

Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay

## **Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay**

**Nora Berretta (Coordinadora)**

**Carlos Paolino**

**Ana Laura Rodríguez-Gustá**

**Mario Vila**

**Carlos Moreira**

**Gabriel Oddone**

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Montevideo, junio de 2005

### **1. El escenario: Capacidades para innovar y regular en el sector público uruguayo**

#### **1.1. ¿Qué son las capacidades estatales?**

Asumiendo que las capacidades estatales son un problema del grado y de la calidad del diseño de las instituciones (Peters, 2003), este trabajo se propone analizar para la década del '90 las características empíricas de las capacidades estatales que generaron valor agregado en Uruguay mediante políticas sectoriales en dos cadenas en particular: la carne vacuna y la industria láctea y en el sector de las telecomunicaciones. Específicamente, se estudian las capacidades para formular e implementar políticas de innovación (en las dos cadenas agroindustriales) y elaborar y establecer marcos regulatorios (en telecomunicaciones).

Se entiende por innovación los procesos que logran generar productos mejorados (diversificados o de mejor calidad), nuevos procesos productivos, o nuevos manejos de procesos (Laranja 2004). La regulación refiere a las reglas que rigen los contratos y le dan estabilidad.

Se intentará responder la siguiente interrogante, ¿qué son las capacidades estatales y qué particularidades adquieren en el caso de las políticas de innovación y de regulación? O dicho de otra manera, ¿Qué capacidades genéricas y específicas requieren las políticas de fomento a la innovación tecnológica y de regulación?

#### **i. Capacidades estatales de primer orden**

En este trabajo, se alude a las características internas de las organizaciones como "*capacidades de primer orden*" a los objetivos a los que apuntan las organizaciones, los recursos con los cuentan, y la evaluación y el control que se ejerce sobre lo actuado. En definitiva, son capacidades que hacen a la eficiencia, eficacia y transparencia del desempeño de las organizaciones. Si no existen estas capacidades previas es difícil imaginarse políticas públicas coordinadas en forma eficaz que constituyan, a su vez, alternativas para la participación de los actores.

#### **ii. Capacidades estatales de segundo orden**

Desde un enfoque sistémico, Morgan (2001), define capacidades del sector público como las habilidades de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones para identificar y resolver problemas a lo *largo del tiempo*, apuntando así a la *coordinación e interdependencia* de actividades

entre los distintos componentes del aparato del Estado y con la sociedad civil y el mercado. ¿Puede el gobierno central, encargado de la formulación de políticas, interactuar con los segmentos autónomos? ¿Puede generar sinergia en una determinada área de política pública?

Estas habilidades se denominan en esta investigación “*capacidades de segundo orden*,” dado que atañen a las habilidades que posee el gobierno central, no ya de ordenar los recursos propios, sino de coordinar los esfuerzos hechos por varias organizaciones en torno a los fines de las políticas públicas.

## **1.2. Niveles de análisis propuestos y objetivos de la investigación**

En consecuencia, un *primer nivel* de análisis que se propone este trabajo es estudiar los diseños institucionales existentes y con qué estrategias y dotación de recursos cuentan para impulsar la innovación en las cadenas agroindustriales y la regulación en el sector telecomunicaciones, dos temas centrales que hacen a la competitividad de dichas áreas de la economía. En este sentido, el primer objetivo de esta investigación es caracterizar los diseños institucionales según las tipologías institucionales: burocrática-jerárquica, gerencial y de redes.

### **i. Burocracia racional-legal**

Es el paradigma jerárquico de la organización de la autoridad y de la gerencia legal. El mandato legal centrado en el Poder Ejecutivo es intrínseco al diseño e implementación de las políticas. La organización del gobierno central ocupa el centro de la política pública, con las mayores responsabilidades sobre todo el ciclo de política. La organización central adopta una estructura jerárquica con claras divisiones laborales y de responsabilidad, y con prerrogativas de implementación puestas en acción mediante medios de planificación estandarizados y procedimientos de desempeño. El fin de las burocracias públicas es producir resultados estables y confiables.

### **ii. Modelo gerencial o de agencias ejecutivas**

En este tipo de diseño, las organizaciones públicas y privadas se consideran como relativamente intercambiables, dado que la posibilidad de gestión o de “gerenciar” está conformada por un conjunto de principios reguladores universales más allá de su aplicación específica por sector, cuyas metas principales son la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios. En esta concepción, el Estado debe concentrarse en la gerencia estratégica y en la supervisión, más que en la implementación de políticas y se deben crear agencias ejecutivas de naturaleza cuasi-autónoma con compromiso de gestión, encargadas directamente de la ejecución.

### **iii. Redes organizacionales**

Es una forma multi-organizacional, multi-gobierno y multi-sectorial de gobernabilidad, donde las decisiones sobre las políticas públicas tienen lugar en una red de actores de diversa naturaleza. En este campo organizacional, más horizontal, ningún actor posee el poder de determinar las estrategias de los otros, dada la interdependencia inherente para obtener varios tipos de recursos. El rol del gobierno central es colaborar en las relaciones de la red al juntar los participantes, establecer lazos y estabilizarlos, y proveer recursos.

Un *segundo nivel* de análisis tiene que ver con las acciones públicas orientadas a la promoción de la innovación y la regulación. La elección de políticas de innovación y de regulación se realiza más en

función de los diseños institucionales que como un análisis de política pública realizado en forma aislada del contexto que la genera y da soporte. Se asigna especial énfasis a las capacidades de coordinación e interdependencia entre el gobierno central y los segmentos autónomos del sector público.

En otras palabras, el segundo objetivo de esta investigación es analizar en qué forma los diseños institucionales observados empíricamente tienen relaciones mutuas o *sinérgicas* que contribuyen a mejorar el diseño e instrumentación de políticas públicas.

### **1.3. Justificación de los casos**

#### **i. Los criterios de selección de las cadenas agroindustriales**

La elección de las cadenas agroindustriales de carne vacuna y láctea no es al azar, ni son áreas de la economía fácilmente reemplazables por otras. Primero, son cadenas de vital importancia en la economía de Uruguay. Segundo, las dos cadenas son tratadas de manera diferente por parte del Estado, presentando la cadena de lácteos una significativa intervención mientras que la cadena carne vacuna está muy desregulada (Paulino, C. y Laens, S, 2005) (Paulino, C y Berretta, N. 2005). ¿Cómo se comportan y qué peculiaridades cobran las capacidades del Estado cuando promueven políticas de innovación en entornos de intervención diferentes? Tercero, unidas a las decisiones de políticas productivas están las decisiones concernientes al acceso a los beneficios de los cambios técnicos.

Cabe preguntarse entonces: ¿qué capacidades debe combinar el Estado para dar acceso universal a la innovación técnica?

#### **ii. La singularidad de la regulación de las telecomunicaciones en Uruguay**

En el contexto regional, el sector telecomunicaciones de Uruguay es peculiar. El Estado mantiene una fuerte presencia a través del operador de servicios de telefonía fija en régimen de exclusividad (empresa pública). La apertura a la competencia comenzó a procesarse en relación a las nuevas tecnologías de telefonía móvil e Internet, recién a fines de la década de los noventa.

El de Uruguay constituye casi un caso de “laboratorio”. En la mayor parte de los países, el organismo de regulación inició su actividad una vez culminada la privatización de los operadores tradicionales, lo que supuso la existencia de operadores privados desde el momento de partida. En Uruguay, el proceso es el inverso, el organismo regulador se crea de manera anticipada y posteriormente surgen los operadores privados, a partir de la reciente concesión de licencias para nuevos operadores de telefonía móvil.

## **2. El panorama de las reformas de capacidades del Estado uruguayo**

### **2.1. Diferentes etapas y propuestas**

Existe abundante literatura que analiza las propuestas y el proceso de reforma del Estado en Uruguay durante la década de los noventa (i.e., Martins 2001, Ramos 2003, Panizza 2004). La literatura local ha enfatizado el carácter *gradual* de los cambios, oscureciendo la discusión de dos aspectos centrales: 1) la

variedad de nuevas de formas organizacionales que han surgido a partir de las reformas que se agregan a una variada gama de organizaciones públicas preexistentes, y 2) la evidente debilidad de las acciones de coordinación y articulación de diseños que hacen al sector público uruguayo (Moreira, Carlos y Narbono, Pedro, 1998). Este fenómeno constituye una notoria omisión de los programas de cambio propuestos. En este sentido, se puede afirmar que existió mayor énfasis en fortalecer y transformar a las capacidades de primer orden que las de segundo orden (sinergia).

## **2.2. ¿Cómo y por qué razones, el Estado debe intervenir en la innovación y la regulación?**

### **i. ¿Qué es una política de innovación para las cadenas agroindustriales?**

En general, se acepta que es necesario el apoyo del Estado para promover la innovación y el desarrollo tecnológico, ya que éste es un proceso bastante complejo, que involucra procesos de aprendizaje y de aplicación de conocimiento técnico, y también porque es un esfuerzo colectivo que involucra a diversos actores (Evans 1995, Hamilton y Biggart 1992). La presencia del Estado puede promover la interacción para el desarrollo e intercambio de información y el acceso a recursos (Laranja 2004), aunque la distinción no es meramente intervención versus no intervención del Estado, sino: ¿Cuál es la mejor forma de la acción estatal?; y, ¿Qué tipo de instituciones permiten evitar los peligros de incurrir en políticas de clientela por parte del Estado?

Este trabajo examina las ventajas de cada modalidad institucional – jerarquía, gerencia y redes – respecto a las políticas de innovación. El análisis de diseños institucionales muestra la importancia de dos dimensiones: (1) el carácter acumulativo del progreso técnico, que hace que los procesos de generación, adaptación y difusión tecnológica sean más complejos, y (2) la naturaleza colectiva del proceso de innovación, dado que el emprendedor se encuentra inmerso dentro de un conjunto de instituciones que le dan soporte, y, en particular, dentro de una estructura social y cultural (Teubal 2001).

### **ii. ¿Qué modalidades de intervención existen?**

En la producción agroindustrial, el rol del Estado como policía sanitaria es indelegable, es exigido por los compradores externos y no siempre existen condiciones ni voluntad de asumirlo con todas sus implicancias, con las externalidades negativas consecuentes sobre toda la economía. Los sistemas de incentivos intentan inducir la adopción de los comportamientos sanitarios adecuados pero para quienes no responden a ellos el Estado debe asumir un rol coercitivo al cual suele ser renuente por sus bajos dividendos políticos.

### **iii. ¿Por qué y cómo debe el Estado establecer un marco regulatorio?**

La regulación consiste en la aplicación de normas que tienden a inducir un cierto comportamiento, alentando o desalentando cierta acción o, directamente, prohibiendo u obligando cierto comportamiento. La regulación es un proceso complejo que incluye tanto el diseño y la generación de normas, como la adopción de medidas que garanticen su efectiva aplicación. Se debe distinguir la función normativa, correspondiente al diseño y emisión de las normas correspondientes, de la tarea de fiscalización y control de las mismas.

### **Capítulo 3. Las instituciones de I&D agropecuario /agroindustrial en Uruguay: la gestión pública y las reformas implementadas**

#### **3.1 Un panorama general de las reformas implementadas**

Durante la década de los noventas, y en algunos casos desde antes, se descentralizaron funciones que estaban radicadas en el MGAP utilizando, para ello dos mecanismos: la creación de nuevas Personas Públicas no Estatales (INIA, IPA, y otras ya existentes como INAC y LATU) y la creación de varios Proyectos específicos, con financiamiento internacional y a término, para atender el desarrollo de la competitividad en algunas áreas (las que nos interesan aquí es el Proyecto Ganadero (PG), el Proyecto Servicios Agropecuarios (PSA), el Proyecto Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) , el Proyecto para la Reconversión y el Desarrollo de la Granja (PREDEG) y, parcialmente , Uruguay Rural (UR)).

Como resultado de esta situación, el Uruguay cuenta con un conjunto muy amplio de instituciones públicas o semipúblicas agropecuarias y Proyectos específicos contratados con deuda externa del país y que cubren una gama muy amplia de beneficiarios y funciones.<sup>1</sup>

Por su parte los modelos de gobernanza de la gestión pública son claramente de dos tipos y se esboza un tercero, aunque con mucha menor importancia relativa y tradición, a saber:

- a) Un modelo burocrático centralizado, correspondiente a las funciones sustantivas del MGAP y;
- b) Un modelo de “nueva gerencia pública” que se ejecuta, de acuerdo a lo que predice la teoría en los varios Programas que ejecuta el MGAP (PREDEG; Proyecto Ganadero, SNIG etc.) en el sentido de que responden a orientaciones de política precisas y se evalúa posteriormente el resultado. Asimismo, en las PPNE mencionadas se aplica algo así como un “modelo de nueva gerencia pública” incompleto, en donde las orientaciones de política o son más laxas o inexistentes y la evaluación *ex post* es menos frecuente o inexistente;
- c) En Uruguay existe un modelo incipiente de Redes a nivel de varias instituciones de I&D agropecuario, pero son básicamente Redes instrumentales (Redes cortas) que articulan iniciativas públicas/privadas de apenas dos instituciones en la mayoría de los casos. No constituyen propiamente un nuevo modelo de gobernanza de la gestión pública, sino apenas formas más eficientes de ejecución de proyectos entre un par de instituciones, en la mayoría de los casos.

