

## POLICY BRIEF

# EMPRESAS PÚBLICAS PRIMEROS PASOS DE REFORMAS

LEANDRO ZIPITRÍA  
LUCILA BONILLA  
GUILLERMO TOLOSA\*

Las empresas públicas (EPP) en Uruguay han recibido críticas por operar con costos elevados y llevar adelante inversiones no rentables que se tradujeron en precios altos de sus servicios en la comparativa internacional, afectando así la competitividad del país. Nuestro diagnóstico es que lo que subyace a estos problemas es un marco institucional deficiente.

Esta nota propone lineamientos para mejorar el marco institucional de las EPP sobre la base de tres ejes clave. Estos no pretenden llevar la situación actual a una óptima o ideal, pero sí lograr una mejora sustantiva sin tener que recurrir a cambios legales o constitucionales muy poco factibles políticamente. Los tres ejes son:

- El **objetivo** de las EPP debe ser generar un retorno del capital invertido por el Estado. El directorio de la institución debe responder explícitamente a este objetivo, otorgándose los incentivos (remuneración en función de resultados y posibilidad de despido) y las capacidades necesarias para cumplirlo. Sin estas condiciones, nadie es pasible de consecuencias negativas ante la ineficiencia. Los objetivos sociales establecidos por el Poder Ejecutivo deben ser costeados por el mismo.
- El **precio** del servicio debe ser fijado por el regulador para prevenir que se trasladen al consumidor ineficiencias e inversiones sin la debida evaluación.
- Debe fortalecerse la estructura de **contralor** dentro del Poder Ejecutivo con una nueva unidad especializada. Además de evaluar y monitorear el cumplimiento del objetivo clave y otros objetivos intermedios (compromisos de gestión), también evaluará la calificación de candidatos al directorio, definirá la estrategia y establecerá metas cuantificables basadas en un análisis técnico. Asimismo, será encargada y responsable de identificar claramente las desviaciones, e incluso sugerir despidos.

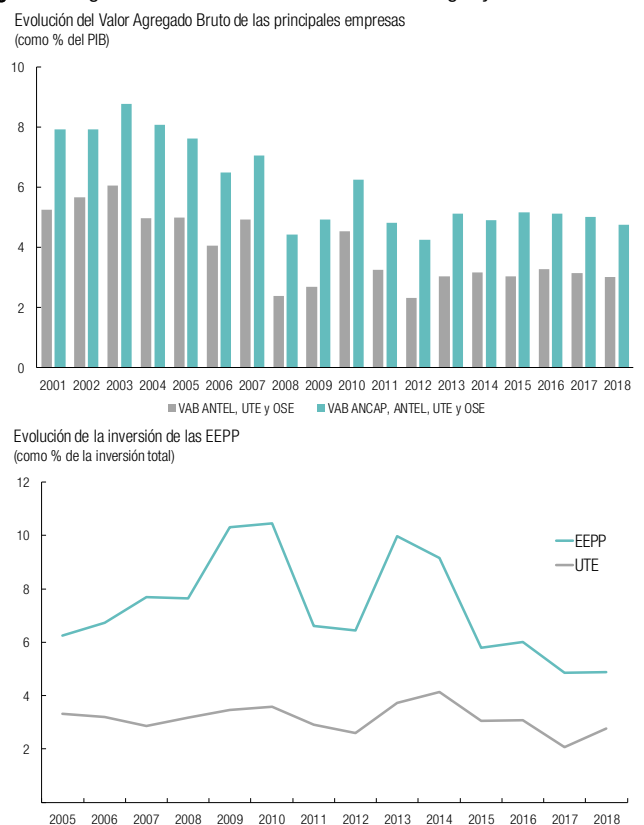
## ¿Por qué este es un tema clave en Uruguay?

Las empresas públicas (EPP) son actores económicos muy relevantes en Uruguay. Representan en promedio el 5,5% del PIB y el 7,5% de la inversión total en los últimos 10 años. Además, concentran en promedio el 2,4% del empleo en los últimos 5 años, lo que equivale a aproximadamente 37.000 puestos de trabajo.

