

Regulación de empresas públicas en Uruguay desafíos y perspectivas

Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Rosario Domingo y Leandro Zipitría



Regulación de empresas
públicas en Uruguay
desafíos y perspectivas



EL
C
R
N

8	Introducción
9	I. MARCO CONCEPTUAL
10	I.1. Monopolio Natural
14	I.2. La Regulación de Monopolios Naturales
20	I.3. Las Empresas Públicas
26	I.4. La Regulación de Empresas Públicas
31	II. ANTECEDENTES SOBRE EMPRESAS PÚBLICAS Y MARCO REGULATORIO
32	II.1. Empresas Públicas en América Latina
34	II.2. Empresas Públicas en Uruguay
43	II.3. Panorama actual de las empresas públicas en Uruguay
52	II.4. El Marco Regulatorio en América Latina
53	II.5. El Marco Regulatorio en Uruguay
56	III. MARCO INSTITUCIONAL
57	III.1. El marco teórico
60	III.2. Marco institucional de las empresas públicas
65	III.3. Órganos reguladores 82
69	IV. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES
74	V. Bibliografía

Prólogo



¿Qué hay de nuevo en la regulación de los servicios públicos?, ¿En qué fase estamos en la evolución de nuestra institucionalidad regulatoria?, ¿Qué condicionantes influyen en el desarrollo de los servicios en nuestro país?, ¿Cómo se procesa el tema en el resto de los países de la región?, ¿Debemos repensar el modelo de la regulación para aplicarlo en nuestra realidad?

Estas preguntas no aparecen en la agenda cotidiana de la sociedad, pero son claves necesarias a resolver para abordar el acceso y goce de los servicios públicos con una perspectiva de largo plazo.

La presentación de este informe sobre la Regulación de las Empresas Públicas, y su publicación, representa un escalón importante, de un proceso largo de construcción institucional propio, adecuado a nuestra realidad, y a los objetivos que nos tracemos.

Es producto de un proceso de trabajo conjunto que se viene realizando desde el año 2013, por la URSEA y el Departamento de Economía, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, establecido en un convenio, con el apoyo económico de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Esta alianza entre el regulador y la academia, surge de la convicción y la necesidad de encontrar un camino nuevo en la regulación de los servicios públicos, específicamente cuando éstos son prestados por empresas estatales, como ocurre mayoritariamente en nuestro país.

Vale recordar que el modelo regulatorio surge prácticamente como una imposición de la banca internacional, a partir del Consenso de Washington en la década de los 90, para la liberalización de los mercados y la privatización de muchos servicios prestados directamente por el Estado.

La propuesta regulatoria llegó al país, como en toda América Latina, con el preconcepto de que los servicios debían operarse mediante la iniciativa privada, más eficiente que la pública, y todo su desarrollo se basó en esa hipótesis, sumamente lineal y simplista, por cierto.

La sociedad uruguaya dio muestras claras que no tenía interés en la privatización, por lo que saldada esa discusión, el modelo regulatorio original concebido para controlar empresas privadas, debería verificar su funcionamiento para el control de las empresas públicas, en lugar de insistir en adaptar el mercado para poder aplicar el modelo, o seguir

aplicándolo sin cuestionarse los resultados, ni la razón de los mismos.

La experiencia desarrollada en estos años demostró que la separación de los roles de formulación de políticas, a cargo del gobierno y de regulación por parte de unidades técnicas independientes, que históricamente se realizaban dentro de las empresas públicas, contribuye a la transparencia y a la mejora de los servicios, pero también demostró que la teoría regulatoria no funciona adecuadamente cuando se la pretende aplicar a las empresas públicas como si fueran privadas.

Por ello es necesario repensar el modelo y adaptarlo para cumplir los objetivos fundamentales: mejorar los servicios y defender los derechos de los usuarios.

Es claro que un modelo complejo y general como el que se propuso, concebido en mercados internacionales desarrollados, es difícil que resulte adecuado en realidades diferentes, con escalas y procesos de desarrollo distintos.

El planteo de revisión propuesto no deja de ser una revolución en el tema, significa un cambio de paradigma en la regulación, que nos obliga a rediseñar los mecanismos y estrategias, usando la base conceptual original, pero pensando nuevamente los incentivos necesarios que ayuden a alinear objetivos particulares con el interés general.