El panorama actual se caracteriza por la coexistencia de los tres modelos en relaciones donde la acción múltiple muchas veces parece como complementaria y se refuerza pero en otros casos da lugar a situaciones confusas de duplicación de cometidos o espacios donde nadie asume responsabilidades, porque se presupone que se trata de competencias de otro organismo.

---

<sup>1</sup> La consecuencia es que el Uruguay es el país de la región en donde la “intensidad del gasto público agropecuario” con relación al PBI sectorial, según FAO, es el más alto de la región. En la última medición oficial, correspondiente al trienio 1999/2001, el ratio GPA/PBI agropecuario alcanzó el 38% (Sader, 2004).

### 3.2. Las reformas en la gestión pública de las instituciones de I&D agropecuario

#### i. Estructura organizativa básica

Los organismos públicos que definen políticas, en diferentes ámbitos, relacionadas con las dos cadenas agroindustriales seleccionadas son

- a) *El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)*, tiene como cometidos sustantivos la definición de políticas; generación de información, regulación y control, en particular regulación y control en el área sanitaria (es Autoridad Sanitaria Oficial) El diseño institucional del MGAP se basa en un esquema típico de un esquema de “Burocracia Racional Legal” o Burocrático – Centralizado, en donde el mandato legal está centrado en el Poder Ejecutivo para el diseño de las políticas en el campo de su actuación.
- b) *Los “Programas especiales”* promovidos por dicho Ministerio Programa Ganadero, PG; Sistema Nacional de Información Ganadera, SNIG; Uruguay Rural (UR); Programa Servicios Agropecuarios, PSA. En todos los casos se trata de modelos de gestión institucional anclados en un enfoque de Nueva Gerencia Pública y/o en Enfoques institucionales de trabajo en Red.
- c) *Las Personas Públicas no Estatales (PPNE)* del sector que son: el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), el Instituto Plan Agropecuario (IPA), el Instituto Nacional de Carnes (INAC) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Responden a formas organizativas nuevas donde la gestión y el financiamiento es mixto, con participación del sector público y privado y dirección compartida. Funcionan en el ámbito del derecho privado, lo cual les otorga ventajas de desarrollar una acción más flexible.
  - El *Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)*, creado en 1989, es una institución mixta (pública/privada). Su Junta Directiva la integran dos miembros nombrados por el Poder Ejecutivo y dos miembros delegados de las gremiales de los productores. El Plan Estratégico desarrollado abrió el camino para el desarrollo de Alianzas con empresas privadas y con otras instituciones públicas (Paulino, 2004).
  - El *Instituto Nacional de Carnes (INAC)* también es una institución mixta, cuyo directorio está integrado por representantes del Poder Ejecutivo y de las gremiales de productores ganaderos y de las dos cámaras frigoríficas. Durante la última administración de gobierno (2000-2004) asume un nuevo Presidente que le imprime al Instituto una dinámica muy marcada, orientada a crear condiciones de desarrollo exportador de la cadena cárnica.
  - El *Instituto Plan Agropecuario (IPA)* se crea como PPNE con la Ley de Presupuesto de 1996 y tiene por cometidos la difusión de tecnologías y capacitación vinculada a la producción agropecuaria.
  - El *Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)*, creado en el año 1965, también es una PPNE cuyo directorio de tres miembros está integrado por representantes del Ministerio de Industria, de la Cámara de Industrias y del Banco de la República Oriental del Uruguay. Su objetivo original fue certificar la calidad de los productos exportados por el Uruguay. Posteriormente, fueron incorporados cometidos en el área de la innovación tecnológica, la promoción comercial y la capacitación.

## **ii. Coordinación, *accountability* y democratización**

Cuando se descentralizó un conjunto importante de funciones del MGAP creando nuevas instituciones más autónomas, el nivel de coordinación en vez de aumentar, se redujo, de manera que muchas PPNE del área agrícola, más allá de que tengan un director representante del Poder Ejecutivo, no necesariamente sigue las orientaciones generales de políticas públicas definidas por el MGAP. Los delegados ministeriales parecen independizarse del gobierno y asumen roles gerenciales sumamente autónomos en relación a los Ministerios respectivos, variando el nivel de autonomía según el tipo de relación que se establezca con el Ministerio. Este tipo de autonomía suele observarse también, en algunas oportunidades, en el comportamiento de los delegados de las gremiales empresariales. Las directivas se desprenden de las organizaciones que les dieron origen y su acción estratégica y operativa resulta sumamente independiente y aislada de estrategias globales.

Estos atributos de autonomía hacen que las PPNE tengan bastante semejanza institucional con el modelo de agencias autónomas propuesto la nueva gerencia pública. Sin embargo, a diferencia del modelo neozelandés, por ejemplo, no existen aquí compromisos de gestión explícitos y los planes estratégicos no siempre han sido definidos con el necesario rigor e involucramiento del sector público.

## **iii. Los sistemas de control institucional**

El análisis de los sistemas de control que rigen sobre cada una de las principales instituciones analizadas consistió en identificar la forma predominante de control, clasificada en diversas categorías: político, legal, gerencial y social, derivado de la presencia, o no, de canales de receptación de quejas y denuncias del público.

- a) El MGAP naturalmente está sujeto a fuerte control político y a controles del propio Poder Ejecutivo y del Parlamento. Los controles legales administrativos son de dos tipos *ex ante* y *ex post*. Si bien se elaboran y presentan en forma sistemática indicadores de gestión desde el año 1998, ni el MGAP ni el Parlamento han mostrado mayor capacidad de involucrarse con las técnicas modernas de evaluación de la gestión.
- b) En el caso de los Proyectos gestionados por el MGAP con financiamiento internacional, el carácter decididamente gerencial y de incentivos a los “gerentes” es básico para lograr una mayor transparencia. El control político, en general, depende directamente el propio Ministro y el control legal y la evaluación de resultados es estricto y frecuente en tanto implica compromisos con organismos internacionales que realizan dichas evaluaciones.
- c) Para las PPNE el tipo de control político de la gestión es mucho más “caótico” y menos estructurado. Sin embargo, los sistemas de gestión gerencial son bastante más desarrollados y, en general, se cumplen con las auditorías externas establecidas además del control del Tribunal de Cuentas y la obligación de remitir al Parlamento sus balances en forma anual, en ocasión de las Rendiciones de Cuenta.. Sin embargo, el control es básicamente formal y de legalidad, como en el caso del MGAP.

## **iv. Mecanismos de ingreso y promoción de los funcionarios**

La gestión de los RRHH muestra una significativa debilidad en todo el sector público uruguayo. En general no existe una política de promoción y de calificación de los RRHH y los sistemas no logran asignar incentivos tendientes a promover la excelencia del personal.

- a) El modelo del MGAP es el más tradicional de todos, no ajeno a prácticas de clientela, con un personal técnico muy envejecido, y con criterios de promoción de personal muy rígidos, en general. La inamovilidad del empleo público ha determinado también un mecanismo que jugó en contra de una mayor eficiencia en los servicios.
- b) En los Proyectos específicos del MGAP el sistema de contratación y de gestión de los RRHH es bastante diferente al que predomina en el Ministerio. En estos casos predomina la inestabilidad de los contratos y la exigencia de resultados asociada a los plazos de ejecución previstos en el Proyecto.
- c) En el modelo de gestión de las PPNE se incorpora a los funcionarios mediante un llamado público y los contratos son a término, como en la actividad privada. Sin embargo, cuando se realizan evaluaciones de desempeño estas no generan consecuencias en relación a terminar contratos de aquellos mal evaluados o aumentar las remuneraciones de los mejor evaluados por lo que en los hechos predominan prácticas similares a las de la Administración Central, tornándose muy difícil desvincular a un funcionario de la institución.

#### **v. Una estimación preliminar de los recursos monetarios utilizados por las instituciones**

De acuerdo con estimaciones, con datos del año 2003, el gasto corriente global (excluido el LATU) de las instituciones agropecuarias fue de 52,8 millones de dólares. Una proporción elevada del mismo corresponde a gastos orientados a la promoción y contralor sanitario de la producción de la cadena cárnica. En el rubro lácteos el gasto es considerablemente menor (2.5 millones dólares ó 5.2% del gasto para ese año) (Sader Neffa, Mayid Fernando. 2003)

### **4. Casos de estudio en el sector agroindustrial**

#### **4.1. Caso 1: carne bovina ecológica u orgánica**

##### **i. Descripción de las políticas de promoción de carne ecológica**

La ganadería uruguaya se caracteriza por la producción bajo clima templado, por lo que es posible realizarla al aire libre durante todo el año. Uruguay es un productor y exportador tradicional de *commodities*<sup>2</sup> cárnicas. La producción de carne ecológica se inscribe en una estrategia empresarial tendiente a aumentar el valor agregado del producto, impulsada simultáneamente, aunque de una manera independiente, por dos frigoríficos del segmento más innovador y fuertemente exportador del Uruguay: el Frigorífico Tacuarembó y el Frigorífico Productores Unidos Limitada (PUL). O sea que los dos proyectos de carne ecológica fueron impulsados por el sector privado por los dos frigoríficos mencionados para lo cual contaron con el apoyo a diferentes niveles de varias instituciones públicas no estatales (INIA e INAC) y de un proyecto específico (el Componente II del Proyecto Ganadero, "Articulación en la cadena cárnica) impulsado desde el MGAP.

Por lo tanto, no existió un diseño *ex ante* de un proyecto público de promoción de la producción y exportación de la carne ecológica, sino que la iniciativa surgió por parte de empresas privadas que contaron, para su desarrollo, con el apoyo de varias instituciones públicas de propiedad mixta, especializadas.

---

<sup>2</sup> Las commodities son bienes homogéneos o bienes "genéricos" que no se pueden diferenciar entre sí -generalmente: materias primas o bienes primarios. Ejemplo: la leche que se produce en Uruguay es igual que la de Francia.



Como consecuencia de estas acciones de promoción de la carne vacuna ecológica, actualmente el Uruguay está ubicado en el 6° lugar en el nivel mundial en la importancia relativa de este tipo de producción, medida por las hectáreas certificadas con protocolos específicos, reconocidos en la Unión Europea (UE) y en los Estados Unidos de Norteamérica.

## **ii. Los objetivos de los Planes de Negocios**

Los objetivos que se plantearon ambas empresas frigoríficas fueron los de desarrollar una plataforma de abastecimiento regular de ganado bovino certificado como ecológico, remitido por parte de los productores que habitualmente envían su ganado a cada uno de las dos empresas. Las metas planteadas por ambas empresas privadas, consistieron en lograr que un porcentaje relativamente reducido, del orden del 5 a 8% de la carne que se exportara, proviniera de establecimientos remitentes que produjeran tanto ganado certificado como ecológico (López Acosta, Luciana, 2004).

### *a) El Plan de negocios del frigorífico PUL*

En el año 2003 se crea la empresa PUL Sociedad Anónima (PUL SA), donde el 75% de las acciones son de inversor brasileño y el 25% restante continuará en poder de los productores. El Plan de Negocios de Carne Ecológica se comienza a desarrollar en el año 1998, con un estudio de pre-factibilidad que realiza la empresa, a raíz de consultas efectuadas por un *broker* de la carne. Desde las primeras acciones la empresa se puso en contacto con el INIA para solicitar asistencia informal, en términos de conocer las reales posibilidades de ajustar el Protocolo de carne ecológica que rige en la UE a las condiciones de los sistemas de producción ganadera del Uruguay.

En el año 1999 el frigorífico PUL selecciona y firma un contrato con la empresa certificadora SKAL, cuya casa matriz es holandesa, está habilitada en la UE y tiene una larga experiencia de trabajo en la certificación ecológica. Como resultado de este trabajo inicial, se certifican en el año 2000 inicialmente 27 productores ganaderos que quedaron habilitados para remitir al Frigorífico animales certificados como ecológicos. Ya en el año 2001 el PUL crea un organismo de extensión ganadera con el fin de asistir técnicamente a los productores y presenta un Plan de Negocios de carne orgánica o ecológica al Proyecto Ganadero del MGAP que, mediante licitaciones públicas, selecciona a las propuestas innovadoras.

En 2003, el INAC hace un llamado a proyectos innovadores en la cadena cárnica, a partir de la redistribución de un 5% de la cuota bovina que tiene el país.<sup>3</sup> El PUL presenta un proyecto innovador relacionado con la certificación de productos cárnicos, pero que incluye, además de la certificación ecológica, otros protocolos. El Plan de Negocios relacionado con una Plataforma de Certificación de Carnes presentado por el PUL fue finalmente aprobado y está actualmente en ejecución.<sup>4</sup>

### *b) El Plan de Negocios del Frigorífico Tacuarembó*

El Frigorífico Tacuarembó es contemporáneo en el emprendimiento de producción de carne ecológica con el PUL. Inclusive, ha recurrido a la misma firma certificadora europea (SKAL) y más importante

---

<sup>3</sup> Cuota de 6.300 toneladas a la UE y de 20.000 toneladas a los Estados Unidos de Norteamérica

<sup>4</sup> La Plataforma de certificación de productos y procesos propuestos por el PUL en dicho proyecto incluían dos Protocolos de carne ecológica (la que exige la UE y la de Estados Unidos de Norteamérica), el proyecto Carne Natural (impulsado por el propio INAC), el Protocolo de producción de carne Plasmon (comida para bebés) y el Protocolo europeo Eurepgap.

aún, ha recorrido exactamente el mismo camino de propuestas a las mismas instancias institucionales que el Frigorífico PUL.