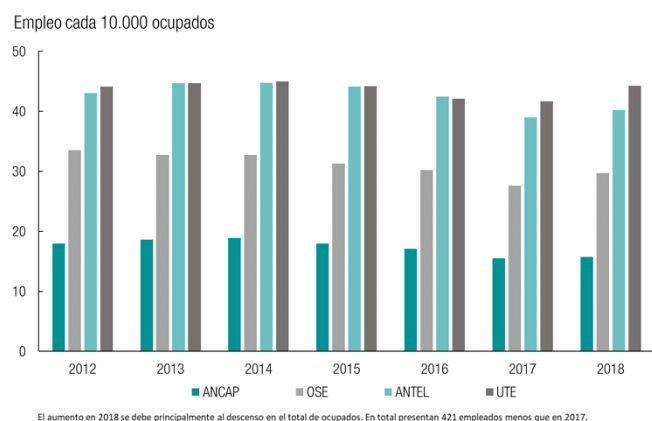
Los servicios provistos por empresas públicas representan 14% del IPC, teniendo un impacto significativo en los costos de vida del ciudadano promedio. Representan también parte considerable de costos de producción, constituyéndose así en un factor clave para la competitividad (CPA Ferrere, 2017).

Las siguientes gráficas presentan un panorama de los principales indicadores de las EPP en Uruguay (*Figura 1*) y dan cuenta de la importancia no sólo del conjunto sino también de cada una de ellas. A modo de ejemplo, destaca el peso de ANCAP en el PBI, de ANTEL y UTE en el empleo y de UTE en la inversión (50% en promedio en los últimos 20 años).

**Figura 1:** Algunos indicadores de las EPP en Uruguay.



\*Los autores agradecen los aportes y comentarios de Daniel Ferrés. La nota se benefició de discusiones con Ariel Davrieux, Alejandro Borrelli, Juan Martín Mercant, Diego Labat y Fernando Lorenzo.

**Figura 1 (cont.):** Algunos indicadores de las EEP en Uruguay.


Fuente: elaboración propia en base a ONSC y ECH.

El importante peso de las EEP no es una característica excluyente de nuestro país, también están presentes en los sectores de infraestructura de muchos países. De los 36 países integrantes de la OCDE en el año 2013 —último que tiene información disponible públicamente— un número importante de países contaban con EEP en los sectores de infraestructura (también es el caso en la mayoría de emergentes). La siguiente tabla presenta el porcentaje de países de la OCDE que tienen al menos una EEP en algún segmento del mercado. **(Cuadro 1)**

**Cuadro 1.** Participación de EEP en países de la OCDE por mercado

Mercado	% de países con EEP
Electricidad	89
Gas	67
Agua potable	70
Tren	92
Telecomunicaciones	50

Fuente: OCDE, Indicadores de regulación en los mercados (PMR)

Sin embargo, la gestión de las EEP presenta en Uruguay algunas debilidades con respecto a los países de la OCDE que pueden ser agrupadas en tres categorías: (i) cuáles son, cómo se establecen, y cuán transparentes son los objetivos de las EEP, (ii) cuáles son los mecanismos previstos para que los ciudadanos (el equivalente a los accionistas en la empresa privada) se aseguren que las empresas lleven a cabo dichos cometidos y (iii) cómo participan las EEP en los mercados.

Este *policy brief* ofrece perspectivas de la situación actual con respecto a estas categorías para luego realizar propuestas que apuntan a mejorar el desempeño de las EEP en Uruguay.

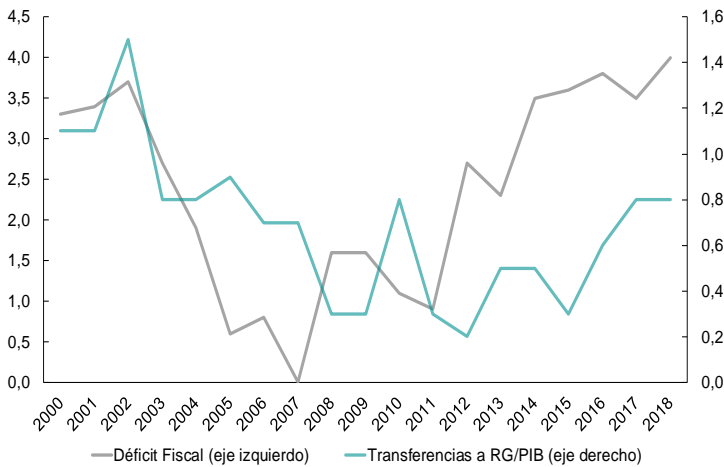
## Objetivos de las EEP

Es común suponer que las empresas privadas persiguen el máximo beneficio. En las EEP, sin embargo, los objetivos pueden ser varios (Dixit, 1997). El objetivo fundamental debería ser la provisión efectiva del servicio público en cuestión, y hacerlo proveyendo a rentas generales (RRGG) un retorno al Estado por el capital invertido. Esto necesariamente implica llevar adelante la producción de los bienes y servicios a su cargo de una forma eficiente. No obsta que las EEP pueden ejecutar objetivos de índole social determinados por el Poder Ejecutivo y Legislativo y que por tanto deberían estar a cargo de financiamiento por parte de RRGG.

