

REFORMA EEPP PROPUESTA DE AGENDA

Las empresas públicas (EEPP) son actores económicos muy relevantes en Uruguay. Su desempeño tiene efectos directos sobre el bienestar de los ciudadanos y sobre la competitividad de las empresas. Proveen agua y electricidad, servicios de salud y financieros, combustibles y telecomunicaciones. Algunas compiten en el país con empresas privadas, otras actúan aisladas de la competencia y, muchas veces, de la regulación. Por su historia y características, las empresas públicas son un rasgo de la idiosincrasia uruguaya.

Las EEPP operan en un marco mayormente creado a principios del siglo XX, cuando el Estado –por diversos motivos– se hizo cargo de la provisión de ciertos bienes y servicios. Este marco institucional ha ido variando en el tiempo, y en las últimas décadas se han introducido diversos cambios regulatorios en los mercados. Algunos de estos cambios han permitido a las empresas operar en forma más eficiente, como en el caso de la desmonopolización de la generación de energía eléctrica, que –unido a cambios de política económica– ha permitido el desarrollo de la energía eólica. Las formas jurídicas en las que operan las EEPP han dejado de utilizarse en el mundo, a medida que los mecanismos de control tanto interno como externo han mejorado sustancialmente. Las características de estas formas jurídicas las asemejan más a la administración central que a empresas propiamente dichas.

Los cambios tecnológicos que se avecinan en todos los mercados requieren adaptar su gobernanza y regulación, para dar flexibilidades y garantías que en la actualidad estas empresas no tienen. La introducción de nuevas tecnologías en telecomunicaciones, las nuevas energías y formas de generación en electricidad, los problemas de contaminación y sustentabilidad en agua potable, las nuevas tecnologías en automóviles y la disminución del uso del petróleo en el futuro, son desafíos que se deberán afrontar en el corto y mediano plazo. Estos desafíos requieren empresas más complejas y a la vez más flexibles tanto en su estructura, como en sus objetivos, funcionamiento y financiamiento, de forma de mantener el ritmo de la dinámica que se aproxima. Sin embargo, las normas que rigen a las empresas públicas provienen de un mundo con otra velocidad, más predecible.

Asimismo, muchas empresas actúan –tanto por su naturaleza económica como por decisión legislativa– fuera del marco de competencia. Ello requiere una regulación que de luz a estas empresas sobre el funcionamiento del mercado. Aislar a las empresas de la competencia o la regulación no genera incentivos adecuados para la eficiencia y la competitividad. Esto ha llevado, en algunos casos, a las empresas públicas a desarrollar actividades no necesariamente vinculadas con su objeto, en ocasiones a pérdidas. Esta debilidad también ha permitido la utilización de las tarifas con fines no vinculados al funcionamiento del mercado donde las empresas operan.

Empresas públicas flexibles y modernas tienen mayores incentivos a adaptar más rápidamente los adelantos tecnológicos y hacerlo a menores costos. También a que los ciudadanos puedan saber si los precios que pagan por los servicios son competitivos; que los directores están comprometidos con el futuro de las empresas; que se produce lo que se necesita, de forma de cuidar el medio ambiente. Ello sólo se puede lograr respetando los tres roles principales del Estado: (1) el diseño de las políticas públicas; (2) la creación y el cumplimiento del marco regulatorio en el que los operadores deben actuar; y (3) la operación de las empresas para alcanzar las metas establecidas por las políticas públicas dentro del marco regulatorio.

Las EEPP deben, al mismo tiempo, rendir de acuerdo con los recursos invertidos en ellas, así como también y fundamentalmente, brindar acceso a la sociedad a bienes y servicios de calidad y a precios competitivos, sin distorsionar la competencia ni la asignación eficiente de recursos y generando más bienestar para los consumidores. En la medida en que las reglas de juego actuales no permiten cumplir simultáneamente con todos estos fines, las EEPP no cumplen cabalmente con estos mandatos.

Por último, las empresas públicas no se pueden mirar aisladamente de los mercados en los que intervienen y las formas en las que interactúan con privados. La regulación muchas veces abarca segmentos de mercado en donde participan empresas privadas que se pueden beneficiar de esta regulación para obtener rentas. Parte de la tarea de crear empresas públicas eficientes y que, en última

instancia, maximicen el bienestar de la población, es que la regulación de estos mercados en donde las empresas públicas operan sea encargada a organismos reguladores fuertes, que estén alineados con los incentivos de eficiencia, transparencia y maximización del bienestar.

En este marco, nuestro objetivo es promover una serie de principios rectores que alienten la conformación de empresas públicas modernas, eficientes y al servicio del país. Estas empresas son propiedad de los ciudadanos y sus representantes electos tienen que procurar que ellas estén al servicio de aquellos. Estos ejes fundamentales tienen como objetivo actualizar el modelo de gestión de estas empresas y su participación en los mercados. Los cambios propuestos no implican resignar ninguno de los roles actuales del Estado, sino adaptarlos a un nuevo mundo más dinámico e incierto.