El Programa de carne ecológica del Frigorífico Tacuarembó incluye a 118 productores certificados en 9 departamentos del país, aunque concentrados fundamentalmente en Rivera, Salto y Paysandú. El Plan de Negocios de carne ecológica del Frigorífico Tacuarembó reúne a un universo estimado en más de 200 mil animales vacunos certificados como ecológicos y a más de 300 mil ovinos.

### **iii. Las organizaciones involucradas en la política**

Además de las dos empresas frigoríficas (Tacuarembó y PUL), los otros agentes privados que participan en el Plan de Negocio de carne ecológica son los productores ganaderos remitentes de ganado, la empresa certificadora SKAL y el *broker* que comercializa la carne en los mercados internacionales. Por el lado de las instituciones promotoras participaron activamente dos Personas Públicas no Estatales (INIA e INAC) y el Proyecto Ganadero del MGAP.

#### *a) El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)*

El Programa Nacional de Bovinos para Carne, con sede en la Estación Experimental de INIA Tacuarembó, aunque con alcance nacional, fue el punto focal de articulación con los frigoríficos PUL y Tacuarembó para el desarrollo de este proyecto.

#### *b) El Proyecto Ganadero del MGAP y la integración de la cadena cárnica*

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el MGAP ejecutó, desde el año 2001 el llamado Proyecto Ganadero (Fase Piloto). El llamado Componente II del Proyecto Ganadero es el que interesa analizar aquí, dado que contiene las propuestas de articulación de la cadena cárnica. Este componente financiará parcialmente, y en forma no reembolsable, la ejecución de Planes de Negocios innovadores orientados a mejorar la competitividad de la cadena a través de la promoción de nuevas modalidades de articulación que involucren a dos o más eslabones de la cadena bovina u ovina, no debiendo exceder de dos años el plazo para el logro de avances verificables.

El subsidio máximo a otorgado por proyecto, considerando el apoyo a los distintos integrantes de la cadena, será de 500 mil dólares. En el momento en que el Proyecto Ganadero lanza el llamado a la presentación de proyectos, tanto el frigorífico PUL como el Tacuarembó ya venían desarrollando el Plan de Negocios de carne ecológica desde un año antes. Ambos proyectos fueron seleccionados para su ejecución en el marco del componente II del Proyecto Ganadero y representaban una fracción relativamente importante de la superficie y de las empresas ganaderas apoyadas por el Proyecto. El subsidio otorgado se volcó a un “sobreprecio” al productor ecológico remitente al frigorífico en el marco del Plan de Negocios.

#### *c) INAC y la licitación para la asignación parcial de las cuotas Hilton de exportación a proyectos innovadores*

El INAC, redefine su orientación y en el marco de este nuevo enfoque se destacan el proyecto de Carne Natural Certificada, la instalación de las Cajas Negras y el llamado a licitación de parte de la cuota Hilton que tiene asignado el país para ingresar sin el pago de aranceles al mercado europeo, para licitarla entre empresas frigoríficas exportadoras que presenten proyectos innovadores. El primer llamado a licitación realizado por INAC en el año 2003, establecía que se destinaría el 5% del volumen total de cada uno de los cupos tarifarios asignados al Uruguay (cuota Hilton y USA) para la promoción de Proyectos Innovadores de Exportación de Carnes (Resoluciones N° 03/46, 03/46 y N°

03/152).

En la selección realizada, se aprobaron las propuestas de los frigoríficos PUL y Tacuarembó. En el caso del Frigorífico Tacuarembó, la misma estaba concentrada exclusivamente en la producción de carne ecológica. En el caso del Frigorífico PUL, la propuesta se refería a “Plataforma de Abastecimiento de Carnes Certificadas para los Distintos Nichos del Mercado Internacional”, donde la carne ecológica era una de las cinco posibilidades.

Como se puede observar, se trata de una suerte de “ampliación” del proyecto presentado ante el Proyecto Ganadero del MGAP dos años antes, en el 2001, incluyendo, en este caso, otro protocolo de producción de carne ecológica que habilita a exportar a los Estados Unidos que, en general, tiene menos restricciones que el europeo. También se incorpora el protocolo Plasmon, en que el frigorífico PUL ya tenía experiencia y el protocolo de carne natural de INAC que el instituto estaba muy interesado en promover.

#### **iv. Dimensiones claves de la política implementada para la promoción de carne ecológica**

A diferencia de lo que sucede en otras iniciativas, en el desarrollo de los Planes de Negocios de carne ecológica no existió propiamente una institución pública que lo promoviera explícitamente, sino que el origen y desarrollo de estos planes de negocios surgió de las iniciativas privadas, a partir de la demanda generada por dos frigoríficos de avanzada de la industria nacional (PUL y Tacuarembó) que encontraron, en diversas instancias, apoyos del sector público que fueron muy importantes para el desarrollo de la experiencia. En efecto, el sector público respondió en todos los niveles planteados, desde la asistencia para la certificación y la difusión del Protocolo entre los productores (INIA), hasta el financiamiento que permitiera articular la propuesta entre productores certificados y los frigoríficos (Programa Ganadero), inclusive en la proyección internacional más contundente, favoreciendo la ampliación de la participación de las empresas en las cuotas asignadas al país para el ingreso sin pago de aranceles a los mercados de la UE y de Estados Unidos (INAC).

Las tres instituciones que tuvieron relación con el “caso ecológico” tienen un rasgo común: las tres fueron construcciones institucionales (INIA, INAC y Proyecto Ganadero) producto de reformas públicas orientadas “al mercado”. Se trata de instituciones y proyectos desarrollados desde el gobierno que lo que buscan precisamente son alternativas institucionales autónomas cuyo objetivo de producción de servicios tecnológicos o de incentivos se orienten con base en las demandas del sector privado.

Desde la discusión del Protocolo y su adaptación a las condiciones de Uruguay el Proyecto Carne Ecológica exigió una amplia participación de los técnicos involucrados y después de los productores que pretendían proceder a ser certificados como productores de carne ecológica. Es decir, que este tipo de gestión pública exige la participación a todos los niveles de la estructura institucional, “achatando” la estructura como sugiere Peters (2003).

Es posible estimar que en el desarrollo de las iniciativas de promoción de carne ecológica el sector público destinó, bajo diversas modalidades, una cifra próxima a los 600 mil dólares como gasto directo concentrado en el Proyecto Ganadero e incurrió también en otros gastos indirectos. Sin embargo, en la medida en que no fue evaluado el impacto de estos recursos públicos invertidos en promoción, no se conoce el retorno social y privado de este esfuerzo del conjunto de la sociedad, siendo altamente posible que la misma actividad fuera financiada por fuentes diferentes.

Existió una especie de “*empoderamiento*” del Proyecto de Carne ecológica en las diversas instancias

locales. Del mismo modo, se da poder a los clientes externos, en este caso a la instancia privada (léase PUL y Frigorífico Tacuarembó) para demandar al Programa Ganadero y a INAC el cumplimiento de determinadas pautas o derechos, derivados de la propia participación en los procesos de licitación lanzados por estas instituciones.

El Proyecto Ganadero representó el ejemplo institucional de mayor flexibilidad en la gestión, manejado con un aparato burocrático muy reducido, lo cual lleva al extremo las consideraciones de eficiencia en la gestión pública. El mecanismo de pago por resultados constituyó un aporte valioso y sobre todo un cambio en la concepción del apoyo al sector privado con recursos públicos.

Sin embargo, la presentación del proyecto de producción de carne ecológica ante una tercera instancia de apoyo público en el caso de la licitación realizada por INAC plantea, de una forma bastante evidente, los problemas que predice la teoría cuando el Agente (frigoríficos) “engañan” al Principal (INAC en este caso), en tanto el proyecto presentado claramente no era necesariamente innovador dado el desarrollo previo ya alcanzado.

#### **v. Algunas conclusiones y sugerencias a partir del caso carne ecológica**

*Una primera conclusión* del caso analizado es que en él intervinieron activamente las empresas privadas (dos frigoríficos, la empresa certificadora y con un papel más pasivo algunos *brokers*), e instituciones públicas derivadas de esquemas de reformas de la gestión pública. No intervino ninguna instancia relevante, ni siquiera la sanitaria, derivada de la estructura del gobierno central y del Ministerio respectivo. Por lo tanto, el estudio del caso carne bovina ecológica nos ilustra sobre las formas que adquiere de hecho, las políticas implementadas en el marco de un nuevo modelo de gestión pública.

*Una segunda conclusión* importante ubica al caso tratado, muy claramente, en una nueva preocupación por el fomento de nuevos productos y procesos que permiten diferenciar los productos cárnicos uruguayos en el mercado internacional o sea se trata de captar un mayor valor agregado por las exportaciones realizadas por el sector.

*Una tercera conclusión* es que el aparato institucional de soporte ha evidenciado una muy débil o nula articulación para promover estos nuevos productos. No existió ninguna organización focal que desempeñara tal función de articulación mínima. Ello explica, en el fondo, por qué fue posible que, básicamente el mismo proyecto, fuera presentado por dos empresas diferentes en dos distintas “ventanillas” que manejaban recursos públicos, en un caso (el Proyecto Ganadero) o acceso a cuotas de participación en los mercados internacionales (en el llamado de INAC), acumulando incentivos sin que tal hecho fuera evaluado en forma explícita.

*Una cuarta conclusión* es que en torno a este tipo de emprendimiento se consolidaron “alianzas cortas” que involucraban relaciones biunívocas entre la empresa privada (PUL, Frigorífico Tacuarembó) con cada una de las organizaciones, sin que existiera ningún vínculo horizontal para coordinar la participación del sector público y para promover la producción, industrialización y exportación de carne bovina ecológica. La gran descentralización en la implementación de las políticas fue muy eficiente en el sentido de lograr proyectar un apoyo a los emprendimientos privados, sin demasiadas trabas burocráticas. Visualizados en forma individual, estos apoyos fueron pertinentes y eficaces en general (salvo en el caso del INAC por lo motivos explicados). Sin embargo, analizado en su conjunto la promoción sin coordinación no sólo impidió una evaluación del conjunto sino que, presumiblemente, dio origen a los problemas de la Agente/ Principal que predice la teoría. Ello determinó la ausencia de

sinergias importantes y presumiblemente debilitó el impacto logrado con estas acciones de política pública.

Una lección que se puede extraer de esta caso es que a pesar de la participación del sector privado en su dirección, no se logró que las PPNE funcionaran con una lógica de competencia privada. Salvo en ocasiones, pautadas por períodos asociados al dinamismo personal de algunos presidentes de tales institutos, en general, el funcionamiento de los mismos ha sido pautado desde la cúpula de las instituciones como un organismo público más, aunque con una particularidad: gozaban, en general, de gran autonomía en la propia conducción política.

En todas las PPNE, la participación de las gremiales agropecuarias en la dirección de las PPNE suelen llevar a transitar por trayectorias de búsqueda y selección de tecnologías “de club” o directamente de apropiación privada, y las innovaciones públicas, si bien están todavía presentes, comienzan a ocupar un lugar de menor relevancia relativa.

## **4.2. Caso 2: Política de sanidad, el combate de la fiebre aftosa<sup>5</sup>**

### **i Antecedentes**

En general, Uruguay está considerado por los mercados compradores como un país con una condición relativamente buena en sanidad animal. En el año 2000, cuando se estaba gestionando la posibilidad de vender ganado en pie a la Unión Europea, Uruguay no tenía ninguna de las enfermedades de la lista A de la Organización Internacional de Salud Animal (OIE) y solamente algunas de la lista B. El Estado ha sido el actor central en el diseño, ejecución y control de la política sanitaria a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y, específicamente, de la Dirección General de Servicios Ganaderos, que tiene la competencia de “policía sanitaria.”

Más allá del papel de rector que adquiere el Ministerio en esta política, el Uruguay se ha caracterizado por la participación de las gremiales rurales, en la ejecución y diseño de las campañas sanitarias. Estos atributos hacen que la lucha contra la aftosa sea interesante desde la perspectiva de formas de *governance* que discute el presente trabajo. En la década que se estudia aquí, la combinación de elementos burocráticos, gerenciales, y de redes, variaron según tres períodos claramente diferenciados: 1) la búsqueda de erradicación de la enfermedad (de 1989 a 1994), 2) el combate al foco de fiebre aftosa en Artigas (en octubre de 2000), y 3) el combate y control de la epidemia (en el 2001).

Analizado desde el punto de vista de las formas de *governance*, el sistema de vigilancia veterinario comprende simultáneamente componentes burocráticos, de gerencia pública, y de redes. Es decir, en lugar de optar por uno y otro modelo y suplantar así alternativas de gestión, el modelo “efectivo” de sanidad veterinaria debería *combinar* las ventajas de la formalidad de los procesos propios de la burocracia y el comando del sector público, el trabajo por objetivos de la nueva gerencia pública, y la participación e inclusión de los actores afectados que caracteriza a las redes.

---

<sup>5</sup> Se agradece especialmente al Médico Veterinario Raúl Casas Olascoaga por la enorme cantidad y variedad de material sobre la lucha contra la aftosa en Uruguay y en el mundo que brindó gentilmente para realizar el presente capítulo. Asimismo, se agradece la búsqueda de prensa realizada por Lucía Martorelli.

