros cinco⁶⁰. Entre las directrices y recomendaciones efectuadas por el equipo técnico encargado del Plan, se destacan la necesidad de contar con una nueva terminal y de especializar los espacios en el recinto portuario.

La gestión global por parte de privados, esto es, la prestación del servicio pero también de la inversión, ya estaba estipulada en la Ley de Puertos, que facultaba a la ANP a otorgar terminales portuarias en régimen de

⁵⁸ Entrevista Ing. Eduardo Álvarez Mazza, Diario “El País” 28/03/1993 pág. 15.

⁵⁹ El consorcio franco-uruguayo integrado por Sogreah Ingénierie, Hidrosud y el Port Autonome de Marseille estuvo a cargo del estudio.

⁶⁰ Si bien el Plan Maestro nunca fue aprobado por el directorio de la ANP, sus recomendaciones han guiado la política de infraestructura adoptada por el organismo en los últimos años, sobre todo a partir de 2005.

concesión. En este contexto, ya en 1994 había sido realizado un primer llamado a licitación para la construcción de dos terminales, proceso que fue declarado desierto tras presentarse un único interesado⁶¹. En 1997 se realiza un segundo llamado que logra captar el interés de tres grandes operadores⁶² pero resulta anulado tras acusaciones y contraacusaciones que denunciaban vínculos entre oferentes, dirigentes políticos y funcionarios de la ANP. En 1999 tiene lugar un tercer llamado también frustrado ante objeciones del Tribunal de Cuentas.

Tras los fallidos llamados anteriores, en 2001 se opta por crear una sociedad para operar una terminal especializada en la que ANP sería propietaria del 20% de las acciones (Terminal Cuenca del Plata – TCP). El restante 80% del paquete accionario sería subastado al mejor postor⁶³. Este cambio de procedimiento intentó dotar de transparencia al proceso de adjudicación, reduciéndolo a un remate del paquete accionario en función de la mejor oferta.

Una vez creada TCP, el sector político, los operadores privados y las cámaras empresariales reclamaron construir una nueva terminal especializada, en el entendido de que la competencia entre sí y con las

⁶¹ El consorcio Cargas y Servicios fue el único oferente.

⁶² El consorcio Maersk – Christophersen había ganado la licitación para administrar la terminal de contenedores del Puerto en esa ocasión.

⁶³ En la subasta, el 80% de las acciones de TCP fue adquirido en U\$S 17,1 millones por el consorcio Nelsury S.A., conformado en un 60% por capitales belgas y en un 40% por cuatro grupos inversores uruguayos. El consorcio está conformado por Katoen Natie-Seaport Terminals con un 60% del total, y el restante 40% se distribuye en proporciones iguales entre Tacua S.A., Fanapel, Luis Brown y Zona Franca de Montevideo S.A.

terminales de la región redundaría en un mejor servicio para los usuarios del Puerto.

Ya en 2003, el gobierno de Jorge Batlle avanzaba con la idea de desarrollar una segunda terminal. De inmediato, Katoen Natie, accionista mayoritario de TCP, manifestó su oposición técnica y jurídica, advirtiendo que llevaría al Estado a un arbitraje internacional⁶⁴. En setiembre de 2008, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de Ley que pretendía respaldar políticamente el proyecto, aún cuando la Ley de Puertos habilitaba a la ANP a adjudicar una nueva terminal⁶⁵. Su trámite fue demorado debido a diferencias internas en el Frente Amplio (FA)⁶⁶. En esta ocasión, se decidió que el Estado no participara de la sociedad a la luz de los resultados alcanzados con la experiencia anterior⁶⁷. Recién en 2009, tras varios meses de discusión, la Ley fue aprobada por mayoría con los votos del FA, aunque suscitó varios cuestionamientos desde la oposición⁶⁸. Ésta consideraba que las condiciones establecidas al nuevo operador provocarían el desinterés de los eventuales inversores. Por su

⁶⁴ Actualmente el Poder Ejecutivo y Katoen Natie mantienen una instancia de conciliación. Las bases generales del acuerdo ya estarían pautadas aunque precisaron que aún restan "ajustar algunos detalles".

⁶⁵ De acuerdo al presidente de la ANP en ese período, Fernando Puntigliano, "La Ley de Puertos habilita a la ANP a adjudicar una nueva terminal, pero antes de proceder hicimos consultas políticas con los parlamentarios de todos los partidos, quienes vieron bien que se hiciera por Ley porque daba mayor respaldo siendo una política de Estado" El Observador, 26/01/2009 Página 6.

⁶⁶ El proyecto establecía que la nueva terminal fuera 100% privada, aspecto al que se resistían los legisladores del Movimiento de Participación Popular y el Partido Comunista.

⁶⁷ De acuerdo a lo expresado por el Ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, "Hemos tenido en cuenta la participación del Estado en TCP, donde al ser minoría el peso del Estado en las decisiones es escaso y el esfuerzo económico alto por el dinero que se debe poner en la sociedad. Hay otros mecanismos para que el Estado mantenga el adecuado control sin poner tanto dinero en el negocio". El Observador 9/04/2008 Pág. 5.

⁶⁸ El senador del Partido Nacional Carlos Moreira dijo durante el debate parlamentario: "Por más que estemos de acuerdo en que debe existir una nueva terminal portuaria, a esta Ley no podemos votarla". El Observador 14/05/2009 página 5.

parte, los operadores privados interesados en la segunda terminal sostenían que las condiciones del llamado generaban una inequidad competitiva entre las dos terminales. Asimismo, se cuestionaba que la licitación se hiciera sin una localización predeterminada para la terminal y sin un proyecto técnico conocido⁶⁹.

El Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA) acompañaba la propuesta siempre y cuando el gobierno tuviera participación en la futura empresa y se suscribiera un contrato donde se garantizara el futuro laboral de los trabajadores. Debe recordarse que cuando se subastó la primera terminal, el gremio alcanzó a interponer un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia.

En marzo de 2010 se realiza la subasta de la segunda terminal, declarada desierta tras no presentarse ninguna oferta. Más allá de los cuestionamientos ya mencionados, debe tenerse en cuenta que este proceso se desarrolló en un contexto de crisis económica a nivel internacional, hecho que posiblemente haya tenido su cuota parte en el resultado de la subasta. El Presidente de la ANP, Gastón Silbermann, indicó que se someterían a revisión las exigencias del llamado, aunque sostuvo que las condiciones que se fijaron fueron las que se consideraron

⁶⁹ De acuerdo a lo expresado por Alejandro Gorostidi, presidente de MONTECON, en la Comisión de Transporte de Senadores, “Esto así seguro que no arranca, o por lo menos para ningún operador serio. Así como van planteadas las cosas se ha hecho una selección adversa. El foco de los interesados se reduce. Los desplazados en primer lugar son quienes aspiran a prestar servicios de manera eficiente y competitiva”. La República, 5/6/2009.

ideales⁷⁰. Por su parte, el Ministro de Transporte y Obras Públicas, Enrique Pintado, confirmó que se conformaría un grupo de trabajo con representantes del MTOP, MEF y ANP para analizar el camino a seguir de forma que la segunda terminal de contenedores se convirtiera en una realidad. No obstante, no fue realizado un segundo llamado y en contrapartida fue anunciado el desarrollo de una nueva terminal en Puntas de Sayago. Este anuncio generó preocupación en el sector privado ante la posibilidad de que el Estado no cuente con las capacidades y recursos para desarrollar el proyecto, y que esto repercuta en el posicionamiento del país como centro logístico regional⁷¹.

Caracterización de las políticas y fundamentación

La política en el sector portuario ha estado caracterizada por su estabilidad y continuidad a lo largo del tiempo, aún ante cambios en los directorios, las administraciones y en el signo político de éstas. Asimismo, la posibilidad de delegar la implementación de la política, promoviendo la presencia de actores con un interés de largo plazo, ha permitido conformar una burocracia calificada, profesional y de cierto prestigio. Una burocracia con incentivos de largo plazo permite promover las capacidades necesarias para desarrollar una política efectiva en un

⁷⁰ Silbermann apuntó al arbitraje internacional iniciado por Katoen Natie contra el Estado como una de las posibles causas de la frustrada subasta.

⁷¹ El Presidente del CENNAVE, Mario Baubeta, manifestó su preocupación de que el país "quede cada vez más rezagado en materia logística" tras el anuncio del nuevo proyecto. El País, 3 de mayo de 2011.

entorno sólido y profesional, con independencia de las alternancias en el directorio.

Los promotores de la reforma comprendieron la necesidad y tuvieron la capacidad de articular instancias de diálogo con los diversos actores involucrados en el proceso de reestructura del sector. La reforma hacía necesario ajustar y readecuar las normativas y contralores en lo referente a la prestación de servicios, administración y autoridad portuaria. Dicha tarea correspondió al MTOP, que mantuvo para ello un amplio diálogo con los diferentes representantes de las esferas políticas, técnicas, empresariales y sindicales. La Ley de Puertos, considerada urgente y necesaria en los sectores vinculados a la actividad y entre los actores políticos del oficialismo, no era percibida ni patrocinada de la misma forma a nivel general. Vale decir que el contexto en el cual se debatía podría explicar en parte las posturas adoptadas inicialmente por los distintos actores. El "no a las privatizaciones" había sido una consigna histórica del FA, principal opositor a la Ley de Empresas Públicas (posteriormente derogada mediante referéndum en diciembre de 1992) impulsada por el entonces Presidente, Luis Alberto Lacalle⁷². La redefinición del rol del Estado era el centro del debate en ese momento, y las posturas adoptadas por los diferentes actores estaban dotadas de un fuerte componente ideológico. Ante la politización del proceso, y dada la relevancia que tenía la reestructura del sector para quienes promovían la

⁷² En esa instancia, el ex Presidente del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti, se plegó a la oposición del Frente Amplio.

reforma, el proyecto es apartado de la Ley de Empresas Públicas en el entendido que merecía una sanción independiente. La privilegiada ubicación del Uruguay y del Puerto de Montevideo en particular sentaba las bases para intentar posicionarlo como centro regional de concentración y distribución de carga ante el creciente tráfico de contenedores a nivel mundial. El marco institucional propuesto pretendía otorgar ventajas comparativas y competitivas adicionales, partiendo del Estatuto de Puerto Libre establecido en la Ley de Zonas Francas de 1987. Durante el trámite parlamentario, y a pesar de que el FA no acompañó el proyecto, se logró articular la discusión y centrar el debate en torno a las bondades que la reforma reportaría, logrando abstraer parcialmente el componente ideológico. El FA pudo haber estado en cierta medida condicionado a mantener en las negociaciones una posición acorde a sus premisas ideológicas vinculadas a las relaciones laborales. Asimismo, el pronunciamiento popular en el referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas seguramente haya condicionado el alcance del proyecto y las posturas finalmente adoptadas por los impulsores de la reforma. El oficialismo escuchó las sugerencias de los opositores al proyecto y dio lugar a modificaciones en función de las preocupaciones vertidas durante el debate, aspecto reconocido por la oposición a pesar de no apoyar finalmente el proyecto⁷³. Se destaca el liderazgo del Poder Ejecutivo para

⁷³ “El proyecto a consideración del Plenario integraba originalmente el general referido a empresas públicas. Por consiguiente está imbuido, a nuestro juicio, de una dosis de dogmatismo privatizador, suficiente como para que no se le comparta en su consideración general. (...) Se reconoce, no

impulsar una agenda de reforma que tendría poco rédito político a corto plazo, en un contexto donde el margen de negociación era escaso. Esta aproximación más pragmática posiblemente haya promovido los acuerdos alcanzados durante las fases de diseño, aprobación, reglamentación y aplicación de la nueva Ley. La concertación de los cambios era un elemento indispensable y como tal fue entendido para lograr que la política resultante fuese sustentable con el paso del tiempo.

La mejora del desempeño portuario en relación a la situación previa no ha hecho más que reforzar la política implementada, logrando alinear las preferencias de los distintos actores y desestimulando posibles desvíos. Esto ha contribuido a la estabilidad de la política sectorial, generando que el resto de los actores confíen en las capacidades del Estado para delinear políticas creíbles. En efecto, y salvo puntuales excepciones, actualmente existe consenso en calificar a la reforma como exitosa producto de las mejoras promovidas en materia de servicios e infraestructura. Lo anterior permitiría afirmar que en el sector hay una Política de Estado, subsidiaria de la estrategia de crecimiento y desarrollo de Uruguay.