En particular, para transitar hacia el modelo de EPPP deseado, la separación de roles es una precondition fundamental:

1. Rol del Estado y del Poder Ejecutivo.

a. Objetivos claros. Las EPPP deben perseguir un retorno adecuado sobre el capital invertido por el Estado, en el marco de las políticas públicas establecidas para el sector, y tomando en cuenta las inversiones previamente evaluadas desde el punto de vista técnico por el regulador sectorial. El Directorio de la institución debe responder explícitamente a este objetivo fijado, otorgándose los incentivos (remuneración en función de resultados y posibilidad de remoción de directores) y las capacidades necesarias para cumplirlo. Se requiere desacoplar el retorno de las empresas al del desempeño fiscal del Estado, de forma de dar previsibilidad a la gestión. Sin estas condiciones, nadie es responsable por consecuencias negativas ante la ineficiencia. Por otro lado, los objetivos sociales de las empresas deben establecerse explícitamente en una norma legal y el financiamiento debe estar claramente establecido e identificado de forma que el impacto financiero negativo de los objetivos sociales no disimule las ineficiencias de gestión. Los subsidios que realicen las empresas deben estar explicitados y estar a cargo del presupuesto nacional y con objeto, montos y plazos determinados. Por último, los mercados donde las EPPP actúen deben estar taxativamente establecidos en una norma legal, aun cuando deben contar con

flexibilidad para adaptarse a los cambios tecnológicos en los mercados.

b. Ejercicio de la propiedad. Se debe fortalecer y modernizar la estructura de contralor dentro del Poder Ejecutivo con una nueva unidad especializada. Además de evaluar y monitorear el cumplimiento del objetivo clave y las políticas públicas establecidas para el sector, también evaluará la calificación de candidatos al Directorio, definirá la estrategia y establecerá metas intermedias cuantificables basadas en un análisis técnico. Asimismo, será encargada y responsable de identificar claramente las desviaciones, e incluso sugerir remociones. Los directores de esta unidad deben tener mandatos técnicos desacoplados de las elecciones nacionales y tener restricciones para presentarse a cargos electivos por al menos un período de gobierno. En este marco, los directores y gerentes de las EPPP deben ser seleccionados en base a sus antecedentes y deberán tener una remuneración acorde a la gestión que deben realizar, así como restricciones para presentarse a cargos electivos. Al mismo tiempo, las empresas deben mejorar sustancialmente la rendición de cuentas que realizan, presentando información detallada del funcionamiento de cada una de las líneas de negocios de forma de poder evaluar el desempeño de cada una de ellas.

2. Rol del operador (empresa). Las empresas deben operar en un marco de autonomía del poder político, persiguiendo el objetivo fundamental de proveer un servicio de calidad, a precio competitivo y con retorno adecuado al capital invertido dentro de los lineamientos estratégicos establecidos por las políticas públicas. Para que la empresa pueda cumplir con este rol de forma efectiva, y reconociendo que en el marco legal actual los directores abarcan una parte importante de la función gerencial, se requiere contar con Directorios competentes y que sigan un rumbo claro, coherente. Con este propósito los directores deben ser nombrados en base a competencias profesionales, desfasados del ciclo político y presentando propuestas de líneas estratégicas ex ante. Deben tener una remuneración acorde a sus capacidades y responsabilidades, y con la estructura de incentivos correctos para implementar las transformaciones necesarias.

3. Rol del regulador. El regulador sectorial debe establecer un precio por los bienes y servicios producidos por las empresas en mercados regulados, tanto públicas como

privadas, de forma de evitar que se trasladen al consumidor ineficiencias e inversiones sin la debida evaluación. Para ello, se requiere fortalecer la gestión y capacidades técnicas de las unidades reguladoras existentes. La dirección de las unidades reguladoras debe estar a cargo de personas seleccionadas en base a sus antecedentes en la materia y su mandato también debe estar desfasado del ciclo político. Por último, los reguladores deben estar impedidos de trabajar en empresas que actúen en los mercados regulados por un período de tiempo prudencial, así como de participar en cargos electivos.

Algunos de los elementos claves que definen al cumplimiento de estos roles se han definido a la luz del marco institucional actual que rige el funcionamiento de las EEPP. Ello no implica reconocer que este sea el marco ideal de funcionamiento de estas empresas. Sin embargo, reconocen la necesidad esencial de cambiar los incentivos de directores, reguladores y funcionarios –tanto del Poder

Ejecutivo como de las EEPP– sobre el funcionamiento de las EEPP.

Sin un compromiso de los partidos políticos sobre el cambio del marco institucional actual será imposible avanzar en las reformas necesarias para reposicionar a nuestras empresas ante un contexto de importantes cambios tecnológicos en diversos sectores. Creemos que sobre las bases descritas anteriormente es posible llevar adelante cambios claves en dicho marco sin la necesidad de recurrir a procesos demasiado complejos políticamente como reformas constitucionales o una amplia pluralidad de leyes.

Entendemos que estos lineamientos de acción son necesarios para contar con EEPP modernas, pujantes y al servicio del país. Estas propuestas se deben interpretar como el comienzo de un nuevo camino para estas empresas, con el objetivo de que sigan aportando a sus dueños: los ciudadanos de Uruguay.

Lucila Bonilla, Sebastián Fleitas, Bruno Gili, Juan Manuel Mercant,
Ignacio Munyo, Gabriel Oddone, Alejandro Perroni, Pablo Regent,
Pablo Rosselli, Guillermo Tolosa, Leandro Zipitría

Apoyan:

Diego Aboal, María Dolores Benavente, Hernán Bonilla, Alejandro Butler,
Alfonso Capurro, Florencia Carriquiry, Javier de Haedo, Daniel Ferrés,
Alvaro Forteza, Nestor Gandelman, Agustín Iturralde, Marta Jara, Daniel
Laino, Aldo Lema, José Licandro, Gustavo Michelin, Jorge Ottavianelli,
Tamara Schandy, Andrés Tierno, Marcel Vaillant, Ana Zerbino