## ii. La política de erradicación de la fiebre aftosa entre 1989 y 2001

La OIE coloca a la fiebre aftosa en la lista A de enfermedades. Este grupo de enfermedades se define por ser transmisibles, de alto poder de difusión más allá de los límites nacionales, con consecuencias sanitarias y socio-económicas graves, así como consecuencias en el comercio internacional de productos vegetales y animales. La fiebre aftosa fue el instrumento que encontró Estados Unidos para detener el avance de las carnes europeas (Smoot-Hawley Act de 1930) y que Europa adoptó a fines de los sesenta para reducir la importación de carne de los países con aftosa. Por ello se la llama “enfermedad política,” en vistas de que se utiliza como una barrera no arancelaria, dividiendo así los mercados compradores en aftósicos y no aftósico.

En los ochenta, se dio un cambio mundial y regional en la estrategia de control de la fiebre aftosa: en Europa y América Latina se planteó la necesidad de erradicar la enfermedad. En 1987 se armonizaron las estrategias regionales de combate a la fiebre aftosa en la región. Como resultado, se firmó el Convenio de Cooperación Técnica Internacional entre Brasil, Argentina, Uruguay, y la Organización Panamericana de la Salud para el Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa en la Cuenca del Río de la Plata. El Convenio estableció un plazo de cinco años para lograr la erradicación de la fiebre aftosa en el área. De esta forma, se entendió que era necesaria una estrategia nacional de combate a la fiebre aftosa, reconociendo que las fronteras epidemiológicas no obedecen a límites políticos. El 18 de octubre de 1989 Uruguay orientó la estrategia de combate de la enfermedad hacia su erradicación.. En mayo de 1994, la OIE clasificó a Uruguay como país libre de aftosa con vacunación. Dos años después, en mayo de 1996, la OIE consideró a Uruguay como país libre de aftosa sin vacunación.

### a) Instituciones involucradas

En octubre de 1989 se aprobó la Ley 16.082 de control y erradicación de la fiebre aftosa, diseñando el sistema de vigilancia sanitaria con tres componentes de gestión claramente definidos: uno burocrático, otro gerencial, y finalmente, uno de redes. La presencia de una organización focal central, el MGAP a través de la Dirección de Servicios Ganaderos y la División Sanidad Animal, con atribuciones claramente delimitadas, fue acompañada de una *estructura de red* a través de organismos no estatales que facilitaron la inserción y participación de los actores privados, particularmente las gremiales de los productores. La llamada etapa preliminar supuso la formación de Comisiones Vecinales para difundir la campaña (CODESAS), a fin de apoyar el control y erradicación de la fiebre aftosa, siendo nominadas y coordinadas por la Comisión Honoraria de Sanidad Animal (CONHASA). En síntesis, los productores implementaron las acciones correspondientes a la primera alerta sanitaria, al estar integrados en Comisiones específicas del sistema de vigilancia epidemiológica. El Estado pudo así trabajar con actores de la sociedad civil en lo local, quienes desempeñaron un papel central en el combate a la enfermedad.

### b) La participación de los actores en la decisión de dejar de vacunar

La segunda etapa, es decir, la decisión de dejar de vacunar que suponía la entrada en la erradicación, implicó la decisión compartida entre los productores y el Ministerio. Para ello se formó, siguiendo a la Ley 16.082, una Comisión Mixta con tres delegados del Ministerio y tres delegados de las gremiales de productores (ARU, FRU, y las CAF)<sup>6</sup>.

La iniciativa de dejar de vacunar surgió del Poder Ejecutivo, si bien cualquier integrante de la

---

<sup>6</sup> Asociación Rural del Uruguay, Federación Rural del Uruguay y Cooperativas Agrarias Federadas.

Comisión Mixta lo podría haber hecho según la Ley. El 26 de abril de 1994 se reunió la Comisión Mixta y se firmó el acta de pasaje a la segunda etapa. Según la ley, la decisión debía contar con la aprobación unánime de la Comisión, por lo que la dejar de vacunar fue tomada tanto por el Estado como por las gremiales ganaderas.

Es difícil obviar que la iniciativa pública de dejar de vacunar estuvo atada al hecho de que 1994 era un año electoral. Además, los actores a favor de la erradicación estaban en un contexto regional y económico que favoreció notablemente la predisposición de las gremiales de productores a apoyar esta decisión, a pesar de la opinión en contrario de la Sociedad de Medicina Veterinaria del Uruguay.

Habiendo dejado de vacunar, el desafío fue definir objetivos claros de política sanitaria, con instrumentos de control y prevención que pudieran mantener la condición libre de aftosa sin vacunación. Para ello, se crearon nuevos instrumentos de políticas, nuevos órganos e instrumentos económicos para poder afrontar las emergencias. En la nueva situación, el productor pasó a ser la primera línea del control sanitario, con la obligación de comunicar la sospecha de un foco viral.

En primer lugar, y a efectos de *prevenir* la entrada de la enfermedad, se creó el *Sistema de Barreras Sanitarias* para controlar en los pasos de frontera, puertos, y aeropuertos; la introducción de animales, vegetales, productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal en vehículos, cargas, equipajes de viajeros, por cualquier medio de transporte. Luego, y con el propósito de *combatir* un posible brote de aftosa, se creó el *Sistema Nacional de Emergencia Sanitaria* como un sistema de combate de la fiebre aftosa ante la eventualidad de su reaparición y se reglamentó su organización y funcionamiento en 1995 (Decretos 103/995 y 371/995).

Cabe señalar que lo exitoso de la erradicación de la enfermedad, que consiguió para el Uruguay la categoría de país libre de aftosa sin vacunación y el acceso a mercados exigentes, también tuvo repercusiones más cuestionadas desde el punto de vista de las capacidades técnicas que quedaron instaladas para la vigilancia epidemiológica. En efecto, la restricción a manejar el virus vivo dejó al Uruguay: 1) sin un laboratorio productor la vacuna, 2) sin un banco de vacunas para utilizar en situaciones de emergencia, y 3) sin un laboratorio de referencia nacional con criterios de bioseguridad para realizar test biológicos confirmatorios de la presencia del virus de aftosa. El Estado uruguayo contrató una reserva de vacunas en el laboratorio de PANAF-TOSA en Brasil, en el marco de la coordinación regional. Puede interpretarse esta decisión como un instrumento gerencial, donde el Estado contrató servicio de terceros (el laboratorio regional) para la provisión de un bien público (la reserva de vacunas).

### **iii . La política de erradicación en situaciones de riesgo: el rifle sanitario de 2000**

Diez años después del último brote, en 1990, la enfermedad se introdujo desde Brasil en el poblado de Colonia Rivera en Artigas, en octubre de 2000, que llevó a aislar la zona y aplicar el rifle sanitario. La OIE suspendió la condición de libre de aftosa sin vacunación que mantenía Uruguay. El 25 de enero de 2001, tres meses después del último caso de aftosa, de la aplicación del rifle sanitario y de mantener la vigilancia epidemiológica (según el código de la OIE), Uruguay accede nuevamente a su condición de país libre de aftosa sin vacunación. En esta instancia, ¿cómo se articularon los componentes burocráticos, gerenciales, y de red que suponía el sistema de vigilancia sanitaria?

El contexto epidemiológico era muy diferente, habiendo dejado atrás la época de declive de la enfermedad para observar un incremento de los focos a fines de 2000. Con el propósito de acceder a la condición de libre de aftosa sin vacunación, Argentina, Paraguay, Río Grande del Sur y Santa Catarina

habían desactivado la vacunación contra la aftosa en su población de bovinos entre abril de 1999 y abril de 2000 (Casas Olascoaga, 2001). En consecuencia, la región contaba con una gran masa de animales inmunes a la enfermedad, cerca de zonas endémicas como Bolivia. A este escenario epidemiológico se sumaron dificultades en la coordinación regional, que contrastaron con el funcionamiento oportuno y transparente del período anterior.

*a) El sistema de vigilancia de sanidad animal: capacidades disponibles y déficit*

El sistema de vigilancia de sanidad animal, la División de Sanidad Animal, DICOSE, y DILAVE contaban con fortalezas y debilidades para enfrentar posibles brotes de aftosa, según señala el informe de la Unión Europea.

Entre las fortalezas se señala: personal de campo con conocimiento de la fiebre aftosa, seguimientos a sospechas de fiebre aftosa, área específica de barreras sanitarias desde 1994, bases legales adecuadas, fondo de Indemnización con 12.000 millones de dólares, servicios oficiales zonales, buen manejo de las técnicas de diagnóstico de bajo riesgo en el laboratorio, estructura de organización local (CODESAS) para el seguimiento regular a problemas de sanidad y Comités regionales para manejar emergencias, buena colaboración y rereconocimiento entre Sanidad Animal y la Policía, inserción del Uruguay en convenios de trabajo regional y confianza del productor en los veterinarios públicos y en la autoridad sanitaria.

Entre las debilidades se destacan: falta de actualización de los servicios veterinarios de campo con la legislación nacional reciente, y capacitación en nuevos procedimientos, insuficiente infraestructura regional y local de las oficinas de los servicios veterinarios, no contando las oficinas locales con computadoras, personal veterinario envejecido, salarios inadecuados del personal de Sanidad Animal que llevan a que los veterinarios tengan un segundo trabajo. Falta de recursos para los servicios veterinarios regionales y para el funcionamiento de las barreras sanitarias, recurriéndose a los fondos de las CODESAS para viáticos, compra de nafta, impresión de folletos para las campañas sanitarias, etc. Falta de recursos para el funcionamiento adecuado de las barreras sanitarias y de los controles de frontera en particular.

En relación al laboratorio se señala como debilidad la falta de recursos financieros y presupuesto propio, la imposibilidad de manejar el virus in vivo y la ausencia de un banco de vacunas. En relación al rifle sanitario: bajo número de simulacros de rifle sanitario y de personal veterinario y técnico entrenado en la utilización del rifle. Se señala además la baja coordinación y comunicación de información entre los servicios veterinarios de campo y los programas de control y la deficiente organización del trabajo entre los coordinadores regionales y los directores departamentales mediante acuerdos orales sin formalizar.

*b) La política en acción: el rifle sanitario en Artigas*

El 22 de octubre de 2000, un productor de Artigas, en la frontera con Brasil, consultó a su veterinario por síntomas en vacunos. El 26 de octubre se obtuvo un resultado positivo del laboratorio de PANAFOTSA (en Belem, Brasil), confirmándose el virus, procedente de la zona de Joia en Brasil. Se sospechó que el brote de Artigas podría ser un foco primario o índice, es decir, el primer caso de virus. Por ello, y por ser además un brote limitado territorialmente, se valoró conveniente proceder a la utilización del rifle sanitario aún antes de obtener la confirmación del análisis del virus vivo. La estrategia del rifle sanitario fue avalada por los diferentes grupos políticos como adecuada. Dentro de una zona focal de 5 kilómetros, se sacrificaron 6,855 bovinos, 12,239 ovinos y 926 cerdos.



Posteriormente se inmovilizó a toda la zona, práctica necesaria en presencia de un brote.

A fin de mantener la mayor parte de los mercados no aftósicos, el gobierno informó rápidamente del brote a los países de la región, detuvo la certificación de exportaciones incluso antes de tener la confirmación de que se trataba de fiebre aftosa, regionalizó el departamento de Artigas. El 25 de enero de 2001, tres meses después del último brote, de la aplicación del rifle sanitario, y de ejercer la vigilancia epidemiológica siguiendo el protocolo de OIE, Uruguay fue reconocido nuevamente como país libre de aftosa sin vacunación (Casas Olascoaga, 2001).

#### **iv. La instalación de la epidemia en el 2001: del rifle sanitario a la vacunación**

Hacia fines de marzo de 2001, Argentina comunicó la presencia de aftosa en la Provincia de Buenos Aires y Entre Ríos. Asimismo, este país implantó la vacunación de bovinos, habiéndose vacunado 20.778.482 animales al 29 de marzo de 2001, de los cuales 6.707.057 eran revacunados. Casas Olascoaga (2001) sugiere que la existencia de esta extensa revacunación es un indicador de que *la vacunación ya había comenzado bastante antes* de que este país reconociera oficialmente la presencia de fiebre aftosa en su territorio.

En Uruguay, el objetivo de la política sanitaria siguió siendo la erradicación de la aftosa mediante la utilización del rifle sanitario en presencia de brotes. La experiencia exitosa de Artigas había reforzado el objetivo de mantener al país libre de aftosa sin vacunación mediante el sacrificio de animales.

El primer foco de la segunda etapa empezó en un establecimiento lechero a 70 km de la frontera con Argentina. Luego se identificó que era una cepa del virus A24, proveniente de Argentina. En la primera semana de los brotes de abril, se sacrificó y enterró un total de 6,937 animales (Sutmoller y Casas Olascoaga, 2002). El 29 de abril se decide terminar con el rifle sanitario y pasar a la vacunación masiva por el número de focos (56), y su dispersión en ocho departamentos del país (con 18 en Soriano y 25 en Colonia). La situación epidemiológica con múltiples focos y de gran rapidez de difusión indicaba que sería muy difícil o imposible contener la enfermedad (Casas Olascoaga, 2001). A ello se le sumó un importante factor social que fue la resistencia de los productores en las zonas de más brotes.

Algunas de las capacidades asociadas al modelo burocrático, como la capacidad de comando, la habilidad para planificar y formalizar procedimientos, y contar con instrucciones por escrito tuvieron deficiencias manifiestas en la utilización del rifle sanitario en algunos brotes y en el pasaje a la vacunación masiva. Respecto al rifle, se notó falta de personal veterinario oficial para cubrir todos los brotes en las zonas de Colonia y Soriano aunque se destacó la amplia colaboración de los veterinarios privados. Incluso en rutas de Colonia y Soriano, los productores levantaron barreras sanitarias y puestos de desinfección por sus propios medios, cumpliendo la sociedad civil organizada funciones que deberían haber sido lideradas por el Ministerio como autoridad sanitaria.