En Uruguay los objetivos de las EEP son particularmente diversos, en la medida que éstas actúan bajo el control —y muchas veces dirección— de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y Presidencia de la República. Todos estos actores pueden establecer finalidades diferentes a la empresa, muchas veces en contradicción unas con otras. Asimismo, el hecho de que las empresas sean públicas las transforma en un instrumento más de la política económica y social. Por ejemplo, en los últimos años, hemos visto casos en que las tarifas que se fijan para sectores vulnerables en energía eléctrica y agua potable<sup>1</sup>, gas licuado de petróleo (GLP) responden a objetivos sociales<sup>2</sup>, o incluso emprendimientos como el de ALUR en Artigas cuyos costos de producción no son competitivos con los precios internacionales del producto. Asimismo, la siguiente gráfica muestra la relación entre las transferencias de las EEP al gobierno central y el déficit fiscal, y se puede observar que las transferencias crecen cuando el déficit fiscal del gobierno central aumenta.

**Figura 2:** Evolución de las transferencias de las EEPP al gobierno central y el déficit fiscal (en % del PBI)

Evolución de las transferencias de las EEPP al gobierno central y el déficit fiscal (en % del PBI)



Fuente: elaboración propia en base a datos del MEF.

Los diversos objetivos perseguidos por las EEPP tornan mucho más opacos sus resultados operativos y dificultan una medición adecuada de su desempeño, generando incentivos perversos. Por ejemplo, si una empresa pública debe llevar adelante una política social y la misma no es costeadada, se torna eventualmente más accesible justificar resultados negativos o incrementos de precio, posiblemente originados en ineficiencias. Asimismo, si la empresa tiene que aumentar sus precios, o no reducirlos, para cumplir con un requisito de transferencia al gobierno central: ¿qué sucede si de este modo empeora sus resultados o posterga inversiones? ¿Cómo afectan los cambios o la introducción de nuevos objetivos los planes de las empresas y sus resultados? Y, en última instancia, ¿cómo se jerarquizan los objetivos?

Es importante destacar que, aún con la multiplicidad de objetivos que tienen las empresas, y salvo excepciones como la de AFE, todas las empresas públicas cubren sus costos con los recursos que cobran por la venta de sus bienes y servicios. La clave pasa por determinar si el precio de los productos de estas empresas es el adecuado, lo que resulta difícil en algunos mercados donde no hay competencia.

## Gobierno corporativo

El gobierno corporativo de cualquier empresa, pública o privada, es el sistema mediante el cual una empresa es dirigida y controlada. Establece las responsabilidades y la relación entre los cuerpos que gobiernan y dirigen la empresa: los accionistas, el directorio y los gerentes.

Los códigos de mejores prácticas internacionales establecen que el directorio tiene como responsabilidades clave definir la estrategia de la empresa, designar a los principales ejecutivos para implementar la estrategia definida, supervisar la actividad del equipo ejecutivo, monitorear sus acciones y reportar este control a los accionistas. En el caso concreto de las empresas públicas, se espera que el directorio tenga estas mismas funciones, con la particularidad de que el accionista pasa a ser el Estado, que debiera estar representado en una entidad encargada de cumplir los objetivos generales discutidos en la sección anterior (en otras palabras, ejercer “el derecho de propiedad”). Los directores ejecutivos o gerentes son los encargados de ejecutar la estrategia fijada por el directorio.

Idealmente el rol de monitoreo de la gestión ejecutiva en las EEPP uruguayas debería estar a cargo de un directorio integrado por directores independientes y no ejecutivos. En la actualidad, sin embargo, por una serie de consideraciones legales, los directores operan de facto como directores ejecutivos o gerentes involucrados en decisiones del día a día de ejecución de la estrategia (en casos extremos como ANCAP, hasta hace algunos años, incluso eliminando la función de gerencia general).

La situación uruguaya actual tiene la evidente desventaja de dificultar la función de contralor que debería tener el directorio de una EEPP. Como contrapeso a la libertad constitucional que se les otorga a las EEPP existe una serie de organismos externos que ejercen un control. Sin embargo, este control es más procedimental que estratégico, también es disperso, complejo, con instituciones que persiguen objetivos muy distintos. Ninguno de ellos controla que las EEPP estén siendo efectivas en la persecución de lo que debería ser el objetivo fundamental — descrito en la sección anterior— de una forma sostenible en el tiempo. El entramado institucional encargado del contralor de las EEPP se resume en el *Cuadro 2*.