Asimismo, puede afirmarse que la reforma ha dado lugar a mejoras para el público en general a costa de un grupo que resultó perjudicado, los estibadores. A pesar de no disponer de un veto político explícito, su

obstante, que los señores legisladores del Sector afín al Poder Ejecutivo, han sido –en este proyecto referido a los Puertos- significativamente más permeables a sugerencias y soluciones parciales que atenúan el esquematismo privatizador que caracterizó a la Ley General de Empresas Públicas” Senador José Korzeniak Diario de Sesiones ordinaria Cámara de Senadores 19/11/1992.

participación e integración durante la discusión del proyecto permitió que fueran debidamente compensados, aspecto clave para que no llevaran adelante mecanismos de bloqueo que a la larga resultaran insalvables⁷⁴.

El entorno institucional ha desempeñado un papel medular en la credibilidad y estabilidad de la política de inversión en un sector donde las condiciones de monopolio natural y los costos hundidos de buena parte de la infraestructura pueden hacer poco atractiva la participación del sector privado. En el caso del Puerto de Montevideo, su carácter de Puerto Libre creó un nuevo negocio basado en el trasbordo y el tránsito, lo que impulsó de manera definitiva al sector. Esto último resultaba clave para atraer tanto a empresas navieras como a operadores portuarios de relevancia internacional, ya que incrementaba la magnitud del negocio, superando la restricción derivada de una reducida demanda interna. El ingreso de actores privados de relevancia internacional modificó las relaciones dentro del sector, adquiriendo estos últimos una mayor preponderancia en relación a la situación precedente. Es posible que el ingreso de estos nuevos actores tenga relación con la percepción exterior acerca de la credibilidad de la política implementada, aspecto que no hace más que ratificar el camino elegido y reforzar el proceso de formulación de política. A su vez, la apertura del sector pudo haber funcionado como un incentivo adicional para fomentar la estabilidad de la

⁷⁴ Si bien se liquidó el anterior régimen laboral, los programas de retiros incentivados tuvieron una gran acogida entre los trabajadores a pesar de disponer de otras facilidades para integrarse a la nueva estructura.

política sectorial. Ello sería así pues ella constituye un atributo indispensable para atraer operadores de relieve internacional.

En materia de inversión, la flexibilidad y credibilidad de la política, así como la promoción de consensos ha marcado el proceso registrado en el sector. Fue la flexibilidad de la política la que permitió concretar, luego de tres intentos fallidos, la primera terminal especializada de contenedores. Ante la incertidumbre que generaba la iniciativa, se entendió conveniente impulsar una Ley que contemplara las diferentes posiciones, siempre con la intención de garantizar el proceso de inversión. Debe tenerse en cuenta que el operador de la primera terminal se exponía a un negocio que, a pesar de las buenas perspectivas, era incierto. Nuevamente, la flexibilidad marcó el camino ya que, si bien la Ley de Puertos permitía otorgar la terminal en régimen de concesión, se optó por un mecanismo mediante el que la ANP conformaba una sociedad con privados, de manera de contemplar la posición de quienes demandaban la participación estatal. La licitación de la segunda terminal, aunque fallida, siguió un proceso similar, también en búsqueda de la generación de consensos políticos. A pesar de la politización en ambas instancias, donde oposición y oficialismo trocaron lugares y posturas, podría afirmarse que los diseños implementados en cada oportunidad buscaron dotar de credibilidad a la política dada la importancia que la misma tenía para el país. La estabilidad y credibilidad en la política sectorial es la que ha permitido recurrir a estos variados instrumentos.

Cabría preguntarse si la decisión de no efectuar un nuevo llamado para la segunda terminal, a pesar de las declaraciones de las autoridades que indicaban lo contrario, tuvo alguna relación con el litigio que enfrenta el Estado con su socio privado en la primera terminal⁷⁵ y las limitadas capacidades estatales para enfrentar contingencias de este tipo. De igual manera, puede cuestionarse si el impacto que la primera terminal tendría sobre la competencia fue evaluado en su justa medida al momento de licitarse. Esto último modificó las relaciones sectoriales ya que surgió un nuevo actor con un gran poder y ciertas ventajas respecto al resto de los operadores. Dado que TCP cuenta con infraestructura y equipos que le otorgan poder de mercado en la prestación de determinados servicios, la competencia podría verse amenazada en caso de que se truncase la expansión del Puerto de Montevideo. Resta observar si el desarrollo de la nueva terminal en Puntas de Sayago es capaz de canalizar las inversiones requeridas para la expansión de la operativa portuaria, garantizando la libre competencia en la prestación de servicios.

5.2. Funcionalidad de la política de reforma e incidencia de criterios políticos en la ejecución de inversiones: el sector vial

La política de ejecución de inversiones en el sector vial ha estado orientada principalmente hacia la conservación de la red y ha gozado de

⁷⁵ Actualmente se encuentra en etapa de conciliación luego que inicialmente el socio privado manifestara su intención de iniciar un arbitraje en una corte internacional.

relativa estabilidad. Dado que priorizar la conservación y el mantenimiento resulta lógico desde una perspectiva de eficiencia económica, la política se ha caracterizado por estar orientada al bienestar general.

Las políticas de reforma en el sector han ampliado gradualmente las modalidades de ejecución del gasto, promoviendo una mayor participación de privados, creando organizaciones estatales de derecho privado y reduciendo la dependencia respecto al presupuesto asignado para el período. Esta situación permite señalar que la política de reforma ha sido funcional a la política de inversiones, a la vez que se ha caracterizado por la gradualidad.

En consonancia con una mayor participación de privados, han sido implementadas reestructuras organizativas en el MTOP (DNV). Ello demuestra coherencia entre la política de reforma y la de inversiones. Sin embargo, las capacidades alojadas en la DNV han sufrido un progresivo debilitamiento. Este hecho, al suponer un abatimiento de las burocracias estatales, permite una mayor incidencia de criterios políticos en la toma de decisiones. En los hechos, hacia finales del periodo de análisis ha existido una mayor ponderación de las inversiones en obra nueva, lo que obedecería a un cambio en las preferencias de los decisores en materia de política

Proceso de cambio e interacción entre actores relevantes

Sobre mediados de la década del 90, la DNV llevó adelante una serie de transformaciones considerables en su estructura con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto. Parte de la reestructura suponía la reducción del número de funcionarios mediante tres vías: (a) no renovación de contratos; (b) incentivos para el retiro y (c) formación de microempresas. Estos objetivos, incluidos en el Plan de Reforma del Estado del quinquenio, se enmarcaban dentro de la Ley de Presupuesto e involucraban al sector privado en el logro de los mismos. En el espíritu de la reforma se entendía conveniente que el mantenimiento de las rutas de mayor tránsito fuera financiado por los propios usuarios, hecho que permitiría que los fondos públicos se focalizaran sobre proyectos de menor demanda. Las rutas con niveles de demanda adecuados, y en el marco de la Ley N° 15.367⁷⁶, fueron concesionadas a privados mediante contratos *Build, Operate & Transfer*⁷⁷ (BOT). El MTOP, a través de la DNV, decidía las características de cada concesión, se encargaba de seleccionar al concesionario, controlar el cumplimiento del contrato y regular.

A partir de 1997, se consolida la contratación directa de microempresas conformadas por ex funcionarios de la DNV para realizar actividades de

⁷⁶ Establece las condiciones generales del régimen de concesiones de obra pública

⁷⁷ Durante ese período, alrededor del 40 % de la red vial nacional estuvo gestionada por terceros, ya sea mediante contratos de mantenimiento rutinario vial por niveles de servicio o contratos de concesiones de obras públicas.

mantenimiento en la red⁷⁸. A esta modalidad se le sumaron los contratos tipo CREMA, firmados mayoritariamente entre 1998 y 1999. Durante este período, la DNV experimenta un progreso importante en su objetivo de mejorar la gestión del mantenimiento vial mediante la implantación del Sistema de Administración del Mantenimiento (SAM) y el Sistema de Planificación del Mantenimiento (SIPLA)⁷⁹.

Entre 1996 y 1999, el incremento de los recursos permitió una significativa mejora de las condiciones de la red y un aumento considerable en el patrimonio vial. La utilización de variados instrumentos tales como las concesiones, los contratos CREMA y los contratos con microempresas, permitió que la DNV redujera su participación en el mantenimiento desde un 100% en 1996, a un 55% en el 2003.

Hacia fines del siglo XX, la modalidad de concesiones BOT comienza a restringirse debido al escaso volumen de tránsito en la mayoría de las carreteras del país. Ello motivó que los contratos de concesión fueran renegociados sin excepciones. Ya a comienzos de la década del 2000, la crisis económico – financiera impuso una considerable restricción sobre los fondos disponibles para inversión y mantenimiento de la infraestructura vial⁸⁰. Ante esta situación, se decide implementar el

⁷⁸ Se trataba de contratos para el mantenimiento ordinario de tramos de la red secundaria y terciaria, y contratos de señalización y alumbrado, los que se realizaban a cambio de una cuota básica por tarea y por kilómetro.

⁷⁹ Se trataba de sistemas de administración de recursos y de actividades de mantenimiento alimentadas por Bases de Datos de las todas las zonas administradas por la DNV.

⁸⁰ La crisis disminuyó considerablemente los recursos asignados al sector. El gasto de DNV en 1999 fue de USD 138 millones, y se redujo en 2002 a USD 49 millones.

proyecto denominado Megaconcesión. Éste suponía la concesión de la mitad de la red vial principal (aproximadamente 1.200km) con el propósito de canalizar fondos para mantenimiento y realización de obras nuevas. A tales efectos, se crearía una sociedad anónima, la CVU, cuyas acciones corresponderían en un 100% a la CND. La CVU operaría en la órbita de esta última, que recibiría la concesión para luego transferirla mediante la venta del paquete accionario. Los fondos necesarios para efectuar la inversión total prevista en la Megaconcesión, aproximadamente unos USD 100 millones, surgirían del producido que dejarían los peajes a instalar en las diversas carreteras⁸¹.

Para efectuar las obras y administrar los peajes de las rutas concesionadas, la CVU contrataría a privados mediante contratos CREMA⁸². No obstante, el MTOP decidiría qué firmas serían contratadas, encargándose además de adjudicar los contratos. La CVU se financiaría mediante la emisión de obligaciones negociables cuyo servicio de deuda sería saldado a partir de la recaudación de los peajes y un subsidio del MTOP. Sin embargo, el contexto de inestabilidad reinante determinó la necesidad de recurrir a formas adicionales de financiamiento, obteniendo

⁸¹ Se modificaron las condiciones de los contratos de concesión en la Ruta Interbalnearia y un tramo de la Ruta 8, pasando de una modalidad de cobro de ida a uno de ida y vuelta que generó reacciones adversas a nivel de los usuarios, la oposición y el Tribunal de Cuentas.

⁸² "Las obras de rehabilitación bajo los contratos CREMA se llevaron a cabo de manera satisfactoria y en promedio los costos reales fueron de 94% menor que en la evaluación. En 2001, el coste medio anual por km para los contratos CREMA, incluida la rehabilitación y mantenimiento, fue de USD 8.640, que se compara favorablemente con un costo promedio anual de USD 10.000 en Argentina".- "IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT (SCL-43950) ON A LOAN IN THE AMOUNT OF US\$ 64.5 MILLION TO THE ORIENTAL REPUBLIC OF URUGUAY FOR A SECOND TRANSPORT PROJECT (2004).

la CND un préstamo de la CAF y del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)⁸³.

En el año 2001, el MTOP otorga la Megaconcesión a la CVU por un plazo de 15 años y sin mediar procedimiento competitivo. Desde el comienzo de la concesión, y de acuerdo al Decreto reglamentario de la Ley de reactivación aprobado en octubre de 2002, se estipuló que el procedimiento de enajenación mediante oferta pública sería convocado en un plazo máximo de 30 días, debiéndose concretar la venta de las acciones de la CVU dentro de los 60 días siguientes⁸⁴. La posibilidad de que CND lograra cumplir con el plazo máximo de tres meses para vender el 100% de las acciones de CVU generó dudas en ámbitos oficiales. Existía escepticismo respecto al cumplimiento de los plazos fijados y al éxito del procedimiento ya que la empresa comenzaba a funcionar y los potenciales interesados no tendrían referencias concretas acerca de la viabilidad del negocio. Además, no habría agentes privados interesados en operar una concesión en la que las principales decisiones estaban en poder del concedente⁸⁵.

⁸³ La CND dispondría de un préstamo de la CAF por USD 25 millones, una emisión de obligaciones negociables por USD 10 millones y de un crédito del BROU por USD 12 millones.

⁸⁴ En el Decreto, el Poder Ejecutivo dejaba abierta la posibilidad de que fuera CND la que decidiera el procedimiento público más conveniente para efectuar la venta del paquete accionario.