Las redes como formas organizacionales para decidir y ejecutar políticas sanitarias también enfrentaron problemas por la fractura que se dio entre los productores y el Poder Ejecutivo, y la propia desconexión entre las CODESAS locales y la CONHASA como órgano centralizador de decisiones. Ya desde los primeros brotes, los productores y sus gremiales mostraron una posición más inclinada a vacunar que a utilizar el rifle sanitario, por lo que el alineamiento previo de productores y Poder Ejecutivo se fracturó. Se perfilan así dos posiciones claramente opuestas: los productores versus el Poder Ejecutivo más los frigoríficos.

## v. Conclusiones

En Uruguay, el Ministerio tiene la cometido de constituirse en la policía sanitaria en salud animal, pero en el sistema de vigilancia sanitaria y en las acciones desarrolladas efectivamente, participaron actores privados tanto en la decisión como en la ejecución de políticas. Asimismo, la política sanitaria implicó la incorporación de lógicas más flexibles y dinámicas, como el trabajo por objetivos, y la formación de comités ejecutivos para la intervención temporal ante emergencias, elementos de la nueva gerencia pública.

La primer lección que se desprende del análisis de este caso es que la política sanitaria debería ser *amplificada en lo regional*, aumentando la coordinación entre los países. Una de las lecciones centrales es el peso del entorno como determinante sanitario.

La segunda, es que la política debería ser *amplificada en cuanto a los actores*. En la etapa de erradicación y en el 2001, la industria y las asociaciones profesionales quedaron excluidas de decisiones centrales de política sanitaria. En tercer lugar, se desprende de este análisis que la política sanitaria debería ser *amplificada en lo social*, pensando en forma más sistemática los incentivos para que los productores denuncien brotes de enfermedades a tiempo. En síntesis, la implementación exitosa de una política de erradicación de largo plazo de la fiebre aftosa requerirá el desarrollo de *capacidades de segundo orden*. Más específicamente, implicará mantener estrategias de múltiples escenarios, fortalecer la vigilancia y el monitoreo vía una burocracia y una gerencia más activas, y construir redes más amplias que incluyan mecanismos de comunicación más frecuentes e instrumentos de resolución de diferencias en temas sanitarios.

### 4.3. Caso 3: El caso de la quesería artesanal

#### i. El sector lácteo y su diseño institucional dominante: la red de Conaprole

El Estado uruguayo siempre intervino en la cadena láctea: en 1935 creó a la empresa industrial cooperativa Conaprole como empresa de economía mixta. Esta empresa genera actualmente aproximadamente el 75% de la producción industrial láctea del país. La cadena agroindustrial láctea fue receptora de las ventajas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, tanto por la protección externa recibida como por el sistema de precios regulados que operando en general como subsidio desde los consumidores hacia los productores, se mantiene hasta la actualidad. A partir de la segunda mitad de la década del 70, la lechería genera un proceso de crecimiento sostenido que se prolonga, salvo algunos años, hasta el presente. La actividad industrial aumentó básicamente porque creció la remisión de leches a las plantas, de manera que la productividad de la fase agropecuaria se constituye en un factor clave del desempeño de toda la cadena. La actividad industrial del sector es muy concentrada, la cooperativa Conaprole realiza el 75% de la producción nacional que se industrializa.

Uruguay, como Australia y Nueva Zelanda, es uno de los pocos países del mundo que produce leche con el objetivo de exportarla; actualmente el 60% de la producción es exportada. Los productos que se comercializan internacionalmente son poco diferenciados, del tipo commodities (leche en polvo, entera y descremada, manteca y quesos poco diferenciados), con menor valor agregado que otros productos lácteos que se consumen en el mercado interno. Otro rasgo esencial a considerar en esta caracterización de la lechería es su gran heterogeneidad tecnológica y de dotación de recursos entre los establecimientos productores de leche existentes en el país.

En términos de los diseños institucionales se puede describir la dinámica del sector lácteo como dominada por un diseño de red alrededor de la empresa cooperativa cuasi monopólica y donde los vínculos se establecen entre los productores remitentes, que forman parte de la cooperativa, la dirección de la misma y sus gerencias por un lado, y los organismos públicos que apoyan el desarrollo del sector, en particular el Ministerio de Ganadería, por otro. Estas alianzas institucionales se visualizan especialmente en el ámbito de la Junta Nacional de la Leche.(JUNALE), organismo que tiene competencia consultiva en los asuntos relacionados con la producción y negociación de la leche y derivados (Ley 15.640 de 1984).

## **ii. La quesería artesanal**

La quesería artesanal surgió en Uruguay hace más de 130 años y fue iniciada por los inmigrantes europeos suizos, alemanes e italianos (piamonteses), en el departamento de Colonia (en particular en Nueva Helvecia, Colonia Valdense y La Paz). Se entiende por queso artesanal el queso elaborado en forma exclusiva con leche cruda, pasteurizada o ternizada producida en el predio. El carácter “artesanal” lo aporta el hecho de que las habilidades y conocimientos del productor predominan sobre la dotación de equipos en la elaboración y agregado de valor del producto. Los principales tipos de queso artesanal que se fabrican en Uruguay son : el queso Sbrinz (queso grana o semiduro), el queso dambo con leche cruda y el queso Colonia. Los quesos se venden en ferias, supermercados o empresas que los procesan.

Existen en la actualidad, según la última información oficial disponible 2.161 establecimientos dedicados a la quesería artesanal y más de la mitad de ellos son pequeños, con superficies promedio de 50 há. La mano de obra utilizada es esencialmente familiar y en la división familiar del trabajo el hombre se ocupa de los trabajos del campo, eslabón agropecuario de la cadena, y la mujer elabora el queso, eslabón industrial. Tradicionalmente éste subsector de pequeños productores ha tenido dificultades de infraestructura, tecnológicas y de acceso al crédito. Sólo un grupo pequeño de productores ha logrado la habilitación para exportar, vendiendo sus productos principalmente en los países del MERCOSUR.

Si bien los productores queseros artesanales se encuentran distribuidos en todo el país, el mayor número de ellos, 85% aproximadamente, se concentra en los Departamentos de San José y Colonia (47% y 38%, respectivamente).

## **iii. Cambios en el sector lácteo: expulsión y transformación de los productores remitentes a plantas en productores queseros.**

Los cambios tecnológicos y regulatorios ocurridos en la década de los 70 generaron un proceso de expulsión de pequeños productores agrícolas que lograron sobrevivir en base a su reconversión hacia la producción tambera, en gran parte gracias al peculiar diseño institucional que tiene como centro a Conaprole. Sin embargo, en la década de los 80 se producen cambios tecnológicos y regulatorios que comienzan a generar las condiciones para que se produzca, más adelante, el proceso inverso. La industria láctea en Uruguay cambia en forma significativa cuando en el año 1984 se establece la obligación de pasteurizar la leche para el consumo. Ya en ese momento muchos productores que vendían su leche para el consumo y con los excedentes realizaban quesos, debieron concentrarse en mayor medida en esta última actividad.

Adicionalmente, a fines de los 80 y principios de los 90 el cambio técnico de la implantación del frío en

los tambos afectó en forma aguda a los productores lecheros más pequeños, que no podían afrontar la inversión en equipamiento requerida para incorporarse al nuevo sistema, y a mediados de los noventa, el MGAP realizó la propuesta estratégica de que se reconvirtieran hacia la granja. Sin embargo, luego de más de 100 años de cultura ganadera no se adquiere cultura hortícola en pocos años. A esa altura, era evidente que no podían continuar como productores lecheros, muchos de ellos no tenían posibilidades de adaptarse al cambio, pero tampoco se vieron a sí mismos como horticultores.

La única opción viable, fue la de transformarse en productores de quesos (en sus palabras “pasarse a la quesería”). Para esta transformación los productores del Departamento de Colonia estaban en mejores condiciones porque en general participaban de la cultura de la fabricación del queso, aportada por los inmigrantes europeos.

#### *a) Los actores institucionales en la actualidad*

En el sector actúan tres tipos de actores que responden a los diseños institucionales de gobernanza establecidos en la literatura: la burocrática, la gerencial, y las redes. El gobierno central, a través del MGAP y de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la Presidencia de la República, responde al diseño burocrático. Las PPNE de mayor participación, en particular el LATU, responde al diseño de tipo gerencial. Finalmente, existe una estructura en red dominada fundamentalmente por Conaprole y sus asociados, fuerte y moderna con clara vocación exportadora de commodities y que proveen la mitad de los quesos que se consumen en el mercado interno. En los últimos diez años se ha ido desarrollando una nueva red, mucho más débil, constituida por los productores de queso artesanal que han recibido apoyo de algunas PPNE, de algunos organismos de cooperación internacional y de algunos ámbitos del gobierno central, en particular de programas radicados en el MGAP como Uruguay Rural (FIDA) y Familia Rural.

Finalmente, un tercer actor que ha tenido importancia en el sector es el de los gobiernos departamentales que se han mostrado preocupados por la situación social de los productores artesanales y que contribuyen a darle a la red de productores las características peculiares de una red localizada regionalmente que forma parte de las estrategias de desarrollo regional de los gobiernos departamentales.

#### *b) La estrategia de los productores*

El sector de la quesería artesanal emerge como una estrategia de supervivencia ante una amenaza de desaparición de un conjunto de productores que no podían incorporarse a las ventajas del cambio tecnológico y a las condiciones establecidas por las políticas públicas en relación con la sanidad, la calidad, los créditos.

A fines de los 90 los productores queseros comenzaron organizarse y movilizarse en forma más importante, para exigir al gobierno nacional, particularmente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), y a los gobiernos departamentales, su apoyo para la reconversión productiva del subsector. Surge así, en 1999, la Unión de Queseros Artesanales, una organización innovadora, que incluye a compradores, proveedores y productores de quesos artesanales (MGAP, IICA, IMC, 2004) Luego se van formando, de acuerdo a criterios regionales o de otro tipo, diferentes asociaciones y en muchos casos un productor pertenece a más de una. Más adelante, en el año 2002, se conforma la Mesa del Queso que no es solamente una organización gremial de segundo orden, sino que opera realmente como una red de innovación y comercialización integrada por asociaciones privadas, organismos públicos y organismos internacionales con el objetivo de unir a los productores en un programa

estratégico común y operar articulando y facilitando las diferentes propuestas (Bagnato, 2004).

#### **iv. Las políticas públicas y diseños institucionales en la quesería artesanal**

##### *a) Las políticas públicas de desarrollo del sector en el mundo.*

La quesería artesanal integra la denominada Agroindustria Rural (AIR) que cobró impulso en la década de los ochenta a partir de propuestas de políticas fundadas más en una lógica de cadenas agroalimentarias que de sectores. El desarrollo de estas actividades se da en el marco de un reordenamiento del sistema agroalimentario mundial donde la demanda de los mercados que se orientan a la búsqueda de lo durable (la salud), lo cotidiano (estilo de vida) y lo eventual o festivo (cultural) (Rastoin J.L.,1994). Ha tomado fuerza la idea de la territorialidad como recurso estratégico de los actores económicos. Actualmente, el Turismo Rural constituye uno de los elementos centrales de las políticas de desarrollo y, lo que resulta aún más importante, es que la cultura local se convierte en un componente fundamental de dicha oferta turística. En países como Francia y España el desarrollo de la quesería artesanal forman parte de las estrategias de desarrollo del turismo rural, histórico y cultural.

##### *b) Políticas públicas en Uruguay: sanidad y competitividad*

No hay duda que en cuanto se quiere diseñar una política pública de apoyo a los productores de queso artesanal afectados por la modernización general del sector lácteo aparece el tema de la sanidad y el tema de la formalidad como dos condiciones de base que es necesario superar para programar el desarrollo del sector. La pasteurización de la leche determinó una gran conquista en la búsqueda de asegurar la inocuidad de la leche a la población. La sanidad resultaba garantizada por el solo hecho de remitir la leche hacia las plantas industriales en condiciones de sanitarias adecuadas.

Sin embargo, una de las condiciones que determinan la calidad del producto artesanal es, precisamente, la utilización de la leche cruda. En este punto calidad y sanidad parecen reñidas si no se adoptan prácticas de higiene muy cuidadosas. La legislación existente estaba dirigida a lograr las normas requeridas por la industria: pasteurización y cadena de frío. En efecto, el decreto 90/95 de febrero de 1995 reglamenta la normativa sanitaria y está claramente orientado a la regulación de aquellos que productores remiten a las plantas industriales, sin distinguir la situación de los productores de queso artesanal con sus especificidades. Este desconocimiento empuja a estos productores a la informalidad. En febrero de 2003 se aprobó el Decreto N° 65/003 que contiene la normativa sanitaria adecuada a la producción artesanal de queso definiendo las condiciones de trabajo y las exigencias de habilitación sanitaria que serían ahora otorgadas por la División Sanidad Animal del MGAP, desplazando al LATU de ese rol.