A las dificultades en el sistema de control se le agregan deficiencias en los procedimientos para la selección de los candidatos a integrar los directorios, lo que en el pasado se tradujo en un enorme costo para los ciudadanos. En primer lugar, el proceso de nombramiento de los directores (de facto gerentes) tiene deficiencias. Los candidatos deben contar, según establece la Constitución de la República, con antecedentes técnicos para la función. Sin embargo, el Poder Ejecutivo (a cargo de proponer los nombres) no ha utilizado un criterio general para determinar cuáles son los antecedentes específicos que deben contar, y los cargos han sido frecuentemente adjudicados en base a criterios político-partidarios (desde el “pacto del chinchulín”<sup>3</sup>). Esta forma

de proceder ha operado, en algunas ocasiones, contra la posibilidad de reclutar directores con experiencia y que representen frenos a intereses clientelistas. La selección de los candidatos a integrar los directorios de las EEPs tampoco se basa en una propuesta de visión estratégica y un plan de las acciones que los candidatos van a impulsar en las empresas. En segundo lugar, la estructura actual de incentivos económicos y reputacionales (de carrera) para los directores de las EEPs es una barrera para atraer directores profesionales.

**Cuadro 2:** Mecanismos de control de las EEPs en Uruguay

Concepto	Función	Organismo encargado
Gastos	Autorización previa de gastos y licitaciones	TCR
Presupuesto	Aprobación del presupuesto de la empresa	OPP - MEF
Inversiones	Aprobación del plan general de inversiones	OPP
Endeudamiento	Autorización a la emisión de endeudamiento	OPP - MEF
Tarifas	Revisión y autorización de precios	OPP - Ministerio del ramo
Decisiones administrativas	Revisión de decisiones impugnadas	TCA

Fuente: elaboración propia

Si bien ha crecido el número de directores con idoneidad para el cargo —tal como la siguiente gráfica muestra—, lo cual ha venido de la mano de una mejora en la eficiencia (por ejemplo: ANCAP), el actual diseño institucional continúa siendo frágil a episodios de pobre gerenciamiento y clientelismo. Aun cuando exista el compromiso político para una mayor profesionalización de las EEPs, la ausencia de incentivos limitará en gran medida la capacidad de atraer profesionales debidamente calificados y el involucramiento y la toma de decisiones de los mismos directores en el desempeño de sus roles en cada organización.

**Figura 3:** Evolución de la idoneidad de los directores de las EEPs en Uruguay



Fuente: tomado de Munyo y Regent (2016) hasta 2015 y a partir de 2016 elaboración propia.

Vale notar que el contexto legal y constitucional actual presenta de hecho una ventaja para el diseño de los incentivos necesarios para un gerenciamiento eficaz. El hecho de que los directores sean quienes de facto gerencian la empresa (en contraposición con los gerentes, que son funcionarios públicos) permite una mayor flexibilidad, ya que pueden ser removidos por el Poder Ejecutivo y permite proponer un esquema de remuneraciones con mayor componente variable vinculado a resultados.

## Participación en el mercado

Algunas empresas actúan en mercados o en segmentos competitivos (ANTEL, en telefonía celular; El Correo; el BROU; el BSE, con la excepción de seguros laborales), mientras que otras actúan en mercados monopólicos (OSE; UTE, con la excepción de la generación; ANCAP; AFE). En general, en los mercados de infraestructura existen reguladores sectoriales (URSEA, URSEC), pero su capacidad para fijar precios u otras condiciones de competencia en los mercados —como ser condiciones de entrada, características y tipo de inversiones, etc.— es muy acotada.

Excepto las empresas de propiedad estatal que adoptan la figura de sociedad anónima (por ejemplo, ALUR, Gas Sayago, la Corporación Ferroviaria del Uruguay o DUCSA), las restantes se rigen por regulaciones con rango constitucional en lo que refiere a la forma jurídica que adoptan y las características que tienen para funcionar<sup>5</sup>. Este régimen jurídico las asimila más a la forma en la que funciona el gobierno central que a las empresas privadas. En efecto, entre los elementos diferenciales más

importantes destacan que las EEPP: (i) deben realizar las compras a través del procedimiento del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) y los gastos requieren intervención previa del Tribunal de Cuentas de la República (TCR) que estudia la legalidad de estos; y (ii) todas las decisiones tomadas por los directorios pueden ser recurridas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). Un último elemento que diferencia a las EEPP de las privadas es que la emisión de títulos de deuda se realiza con garantía del Estado (se establece por ley en cada caso) y pasa a formar parte de la deuda pública del país.

En los mercados monopólicos, al no existir presión competitiva, las empresas habitualmente están sometidas a regulación. La regulación suplanta el inexistente proceso competitivo por un proceso administrativo que tiene como objetivo —con limitaciones— imitarlo (Viscusi, Vernon y Harrington, 2005). En términos generales, la regulación busca establecer el precio de mercado de la actividad de forma de limitar el poder que tendría el monopolista y, adicionalmente, incentivar el uso eficiente de los recursos por parte de la empresa.