⁸⁵ De acuerdo a Pereyra: "Este tipo de contrato generaba un incentivo a excederse en el gasto en la ejecución de las obras. Si bien los ingresos del concesionario son seguros para éste a lo largo de los 15 años de la concesión, los egresos que debía realizar están fuertemente relacionados al reconocimiento por parte del concedente de los costos efectivamente incurridos. En la medida que el esfuerzo por controlar el gasto no es observable por el concedente y el concesionario tiene interés de pasar mayores costos, el problema de riesgo moral introducido por el contrato se vuelve importante. El problema de riesgo moral se mitiga por el control directo del MTOP de las obras a realizar, tanto en su especificación como en su contratación. "Concesiones por mayor valor presente de los egresos. El caso de la Megaconcesión en Uruguay". Pereyra, Andrés. 2004.

En octubre de 2002, el Poder Ejecutivo sustituye el Decreto que fijaba un plazo máximo de 90 días para vender las acciones de la CVU, estableciendo que la venta debería realizarse mediante una subasta en la Bolsa de Valores en marzo de 2003. No obstante, llegada esa fecha el Poder Ejecutivo decide suspender la subasta considerando poco probable que algún agente privado se interesase por un negocio cuyo sustento económico, los peajes, estaba siendo cuestionado abiertamente, incluso a nivel parlamentario. De igual manera, esto impedía concretar la emisión de obligaciones negociables como fuente de financiamiento del proyecto.

El reclamo concreto era que los peajes comenzaran a ser cobrados luego de que se constatará que las obras estuvieran en más de un 50% de comenzadas⁸⁶. De acuerdo al Ministro de Transporte y Obras Públicas, Lucio Cáceres, el planteo de que primero se realizaran las obras y luego se cobrara el peaje era inviable ya que las consecuencias sociales y económicas de no reparar las carreteras serían mayores si las rutas no se arreglaban a tiempo⁸⁷. Cáceres ya había advertido en febrero de 2003 que las movilizaciones de las poblaciones cercanas a los peajes y sus repercusiones políticas podrían determinar que la Megaconcesión tuviera que pagar mayores tasas de riesgo⁸⁸. Mientras el sistema de cobro de

⁸⁶ "Tenemos dudas en cuanto a la oportunidad del inicio del cobro de los peajes y el comienzo de las obras. Hay que buscar una posición intermedia entre los trabajos en las carreteras y el pago de la obligación por parte de los automovilistas", Arturo Heber. Diario EL País 27/02/2003.

⁸⁷ "Se ponen ahora los peajes para financiar las obra porque no se tienen recursos. Hacer estas obras es mucho más favorable para el país que no hacerlas argumentando que no se tiene los recursos", Lucio Cáceres, Diario El Observador 01/03/2003.

⁸⁸ "Debemos darle tranquilidad a los inversores", expresó Lucio Cáceres en la Comisión Permanente, donde fue citado por el diputado de Línea Nacional, Arturo Heber, para referirse sobre la instalación de nuevos peajes. Diario El País, 27/02/2003.

peajes estuviera cuestionado por las poblaciones afectadas y fuera posible de enfrentar modificaciones por la vía legislativa, sería difícil que apareciera algún inversor interesado.

En diciembre de 2004, a dos años del inicio de la Megaconcesión, la CVU había culminado o se encontraba ejecutando 50 obras en 18 departamentos, con una inversión total de USD 52 millones y la generación directa e indirecta de más de 3.000 puestos de trabajos⁸⁹. De esta forma, CVU se convirtió en el principal instrumento ejecutor de inversiones del país.

En febrero de 2006, el ministro de Transporte y Obras Públicas, Víctor Rossi, anuncia modificaciones al contrato celebrado en 2001 entre CVU y MTOP⁹⁰. Entre los cambios, se aumentaría la cantidad de kilómetros a cargo de la CVU (de 1.270km a más de 1.600km), el gasto del concesionario (de USD 322,9 millones a USD 543,7 millones) y el plazo de la concesión (pasa 15 a 18 años). Asimismo, el Directorio de la CVU contaría con un representante del MTOP, aspecto destacado por Rossi como un “nuevo espíritu de cooperación” entre las partes⁹¹. Para financiar

⁸⁹ Los contratos firmados en ejecución terminados sumaban a diciembre de 2004 USD 76 millones, de los cuales USD 19 millones correspondían a obras en proceso de contratación, según informaba la CVU en su página web.

⁹⁰ “Nosotros en este período de gobierno hemos analizado esa Megaconcesión, a la cual a lo largo del tiempo le hicimos distintas observaciones y distintas críticas; y procuramos ahora asumir el desafío de superar esas deficiencias que para nosotros presentaba, a partir de un nuevo formato, a partir de un nuevo estilo de gestión, pero con el mismo objetivo: el de poder reunir recursos que resultan imprescindibles para lograr que no se siga retrasando la infraestructura en el país, respecto a las necesidades de su desarrollo”. Víctor Rossi, 14/02/2006, www.presidencia.gub.uy.

⁹¹ Diario El Observador, 15/02/2006.

las obras, la CVU dispondría de fondos asignados presupuestalmente al MTOP, un crédito de la CAF y la emisión de obligaciones negociables⁹².

En 2007, la inversión en el sector retorna a los niveles previos a la crisis de 2002, duplicándose durante 2008 y 2009. En este último año, se decide realizar trabajos de infraestructura vial por un monto superior a los USD 240 millones. Ello surgió como alternativa para la generación de empleo ante un contexto internacional adverso⁹³. La mayor parte de los recursos previstos se ejecutaría a través de concesiones con la CVU.

Si bien ha existido continuidad respecto a la política de mantenimiento de la red vial, en los últimos años de la administración Vázquez existió un nuevo impulso a la construcción de obra nueva⁹⁴. Este hecho refleja un cambio en la política de inversiones, que se manifiesta a través de una mayor ponderación relativa de las inversiones en obra nueva.

Con el advenimiento de la administración del Presidente José Mujica, se manifiesta una voluntad expresa de generar una política de largo plazo que cuente con el compromiso de todos los actores relevantes del sector vial, particularmente del sector privado⁹⁵. En este sentido, el gobierno

⁹² Las obligaciones negociables tendrían un período de repago en función de la recaudación de los puestos de peajes concesionados a la CVU. El repago asociado a los flujos de la recaudación de los peajes constituirían un Fideicomiso de Garantía.

⁹³ Tabaré Vázquez aseguró que aumentaría el presupuesto destinado a obra pública durante 2009 para evitar que la crisis golpeará a los trabajadores. Diario La República 18/12/2008. En ese marco, el MTOP preparó una lista con 107 obras de infraestructura vial que se proponía llevar adelante durante 2009.

⁹⁴ Anillo perimetral vial de Montevideo, modernización y duplicación de los accesos Este a Montevideo y de un tramo en la ruta 1 hacia Colonia

⁹⁵ "Nosotros tenemos un objetivo pensado en el largo plazo, que es el Uruguay polo logístico regional en 2030. A principios de 2011 estamos convocando a los partidos, empresas y sindicatos para hacerlos participar en grupos de trabajo con un documento orientador de modo tal de terminar

pretende aumentar gradualmente la participación de este último y promover nuevos instrumentos⁹⁶ para que, al final del período, más de la mitad de la inversión sectorial corra por cuenta de empresas privadas⁹⁷. En este marco, se planea concesionar ciertas rutas que conectan a importantes polos logísticos, privilegiando la conectividad Este – Oeste y un fácil acceso a los principales puntos de carga del Uruguay. Lo anterior se efectivizaría mediante un canon mensual que abonaría el Estado al operador privado por un plazo de quince años en función de la calidad del servicio y el tránsito que circule⁹⁸. Esto permitiría atender infraestructura deteriorada, principalmente en la zona litoral, producto del incremento en el transporte de carga auspiciado por el desarrollo de la industria forestal. La concesión a quince años apunta a superar las restricciones que para la ejecución del gasto supone el ciclo político⁹⁹. Asimismo, se ha planteado

acordando una política de Estado que no solo abarque a los partidos políticos, sino también a empresarios y trabajadores. Así, nos estaríamos cerciorando que cualquiera sea el gobierno que venga, el objetivo de Uruguay polo logístico regional 2030 está asegurado, para que las empresas puedan pensar en inversiones a largo plazo”. Enrique Pintado, Ministro de Transporte y Obras Públicas al Semanario Crónicas. 10 de diciembre de 2010.

⁹⁶ “Vamos a utilizar todos los mecanismos legales a nuestro alcance -y los que vendrán- para lograr el concurso de capitales privados en lo que puede ser una estrategia de perfeccionamiento de lo que ya existe” Ministro de Transporte y Obras Públicas Enrique Pintado, Semanario Crónicas Económicas, 10/12/2010. .

⁹⁷ Según proyecciones incluidas en la Ley de Presupuesto Nacional, en el 2014 la inversión vial llegará a \$U 8.000 millones, de los cuales \$U 4.500 millones corresponderán a capitales privados (hoy su participación es inferior a \$U 1.000 millones). El proceso para adjudicar este tipo de concesiones se va a ver agilizado con la Ley de PPP que incluye, entre otras cosas, que el contratante incluya el financiamiento.

⁹⁸ “Se busca que los empresarios que participan en la construcción de rutas también asuman riesgos de forma que si la ruta no está en estado óptimo no recibirán la totalidad del pago o una parte del mismo” Ministro de Transporte y Obras Públicas Enrique Pintado, El Observador, 14/10/2010.

⁹⁹ “Los recursos presupuestales empiezan a estar disponibles a partir del 1° de enero del año siguiente al que el gobierno asume, lo que implica ciertas cadencia en materia de aprobación y de todo el trámite que hay que seguir, lo que determina que toda la obra termine concentrándose en los últimos años del período. Con quince años de mantenimiento vial estamos evitando esa variable, que era nuestra preocupación, el límite superior e inferior de la curva se acercan, lo que también tiene una repercusión positiva en las distorsiones de precios que el mercado genera. Cuando no hay mucha obra, las empresas -muchas de ellas cotizan casi a pérdida para ganar la licitación y cuando hay demasiada obra ofertada, los precios aumentan, así que dé esa forma,

la posibilidad de obtener fondos de las empresas que utilizan las carreteras para trasladar su producción, en el entendido de que no es justo que la sociedad financie el mantenimiento de las carreteras deterioradas por el tránsito pesado¹⁰⁰.

En julio de 2011, tras varios meses de discusión parlamentaria y cuestionamientos de sectores del partido de gobierno, la oposición, los empresarios, los sindicatos e incluso expertos en Derecho que constataban posibles inconstitucionalidades, se aprueba la Ley de PPP¹⁰¹. El acuerdo fue posible gracias a que todos los actores políticos consideraban necesario contar con una mayor inversión en infraestructura, y en el entendido de que este nuevo instrumento permitirá cumplir con este objetivo.

Los empresarios, que han cuestionado la falta de previsión estatal y un ritmo de obras que no ha acompasado el rápido crecimiento de la economía, esperaban con ansias la aprobación de esta Ley¹⁰². La nueva legislación implica un redefinición de la relación entre el MTOP y los empresarios y la puesta en práctica de un nuevo instrumento¹⁰³. La

evitaríamos una estampida de precios". Ministro de Transporte y Obras Públicas Enrique Pintado, Semanario Crónicas Económicas, 10/12/2010

¹⁰⁰ "Hay un concepto de justicia del pago por uso y sería bueno poder aplicarlo, pero aún no tenemos una decisión. Hoy, un ciudadano común que compra cosas está subsidiando a los sectores productivos que usan la carretera porque el dinero sale de los impuestos que paga la gente común. Ministro de Transporte y Obras Públicas Enrique Pintado El Observador 29/04/2011.

¹⁰¹ Entre ellas, otorgarle potestades a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y al MEF que constitucionalmente no les competen.

¹⁰² "La Cámara de la Construcción había advertido que el déficit en el mantenimiento de las rutas nacionales generado en la última década rondaba los USD 1.100 millones, manifestando su presidente que la mayor esperanza de solución radicaba en la Ley de PPP" El País 24/10/2011. .

¹⁰³ "Hay que ir acostumbrando a los futuros inversores a las disposiciones de la Ley, ya que hasta ahora eran simples contratistas. Ahora, con el sistema de pago por niveles de servicio, si el

empresa privada firma con el Estado un contrato de obra y servicio, y cobrará en la medida en que cumpla con la construcción de las obras y ciertos estándares en la prestación del servicio.