En el sector lácteo los cambios tecnológicos principales provinieron de condiciones exigidas por los mercados internacionales y están focalizados en viabilizar la exportación de *commodities* lácteas: leche en polvo entera o descremada y manteca. Los requerimientos tendientes a garantizar la sanidad y la inocuidad en el mercado (interno o externo) de quesos elaborados con leche cruda son necesariamente diferentes y en el centro del enfoque del tema debería estar la preocupación por la trazabilidad. Si bien se avanzó con el decreto de 2003, sin embargo el sistema de identificación de los quesos artesanales parece bastante complejo y precario. Siendo un producto frente al cual existe una gran vulnerabilidad no se han realizado esfuerzos suficientes para educar al consumidor sobre los peligros que enfrenta y las condiciones sanitarias que debería exigir, de manera de contribuir desde la demanda a generar una cadena sanitaria hacia atrás. Por otro parte el aumento de la regulación no fue acompañado por un aumento de los controles en los lugares de venta. “-Se exige pero no se controla”, dicen los

productores. Las diferencias en los criterios de control bromatológico de los diferentes gobiernos departamentales contribuyen a la debilidad general del sistema sanitario.

## **v. Conclusiones**

Las políticas económicas desarrolladas en Uruguay en los noventa apostaron de manera decidida a la apertura de la economía y a promover la adecuación interna a las exigencias de los mercados. Ello llevó a promover políticas tendientes a fomentar el desarrollo de la industria láctea, productora de bienes poco diferenciados y de escaso valor agregado, por su peso en la producción nacional y en las exportaciones. El diseño de las políticas públicas y la normativa sanitaria, no consideraron la heterogeneidad de los actores y en pos de la modernización contribuyeron a desplazar hacia la informalidad a los productores de queso relativamente más débiles.

Como en tantos otros aspectos de la vida uruguaya, la propuesta de mejoramiento del sector surgió como reacción a las normas que afectaban los intereses económicos. Cuando el desafío consistió en sobrevivir a las transformaciones tecnológicas, a mediados de los noventa, se desarrolló una red conformada por múltiples pequeños productores artesanales que enfrentaron las políticas predominantes que tendían a enfocar en sus diseños solo a la red orientada por la gran industria láctea.

El resultado ha sido la generación de una red de actores relativamente débiles, en la mayor parte de los casos en busca de la construcción de una identidad nueva, con dificultades para reunir a los productores pero con convicción de las posibilidades del sector. Los gobiernos locales, más cercanos a los problemas de los productores, son los que más han tendido a desarrollar políticas y acciones de apoyo, a veces mostrando actitudes de excesiva tolerancia en temas sanitarios, por acción u omisión. A la baja calidad institucional de los organismos públicos en relación a los problemas sanitarios de estos sectores específicos, se suma la debilidad institucional del MERCOSUR, que vuelve poco confiables las exigencias sanitarias que en muchos casos resultan sospechosas de operar como barreras arancelarias al comercio intra-regional, siendo muchas veces más exigentes que las de los países desarrollados. La aceptación de la heterogeneidad y diversidad de los actores del sector debería llevar a desarrollar políticas más elaboradas, con “sintonía fina” por parte de los organismos con responsabilidad estratégica en el sector.

## **5. Diseños organizacionales y la regulación en telecomunicaciones en Uruguay**

### **5.1. Indicadores de las telecomunicaciones en Uruguay**

La telecomunicación es: “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.”<sup>7</sup> La reglamentación uruguaya toma esta definición, que incluye desde la radiofonía tradicional hasta cualquiera de los servicios alámbricos o inalámbricos.

Los desarrollos tecnológicos recientes han transformado fuertemente este mercado, de la mano de la

---

<sup>7</sup> Definición del Convenio Internacional de Telecomunicaciones, Nairobi 1982, adoptada por la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) [www.itu.int](http://www.itu.int), también incluida en la reglamentación uruguaya, tanto en reglamento de interconexión como en el de licencias. Todo servicio que se haga sobre la base de cualquier tecnología que haga lo señalado en dicha definición será considerado telecomunicaciones por la regulación. Por lo que esto abarca desde la tradicional radiofonía hasta cualquiera de los servicios alámbricos o inalámbricos

digitalización y del fenómeno de la convergencia, caracterizado por “la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares” (Comisión Europea 1997). Esto ha permitido que progresivamente la participación en el mercado no dependa del control de determinada tecnología, levantando antiguos monopolios naturales, barreras a la entrada y cuellos de botella (Vila, M. 2001).

Sin estar ajeno a las tendencias internacionales, aunque con sus particularidades de estructura del mercado e instituciones regulatorias, el mercado de las telecomunicaciones uruguayo se ha caracterizado por mostrar buenos indicadores básicos de penetración de los servicios. La red del país ha sido totalmente digitalizada y tanto el servicio fijo como el móvil cubre la totalidad del territorio nacional. Uruguay lidera a todos los países de América del Sur en teledensidad, digitalización de la red y competitividad de las tarifas (véase Cuadro 5.1.)

El proceso de inversión y expansión de los servicios de ANTEL durante la década de los 90 permitió consolidar una base firme de líneas telefónicas fijas, que según la estimación de ANTEL alcanza más de un 80% de los hogares (ANTEL 2002, 2003), y en los indicadores de acceso a Internet y penetración de medios informáticos (PCs), en los que compite con el líder regional (Chile), destacándose así en el contexto regional. Comparativamente, en líneas móviles experimenta cierto rezago. Sin embargo, este rezago relativo podría ser próximamente compensado con la reciente entrada de nuevos operadores y tecnologías al mercado de la telefonía móvil uruguayo.

## **5.2. Las políticas públicas en telecomunicaciones en la década de los noventa**

El mercado de las telecomunicaciones uruguayo estuvo marcado desde principios del siglo XX por la presencia de un operador estatal en carácter de monopolio legal o exclusividad. Esto no fue una particularidad del Uruguay dado que caracterizó a la generalidad del sector en el nivel del mundo al. Se dispuso primero de la empresa eléctrica UTE para la telefonía y algunas reparticiones ministeriales para otros servicios. Con posterioridad, en 1974 mediante el Decreto-Ley 14.235 se conforma el servicio descentralizado Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

En el gobierno del Presidente Lacalle (1990 – 1994) incluyó en la agenda de gobierno la instalación del “nuevo modelo económico” donde se preveía la privatización de empresas públicas. El primer proyecto importante en tal sentido fue la elaboración de la “Ley de Empresas Públicas” que resultó aprobada por el Parlamento en 1991 como Ley N°16.211. Permitía las privatizaciones genéricas por iniciativa del Poder Ejecutivo, además de artículos específicos sobre la privatización de ANTEL. R (Rodríguez et al., 2003). Dicha ley resultó parcialmente revocada por *referéndum*<sup>8</sup> en 1992.

Si bien el Poder Ejecutivo perdió así el derecho de privatizar ANTEL (y autorizar privatizaciones en términos genéricos), mantuvo el derecho a autorizar la actuación de empresas privadas en los nuevos servicios de telecomunicaciones que fueran surgiendo. Ello que dejó abiertas posibilidades de procesar la apertura a la competencia años después, con la aparición de la telefonía móvil y la generalización de Internet, mientras se realizaba en el seno de la propia ANTEL un desarrollo de infraestructura básica y universalización del acceso a los servicios básicos.

---

<sup>8</sup> El sistema de referéndum está previsto en el artículo 79 de la Constitución 1967 (con modificaciones introducidas en 1996) y autoriza a que el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, pueda interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de *referéndum* contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Es un mecanismo de “democracia directa,” y ha sido de uso frecuente en Uruguay en los últimos años para bloquear leyes no deseadas, en particular de privatización de empresas públicas.

En efecto, el referéndum, al bloquear la posibilidad de privatización, obligó al gobierno a continuar la modernización de la empresa dentro del marco estatal manteniendo el nivel de inversiones y de introducción de tecnología, convirtiendo a ANTEL en una de las empresas telefónicas más digitalizadas del mundo. En el año 1997 se produce la concreción de una serie de realizaciones en la empresa estatal, como corolario de planes iniciados años antes (ANTEL 1997) : Red de telefonía 100% digitalizada; cobertura de telefonía celular en todos los departamentos del país y solución global al acceso básico, a través del servicio Ruralcel; lista de espera nula; rebalanceo tarifario; incremento de tarifa local y baja de tarifas de larga distancia nacional e internacional; consolidación de la Internet nacional, con la creación de UruguayNet, red IP nacional que a su vez facilitó y abarató el acceso a Internet.

Dado que los cambios sectoriales en el mundo tienden principalmente a enfrentar los problemas de eficiencia del prestador estatal, a nivel internacional se ha considerado un hecho notable que la transformación de telefonía básica de Uruguay en los 90, haya sido efectuada por un operador estatal (Da Gama e Souza Jr. 1999).

### **5.3. La reciente apertura a la competencia.**

Sobre fines de la década existía cierto consenso que había que “hacer algo” con ANTEL y los servicios de telecomunicaciones en general. En efecto, la necesidad de reformar y modernizar al operador estatal para atraer servicios públicos más eficientes ha sido un aspecto que ha contado con un gran consenso (Bergara et al., 2004).

Sin embargo, el sistema político a través de la oposición de izquierda, grupos de interés como el sindicato de ANTEL y sectores importantes de la sociedad no reaccionaron en el mismo sentido, y los obstáculos a la apertura a la competencia externa del sector fueron numerosos. Ninguna de las iniciativas llegó a constituirse en una propuesta (Rodríguez et al., 2001) por desacuerdos entre los partidos, en especial con la oposición.

Se inició un nuevo empuje de la apertura a la competencia en el mercado. La misma se había insinuado a través de la aparición de proveedores alternativos de acceso conmutado a Internet, avanzándose a partir del año 1999 con la adjudicación de numerosas licencias por parte del Poder Ejecutivo para la explotación de servicios de transmisión de datos inalámbricos, con el otorgamiento de derechos de uso en las bandas aptas para el uso de la tecnología LMDS<sup>9</sup> que no fuesen servicios fijos, como es el caso de la telefonía móvil.

A partir del 2001 y ya con la creación de una unidad reguladora (URSEC), se agrega a este proceso de competencia incipiente la apertura a la competencia en llamadas internacionales y en telefonía móvil. Actualmente, aquellos servicios que representan las mayores oportunidades de crecimiento actuales del sector, como la telefonía móvil y la banda ancha de Internet, están en los hechos en procesos avanzados consolidados de apertura a la competencia. El proceso de cambio de los agentes proveedores y reguladores de telefonía ha llevado, sin embargo, más de una década y ha sido de evolución paulatina.

### **5.4. Los actores y las opciones institucionales**

La dinámica de las relaciones entre los actores públicos y privados determina la naturaleza de los

---

<sup>9</sup> “Local Multipoint Distribution Service”. Tecnología inalámbrica y de banda ancha, que puede ser utilizada tanto para voz en dos vías, datos, acceso a Internet y servicios de video.



problemas regulatorios y la resolución de los mismos en estructuras e incentivos específicos. Para Levy y Spiller (1994), la credibilidad y efectividad del marco regulatorio y su habilidad para facilitar inversiones privadas varía con las instituciones políticas y sociales de los países. En Uruguay, la regulación como problema de *policy* está determinada por la dinámica política, especialmente las dinámicas de oposición y gobierno.

ANTEL es propietaria de las redes nacionales de telefonía fija y la telefonía básica es realizada en régimen de monopolio. Por tanto, aunque se levante el monopolio legal de la empresa, subsistiría el control de una red nacional y cierto poder de mercado y control de los recursos esenciales. La reforma de 2001, derogada posteriormente, declaraba un monopolio que abarcaría a la red nacional en su conjunto (Costa et. al., 2002).

En su calidad de empresa pública, ANTEL aporta a Rentas Generales a través de un procedimiento que suele considerarse (Costa et. al. 2002) un sistema de más allá de los impuestos explícitos.<sup>10</sup> Las tarifas de los servicios son fijadas por el Poder Ejecutivo a propuesta del Directorio de ANTEL. O sea que, además de la provisión de servicios ANTEL, como las demás empresas públicas, tiene un papel importante y controversial, contribuyendo a financiar el gasto público.

ANTEL ha contribuido a financiar rentas generales en la última década por montos significativos en relación a su facturación (19% en promedio). La evolución esperada de las contribuciones a rentas generales de ANTEL, esta siendo influida en forma creciente por la propia apertura a la competencia. En efecto, en los últimos años la evolución de las distintas tarifas ha estado indudablemente afectada por dos fenómenos, la presión fiscal y la presión competitiva. Es así que la mayor baja en términos reales la experimentaron las tarifas de las llamadas internacionales mientras que, en menor medida y en forma posterior también la larga distancia nacional ha ido acompañando esta tendencia.

El Poder Ejecutivo (PE) es quien tiene la competencia en la formulación de proyectos de ley y en la definición de políticas. Su papel en telecomunicaciones ha aumentado, reforzado con los artículos que quedaron vigentes de la Ley 16.211. En materia de telecomunicaciones, el PE al menos en lo formal se ha fortalecido, especialmente con la Ley N° 16.211, donde aparece más claramente su potestad de fijar la política en dicha materia, siendo la DNC (hoy URSEC) y ANTEL solamente servicios ejecutores (Pereira Laporta 2001).

Los intercambios entre los actores principales se realiza fuera del Parlamento dado que la negociación política se le encomienda al líder de la fracción partidaria (Bergara et al., 2004). En cuanto al rol de la oposición, estudios recientes muestran que el principal partido, Frente Amplio, ha sido fiscalizador más que un activo proponente de políticas públicas. En este contexto, el Poder Legislativo ha ejercido su papel en telecomunicaciones de forma limitada y particularmente constreñido al ordenamiento básico de funcionamiento de la URSEC.