Existen distintos métodos para regular empresas. Todos ellos son imperfectos, debido a que la empresa y el regulador manejan distinta información y los regulados no tienen incentivos a revelar sus verdaderos costos<sup>6</sup>. Asimismo, muchas veces existen elementos técnicos que dificultan establecer una métrica, como cuando existen componentes fijos utilizados por distintos productos y que deben ser asignados a precios<sup>7</sup>. Algunas veces se pueden sortear estos obstáculos comparando el precio del producto en otros mercados con características similares, de forma de tener una referencia. Por ejemplo, si bien en Uruguay existe un único proveedor de energía eléctrica, se puede comparar el precio del kilowatt hora en nuestro país con el de otro país similar en la región para tener una referencia del costo del servicio.

En Uruguay las EEPP tienen la potestad de fijar el precio de sus servicios, lo que realizan siguiendo un esquema de adicionar un retorno a sus costos. Este mecanismo implica que todas las ineficiencias del proceso productivo, o de la toma de decisiones empresariales, se trasladan a precios. La evidencia empírica apunta a que el origen de las ineficiencias está en la conjunción de la falta de competencia, la existencia de subsidios o la ausencia de inversión extranjera (Bartel y Harrison, 2005). Por tanto, la necesidad regulatoria en el caso de las EEPP no surge por el riesgo de que la empresa explote a los consumidores para obtener rentas importantes, sino porque las ineficiencias de costos se trasladan a precios.

En otros países, las agencias reguladoras se encargan de determinar el precio de los servicios. Inclusive Costa Rica, que es similar a Uruguay en términos de población, características sociales y por contar con empresas públicas en sectores similares, tiene una agencia especializada con el objetivo de establecer el precio de los servicios públicos. En Uruguay el rol de los órganos reguladores, tanto URSEA como URSEC, se limita a hacer valer las normas de defensa del consumidor, sin injerencia en los precios de los servicios. Si bien URSEA emite dictámenes sobre los precios de distintos servicios<sup>8</sup>, en ningún caso tiene iniciativa sobre estos precios.

Las EEPP no actúan solamente en mercados monopólicos. Por ejemplo, ANTEL compite en el mercado de telefonía celular —y tiene el monopolio en las actividades de telefonía fija y transmisión de datos a los hogares—; ANCAP tiene el monopolio de la importación y refinamiento de combustibles, pero la distribución y venta al público no tiene carácter de monopolio; y UTE tiene el monopolio de la transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, pero la generación es libre. En estos casos, la regulación requiere atender dos problemas diferentes: (i) evitar que las empresas usen a su favor las ventajas que tienen en los mercados monopólicos para inclinar a su favor el campo de juego en los mercados competitivos; y (ii) facilitar la entrada de empresas en los segmentos competitivos.

En Uruguay estos problemas se atienden en forma limitada. En el mercado de telefonía, ANTEL presenta sus estados financieros para el conjunto de sus actividades<sup>9</sup>, sin distinguir los segmentos competitivos y monopólicos. Ello dificulta identificar si existe transferencia de recursos entre los sectores<sup>10</sup>. En el mercado de energía eléctrica se tiende a separar la actividad de transmisión —que es un monopolio natural— de la de distribución y comercialización. En algunos países la separación entre los segmentos alcanza a la propiedad de las empresas, en otros casos es legal, y aún en otros es contable. En nuestro país, si bien no existe una contabilidad separada para cada una de las actividades del sector, UTE presenta información sobre cada una de sus actividades en sus estados contables<sup>11</sup>.

## Diagnóstico y propuestas

El presente documento no ha intentado un análisis exhaustivo de los problemas del sector, por tanto, tampoco pretende ofrecer la totalidad de cambios constitucionales y legales necesarios para llegar a una situación óptima. Las recomendaciones internalizan las dificultades políticas de cambios tan profundos, tomando como un dato que algunas de las restricciones enumeradas anteriormente no permiten que Uruguay se convierta en un caso "de manual".

Se desarrolla de una forma realista una serie de propuestas concretas que son imprescindibles para sentar las bases de una mejora sustantiva en el funcionamiento de estas empresas.