Caracterización de las políticas y fundamentación

Salvo excepciones, la política de inversiones ha priorizado el mantenimiento mediante la aplicación de variadas herramientas de gestión y la búsqueda de arreglos institucionales que han logrado adaptarse a situaciones específicas durante el período de análisis. De esta manera, puede decirse que el sector ha contado con una orientación estratégica que se ha visto reflejada tanto en la estabilidad como en la adaptabilidad de su política. Las políticas de reforma instrumentadas han sido funcionales a la estabilidad de la política de inversiones. Para ello, han sancionado nuevos mecanismos de ejecución en pos de garantizar la disponibilidad de fondos para conservación (el caso más sobresaliente es el del proyecto denominado Megaconcesión y la consecuente creación de la CVU), a la vez que sistemáticamente han propendido a disminuir la participación del Estado en la ejecución de tales actividades.

Orientarse a la conservación y mantenimiento resulta lógico desde una perspectiva de eficiencia pues, al presentar el pavimento una tasa de deterioro creciente en el tiempo, no efectuar oportunamente las obras de mantenimiento y conservación conlleva costos de rehabilitación

mantenimiento está en un nivel óptimo pagamos la totalidad de lo pactado; si está entre el óptimo y el mínimo pagamos menos y si está debajo del mínimo, no pagamos absolutamente nada. ". Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas Pablo Genta, El País 14/05/2011.

crecientes. En este sentido, permitir que la red se aproxime a niveles de deterioro avanzado generaría altos costos para los usuarios y/o para vialidad pues exigiría la realización de grandes inversiones en rehabilitación de pavimento.

Asimismo, no resulta eficiente desde una perspectiva económica mantener la red a su máximo valor teórico. En efecto, mantenerla a tal valor implicaría un enorme esfuerzo en materias de inversiones. Diversos análisis indican que, a largo plazo, los costos globales para la economía se minimizan si la red vial se gestiona de modo que su valor patrimonial actual esté en torno al punto medio¹⁰⁴. Por lo tanto, una política de ejecución centrada en la conservación sería consistente con un criterio de eficiencia y orientación al interés público.

Si bien existen periodos en los que la política aplicada no contó con la característica de adaptabilidad, las razones para ello obedecen al advenimiento de fenómenos económicos de magnitud inusual. Así, la crisis del 2002 conllevó que los fondos presupuestales disponibles para efectuar conservación se vieran seriamente restringidos, mientras que las concesiones a privados celebradas en la década anterior enfrentarían problemas derivados de una demanda muy disminuida. Sin embargo, la política de reforma propició la creación de un nuevo diseño institucional para garantizar la canalización de fondos hacia la conservación vial. Nuevamente, la política de reforma es funcional a la política de

¹⁰⁴ Tal como fuera definido en capítulos anteriores.

inversiones del sector y propicia que la misma se adapte a un nuevo contexto económico.

La afectación de fondos a obra nueva en los últimos años de la pasada administración de gobierno constituye un desvío de la política observada en el periodo bajo análisis. En efecto, destinar recursos a construcción de obra nueva marca una discontinuidad en la política de inversiones del sector. Probablemente ello responda a que criterios políticos se impusieron por sobre los técnicos en el proceso de decisión, lo que a su vez se relaciona con un cambio de preferencias en los agentes políticos relevantes en el mismo (otorgando una mayor ponderación a la obra nueva en relación a la conservación y mantenimiento).

En este sentido, el proceso de diseño e implementación de la política de inversiones en el sector vial cuenta con algunas debilidades que permiten la incidencia del factor político. Particularmente, las reformas consagradas a lo largo del periodo de análisis han propiciado que CVU se convierta en el principal ejecutor de fondos (en parte porque, al regirse por el derecho privado, permite una mayor flexibilidad en la ejecución del gasto y la canalización de fondos de fuentes varias) y que la DNV se ocupe mayoritariamente de efectuar la planificación de las inversiones en la red. De acuerdo a Pereyra *et. al.* (2010) “La capacidad técnica de la DNV para la planificación y gestión de la red vial ha decrecido sensiblemente. Desde ya hace más de una década la DNV ha venido disminuyendo su cuadro técnico experimentado y no se ha llevado adelante una política de

recuperación de la capacidad técnica. No sólo el ingreso de nuevo personal ha sido insuficiente sino que tampoco se ha propendido a su calificación técnica, ni por la vía de actividades de capacitación ni mediante incentivos para la asistencia a seminarios, cursos y congresos. En las gerencias responsables de la planificación y gestión de las infraestructuras, la cantidad de técnicos con alta calificación es extremadamente baja. Además, la falta de personal técnico y el marco de incentivos imperante, hacen que las actividades cotidianas del personal de las gerencias vinculadas a la planificación y gestión estén demasiado volcadas a la fiscalización de los contratos de conservación por niveles de servicio, relegando sus actividades principales”¹⁰⁵. En este marco, un contrato de asistencia técnica entre DNV y CVU estipula que la primera interviene en el proceso de contratación de privados que efectúa la segunda, definiendo qué obras efectuar y determinando a quién contratar. Este hecho constituye condición para que el MTOP no objete el gasto de la CVU.

Unas burocracias debilitadas resienten el proceso de planificación. Ello, sumado a que la no objeción de gasto a CVU está condicionada al hecho de que el MTOP define qué obras efectuar, permite que el factor político pueda primar por sobre criterios técnicos.

¹⁰⁵ Pereyra, Andrés y Rubinstein, Elías. “Apoyo a la preparación de la estrategia de país del BID con Uruguay. Informe técnico sobre el sector transporte”. BID. 2010.

Las reformas impulsadas han sido en general negociadas en ámbitos formalmente institucionalizados. Particularmente, el ámbito parlamentario ha servido de arena para la discusión de las reformas y la búsqueda de consensos. Ello opera dotando de estabilidad y gradualidad a la política al propiciar los acuerdos intertemporales entre agentes.

En lo que tiene relación con los actores involucrados, el sector vial cuenta con una estructura empresarial privada consolidada y organizada. Ésta actúa activamente manteniendo vigente el tema de la infraestructura en la agenda de los actores políticos relevantes. Asimismo, al tratarse de un servicio de consumo masivo, la opinión pública juega un rol relevante en el proceso.

La sanción de la Ley de PPP responde en parte a estos aspectos. Cabe precisar que dicha normativa no se restringe bajo ningún concepto al sector vial, y su sanción obedece a los déficits de infraestructura constatados en diversos servicios públicos y a las restricciones presupuestales existentes. En lo relativo a la política de inversiones en el sector vial, esta Ley supone un mayor involucramiento del sector privado en relación a lo constatado en la última década. Ello es así pues serán los empresarios privados quienes deberán aportar los fondos necesarios para efectuar las obras y prestar adecuadamente los servicios a los usuarios. Sin embargo, ello no supone cambios sustanciales en la política, la que aparentemente continuará centrándose en la conservación y el mantenimiento.

En síntesis, la política de inversiones en infraestructura vial ha gozado de relativa estabilidad en el periodo bajo análisis. Algunos desvíos constatados responden a la preponderancia de criterios políticos sobre criterios técnicos, lo que a su vez es fruto de cambios puntuales en las preferencias de los decisores y la debilidad de las burocracias estatales. Las políticas de reforma implementadas han sido graduales y funcionales a la misma, dotándola de la flexibilidad necesaria para adaptarse a cambios en las condiciones económicas imperantes. Ámbitos formalmente institucionalizados de intercambio y la incidencia del sector empresarial y de la opinión pública coadyuvan a que la política del sector mantenga vigencia continua en la agenda y a que se alcancen acuerdos intertemporales entre actores.

5.3. Volatilidad del entorno, inestabilidad de la política y exacerbada retroalimentación: el sector ferroviario

La política de reforma en el sector ferroviario ha sido inestable. En las últimas dos décadas, los intentos reformistas han sido múltiples, de variada naturaleza y diversos alcances. Varios arreglos diseñados fueron finalmente dejados sin efecto previo a su implementación. La crónica escasez de inversiones producto de la continua postergación del modo ferroviario en la política de transporte supone un condicionante histórico relevante para explicar los sucesivos fracasos de la política. Ello es también prueba de la precariedad del proceso de política de inversiones,

explicado por las debilitadas capacidades de gestión y la no inversión para su fortalecimiento.

Si bien la inestabilidad podría obedecer en parte a los magros resultados alcanzados por las sucesivas reformas, responde esencialmente a la constante imposibilidad de alcanzar acuerdos intertemporales sostenibles entre los diversos actores políticos involucrados en el proceso. Esta situación ha aparejado una considerable volatilidad en el entorno institucional específico del sector, hecho que supone la transformación de las reglas de juego y, en consecuencia, modificaciones en los modos de relacionamiento entre los actores, cambios en sus preferencias, incentivos y horizontes temporales. Esta exacerbada retroalimentación conspira contra la posibilidad de alcanzar equilibrios sostenibles, fomenta la imposición y eleva el riesgo de reversión. Ello hace que la política sea impredecible y poco creíble, lo que finalmente la convierte en inefectiva.

Proceso de cambio e interacción entre actores relevantes

A partir de la década de 1950 del pasado siglo, la provisión de los servicios de infraestructura y transporte ferroviario (carga y pasajeros) fueron otorgados monopólicamente a AFE. Desde el retorno de la democracia, la deteriorada situación de la infraestructura, la ineficiencia del servicio, los crónicos déficits en la operativa de la empresa y la expansión del sector forestal constituyeron los factores promotores de una serie de políticas reformistas en las siguientes décadas.

Previamente, la priorización del modo vial, la lógica de competencia entre modos de transporte y la prestación monopólica de los servicios por parte del Estado coadyuvaron a que no se efectuaran inversiones en el ferrocarril. En parte, ello podría responder a que el modo ferroviario no contaba entonces con un mercado significativo. Sin embargo, la expansión de la actividad del complejo forestal en los últimos años supone la posibilidad de ampliar la operativa de los servicios ferroviarios y rentabilizarla¹⁰⁶. Según Kohon & Rubinstein (2010), “con mejoras profundas, respondiendo a las necesidades de los mercados, el ferrocarril podría más que duplicar las toneladas y más que triplicar las toneladas-km actuales en 2015”¹⁰⁷. Para ello, es menester contar con una infraestructura ferroviaria en condiciones, material rodante suficiente y una gestión fortalecida.

Para alcanzar este propósito, en el periodo analizado han sido diseñadas e implementadas diversas políticas de reforma. Algunas de ellas han estado vinculadas a la incorporación del sector privado mediante concesiones, permisos de utilización de la infraestructura, asociaciones o contrataciones con AFE¹⁰⁸. Otras han institucionalizado mecanismos concesionales público – público, sea para ejecutar fondos destinados a

¹⁰⁶ De acuerdo a datos del Banco Central del Uruguay (BCU) entre 1997 y 2010, el índice de volumen físico de la actividad primaria “silvicultura, extracción de madera y actividades conexas” muestra una variación acumulada del 29%

¹⁰⁷ El mercado potencial con red ampliada ascendería a las 6,484 millones de toneladas en 2015. Sin ampliación de la red, ascendería a 5,256 millones en igual año. Kohon, Jorge & Rubinstein; Elías, “Uruguay: Análisis del potencial ferroviario y la demanda de mercado 2015”.

¹⁰⁸ Algunas decisiones adoptadas mediante mecanismos de democracia directa restringen el universo de opciones para incorporar al sector privado, particularmente en lo que refiere a la privatización.

construcción, mantenimiento y rehabilitación de tramos, como para la gestión de servicios de transporte. Finalmente, han sido implementadas políticas de rediseño institucional que contemplaron modificaciones en los derechos de propiedad.

Estas medidas han pretendido: (1) promover la competencia de modo de hacer más eficiente el servicio y fijar precios de mercado en una actividad antes reservada exclusivamente a AFE; (2) canalizar fondos de diversas fuentes y agilizar los mecanismos de ejecución para realizar inversiones; (3) modernizar y fortalecer las debilitadas capacidades de gestión de la empresa ferroviaria estatal.

En la primera administración luego del retorno de la democracia, el transporte de carga ferroviaria fue declarado de absoluta y total prioridad. Asimismo, se promovió la progresiva supresión del servicio de transporte de pasajeros y se eliminaron algunas estaciones. Los trabajadores afectados fueron reasignados por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). La Unión Ferroviaria (UF) se opuso a las medidas adoptadas y a las alternativas reformistas que barajaba el gobierno (en su mayoría surgidas a partir de asesoramiento técnico externo). El FA apoyó al sindicato, que entonces nucleaba a un número de afiliados muy superior al actual (AFE contaba con aproximadamente 8.000 funcionarios¹⁰⁹).