## **5.5. Organizaciones públicas que hacen a las “capacidades administrativas” del Estado**

Dentro de lo que se consideran las “capacidades administrativas” del Estado está la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), con la supervisión a nombre del Poder Ejecutivo de los asuntos presupuestales de las empresas públicas como ANTEL. Esta oficina tiene cierta participación en el proceso de fijación de las tarifas públicas y, junto con el Ministerio de Economía y Finanzas define las

---

<sup>10</sup> Régimen dispuesto por Art. 643 ley 16170 28-12-90, sustitutivo del Art. 46 del Decreto ley 14.550 del 10-08-76 y Decreto 161-91 del 15-3-91 y su modificativo Decreto 436-02 del 11-11-02

transferencias que las empresas públicas deben realizar al gobierno central.

La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) es una de las últimas agencias creadas por el Estado uruguayo, siendo la primera la de energía eléctrica en 1997. Su independencia de gestión técnica, sin perjuicio de la posibilidad en última instancia del Poder Ejecutivo de revocar las decisiones (facultad de avocación), se ve reforzada por cierto grado de independencia presupuestaria. La URSEC asume competencias en términos de la regulación que recaían directamente en el Poder Ejecutivo, en la antigua Dirección Nacional de Comunicaciones o en ANTEL. Sin embargo, su localización en el ámbito de la Presidencia de la República, cuestiona la dimensión real de su autonomía.

## 5.6. Los grupos de interés

Los sindicatos de las empresas públicas en especial SUTEL, el sindicato de ANTEL, tienen un papel central en los procesos de reestructura de las mismas. Hay dos instancias donde su rol fue clave. La primera fue en el referéndum de 1992, donde SUTEL tuvo un liderazgo central en la conformación de la Comisión de Defensa del Patrimonio y de Reforma del Estado. El sindicato se vio valorizado por este antecedente, constituyéndose en un medio efectivo para frenar la aplicación de leyes que introdujeron privatizaciones y/o explícitas aperturas del mercado. Esto se vio en una segunda instancia, dado que con la amenaza de plebiscito, el gobierno derogó los artículos relativos a ANTEL de la Ley de Presupuesto de 2001.

Las gremiales empresariales no han mostrado una actitud activa en relación a las telecomunicaciones. Las empresas participan fundamentalmente a través de los operadores privados del mercado de las telecomunicaciones uruguayo están vinculados fundamentalmente con la telefonía móvil, por más que incursionan en otros segmentos del mercado, como la transmisión de datos y la larga distancia internacional (LDI). Puede apreciarse que en Uruguay se reproduce la competencia que se está desarrollando en el nivel de América Latina, entre el grupo con origen español de Telefónica y Telefónica Móviles por un lado y el origen mexicano de Telmex y América Móvil por otro.

La cercanía del mercado uruguayo a los dos principales de Sudamérica, hace que en buena medida la participación y la propia gestión de las empresas instaladas en Uruguay, esté estrechamente vinculada a los servicios y operaciones de los países vecinos. La dimensión pequeña del mercado uruguayo lo hace poco atractivo a las empresas internacionales. Esta característica ha llevado a definir a algunos analistas al mercado uruguayo de la Telefonía Móvil como de *roaming*<sup>11</sup>, considerando que la entrada al mercado se ha dado en buena medida por la necesidad de implementar competitivamente este servicio, atendiendo a los flujos turísticos más que por el propio atractivo comercial de un mercado tan reducido, que cuenta además con una participación significativa de un operador nacional establecido.

## 5.7. Políticas regulatorias en telecomunicaciones

El marco regulatorio de Uruguay ha sido poco claro desde el punto de vista jurídico, con confusión en la interpretación y aplicación de reglas, no existiendo un “marco” como tal sino una serie de leyes y decretos, y con mucha confusión entre roles de regulación, control y provisión, donde ANTEL ha tenido un papel de regulador y operador a la vez asumiendo una “personalidad múltiple y dividida” (Cerisola 1995, citado en da Gama 1999). Esta es una de las características peculiares del sector de telecomunicaciones en Uruguay en el nivel regional, con el Estado en el papel de regulador de los

---

<sup>11</sup> “El mercado uruguayo será principalmente para Roaming”. *Convergencia Wireless*. Año 1 Número 0, setiembre de 2004.

demás operadores y al mismo tiempo como proveedor directo (Vilas, 2002).

Actualmente, la URSEC tiene la potestad de asesoramiento al Poder Ejecutivo, según las competencias que definidas en la Ley 16.211 sobre política de telecomunicaciones.

Al mismo tiempo, en la temática de la administración del espectro radioeléctrico y particularmente aquel vinculado con la telefonía móvil, URSEC ha emprendido desde el inicio de su gestión la realización de subastas, que en primera instancia (2002) se vieron restringidas por la coyuntura negativa del sector y de la economía regional y que a partir de la solicitud de una firma internacional interesada fue reabierto en el año 2004, permitiendo el ingreso al mercado de Telefónica Móviles (adquirente de Movicom) y América Móvil operadores con presencia en todo el continente. Como fruto de este proceso, el escenario de fines de 2004 será de tres operadores en telefonía móvil.

En la regulación de las telecomunicaciones en el periodo citado, se destacan los rasgos de un diseño incompleto y la situación de confusión y de debilidad generada.

- *Diseño incompleto:* La política de las telecomunicaciones se manifestó en el mismo acto legislativo de la creación de la URSEC (el presupuesto 2001), de manera que la misión que le había asignado a la URSEC dicha ley expresaba los objetivos que tenía del Estado en relación al sector. Si bien los mismos eran razonables, el diseño institucional se reveló incompleto y poco claro, en la medida en que no se define cuál es el órgano político encargado de definir la política de comunicaciones.
- *Falta de independencia de política y regulación. Confusión de roles.* La independencia del regulador no fue la ideal pues a través del mecanismo de la avocación el Poder Ejecutivo retuvo la facultad de rever las decisiones individuales de la agencia reguladora. Las prácticas internacionales señalan que el regulador debe ser independiente de las políticas (sólo ejecutor y eventualmente asesor) y debe ser un organismo situado fuera del Poder Ejecutivo.
- *Confusión en la legislación.* La Ley marco de la URSEC se reveló como una ley que aportó confusión al marco regulatorio del sector y pocas disposiciones que contemplaran las particularidades sectoriales. No existe un cuerpo legislativo básico sobre el sector.
- *Debilidad de la regulación frente a la empresa pública.* Debilidad de la política sectorial frente a otras políticas públicas. Las propias limitaciones de la apertura y la imposibilidad de la URSEC de incursionar en la regulación de los servicios básicos limitaron las posibilidades de su actuación como regulador. En la debilidad del regulador influyó el papel de ANTEL como aportante a las finanzas de rentas generales y la vinculación que existe entre los requerimientos financieros del gobierno central y las tarifas de los tradicionales servicios básicos telefónicos.
- *Debilidad estatal para la jerarquización de la función regulatoria.* Debilidad para la constitución y conformación de cuadros funcionales capacitados y correctamente remunerados para tal función. La URSEC pasó cuatro años funcionando sin tener su estructura organizativa aprobada, sin escala de remuneraciones propias, sin presupuesto propio y con personal “en comisión”<sup>12</sup> aportado por ANTEL, con limitaciones en cuanto a su formación específica para la regulación.

---

<sup>12</sup> Personal que sigue perteneciendo como funcionario a su lugar de origen, pero desempeña funciones en forma transitoria en otro organismo, hasta una eventual regulación futura.

## **5.8. A modo de conclusión: ensayo de interpretación sobre la capacidad estatal en la regulación de las telecomunicaciones en el Uruguay.**

Sucesivos gobiernos quisieron avanzar hacia la privatización de las empresas públicas, sin embargo, la ciudadanía vía referéndum ha instaurado en el sistema político la sensación de que hablar de privatizar empresas públicas es casi un tema prohibido, una medida impopular y con efectos electorales adversos. Los uruguayos –más allá de la adscripción partidaria o social- son culturalmente estatistas y ello ha permitido el bloqueo de las reformas orientadas al mercado.

Como resultado del proceso descrito, los gobiernos han tenido que mantener el esquema de empresa estatal y no han podido avanzar en una transformación de las mismas hacia un régimen más parecido al derecho privado. Los propios organismos internacionales han ido asumiendo que en Uruguay es políticamente imposible hablar de privatización, por lo que han empezado a cambiar su discurso hacia la modernización de gestión y a la apertura efectiva a la competencia.

Sin embargo, en definitiva el bloqueo es más efectista que efectivo. Por un lado se ha avanzado en el desarrollo de nuevas instituciones regulatorias y en la implantación de una normativa que contempla los intereses de los ciudadanos y la posibilidad de la competencia. Por otra parte, se abrió a la competencia la parte más dinámica e innovadora de la telefonía, la telefonía móvil y la comunicación internacional a través de Internet, manteniéndose el monopolio en la telefonía fija. La empresa pública se encuentra en una situación de gran presión, por una parte la competencia presiona las tarifas a la baja por otra parte las transferencias a rentas generales impiden bajarlas a niveles más competitivos.

En términos teóricos el Estado tiene tres papeles posibles en el sector telecomunicaciones: ser el diseñador de políticas, brindar la prestación directa de los servicios y regular los mismos. Cuando el diseño institucional es completo, existen organismos definidos que cumplen con estas funciones. Pero en el caso uruguayo, este proceso no está del todo resuelto en la medida que no existe un organismo encargado de definir las políticas públicas y las orientaciones estratégicas para el sector.

## **6. Lecciones y conclusiones**

### **6.1. Las lecciones macro**

El Uruguay, durante la década de los noventa ha profundizado un proceso de reformas institucionales del aparato estatal encaminadas a lograr una mayor eficiencia en la ejecución de las políticas públicas. Para ello se iniciaron cambios, bastante silenciosos, en los sistemas de gestión de los recursos, basados en tres principios: una mayor aceptación de las señales del mercado en cuanto a la definición de las políticas y la construcción institucional; una mayor participación de “clientes” diversos (internos, externos, contribuyentes, usuarios) y una mayor autonomía en la gestión de las mismas. Para ello se descentralizó un conjunto de funciones y se crearon nuevas instituciones. Con ello se pretendía que la nueva institucionalidad creada respondiera de una forma asimilable a cómo lo podría hacer una institución privada en un marco de mayor competencia.

Sin embargo, no existe un sistema de gobernanza claramente dominante, coexisten instituciones de tipo burocrático, gerencial y de redes y el sistema es muy poco articulado y estructurado por tratarse de una transformación estatal “a medio camino” donde

Ello acarrea tensiones y problemas de coordinación y articulación entre lo público y lo privado. Sin

embargo, en muchas circunstancias las instituciones actúan en forma complementaria generando sinergias derivadas de esta diversidad institucional. No es solamente un resultado de lo institucional sino de las deficiencias estratégicas en la formulación de políticas públicas. El Estado no cuenta con políticas estratégicas claras, orientadoras de las instituciones, y con cierto grado de permanencia. Afecta la consistencia del conjunto y la acumulación en procesos de innovación tecnológica.

## **6.2. Lecciones meso: relevancia del entorno, debilidad estratégica y desarticulación de las políticas.**

Para entender la institucionalidad en Uruguay, el entorno debe ser incorporado como variable clave. Muchas decisiones de diseño son respuestas a señales del mercado, de contextos regionales, y de organismos internacionales. En la lucha contra la aftosa era clave la situación de los países vecinos. Para los quesos artesanales, la calidad de las instituciones del MERCOSUR y de su normativa sanitaria. Existe una política estratégica de expansión del turismo regional que no integró promover la venta de quesos artesanales a los turistas como una “exportación” fácil.

### *a) Lecciones de los casos agroindustriales*

En el caso de carne ecológica, las políticas de valor agregado se implementan desde las nuevas organizaciones, de tipo gerencial, a iniciativa del sector privado. Las relaciones entre los técnicos y los actores privados fueron mucho más horizontales, informales, y sistemáticas que las usuales con el MGAP. Sin embargo, las acciones resultaron desarticuladas y fragmentadas permitiendo que las empresas se beneficiaran logrando apoyos múltiples de organismos públicos que se acumulaban e iban destinados a financiar un único proyecto.

El caso de la política sanitaria de lucha contra la aftosa, también reflejó problemas en las capacidades de segundo orden: articulación entre lo central y lo local, en la coordinación de las redes y en las capacidades estratégicas. Las políticas de emergencia sanitaria, para ser exitosas, requieren de altos grados de coordinación entre las estructuras centrales y las redes y acuerdo mínimo de intereses sobre los objetivos de la política.

En el caso de elaboración de quesos artesanales existen dos redes con relaciones de competencia y conflicto entre sí. La nueva red de productores artesanales emerge para legitimar una identidad desconocida y en cierta medida desvalorizada, por la sospecha sanitaria y la informalidad fiscal. La falta de claridad estratégica de las políticas se manifiesta en las señales confusas sobre temas de sanidad e inocuidad donde, además, el control no es proporcional a las exigencias planteadas. Algunos países han logrado articular a los productores industriales y artesanales generando sinergias comerciales y de competitividad, en Uruguay este camino no ha sido recorrido.