### Proponemos:

- **Definir claramente los objetivos de las EEP.** Las empresas deben perseguir un retorno establecido en relación con el patrimonio invertido, que incorpore las restricciones del marco legal en el que operan. En particular, las EEP no son el instrumento para resolver problemas macroeconómicos. Sus resultados deben reflejar transparentemente su desempeño. Los aportes a rentas generales deben estar condicionados a la rentabilidad objetivo y ser revisados en caso de no cumplirse la meta, de forma de mitigar la arbitrariedad en las exigencias del ejecutivo.
- **Transparentar los objetivos sociales.** Estos objetivos deberían estar establecidos en forma explícita en una norma legal. Ello no implica que los mismos se abandonen, sino que sean transparentes a la hora de determinar el precio de la actividad. Asimismo, los objetivos establecidos por mandato legal deberían ser tomados en cuenta explícitamente para ser compensados por el Poder Ejecutivo o, menos preferiblemente, en la determinación del precio de los servicios. Si una norma legal establece la obligatoriedad de ANCAP de comprar a ALUR insumos a un precio mayor al de mercado, ello debería ser incorporado al precio regulado. Asimismo, estos objetivos deberían estar claramente identificados en el precio del servicio y, en su caso, establecer un plazo o mecanismo de salida. Lo mismo ocurre con los subsidios a ciertos segmentos de la población, que deben ser transparentes y estar cuantificados con relación al precio de la actividad, toda vez que sea posible.
- **Establecimiento de una estructura efectiva cuyo cometido sea monitorear el desempeño de las empresas y corregir sus desvíos.** Se ha dado un primer paso con la creación de una comisión ([Comisión de Compromisos de Gestión](#)) que establece y publica compromisos de gestión. La pieza clave faltante en el diseño institucional de las EEP es una estructura centralizada, dotada de personal fuertemente capacitado, que ejerza un carácter de orientación estratégica (marcando objetivos), contralor y contrapeso en decisiones a quienes conducen la empresa. Dadas las restricciones constitucionales para una nueva institucionalidad, proponemos que se constituya orgánicamente como una nueva estructura dentro de la OPP bajo un nuevo subdirector que sea exclusivamente responsable por este objetivo. Debido a la calificación de sus miembros, la transparencia y el grado de especialización de su mandato, tendría un peso que excede ampliamente el de las estructuras actuales. Esta estructura debe tener entre sus cometidos:
  - Ejercer el rol de propiedad del Estado (accionista), transmitiendo lineamientos estratégicos, balanceando la gestión de los directorios y aprobando las decisiones de los directorios de las EEP.
  - Evaluar el plan de negocios.
  - Emitir una opinión oficial sobre la idoneidad de los candidatos a directores sugeridos por el Poder Ejecutivo.
  - Determinar claramente los marcos de acción de los directores. En principio, los directores pueden impulsar cualquier acción sobre la empresa siempre que sea en el marco de lo establecido por la ley orgánica. Sin embargo, por la vía de los hechos hay decisiones que exceden a las potestades de los directores y que se transforman en decisiones políticas, como por ejemplo el negocio de cemento de ANCAP. Estas limitaciones deben quedar claramente establecidas, de forma de que los objetivos de las EEP se basen en acciones que los directores pueden impulsar durante su gestión.
  - Evaluar el desempeño del directorio en la ejecución del plan estratégico y potencialmente sugerir su remoción en caso de desviación sostenida de las metas.
  - Emitir pautas genéricas en materia de RR. HH., códigos de ética.
- **Establecer un regulador fuerte.** El rol del regulador en la determinación del precio de los productos o servicios es una necesidad imperiosa para completar el diseño institucional óptimo. Pero es importante también ampliar el rol del regulador sectorial. Tomemos el ejemplo de ANCAP. El precio de los combustibles incorpora distintos componentes: precio ex planta, margen de distribución, venta minorista. En la actualidad ANCAP está asumiendo la responsabilidad sobre el precio final del producto, del cual controla una parte en forma directa y otra en forma indirecta a través de los contratos de distribución. El regulador debe involucrarse para establecer parámetros de referencia para los contratos de distribución, o evaluar la posibilidad de introducir competencia en el mercado minorista. El regulador tiene que incorporar entre sus cometidos el análisis de los distintos segmentos del mercado y proponer medidas que introduzcan competencia donde es posible. Para ello, la empresa tiene que entregar información

al regulador que permita conocer las características de cada mercado.