¹⁰⁹ Kohon, Jorge & Thompson Louis. "Institutional Reform in Transport. Case Study: Uruguayan Railway". Diciembre de 1989. Banco Mundial-

En el año 1996, el Artículo 752 de la Ley de Presupuesto (Ley N° 16.736) habilita a AFE a concesionar a privados la rehabilitación de tramos de red y la prestación de servicios ferroviarios. Así, mientras que la infraestructura continúa siendo propiedad de AFE, se desregula la operación ferroviaria conservando para la empresa la potestad de otorgar o no las concesiones (al momento de otorgar una concesión debía contar con la aprobación del Poder Ejecutivo). La crítica situación de la empresa impedía que estuvieran dadas las condiciones para que desde ella misma se promoviera la competencia en la prestación de servicios. Más allá de este punto, también es cierto que probablemente los privados no contarán con los incentivos adecuados para interesarse en explotar una concesión ya que: (1) una infraestructura deteriorada imponía considerables costos de entrada; (2) el mantenimiento de la regulación en manos de AFE, eventual competidor, no generaba las garantías necesarias para desarrollar el negocio pues podría propiciar comportamientos oportunistas.

La reforma auspiciada en la administración Batlle (2000 – 2004), con Lucio Cáceres en la conducción del MTOP, tuvo como objetivo promover el libre acceso a la infraestructura ferroviaria como forma de fomentar la competencia entre distintos operadores. La propiedad de la infraestructura ferroviaria pasa a manos del MTOP junto con las actividades vinculadas al mantenimiento, rehabilitación y ampliación de la misma (la DNV se ocupa de la administración, gestión y explotación de la infraestructura). En tanto,

la regulación y reglamentación de la operación pasa a ser responsabilidad de la DNT. El pasaje de las actividades regulatorias al Ejecutivo subsana la debilidad del esquema concesional consagrado en 1996. En efecto, ya no coincidirían en AFE actividades regulatorias y operativas.

Esta reforma pretendió aplicar el modelo vial al modo ferroviario, basándose para ello en las experiencias inglesa¹¹⁰ y sueca. El Estado provee la infraestructura mientras que la operativa es desarrollada por diversas empresas que abonan un canon para utilizar la red. Entre los motivos esgrimidos por el gobierno para aplicar este tipo de arreglo sobresalen: (1) tras pedido del Directorio de AFE, los Gerentes de la empresa elaboraron un documento¹¹¹ en el sugerían este tipo de solución para hacer sustentable al ferrocarril en el mediano plazo; (2) existían reparos a la concesión lisa y llana de la infraestructura y los servicios porque existía un operador dominante en la región; (3) se contaba con privados interesados en ingresar a operar en la red bajo este esquema.

La transferencia al MTOP de la propiedad, facultades y cometidos relacionados a la infraestructura ferroviaria procuraba que los fondos asignados a inversión efectivamente fueran destinados a tales fines. Previamente, la conjunción en AFE de actividades relacionadas a la infraestructura y a los servicios de transporte aparejaba que los fondos asignados a inversión fueran utilizados para financiar las operaciones

¹¹⁰ El modelo inglés de reforma ferroviaria separó las actividades de infraestructura y prestación de servicios, y para lo primero creó una nueva empresa.

¹¹¹ Una alternativa para el ferrocarril en el Uruguay. Proyecciones de mediano plazo”.

(oficiaban como subsidio al déficit operativo de la empresa). Las obras de rehabilitación a cargo del MTOP en los tramos considerados económicamente sustentables serían contratadas a privados mediante proceso licitatorio. Las partidas presupuestales asignadas al MTOP serían utilizadas para repagar las inversiones efectuadas por el privado.

En tanto, AFE sería transformada en una empresa de transporte que comenzaría a competir con los operadores privados que decidieran ingresar al mercado. La competencia, desde la postura reformista, haría que la empresa estatal modernizara su estructura para no perder mercado.

El pasaje de infraestructura al MTOP suponía declarar excedentarios a más de 1.000 funcionarios de AFE, los que eventualmente podrían ser redistribuidos por la ONSC. Algunos de éstos fueron transferidos al MTOP para ocuparse del mantenimiento de la red y eventualmente supervisar los trabajos de rehabilitación que se contrataran con privados. Este hecho supuso el traspaso de capacidades desde la empresa hacia el Ministerio, lo que configuraría un mayor debilitamiento de la primera. Asimismo, fueron aplicados planes de retiros incentivados a los que se acogieron algo más de 270 funcionarios.

La modalidad elegida para reformar el ferrocarril contaba con considerables resistencias, incluso a la interna de la empresa¹¹². En especial, la UF se oponía al traspaso de la infraestructura al MTOP. Desde su perspectiva, las medidas adoptadas no hacían más que determinar la desaparición de la empresa estatal¹¹³. La situación en la que se encontraba AFE obedecía a largos periodos de ostracismo en materia de inversiones y priorización del modo vial. Se argüía que las medidas adoptadas escondían un proceso privatizador, y que éste se daba en el momento en el que se presentaba una oportunidad de expansión para la empresa (a raíz de la actividad forestal). Previo a la sanción de la reforma, presentaron un plan alternativo¹¹⁴ en el que el ferrocarril permanecía en manos estatales.

Asimismo, la sanción del artículo 150 se consideraba inconstitucional¹¹⁵ por parte de los trabajadores, hecho que motivó la presentación de un recurso de referéndum (apoyado por el FA) ante la Corte Electoral. La Corte finalmente rechazó este recurso, por lo que el artículo mantuvo su vigencia.

¹¹² El entonces Presidente de AFE, José García Carrere, no estaba de acuerdo con el rediseño propuesto y presentó su renuncia al cargo.

¹¹³ “Significa la fragmentación del ente ferroviario, la transferencia no sólo de la infraestructura al Ministerio de Transporte, sino también la transferencia de los recursos que tiene, y por lo tanto AFE, como los trabajadores, como los directores, han manifestado que esto liquidaba al ente ferroviario”, Juan Silveira, Secretario General de la Unión Ferroviaria, en referencia a los efectos de la sanción del artículo 150 de la Ley de Emergencia. La República, 14 de febrero de 2003.

¹¹⁴ La iniciativa plantea como punto medular que el ferrocarril debe seguir siendo estatal, mejorando su eficiencia y competitividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías e invirtiendo 120 millones de dólares en el quinquenio, en infraestructura y material rodante. La República, 4 de junio de 2000.

¹¹⁵ La Constitución de la República, en su artículo 189, establece que se necesitan 2/3 de los votos de ambas Cámaras para eliminar un Ente Autónomo.

Este último aspecto también fue observado por integrantes de la Comisión de Presupuesto¹¹⁶ ante la comparecencia del entonces Ministro. El argumento consistía en que la fragmentación del Ente y la especialización de AFE en el servicio de cargas no hacían más que definir su suerte por un camino oblicuo al constitucionalmente requerido.

Los resultados alcanzados con la reforma implementada no fueron satisfactorios. En efecto, las inversiones destinadas a la rehabilitación de la infraestructura continuaron siendo escasas y ello imposibilitó que nuevos operadores ingresaran al mercado de transporte. El llamado a licitación para rehabilitar 1.100km de la red fue dejado sin efecto luego de que se consideraran insatisfactorias las ofertas presentadas por las dos empresas que compitieron. El MTOP no realizó el mantenimiento comprometido en algunos tramos de la red¹¹⁷ y existieron problemas de articulación y coordinación entre la cartera y AFE.

Con el cambio de administración en 2005, y como primera medida, en la Ley de Presupuesto aprobada para el quinquenio se devuelven a AFE la infraestructura ferroviaria, las competencias, los recursos y derechos asociados, lo que denota una transformación pendular respecto a la

¹¹⁶ “También deseo hacer un par de preguntas de orden constitucional y legal. Hay una disposición que exige dos tercios de votos para la eliminación de un Ente Autónomo. Quizás ese debería haber sido el camino a recorrer. Sin embargo, al parecer estamos yendo por un camino paralelo para llegar al mismo destino, sin respetar la Constitución de la República. Digo esto porque quitar estos cometidos a AFE es terminar de matarla. Francisco Gallinal en la comparecencia de Lucio Cáceres a la Comisión de Presupuesto. Versión Taquigráfica (sin corregir por los oradores) de la sesión del 3 de setiembre de 2002.

¹¹⁷ “... el ministerio debe destinar parte de los USD 5 millones de que dispone para realizar reparaciones y que se iban a canalizar al adjudicatario, a realizar un mantenimiento mínimo. Además, la Dirección de Vialidad del ministerio se iba a encargar de tareas de mantenimiento en el litoral del país "pero se ha hecho poca cosa". Roberto Médica, Vicepresidente de AFE a El País, 4 de junio de 2004.

política aplicada en el periodo anterior (no gradualidad y reversión). El pasaje de la infraestructura al MTOP derivó en una considerable compartimentación, con importantes inconvenientes para consolidar información¹¹⁸ ¹¹⁹. En este marco, la opinión técnica de expertos especializados en el sector recomendaba, como punto de partida, reintegrar el patrimonio ferroviario a la empresa estatal. Asimismo, se argumentaba que el factor escala no hacía meritoria la separación de la infraestructura y las operaciones.

Complementariamente, se consagra la posibilidad de que AFE participe de una sociedad anónima a ser constituida por la CND para el transporte ferroviario de carga. Esta sociedad podría intervenir en la rehabilitación de la infraestructura y en la compra de material rodante. El objetivo implícito en la disposición radica en estimular la participación del sector privado de modo de canalizar fondos que presupuestalmente resultaba inviable asignar para rehabilitar la infraestructura. Asimismo, el ingreso de privados procuraba fortalecer y modernizar la gestión del servicio

¹¹⁸ En ese marco, el ministro Gurméndez resaltó que "en los últimos 18 meses se cumplieron los procedimientos de coordinación de la actividad del Ministerio y de AFE, según la nueva distribución del trabajo, y se mejoraron los distintos aspectos de la gestión, se aumentó la carga y la velocidad del transporte". Luego de realizar su exposición, el secretario de Estado anunció que debía retirarse de sala para poder concurrir a otra reunión fuera del Parlamento. Posteriormente, el Directorio y jefes de AFE, al ser consultados por el mismo asunto, desmintieron todas las afirmaciones realizadas por el secretario de Estado. En tal sentido, las autoridades del organismo ferroviario admitieron que "existen problemas de coordinación, que determinadas zonas no ofrecen seguridad para el cumplimiento de los servicios por parte del organismo y que se ponía en riesgo los servicios". Asimismo, a diferencia de lo expuesto por el ministro, las autoridades de AFE indicaron que la carga había aumentado en relación a los años 2002 y 2003, "porque prácticamente la misma no había existido, ya que está por debajo de todos los años anteriores". La República, 19 de agosto de 2004.

¹¹⁹ "Esto es la demostración que la situación de AFE y del transporte ferroviario en el Uruguay es desastrosa", señaló el diputado Víctor Rossi (Alianza Progresista).

"El hecho fue una vergüenza y una falta de respeto a una comisión parlamentaria, porque en definitiva ahora tenemos que analizar cuál de las dos versiones es la verdad", recriminó el legislador. La República, 19 de agosto de 2004.

brindado. Cabe aclarar que la disposición consagra la posibilidad de que AFE participe en el paquete accionario de una nueva empresa, más no que se integre a la misma y desaparezca como organización independiente.

El transporte de cargas, debido a las proyecciones de demanda que se manejaban (y aún manejan), lucía como el más promisorio para el ingreso de privados. A partir de allí, dotando de eficiencia al servicio y haciéndolo rentable (hasta hoy la operativa de la empresa estatal sigue siendo deficitaria), se podrían acometer reformas en los restantes segmentos (particularmente el de pasajeros).

Al retornar a AFE todas las facultades y cometidos, también se devuelven a la empresa las potestades regulatorias. La posibilidad de que AFE participe de una sociedad anónima con capitales privados y tenga bajo su égida la regulación del sector maximiza el riesgo de captura del regulador, lo que constituye una debilidad del diseño promocionado. Sin embargo, muchas de las atribuciones regulatorias que atañen al sector se mantienen en la órbita del Poder Ejecutivo (habilitaciones y autorizaciones a privados, aprobación de concesiones).

El diseño propuesto fue reglamentado mediante Decreto en febrero de 2008. En él se estableció que la Sociedad Anónima de Propósito Especial (SAPE) a constituir por la CND tendría como objetivo desarrollar y explotar el transporte de cargas del modo ferroviario, adquirir material

rodante y participar, con la aprobación expresa de AFE, en tareas relacionadas con la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura. De manera previa a la selección del accionista inversor privado, la sociedad debería suscribir con AFE los contratos que fueran pertinentes para desarrollar sus actividades.