Un problema común a todos los casos es la debilidad de la coordinación estratégica de las instituciones involucradas en un área de acción. Las PPNE tienen un muy alto nivel de autonomía política y, en general, responden poco a orientaciones estratégicas de parte del gobierno. En estas condiciones, el sistema de reformas tendientes a la descentralización de políticas genera debilidad porque se pierde eficacia desde esa perspectiva, desaprovechándose oportunidades muy valiosas para la construcción de sinergias virtuosas en torno a grandes áreas de innovación y desarrollo de mercados. En parte pueden estar neutralizándose las ganancias de flexibilidad y proximidad con los actores, que esta institucionalidad alienta.

Un último aspecto, que también es muy evidente, es que el país carece de personal gerencial de primer

nivel para ejecutar las reformas implementadas. Esto también se asocia con el desarrollo de planes de capacitación, promoción e incentivos que nunca tuvieron la consistencia requerida y que quedaron como esfuerzos espasmódicos, discontinuados. Con la excepción de la mayoría de los Proyectos Específicos, en las PPNE, que son instituciones mucho más complejas, la carencia de personal gerencial debidamente capacitado es muy notoria.

*b) Lecciones del caso de las telecomunicaciones*

Uruguay presenta una experiencia tardía de apertura a la competencia de privados y una configuración institucional a medio camino ANTEL continúa con el monopolio de la telefonía fija pero se abre la competencia a la telefonía móvil. En el 2001, se crea la URSEC pero con herramientas débiles tanto en relación al marco legal e institucional como a los recursos materiales disponibles. Justamente el área de mayor crecimiento futuro es la que es abierta a la competencia externa, la telefonía móvil, mientras que la empresa pública queda con el monopolio de la telefonía fija, tecnología que tiende a estancarse o desaparecer.

También en este caso, en la relación política-regulación-prestación que debería ser equilibrada, aparece débil la definición de políticas. A pesar del bloqueo político a los cambios propuestos al marco legal de las empresas públicas, los cambios tecnológicos han hecho posible el desarrollo de nuevos servicios, abriendo una ventana de oportunidades para la competencia que no existía bajo las antiguas condiciones tecnológicas.

### **6.3. Lecciones micro, los incentivos y las redes**

Los incentivos son instrumentos organizacionales complejos que tienden a estimular ciertos comportamientos deseados por parte de los agentes.

En la carne orgánica se buscó fomentar la innovación y el cambio hacia formas más modernas de gestión, pero la estructura de múltiples ventanillas sin controles cruzados terminó induciendo comportamientos típicos de los modelos burocráticos.

En la lucha contra la aftosa se observa que el éxito generado por el rifle en Artigas tuvo un efecto perverso, porque suprimió denuncias tempranas de brotes en otros departamentos, permitiendo el reingreso de la epidemia.

En el caso de los quesos artesanales, la política sanitaria con criterios acordes con los requerimientos del MERCOSUR no resultan alcanzables para muchos productores y generaron el efecto contrario al deseado: más informalidad. A ello se suman controles laxos en diversos ámbitos públicos, con efectos negativos sobre sanidad, calidad e inocuidad. Las políticas públicas han dirigido su esfuerzo a promover el gran negocio de la exportación de commodities lácteas y no ha tenido capacidad para incorporar en su diseño a los quesos de los productores artesanales. Tampoco han sabido articular aquellos elementos intangibles que son los que pueden agregar más valor a los productos: su integración a los programas turísticos y su valorización como fenómeno cultural y regional.

En el caso de telecomunicaciones, no hay una propuesta de sistemática de incentivos para atraer inversiones privadas, en un mercado que resulta poco atractivo por su dimensión y por las señales que envía (tecnología inalámbrica frustrada a fines de los noventa).

La creación de redes es positiva para el desarrollo de las políticas de valor agregado. tecnológicas, de

calidad, de sanidad, de inocuidad. Sin embargo, no es fácil instalar y mantener redes: no todas las organizaciones que establecen lazos entre actores llegan a constituirse como redes, por ejemplo en el caso de carne orgánica.

Las redes son diseños institucionales costosos, donde los actores públicos deben ser activos para mantenerlas, alimentarlas, y fomentar la participación de diferentes actores. El caso de la aftosa muestra que redes con marcos más formales y con recursos, también pueden desarticularse con el tiempo y fragmentarse. En quesos artesanales aumenta el valor analítico de las redes, porque es precisamente a partir de la acción colectiva de los actores en la Mesa del Queso que se logra el reconocimiento de su especificidad (su identidad) y entran en la agenda de la política pública, incidiendo en la elección de áreas y objetivos de la política.

#### **6.4. Conclusiones finales**

Este estudio contribuyó mediante el análisis de las políticas de valor agregado de los noventa, a resaltar la existencia de modelos empíricos híbridos. La contribución teórica radica en la discusión sobre la articulación de estos modelos más que en la evaluación de la pertinencia de un modelo de gobernanza sobre otro.

Queda abierta una línea de análisis donde las configuraciones resultantes de lo burocrático, lo gerencial, y las redes adquieren preponderancia sobre el estudio de estos modelos en forma separada. Futuras investigaciones deberán avanzar más en cómo, cuándo y por qué razones se articulan modalidades de gobernanza que se han visto como competitivas y aquí se señalan, en gran medida, como complementarias.

Dado que se analizaron políticas de innovación y regulación en áreas atinentes a la competitividad de la economía, este estudio también contribuye a la literatura sobre el peso causal de las formas organizacionales del sector público sobre el desarrollo económico.

Es en la fuga de potencialidades por modelos a medio camino donde están los mayores desafíos identificados. Ello lleva a identificar la necesidad de políticas con lineamientos estratégicos y objetivos claros por parte del Estado. Para la promoción de la innovación y del desarrollo económico, es necesidad identificar “el qué” coordinar, y es aquí donde entran las definiciones de políticas. Los estudios sobre los diseños institucionales y las formas de gobernanza no deberían omitir un análisis de la calidad de las estrategias de políticas públicas en cuestión.

#### ***BIBLIOGRAFÍA***

---

- ANTEL. 1990 – 2003. Memorias y Balances Anuales.
- Bagnato, Domingo 2004. Quesería artesanal. Situación actual y desafíos para Uruguay. IICA. Montevideo. Uruguay.
- Bergara, M. 2004. Las Reglas de Juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Casas Olascoaga, R. 2001. “Actualización sobre lucha contra la fiebre aftosa.” XXIX Jornadas Uruguayas de Buiatría (Separata).
- Cerisola, Andrés M. 1995. “Regulation of Telecommunications in Uruguay” Telecommunications and Space Journal 2
- Costa, Pablo, Claudia Ghioris, María Soledad Ruiz. 2002. Regulación de Telecomunicaciones en

- Uruguay. Trabajo de Investigación Monográfica. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Da Gama e Souza Jr. Lauro. 1999. *Telecommunications and Regional Integration: The Case of Mercosur*. Master's Thesis. Montreal, Canadá: Institute of Comparative Law.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Hamilton, Gary y Nicole Woolsey Biggart. 1992. "Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East:" 181 – 221, *The Sociology of Economic Life*. Mark Granovetter y Richard Swedberg (ed.) Boulder, USA: Westview Press.
- Laranja, Manuel. 2004. "Innovation Systems as Regional Policy Frameworks: The Case of Lisbon and Tagus Valley." *Science and Public Policy* 31: 313 – 327.
- Levy Brian y Pablo Spiller. 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation." *The Journal of Law, Economics & Organization* 10: 201 – 246.
- López Acosta, Luciana. 2004. *La innovación tecnológica e institucional en la cadena de carne bovina uruguaya y su potencial para incrementar la competitividad internacional del sector*. Monografía final, Licenciatura en Economía. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Martins, Daniel Hubo. 2001. "Presentación general de los cambios en el Uruguay del sector público entre los años 1985 a 2001." Buenos Aires, Argentina: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- MGAP, IICA, IMC, 2004. *Programa para el desarrollo de la quesería artesanal. Bases para la presentación de propuestas para el financiamiento de microproyectos*. Montevideo. Uruguay.
- Moreira, Carlos y Narbondo, Pedro (1998). *La reforma de las empresas públicas en Uruguay (1992-1994). Actores, diagnósticos y objetivos (consideraciones basadas en el estudio de seis casos)*, *Documento de Trabajo N° 11*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.
- Panizza, Francisco. 2004. "The Symbolic Economy of Civil Service Reform in Uruguay, 1995 – 96." *Latin American Politics & Society* 46: 1 – 29.
- Paolino, C. 2004. *Informe sobre el INIA*. Documento interno de CINVE.
- Paolino, C, Laens, S. 2005. *Competitividad de la cadena cárnica en el Uruguay*. En *Los Grandes Desafíos para el Desarrollo de Mediano y Largo Plazo en el Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Montevideo, enero.
- Paolino, C, Berretta, N. 2005. *Competitividad de la cadena láctea en el Uruguay*. En *Los Grandes Desafíos para el Desarrollo de Mediano y Largo Plazo en el Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Montevideo, enero.
- Pereira Laporta, Domingo. 2001. "Telecomunicaciones y nuevas tecnologías: Regulaciones y participación del sector privado." Buenos Aires, Argentina: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Peters, Guy. 2003. "Modelos de reforma de Estado y reformas después de las reformas:" 17 – 30. *La reconstrucción del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública,"* Conrado Ramos (ed.) Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Ramos, Conrado. 2003. "La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres:" 89 – 157. *La reconstrucción del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública."* Conrado Ramos (ed.) Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rastoin, J-L. (2000). *Economie & stratégie Agro - Industrielle: Le système Alimentaire*. Agro, Montpellier. U.F.R. d'Economie et Gestion des Enterprises.
- Rodríguez-Gustá, Ana Laura. 2002. "Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres. El caso del sector público en Uruguay:" 195 - 234. *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*. Sonia Ospina y Michael Pendfold (ed.) Caracas, Venezuela: NASPAA - Nueva Sociedad.
- Sutmoller, Paul. y Raúl Casas Olascoaga. 2002. *The successful control and eradication of Foot and Mouth Disease epidemics in South America in 2001. Evidence for the Temporary Committee on Foot-and-Mouth Disease of the European Parliament, Meeting 2 September 2002*. Mimeo.
- Sader Neffa, Mayid Fernando. 2003. "Gasto público agrario en Uruguay en el período 1985 – 2001."



- Anuario 2003. Montevideo, Uruguay: Oficina de Programación y Política Agropecuaria.
- Teubal (2001) What is the system perspective to Innovation an Technology Policy (ITP) and how can we apply it to developing and newly industrialized economic?. Journal of Evolutionary Economics. Volume 12, November, 1-2, Spring. Verla, March.
- Vila, Mario. 2001. “El fenómeno de la convergencia y la regulación del sector comunicaciones.” Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado. Proyecto Agenda Uruguay. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Vila, Mario. 2002. “Apuntes para el futuro de la política de servicio universal en telecomunicaciones:” 91 – 104. Telecomunicaciones: aportes hacia una política de Estado. Proyecto Agenda Uruguay. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.

## ***Reseña biográfica***

---

### **NORA BERRETTA**

Investigadora titular de CINVE (Centro de Investigaciones Económicas) en Montevideo, Uruguay, en áreas de políticas públicas y comercio internacional y Consultora del Ministerio de Economía y Finanzas para la formulación del Presupuesto Nacional. Entre 1998 y 2004 fue Coordinadora del Área de Gestión Pública por Resultados del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. Es autora de libros y trabajos de investigación en temas de política económica y de comercio internacional. Profesora Agregada de Economía I en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Coordinadora del Área de Enseñanza de Grado de esa Facultad. Consultor nacional e internacional en temas económicos y de gestión pública. Es Licenciada en Economía, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Postgrado en Economía en el IDES, Buenos Aires, Argentina.

[nberretta@cinve.org.uy](mailto:nberretta@cinve.org.uy)

CINVE

18 de Julio 1324 Piso 6

Montevideo. Uruguay

[www.cinve.org.uy](http://www.cinve.org.uy)

Teléfono +5982 9003051

**Cuadro 5.1.****Indicadores básicos de telecomunicaciones**

Mercosur y Chile

Año 2002

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Líneas telefónicas totales (miles)	14509,4	85183,3	9912,7	2043,5	1598,5
Líneas telefónicas totales c/100 hab.	39,6	48,7	65,9	34,6	47,2
Líneas telefónicas fijas (miles)	8009,4	38810,0	3467,0	273,2	946,5
Líneas telefónicas fijas c/100 hab.	21,88	22,32	23,04	4,73	27,96
Suscriptores móviles celulares (miles)	6500,0	46373,3	6445,7	1770,3	652,0
Suscriptores móviles cel. c/100 hab.	17,76	26,36	42,83	29,85	19,26
% móviles de suscriptores totales	45%	54%	65%	87%	41%
Internet Hosts (año 2003)	742.358	3.163.349	202.429	9.243	87.630
Hosts c/10.000 hab. (año 2003)	200,75	179,78	137,64	15,59	257,04
Usuarios Internet (miles) (*)	4100,00	14300,00	4000,00	120,00	400,00
Usuarios c/10000 hab.	1120,00	822,41	2719,85	202,34	1190,12
PCs (miles) (*)	3000,00	13000,00	1796,00	200,00	370,00
PCs c/100 hab.	8,20	7,48	11,93	3,46	11,01

Fuente: UIT, [www.itu.int](http://www.itu.int)

(\*) Los datos disponibles para Uruguay de Usuarios Internet y PCs corresponden a 2001.