- **Jerarquizar e incentivar a los directores.** Se requiere una fuerte revisión del perfil de los directores de las EEPP y las restricciones sobre las que operan. Dicha revisión debe involucrar criterios y condiciones transparentes y quedar plasmados en un decreto o una ley. Los criterios deben incluir las siguientes consideraciones:
  - Formación relevante y experiencia profesional.
  - Si los directores propuestos son funcionarios de las empresas, deben renunciar a su cargo para aceptar el cargo de director. Esta es una forma de evitar conflicto de intereses en sus posteriores funciones en la empresa.
  - Los directores no deben poder presentarse a ningún cargo electivo por un período de 5 años desde que abandonen el cargo, de forma de evitar que ingresen a las empresas con un objetivo que los distancie del rol empresarial que se les ha asignado.
  - Revisar las remuneraciones que se pagan a los directores de estas empresas. Si se limita la carrera funcional, se recorta las posibilidades políticas o se impone un costo de oportunidad importante a los técnicos que asumen esta responsabilidad, el salario debe compensar la tarea. Equiparar el salario de los directores de las EEPP al de ministro es un principio<sup>12</sup>. Hay que enfatizar que pagar un sueldo decente a buenos directores no es un gasto, a la luz de las decisiones de algunas EEPP en el pasado reciente.
  - Los directores de EEPP deben recibir compensaciones asociadas al resultado de la empresa.
- **Establecer los objetivos estratégicos de la EEPP ex ante.** Se requiere implementar un mecanismo que permita a los candidatos a directores de EEPP que presenten al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sus propuestas para la empresa y, a la vez, respondan preguntas de los representantes de los ciudadanos. Esta presentación es necesaria para transparentar el perfil de los candidatos y conocer sus propuestas. A la vez, permitirá que la nueva estructura en la OPP, e incluso el Poder Legislativo haga un control del desempeño de los directores, necesario en una sociedad democrática.
- **Crear incentivos al cumplimiento de metas/objetivos.** Las empresas privadas que venden bienes y servicios establecen metas de ventas o de producción, para incentivar a los trabajadores a alcanzarlas. Las EEPP tienen, en la actualidad, acuerdos de gestión que proponen a la OPP y al MEF para alcanzar algún objetivo. Sin embargo, tal como están

diseñados, el Poder Ejecutivo no lidera estos acuerdos, sino que los negocia sobre la base de lo propuesto por las empresas. Sin conocer cuáles son los objetivos que quiere seguir el directorio es imposible establecer o negociar metas. A veces el Poder Ejecutivo conoce los objetivos de las empresas, en los casos de directores benévolos, y otras no. Los acuerdos de gestión deberían establecerse sobre la base de ser funcionales a los objetivos propuestos inicialmente.

- **Incorporar la contabilidad regulatoria.** Para que el regulador pueda cumplir con sus objetivos de forma efectiva es necesario que cuente con más información de la disponible actualmente. Las empresas públicas no presentan información detallada sobre costos, inversiones e ingresos de cada una de sus actividades. A modo de ejemplo, en el sector eléctrico se requiere información detallada de cada uno de los segmentos —generación o compra de energía, transmisión, distribución— para poder entender dónde están operando los cuellos de botella en la actividad. Esta información se hace más relevante cuando regulador y regulado discuten sobre el precio final de la actividad. Identificar en qué segmentos corresponde la mejora es fundamental para elaborar planes que los atiendan específicamente. Lo mismo ocurre en el caso de los combustibles, donde el precio final del producto incorpora elementos que están dentro del control de ANCAP (los costos de refinado, o los momentos de compra de crudo), pero otros que no (como ser los márgenes en la cadena). Para poder proponer medidas concretas, que se analizan en el próximo punto, se requiere información más detallada de la que las empresas publican actualmente.
- **Establecer precios de referencia en las actividades monopólicas.** Es difícil pensar que los órganos reguladores establezcan el precio de actividades ya que, por mandato legal, esto es potestad de las EEPP con fuerte influencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es necesario contar con una referencia que permita determinar si las tarifas de los servicios públicos se ajustan a las referencias adecuadas, dadas las características de la economía. Estos precios de referencia deberán diferenciar los costos asociados a objetivos sociales establecidos por mandato legal. La comparación de eficiencia deberá realizarse sobre el componente que no incluye estas actividades sociales. Ello no implica que los fines sociales deban ser cumplidos a cualquier costo, pero deberán ser analizados de forma separada para poder determinar si se están ejecutando en la forma prevista por la normativa, ya sea en la población objetivo o a través de los medios más adecuados. ■