La participación accionaria de AFE ascendería al 49%. Este último hecho resulta significativo en tanto supuso la franca oposición de la UF a la asociación con privados en la comercializadora de cargas. La participación mayoritaria del privado suponía otorgarle la gestión de la sociedad y mayoría en su Directorio.

El diseño sancionado suponía que la sociedad se ocupara de la comercialización, es decir, la búsqueda y contratación con clientes para brindarles servicios de transporte de carga. La operación de los servicios estaría a cargo de AFE, para lo que la sociedad celebraría los contratos pertinentes.

Para realizar actividades de rehabilitación, la sociedad debía contar con el aval de AFE. En los hechos, la sociedad, por intermedio del accionista privado, inyectaría recursos para que AFE efectuara la restauración. Como forma de repago, parte de las ganancias societarias que obtuviera AFE se otorgarían al privado.

En junio de 2008 se promueve un cambio de Directorio en AFE^{120 121}. El Director entrante decidió suspender el ya avanzado proceso de asociación con privados. En efecto, había sido iniciada la búsqueda de potenciales socios, proceso que fue exitoso en tanto diversos consorcios manifestaron su interés en la sociedad mixta. De acuerdo a las autoridades entrantes, no se encontraban dadas las condiciones para avanzar en la asociación con privados puesto que la prioridad de la nueva administración se centraba en la rehabilitación de la infraestructura, la adquisición de material rodante y el cambio en la gestión del Ente¹²². Si bien el Decreto sancionado en febrero no fue derogado y desde el MTOP se manifestaba que la idea de la asociación continuaba vigente, el Directorio de AFE manifestaba que, al menos en la administración que se encontraba en curso, no sería aplicado. Ello responde a que no existían los consensos necesarios ni en la fuerza política de gobierno ni al interior de la empresa para propulsarla, mientras que sí existía acuerdo en torno a rehabilitar la red, adquirir material rodante y modernizar tecnológicamente a AFE¹²³.

¹²⁰ El ministro de Transporte, Víctor Rossi, reconoció que la gestión de AFE era lenta y por eso el gobierno resolvió cambiar el Directorio. El Espectador, 13 de marzo de 2008.

¹²¹ El funcionamiento de AFE fue duramente cuestionado por el vicepresidente del ente, Luis Pérez Melón. A raíz de sus comentarios, el ministro de Transporte, Víctor Rossi, le solicitó tiempo atrás la renuncia, información que intentó ser desmentida por el secretario de la cartera. Empero, las críticas a la gestión de AFE traspasaron las fronteras ministeriales y llegaron al presidente Vázquez, quien resolvió los cambios en las últimas horas. El País, 6 de marzo de 2008.

¹²² “No hay condiciones para concretar ese proyecto” y “un debate en ese sentido enlentecería la transformación que AFE necesita hoy”. León Lev, Presidente de AFE, a El Observador, jueves 7 de agosto de 2008, pág. 3.

¹²³ “Cualquier lector inteligente de la situación sabe que los cambios profundos y estructurales requieren consensos y la inteligencia política significa crear consensos para tener un sistema nacional ferroviario. Si hoy tenemos consenso para hacer el cambio tecnológico, la reparación de las vías, la transformación de la empresa, la compra de material rodante, avancemos en ese

Los trabajadores tomaron con beneplácito la marcha atrás en el proceso dada su oposición al pasaje de la gestión a manos del privado. Asimismo, coincidían con el Directorio en que los pilares para el resurgimiento del ferrocarril pasaban por la inversión y el fortalecimiento de la gestión¹²⁴.

Los empresarios, por su parte, se mostraron muy disconformes con la decisión. El proceso supuso costos de búsqueda para conformar consorcios, los que a la postre se convertirían en hundidos. Además, la marcha atrás supuso para ellos un cambio en las reglas de juego¹²⁵ que sembraría incertidumbre hacia futuro.

De manera complementaria a la asociación con privados, la reforma auspiciada en la administración 2005 – 2009 supuso la firma de un Contrato de Concesión y Contratación directa entre AFE y CND para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura ferroviaria por el sistema de concesión de obra pública. En este marco, y emulando la experiencia en el sector vial, es creada la CFU¹²⁶, sociedad 100% propiedad de la CND y sujeta a derecho privado cuyo objeto consiste en realizar y/o contratar estudios, proyectos y actividades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria. El hecho

terreno y dejemos para otro momento lo que todavía no está maduro". León Lev, Presidente de AFE, a El Espectador, 7 de agosto de 2008.

¹²⁴ "Vemos con muy buenos ojos que se hayan echado para atrás con este Decreto de febrero de 2008, porque eso iba a vaciar a AFE de contenido". Gerardo Fiore, Presidente de la Unión Ferroviaria a El Observador, miércoles 13 de agosto de 2008, pág. 10.

¹²⁵ "El gobierno cambió las reglas de juego", Álvaro Molinari, Presidente de la Sociedad de Productores Forestales a El Observador, miércoles 13 de agosto de 2008, pág. 10.

¹²⁶ El contrato celebrado abarca los siguientes tramos por una longitud total de 962 km:

Pintado - Durazno - Paso de los Toros - Chamberlain - Achar - Piedra Sola, con una longitud total de 239 km; Tres Arboles - Piedra Sola - Tacuarembó - Rivera - Livramento, con una longitud total de 242 km; Chamberlain - Tres Arboles - Algorta - Ombucitos, con una longitud total de 237 km; Fray Bentos - Ombucitos - Mercedes - San José, con una longitud total de 244 km.

de regirse por derecho privado permite, entre otras cosas, acceder a créditos extra gobierno, lo que abría la posibilidad de obtener los recursos que presupuestalmente no era viable asignar.

La Ley de Rendición de Cuentas 2006 facultó al MEF a destinar a partir de dicho año hasta \$U 604,25 millones para viabilizar los emprendimientos para la mejora de la infraestructura ferroviaria.

La CFU abrió un proceso licitatorio a privados para proceder a la rehabilitación de los tramos implicados en el contrato. Si bien existían resistencias desde AFE y particularmente desde el sindicato pues se consideraba que la empresa contaba con los recursos técnicos para realizar las obras, la urgencia en los plazos manejados por el gobierno habilitó la mencionada opción¹²⁷. El proceso fue finalmente declarado desierto por resultar inconvenientes todas las ofertas presentadas. Posteriormente, las dos empresas que cotizaron al menor precio fueron convocadas a una sala de datos que tampoco prosperó. Así, finalmente CFU contrata a AFE para efectuar la rehabilitación de la línea Rivera en el tramo Pintado – Rivera (julio de 2009). CFU se encuentra actualmente activa y desarrollando la ejecución de la rehabilitación de un tramo del total concesionado (442km).

¹²⁷ El director de AFE reconoció que si bien la empresa estatal cuenta con un capital de trabajadores "apto y a disposición" para llevar a cabo la refacción de las vías, este no es suficiente. "Si se pretende que esto esté pronto en dos años necesariamente tiene que participar otra parte para lograr el objetivo. No hay otra opción. Estamos atrasados". El País, 3 de setiembre de 2008.

Con el cambio de administración en 2010, la reforma ferroviaria, en tanto estratégica por su relevancia para el posicionamiento logístico del país, vuelve a ocupar un lugar destacado en la agenda. El nuevo gobierno asume un compromiso explícito con la reestructuración del Ente¹²⁸. Tras la marcha atrás en la asociación con privados y la concesión de obras de rehabilitación a CFU, el anterior Directorio de AFE trasladó al siguiente gobierno la adopción de los lineamientos estratégicos para la reforma¹²⁹.

Aunque prioridad, la Ley de Presupuesto Quinquenal no asignaba recursos a la empresa ferroviaria¹³⁰. Ello responde en parte a su estructural situación deficitaria y dependencia del subsidio otorgado por el Estado (restricción presupuestal blanda de la empresa). El gobierno decidió cambiar el destino del dinero presupuestal y apostar por alternativas como las asociaciones con privados o las asociaciones entre públicos¹³¹.

Sin embargo, mediante consultas realizadas el gobierno concluyó que no existía interés del sector privado en invertir en infraestructura¹³². En este marco, el Poder Ejecutivo comenzó a analizar una nueva estructura de funcionamiento para la empresa.

¹²⁸ “Va a haber ferrocarril, va a haber ferrocarril...tres veces lo digo, va a haber ferrocarril”, José Mujica en el Congreso de Intendentes, 22 de diciembre de 2009.

¹²⁹ “Una alianza de ese tipo con privados quedará para el próximo gobierno”. Juan Silveira, Director de AFE, a El Observador, miércoles 13 de agosto de 2008, pág. 10.

¹³⁰ Pintado comentó que AFE buscará acceder a los recursos necesarios de otro sector que no sea el público porque el gobierno tiene otras prioridades. El País, 27 de octubre de 2010.

¹³¹ “...el Estado no tiene los recursos como para hacerse cargo de este tipo de proyectos y tiene que destinar el dinero a otras prioridades”. Alejandro Orellano, Presidente de AFE en www.180.com.uy, 30 de marzo de 2011.

¹³² “Por lo conversado con algunos organismos internacionales, daría la impresión de que no habría capitales privados interesados en invertir en infraestructura debido a la tasa de retorno”, Enrique Pintado, Ministro de Transporte y Obras Públicas a El País, 27 de setiembre de 2010

El MTOP y el MEF trabajaron de manera conjunta en un ante proyecto de reestructura que fue presentado a estudio a la bancada oficialista. El mismo proponía dividir AFE en dos partes: (1) MTOP se encargaría de la regulación y tendría bajo su órbita la infraestructura ferroviaria (y los derechos asociados a ella, como por ejemplo, el cobro de cánones); (2) Ferrosur, que se configuraría como una empresa pública de derecho privado (51% MTOP Y 49% MEF) y se ocuparía de la operación de los servicios.

Asimismo, quedaba abierta la posibilidad de que Ferrosur compitiera con otros operadores privados y se asociara con capitales de tal origen. A tales efectos, y para brindarle mayor agilidad y flexibilidad en los procesos, se entendía necesario que la nueva empresa se rigiera en la órbita del derecho privado.

Finalmente, la reestructura se complementaría con una serie de medidas relacionadas al ámbito laboral. En este sentido, se ofrecían a los funcionarios de AFE tres opciones: (1) aceptar un retiro incentivado; (2) solicitar licencia sin goce de sueldo y transferirse a Ferrosur; (3) ser declarados excedentarios para luego ser redistribuidos en organismos del Estado.

El proyecto no tuvo buena acogida entre los trabajadores. La UF se movilizó en su contra¹³³ en tanto consideraban que no existían razones técnicas para que la infraestructura fuera gestionada fuera de la empresa especializada en la temática. De igual modo, se oponían a cualquier asociación con privados¹³⁴ y exigían participar del proyecto de reestructura. Desde su perspectiva, el ferrocarril debía permanecer en la órbita estatal¹³⁵. Esta propuesta fue presentada a algunos sectores de la coalición de izquierda, entre ellos: Partido Comunista y Partido Socialista.

La iniciativa tampoco contó con el apoyo necesario dentro del oficialismo. Sectores como el Partido Socialista y el Movimiento de Participación Popular consideraban que no era necesario modificar la Carta Orgánica de AFE para promover una reestructura. Al interior del Directorio de la empresa tampoco existía consenso respecto a la reforma. El Vicepresidente de AFE, Juan Silveira, también presentó una propuesta que preveía el aporte de capitales sin modificar la estructura¹³⁶.

¹³³ Ante la Comisión de Transporte del Senado, manifestaron que la transferencia de las vías férreas al MTOP en la administración Batlle había sido "una experiencia absolutamente negativa". "No había razones técnicas para que las vías pasaran a jurisdicción del Ministerio de Transporte. Hoy sostenemos lo mismo porque esta nueva iniciativa es prácticamente igual a aquel proyecto". Carlos Aramendi, Presidente del Sindicato de AFE. *El País*, 6 de setiembre de 2010.

¹³⁴ "Estamos en contra de la participación público- privada y del proyecto de Ley que está a estudio en el Parlamento y que debe tener muchas modificaciones". Carlos Aramendi, Presidente del Sindicato de AFE. *Últimas Noticias*, 5 de marzo de 2011.

¹³⁵ "El ferrocarril debe permanecer como empresa pública y el dinero que el gobierno estaba dispuesto a invertir en la reestructura del organismo debe emplearse para volver a poner en funcionamiento el sistema ferroviario". Carlos Aramendi, Presidente del Sindicato de AFE. *Últimas Noticias*, 29 de mayo de 2011.

¹³⁶ "La dinámica ferroviaria indica, a mi juicio, que lo más correcto es que la infraestructura, el material rodante y tractivo, y la gestión deben estar bajo el mismo mando. Si AFE deja de atender las vías, quedará sometida al monopolio privado y cuando no tenga capacidad técnica y operativa estará presa y esclava de los criterios de quienes buscan maximizar el lucro". Juan Silveira, Vicepresidente de AFE. *El Observador*, 19 de abril de 2011.

Las diferencias dentro de la fuerza política de gobierno¹³⁷ impidieron que se sancionara reforma alguna hasta diciembre de 2011. Mediante el Decreto N° 428/011, además de derogarse el Decreto N° 71/008, se crea una sociedad anónima cuyo paquete accionario pertenece a AFE (51%) y a la CND (49%). Las acciones nominativas no podrán en ningún caso ser propiedad de privados. Su objeto consiste en prestar y realizar servicios de transporte de cargas, servicios logísticos y de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura, y adquirir el material rodante necesario.

Este proyecto cuenta con el apoyo firme del Poder Ejecutivo (el texto del Decreto fue aprobado por el Gabinete Productivo), que le considera la única posibilidad para reactivar el ferrocarril. Al igual que en el caso del trunco proyecto de Ferrosur, se considera imprescindible que la nueva sociedad se rija por el derecho privado de forma de otorgar flexibilidad, agilidad y transparencia a los procesos¹³⁸. Los fondos para la sociedad serían aportados por el Estado y podría también recurrirse a las participaciones público – privadas a tales efectos. El esquema se complementa con el mantenimiento de la infraestructura en AFE Ente, y

¹³⁷ Le vamos a entregar las distintas alternativas a Mujica, promoveremos una reunión para que cada uno presente su postura y después, con el presidente, tomaremos la opción más conveniente”. Enrique Pintado, Ministro de Transporte y Obras Públicas. El Observador, 19 de abril de 2011.

¹³⁸ “El presidente hizo especial hincapié en la importancia de generar lo que yo denominaría una verdadera ofensiva ideológica para entender que la defensa del Estado (en la cual estamos absolutamente comprometidos todos quienes de alguna manera integramos el elenco de gobierno) no se puede dar a través de un estado paquidérmico que termine constituyéndose en un verdadero seguro de paro para los trabajadores. Hay que revisar el derecho público”. Alberto Breccia, Secretario de Presidencia. www.180.com.uy.

con la creación de la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario dentro del MTOP. Esta última se ocupa de la regulación del sector.

La UF se ha opuesto terminantemente al proyecto. De manera inmediata a la sanción del Decreto fueron realizados paros totales en las actividades y por tiempo indeterminado. Desde la perspectiva de los trabajadores, el proyecto no había incluido su perspectiva¹³⁹ y encubre un proceso privatizador¹⁴⁰. Asimismo, consideran que se atenta contra sus derechos adquiridos. Esta postura promovió incluso que se barajara la posibilidad de impugnar el Decreto legalmente¹⁴¹.

En la actualidad¹⁴², gobierno y trabajadores avanzan en un proceso de negociación para operativizar la reforma. La UF reconoce "haber perdido una primera batalla" tras la sanción del Decreto, pero pretende negociar con el gobierno algunos detalles de la implementación.

En otro orden, el gobierno estaría evaluando la posibilidad de renovar el Directorio de AFE por las resistencias que los jefes han mostrado a la reestructura propuesta¹⁴³. Nuevamente, parece manifestarse un

¹³⁹ "Estuvimos intentando negociar con el gobierno que hizo oídos sordos". Carlos Aramendi, Presidente de la UF. El País, 27 de diciembre de 2011.

¹⁴⁰ "En el gobierno se olvidaron que son los mismos que impulsaron la papeleta blanca contra las privatizaciones en el 92; nunca pensamos que iban hacer esto". Ricardo Cajigas, Secretario General de la UF. Últimas Noticias. 27 de diciembre de 2011.

¹⁴¹ Esta posibilidad fue finalmente desestimada en tanto no era posible recurrir legalmente a la decisión adoptada.

¹⁴² "El gobierno se cansó de decir que esto no iba a afectar los derechos de los trabajadores de AFE, que no somos los culpables del deterioro de la empresa", recordó Cajigas. Para el sindicalista, en la etapa que comienza se verá si "todo era pura palabrería o si está sentado sobre bases sólidas". Aseguró que al sindicato no le "van a hacer pagar los horrores que cometió el poder político con el ferrocarril". Semanario Búsqueda. Jueves 26 de enero de 2012.

¹⁴³ Semanario Búsqueda. Jueves 26 de enero de 2012.

desacople entre la postura del Ejecutivo y la de AFE, tal como ocurriera en administraciones precedentes.

Caracterización de las políticas y fundamentación

La volatilidad del entorno y la inestabilidad que caracteriza a las políticas de reforma en el sector han impedido que los objetivos promovidos hayan sido alcanzados. Ello obedece a la imposibilidad de alcanzar acuerdos intertemporales cooperativos entre los actores y a la no inversión en capacidades para acompañar las reformas. Factores como la especificidad de los activos involucrados, las condicionantes históricas (no inversión), la fragmentación de las preferencias de los actores relevantes, la preponderancia del corto plazo y una elevada ponderación del costo político coadyuvan a que no se alcancen consensos y, por tanto, las políticas sean implementadas parcialmente (en muchos casos se consagran más no son utilizadas), no implementadas (rigidez) o revertidas (inestabilidad).

Bergara *et. al.* (2004) puntualizan que, en los casos en que la debilidad de los mecanismos externos de *enforcement* y los condicionantes históricos no conducen a procesos de política estables y con capacidad de adaptación, la característica resultante es la rigidez o la volatilidad. Esta caracterización se ajusta al caso de AFE y genera problemas de implementación de las políticas diseñadas.

La imposibilidad de alcanzar acuerdos intertemporales sostenibles es consistente con la fragmentación de las preferencias de los actores políticos involucrados en el proceso de diseño e implementación. Por una parte, los trabajadores manifiestan una clara preferencia por lo público, a la vez que cuentan con un activo que les brinda cierto poder: el conocimiento específico en la materia. Ello, junto con la incertidumbre respecto al mantenimiento de la fuente laboral, hace que sistemáticamente se hayan opuesto a las reformas promovidas. Por otra, los actores políticos, salvo excepciones, asocian escasos beneficios a la implementación unilateral de las reformas. Ello es así porque el ferrocarril no constituye un servicio de consumo masivo. Consecuentemente, al no operar la opinión pública como mecanismo significativo de *enforcement*, los costos políticos esperados por tales actores superan a los beneficios. Esta situación arroja como resultado que prevalezca el statu quo.

La divergencia de preferencias, aún dentro de una misma fuerza política, genera cuestionamientos, extensas negociaciones y la proliferación de modelos reformistas. Aún cuando ha existido una convergencia en los modelos mentales de algunos actores en relación a algunos puntos (por ejemplo, la participación de privados), los proyectos de reforma implementados no han sido suficientemente consensuados, lo que los hace débiles desde su concepción.

En algunos casos, la imposición de los cambios se vuelve norma, pero la oposición de algunos sectores, particularmente los trabajadores, impide la

implementación plena de la política de reforma consagrada o su reversión. En otros, el horizonte cortoplacista de los actores y los costos políticos que asocian a la transformación, lisa y llanamente impiden la implementación.

La inestabilidad e ineficacia de las políticas de reforma y la no inversión en capacidades han impedido obtener mejoras en la gestión de la empresa estatal¹⁴⁴. Ello se ha traducido en una manifiesta precariedad en el diseño e implementación de la política de inversiones, proceso que se mantiene prácticamente incambiado (rigidez). Asimismo, la sanción y posterior reversión de algunas reformas han promovido la destrucción de capital humano dentro de la empresa. Esta situación genera desconfianza en quienes asignan los recursos (daño reputacional), lo que apareja la priorización de otros rubros de gasto y la no asignación de partidas para inversión (o en la asignación de partidas a terceros).

Una muy elevada rotación en los cuadros directrices de AFE ha impedido dotar de continuidad al proceso de políticas de inversión, imprimiendo constantes virajes en el rumbo trazado. Los criterios para el nombramiento de los Directores son meramente políticos y no responden

¹⁴⁴ "Está muy atrasada debido a que es totalmente obsoleta". "Con relación a las debilidades, debemos decir que existe una política comercial sin proyección (este es uno de los puntos fundamentales que motiva el cambio de gestión) porque, simplemente, se trata de dar satisfacción a los clientes según los requerimientos que expresan, sin la exigencia de pensar o proyectar cuáles son sus necesidades. Con el paso del tiempo, estamos teniendo un estado deficitario de los activos; hay ausencia de procedimientos eficaces y eficientes, por lo que estamos tratando de cambiar los reglamentos y los protocolos de acción". "AFE está muy atrasada debido a que es totalmente obsoleta. Cabe señalar que el Directorio ya inició un proceso de control preliminar por rastreo satelital con GPS; concretamente, se trata de cinco locomotoras y dos camionetas que circulan por distintas vías, monitoreadas por nosotros y que nos informan a qué velocidad se trasladan y dónde se detienen". Alejandro Orellano, Presidente de AFE. La República, 29 de setiembre de 2010.

a consideraciones técnicas. La gestión se encuentra entonces alineada al ciclo político y sufre los impactos de los conflictos de tal naturaleza, hecho que no brinda los incentivos adecuados para invertir en el fortalecimiento de las capacidades (pues supondría brindar mayor independencia y autonomía a las burocracias). A nivel de la plantilla, recursos humanos con un promedio de edad elevado¹⁴⁵ maximiza la resistencia al cambio. Ello se sustenta en la incertidumbre respecto al mantenimiento de la fuente laboral y a las reducidas posibilidades de reconversión. Adicionalmente, y a diferencia de algunos servicios públicos brindados por el Estado (agua, luz, telefonía, carreteras), el ferrocarril no constituye un servicio de consumo masivo. Ello hace que la opinión pública no sea tan sensible al desempeño de la empresa y, por lo tanto, no “obliga” a los gestores a promover mejoras. Por otro lado, la gestión de la empresa bajo las reglas del derecho público introduce rigideces, particularmente en lo que respecta a la ejecución de gasto. Ello atenta contra la eficiencia del proceso y el logro de resultados en tiempo y forma.

El hecho de que las políticas de reforma hayan promovido transformaciones desde fuera de la empresa estatal (incluso traspasando parcialmente la gestión del proceso de contrataciones y ejecución de inversiones) podría responder en parte a los factores señalados:

¹⁴⁵ AFE tiene 1.071 funcionarios y restando los 160 que ingresaron en el último quinquenio, el promedio de edad es de aproximadamente 54 años, mientras que la cantidad de funcionarios con 57, 58, 59, 60 y más años de edad es sumamente importante. La República, 29 de setiembre de 2010. En base al testimonio del Presidente de AFE, Alejandro Orellano a los legisladores nacionales.

capacidades debilitadas, rigideces, aversión al cambio, desconfianza. De hecho, los fondos asignados presupuestalmente para la rehabilitación de la red están siendo ejecutados por la CFU, organización gestionada bajo normas de derecho privado.

La volatilidad del entorno, la inestabilidad de las políticas de reforma y una rígida política de inversiones arroja como resultado una exacerbada retroalimentación en el proceso en su conjunto. Los magros resultados alcanzados y la urgencia de obtener soluciones para canalizar una incrementada demanda proyectada condicionan un juego social en el que no se han registrado consensos intertemporales. La premura acorta necesariamente los horizontes temporales y los tiempos de negociación y búsqueda de consenso, incrementando así la probabilidad de “imposición” de políticas. La imposición, en ausencia de adecuados mecanismos compensatorios, arroja oposición y, en la medida en que el entorno institucional contemple la posibilidad de “bloqueo”, la reforma finalmente es parcialmente implementada, no implementada o revertida.

Una política de inversiones rígida e inefectiva en un contexto de restricciones presupuestales promueve la proliferación de políticas de reforma. La fragmentación de las preferencias y expectativas de los actores involucrados, a su vez, imprimen inestabilidad y no gradualidad al proceso. Sin embargo, cabe precisar que algunas políticas de reforma implementadas no derogaron elementos sancionados en administraciones previas. En efecto, y exceptuando la reversión de la política de

transferencia de infraestructura al MTOP, algunas disposiciones vinculadas a la participación de privados mantienen su vigencia hasta la fecha (aunque no son utilizadas). Si bien la sanción de tales disposiciones no fue consensuada en su momento, la evolución en los modelos mentales de algunos actores habría permitido su mantenimiento. Por otra parte, ello podría suponer que, el hacedor de política, ante la rigidez manifiesta de la política de inversiones, flexibiliza el proceso ampliando la disponibilidad de instrumentos para ejecutarlas.