## Notas:

1. Para el caso de UTE ver <https://portal.ute.com.uy/destacados/inclusion-social>, para el caso de OSE ver <http://www.ose.com.uy/clientes/tarifa-social>
2. Ver <https://www.ancap.com.uy/innovaportal/v/4908/1/innova.front/hogares-de-menores-ingresos-mantendran-el-precio-de-recarga-de-la-garrafa-de-supergas.html>
3. En 1931 los blancos independientes y los batllistas firmaron un acuerdo por el cual se comprometieron a apoyar medidas acordadas como la creación de ANCAP, además pactaron que los cargos en los entes autónomos y en el Estado se repartirían de manera proporcional a la representación que los partidos tuvieran en el Consejo de Administración. Luis Alberto de Herrera denominó a dicho acuerdo el “pacto del chinchulín”.
4. En el caso de ANCAP el salario de los directores es aproximadamente el 40% del salario del gerente general.
5. La figura constitucional de Ente Autónomo y de Servicio Descentralizado sí es una característica distintiva de las EAPP uruguayas.
6. Una discusión introductoria sobre la regulación se puede ver en Viscusi, Vernon y Harrington (2005). Una presentación avanzada, que incluye las complejidades asociadas a la información asimétrica, se puede ver en Armstrong y Sappington (2007).
7. Estos problemas se resuelven por el lado de la demanda, no por el de los costos, a través de mecanismos de precios de Ramsey.
8. En la página web de la institución hay diversos informes sobre las solicitudes de establecimiento de las tarifas. En particular, puede señalarse en el caso del agua ([http://www.ursea.gub.uy/inicio/Agua\\_y\\_Saneamiento/Tarifas\\_Precios\\_Agua\\_Saneamiento/Informes\\_Tarifarios\\_Agua\\_Saneamiento/](http://www.ursea.gub.uy/inicio/Agua_y_Saneamiento/Tarifas_Precios_Agua_Saneamiento/Informes_Tarifarios_Agua_Saneamiento/)), la energía eléctrica ([http://www.ursea.gub.uy/inicio/Energia\\_Electrica/Tarifas\\_Precios\\_Energia\\_Electrica/Informes\\_Tarifarios\\_Energia\\_Electrica/](http://www.ursea.gub.uy/inicio/Energia_Electrica/Tarifas_Precios_Energia_Electrica/Informes_Tarifarios_Energia_Electrica/)) y los combustibles ([http://www.ursea.gub.uy/inicio/Combustibles/Tarifas\\_Precios\\_Combustibles/](http://www.ursea.gub.uy/inicio/Combustibles/Tarifas_Precios_Combustibles/)).
9. Se tuvo acceso a los Estados Financieros del año 2018. Disponible en <http://www.antel.com.uy/documents/20182/170583/Estados%20Financieros%20Consolidados%20e%20Individuales%20y%20Dictámenes%20de%20PWC%20al%2031%2012%202017.pdf/b45f2c21-fd5a-4cfc-89f3-be6c63f1e39b>
10. Debe señalarse que, hasta el año 2010, ANTEL tenía separadas sus actividades en tres marcas institucionales diferentes: ANTEL, ANTELDATA y ANCEL, lo que facilitaba identificar los recursos y gastos de cada actividad.
11. Véase los estados contables para el año 2018. Disponible en [https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/docs/UTE%20EEFF%2031-12-2018%20Estado%20Contables%20Anuales%20separados%20y%20consolidados.%20Balance%20al%2031%20diciembre%202018\\_1.pdf](https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/docs/UTE%20EEFF%2031-12-2018%20Estado%20Contables%20Anuales%20separados%20y%20consolidados.%20Balance%20al%2031%20diciembre%202018_1.pdf)
12. A valores de 2019 \$254.431 nominales, equivalen a USD 7300.



## Bibliografía

Armstrong, Mark y David Sappington (2007): “Recent Developments in the Theory of Regulation”, en Armstrong, M. y R. Porter (eds.), Handbook of Industrial Organization, Vol. 3, capítulo 27, North-Holland, Amsterdam.

Banco Mundial (2014), Corporate governance of state-owned enterprises: a toolkit. Washington, DC. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/Corporate-governance-of-state-owned-enterprises-a-toolkit>

Bartel, Ann y Ann Harrison (2005): “Ownership versus Environment: Disentangling the Sources of Public-Sector Inefficiency”, The Review of Economic and Statistics, 87(11): 135-147.

CAF (2010). Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/559>

CPA Ferrere (2017): “El precio de los combustibles en Uruguay”.

Dixit, Avinash (1997): “Power of Incentives in Private versus Public Organizations”, American Economic Review Papers and Proceedings, 87(2): 378-382.

Munyo, Ignacio y Pablo Regent (2016): Empresas del Estado y eficiencia: La relevancia del ejercicio de la propiedad. Pharos, Academia Nacional de Economía. Disponible en [http://acadeco.com.uy/Pharos/Empresas\\_del\\_estado\\_y\\_eficiencia.pdf](http://acadeco.com.uy/Pharos/Empresas_del_estado_y_eficiencia.pdf)

Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Católica del Uruguay (2015), Institucionalidad en el sector de la energía – “Libro Blanco”.

OECD (2016), Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264258167-es>.

Tirole, Jean (2005): The Theory of Corporate Finance. Princeton University Press.

Viscusi, Kip, John Vernon y Joseph Harrington (2005): Economic of Regulation and Antitrust, 4a edición. The MIT Press.