6. CONCLUSIONES

El entorno institucional parece constituir un factor de consideración al momento de caracterizar el proceso de diseño e implementación de políticas en los sectores portuario, vial y ferroviario. En efecto, el análisis efectuado permite concluir que existen notorias diferencias entre sectores, lo que da lugar a que las políticas de reforma y las políticas de ejecución de inversiones presenten características disímiles en cada uno de ellos. Esto, finalmente, repercute en sus desempeños relativos.

Así, se constata que, en términos generales, el sector portuario ha presentado en el periodo una política caracterizada por su estabilidad, flexibilidad y consistencia. El funcionamiento de la institucionalidad política no ha conspirado contra la capacidad de generar acuerdos intertemporales. Ello ha permitido aumentar la credibilidad de la política, prolongando los horizontes temporales de los actores. La política de reforma implementada estuvo orientada al interés general, en parte por su incidencia en el comercio exterior, determinante de las posibilidades de crecimiento económico del país. No obstante, es probable que las ganancias de bienestar no hayan sido las potencialmente alcanzables en tanto la competencia dentro del recinto portuario podría ser aún mayor.

En el sector vial, por su parte, la política de ejecución de inversiones se ha orientado principalmente hacia la conservación de la red y ha gozado de relativa estabilidad. Para ello, las políticas de reforma en el sector han

ampliado gradualmente las modalidades de ejecución del gasto, reduciendo así la dependencia respecto a las asignaciones presupuestales presentes. De este modo, las políticas de reforma han sido graduales y funcionales al objetivo de garantizar recursos para conservar la red en buen estado. Hacia finales del periodo de análisis parece haber existido un cambio en las preferencias de los decisores en materia de política, lo que ha motivado un mayor impulso a la construcción de obra nueva. Ello podría obedecer a la prevalencia de criterios políticos por sobre criterios técnicos, en parte facilitada por la debilidad relativa de las burocracias estatales.

Finalmente, la política de reforma en el sector ferroviario se ha caracterizado en el periodo por su excesiva inestabilidad. La crónica escasez de inversiones producto de la continua relegación del modo ferroviario en la política de transporte supone un condicionante histórico relevante para explicar los sucesivos fracasos de la política. Ello es también prueba de la precariedad y rigidez del proceso de política de inversiones, explicado por las debilitadas capacidades de gestión. La inestabilidad obedecería a la constante imposibilidad de alcanzar acuerdos intertemporales sostenibles entre los diversos actores políticos relevantes. Esta situación ha aparejado una considerable volatilidad en el entorno institucional específico del sector. Una exacerbada retroalimentación conspira contra la posibilidad de alcanzar equilibrios sostenibles, fomenta la imposición y eleva el riesgo de reversión. Ello

hace que la política sea impredecible y poco creíble, lo que finalmente la convierte en inefectiva.

Las diferencias constatadas en los sectores podrían ser explicadas por factores tales como la relevancia otorgada dentro de la agenda política, el entorno institucional específico y las capacidades sectoriales, el número de actores relevantes, sus horizontes temporales y preferencias, las arenas utilizadas para la negociación y la incidencia de la opinión pública o de factores externos de *enforcement*.

La política de reforma implementada en el sector portuario ha asumido el carácter de política de Estado. Ello porque fue objeto de negociaciones y acuerdo entre los actores políticos relevantes, aún cuando no fue apoyada por la totalidad de ellos. La mejora en los resultados del Puerto de Montevideo tras su implementación permitió alinear a los actores y así garantizar su estabilidad. Por el contrario, el sector ferroviario no ha ocupado un lugar estratégico en la agenda política. Ello ha obedecido en parte a la priorización del modo vial ante la inexistencia de un significativo mercado para el transporte de carga por ferrocarril. Sin embargo, el crecimiento de la actividad forestal constituye un factor externo que condiciona cambios en el sector, especialmente porque la no utilización del modo ferroviario para el transporte de determinado tipo de cargas conllevaría presiones adicionales (externalidades negativas) sobre una red vial deteriorada en muchos de sus tramos.

Desde la perspectiva del entorno institucional y las capacidades sectoriales, las diferencias han sido notorias entre los sectores. Mientras que en el sector ferroviario el entorno ha sido por demás volátil y las capacidades de la empresa se encuentran debilitadas, el sector portuario ha contado con un entorno no sujeto a variantes y capacidades alojadas principalmente en el sector privado. En materia vial, el entorno institucional ha variado aunque las políticas de reforma han sido graduales y han perseguido, salvo puntuales excepciones, un mismo objetivo: disminuir la dependencia de los fondos presupuestales presentes y las capacidades estatales para desarrollar actividades directas de conservación y mantenimiento de la red.

Lo anterior obedece en parte a las interacciones entre los actores y la capacidad de los mismos para alcanzar acuerdos intertemporales sostenibles. Mientras que, como se comentara previamente, parece haber existido consenso en torno a la reforma portuaria implementada (los eventuales perdedores fueron compensados y los opositores se alinearon tras los resultados alcanzados), en el sector ferroviario no ha sido posible alcanzar acuerdos sostenibles. La divergencia en las preferencias de los actores involucrados ha aparejado que las reformas propuestas hayan sido esencialmente impuestas, lo que ha maximizado el riesgo de reversión. En el caso del sector vial ha existido consenso en torno a priorizar las inversiones en conservación y mantenimiento, aunque

puntuales cambios en las preferencias de los actores políticos motivaron una mayor ponderación a la obra nueva.

La posibilidad de alcanzar acuerdos sostenibles depende en parte de las arenas utilizadas para llevar adelante los procesos de negociación. En el sector portuario, la reforma fue implementada mediante la sanción de una Ley específica, hecho que supone que la negociación se haya llevado a cabo en una arena formal institucionalizada: el parlamento. En el sector ferroviario, por su parte, la incidencia del Decreto como cuerpo normativo en el que se sancionaron las transformaciones es superior, lo que indica una menor búsqueda de consensos entre actores. Si bien también fue utilizada la vía legislativa para la sanción de algunos cambios institucionales, éstos se enmarcaron en Leyes de carácter general, particularmente Leyes de presupuesto y rendición de cuentas.

Finalmente, la característica de servicio público de consumo masivo que adquiere la infraestructura vial hace que la opinión pública actúe como condicionante en el proceso, incentiva la interacción entre actores y otorga relevancia continua a la política. En el sector portuario, la competencia regional actúa como mecanismo de *enforcement* para obtener resultados satisfactorios y alinear preferencias de modo de generar las condiciones necesarias para ello. El modo ferroviario carece de elementos semejantes, lo que probablemente no brinde los incentivos necesarios para que ocupe un lugar destacado en las agendas de los actores políticos relevantes.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. "Uruguay. Informe de política de desarrollo. Eficiencia en infraestructura productiva y provisión de servicio: sectores de transporte y electricidad".

BANCO MUNDIAL. "Uruguay: comercio y logística. Una oportunidad". 2010.

BANCO MUNDIAL. "Policy Options for Improving the Efficiency of Uruguay's Railway Sector". 2010.

BATES, R., GREIF, A., LEVI, M., ROSENTHAL J., WEINGAST, B. "Analytic Narrative". Princeton University Press, 1998.

BERGARA, M. "El Marco Institucional, el Proceso Económico y los Servicios Públicos", Documento de Trabajo N°5, Facultad de Administración y Ciencias Sociales - Universidad ORT. Montevideo, 1999.

BERGARA, M. "Las reglas de juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas Económicos". Montevideo, Uruguay; Ediciones Trilce, 2003.

BERGARA, M., PEREYRA, A., TANSINI, R., GARCÉ, A., CHASQUETTI, D., BUQUET, D., & MORAES, J.A. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay", Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

BERGARA, M. & PEREYRA, A. "El Proceso de Diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos" Montevideo, Uruguay: Documento de Trabajo No. 17/05 Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2005.

CAF. "Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles en América del Sur". Unidad de publicaciones de la CAF, 2004.

CAF. "Uruguay. Análisis del sector transporte. Series informes sectoriales. Infraestructura". CAF, 2010.

FORTEZA, A., BUQUET, D., IBARBURU, M., LANZARO, J., PEREYRA, A., SIANDRA, E., VAILLANT, M. "Understanding reform: the uruguayan case," Documentos de Trabajo No. 06/03, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2003.

FORTEZA, A. & TOMMASI, P. "Understanding Reform in Latin America". Documento de Trabajo N° 2205, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2006.

GOROSITO, R. “La reforma portuaria. Análisis de un ensayo exitoso en la reforma del Estado uruguayo”. Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

INSTITUTO CUESTA DUARTE. “Informe sectorial. El sector portuario en Uruguay”, 2008.

KOHON, J., THOMPSON, L. “Institutional Reform in Transport. Case Study: Uruguayan Railways”. World Bank, 1989.

KOHON, J., RUBINSTEIN, E. “Uruguay: Análisis del potencial ferroviario y la demanda de mercado 2015”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

LEVY, B. Y SPILLER, P. “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Five Country Studies of Telecommunications Regulation”, Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 10, Nº 2, 1994.

PEREYRA, A. “Marchas y contramarchas en la concesión de carreteras en Uruguay”. Documento de trabajo Nº 17. Departamento de Economía y Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, 2003.

PEREYRA, A. “Concesiones por mayor valor presente de los egresos. El caso de la Megaconcesión en Uruguay”. Documento de trabajo Nº 11. Departamento de Economía y Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, 2004.

PEREYRA, A. “Alternativas en el manejo de riesgo de demanda en concesiones de infraestructura vial”. Documento de trabajo Nº 1. Departamento de Economía y Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, 2007.

PEREYRA, A. “Articulación público privada en el financiamiento de la infraestructura de carreteras en Uruguay”. Cuadernos de Economía Nº 50, 2009.

PEREYRA, A. & RUBINSTEIN, E. “Apoyo a la Preparación de la Estrategia de País del BID con Uruguay – Informe Técnico sobre el Sector Transporte”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

PEREYRA, A. “Cambios en las concesiones viales en Uruguay: un análisis basado en la teoría de subastas”. Revista de Economía Institucional. Volumen 12, Nº 22, 2010.

SCARTASCINI, C.; SPILLER, P., STEIN; E., TOMMASI, E. “El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

SHEPSLE, K. “Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 2007.

SPILLER, P., STEIN, E. & TOMMASI, M. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework”. Latin American Research Network - Inter-American Development Bank, 2003.

SPILLER, P. & TOMMASI, M. “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina” in Journal of Law, Economics, and Organization, 2003.

YURAVLIVKER, D. (editor). “Uruguay: notas de política. Desafíos y oportunidades 2010 – 2015”. Banco Mundial, 2010.

ZULETA, L. A. (Director de estudio). “¿Por qué no han sido exitosos los ferrocarriles en Colombia?”. Universidad Externado de Colombia, 2001.

ZULETA, L. A. (Director de estudio). “¿Por qué ha sido exitosa la reestructuración portuaria en Colombia?”. Universidad Externado de Colombia, 2003.

ANEXO A: ACRÓNIMOS

AFE	Administración de Ferrocarriles del Estado
ANP	Administración Nacional de Puertos
ANSE	Administración Nacional de Servicios de Estiba
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOT	Build, Operate and Transfer
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCF	Comercializadora de Carga Ferroviaria
CENNAVE	Centro de Navegación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFU	Corporación Ferroviaria del Uruguay
CI	Corredor Internacional
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CREMA	Contrato de Rehabilitación y Mantenimiento
CVU	Corporación Vial del Uruguay
DNH	Dirección Nacional de Hidrografía
DNT	Dirección Nacional de Transporte
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
FA	Frente Amplio
HRS	Horas
KM	Kilómetros
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTS	Metros
OPO	Oficina de Personal Obrero
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PPP	Participación Público - Privada
SAM	Sistema de Administración del Mantenimiento
SAPE	Sociedad Anónima de Propósito Especial
SIPLA	Sistema de Planificación del Mantenimiento
SUPRA	Sindicato Único Portuario y Ramas Afines
TCP	Terminal Cuenca del Plata
TEU	Twenty Foot Equivalent Units
TON	Tonelada
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UF	Unión Ferroviaria
USD	Dólares Americanos

ANEXO B: BASES DE PRENSA Y DISCUSIONES

PARLAMENTARIAS

Diario El Observador

www.elobservador.com.uy

Diario El País

www.elpais.com.uy

Diario La República

www.lr21.com.uy

Diario Últimas Noticias

www.ultimasnoticias.com.uy

Portal 180

www.180.com.uy

Portal El Espectador

www.espectador.com

Semanario Búsqueda

www.busqueda.com.uy

Sitio web Parlamento de la República

www.parlamento.gub.uy