Los objetivos y mecanismos de actuación de la empresa pública, sus directores, sus cuadros gerenciales y sus funcionarios funcionan con lógicas y restricciones diferentes a las de la empresa privada. Los instrumentos regulatorios clásicos no responden a esta lógica cuando se trata de empresas públicas en monopolio, hay que entender su funcionamiento, remontarse a su historia, meterse en su funcionamiento, y encontrar nuevos instrumentos que hagan a la regulación un aporte coherente, sistémico y efectivo para la mejora de los servicios.

Si logramos avanzar en esa dirección habremos contribuido con el bienestar de nuestra sociedad, y quizás las de otros tantos países que también conviven con realidades parecidas, aunque cada sociedad necesita transitar su proceso y desarrollar sus herramientas más idóneas.

Ing. Daniel Greif

Presidente de URSEA

Febrero de 2015

Introducción

La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua realizó un acuerdo con el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR para realizar una investigación sobre la situación actual y perspectivas de la regulación de las empresas públicas (EEPP) en Uruguay.

Las empresas públicas son actores relevantes en la economía uruguaya. Los precios que se pagan por los servicios que prestan estas empresas tienen incidencia en el 12% del IPC, los gastos en que incurren representan un 10% del PBI, y algunas de ellas han sido históricamente fuente de ingresos para el gobierno central.

El documento presenta una revisión de la literatura sobre empresas públicas y regulación, con el objetivo de establecer las características fundamentales que debería contener esta última para atender a las particularidades de dichas empresas. Identificar las diferencias entre empresas públicas y privadas permite afinar su regulación para inducir la eficiencia de las primeras y establecer un marco competitivo balanceado para ambas en los mercados en las que operan como competidoras.

Las empresas públicas, a diferencia de las privadas, se caracterizan por responder a múltiples principales, lo que las lleva a tener múltiples objetivos. Asimismo, los mecanismos de control de su actividad son -en Uruguay- diferentes de los que enfrentan las empresas privadas. Un último elemento característico de las empresas públicas es que operan bajo un régimen implícito de restricciones blandas. En conjunto, estos elementos determinan que las empresas públicas sean menos sensibles que las privadas a los incentivos de los mecanismos de mercado, en particular al precio. Asimismo, en muchos mercados no enfrentan

competencia, ausencia que opera como un mecanismo que relaja la eficiencia.

La regulación de estas empresas debe atender a sus particularidades y abordar a la vez el precio de los servicios y sus costos. De otra forma, se corre el riesgo de que la regulación sea inefectiva o el regulador pierda credibilidad respecto al cumplimiento de sus cometidos.

El documento presenta una serie de principios que deben guiar la actuación regulatoria. En primer lugar, a las empresas públicas se le deben aplicar las mismas reglas que a las empresas privadas. Ello incluye la contabilidad separada por actividad -cuando corresponde-; la obligación de competir en aquellos mercados donde sea factible; la obligación de dar acceso a los rivales a las facilidades esenciales que posean; transparentar los subsidios cruzados entre actividades; y hacer un costeo de todas aquellas actividades que formen parte de los cometidos que el gobierno le asigna pero que no realizarían si la empresa fuera privada.

Por último, se discute la institucionalidad que debe tener tanto el órgano regulador como la empresa pública, de forma de que cada uno cumpla su cometido a la vez que minimice la posibilidad de captura regulatoria por parte de esta última. Se analizan los mecanismos de control de estas empresas en Uruguay, y se realizan algunas propuestas que pueden orientar a una coordinación de las tareas de supervisión y control.

El documento finaliza planteando una serie de interrogantes que se desprenden del análisis realizado, con el objetivo de proponer objetos de análisis para futuros estudios.

1 Se consideraron los rubros agua, saneamiento, electricidad, gas por red, supergas, nafta, gas oil, telefonía fija y celular. - 2 World Bank (2014). - 3 World Bank (1995) e información del MEF tomada de <http://www.mef.gub.uy/indicadores.php> - 4 En Uruguay AFE recibe subsidios desde hace años para poder operar.

1 Marco Conceptual



En el presente capítulo se introducen los conceptos fundamentales de los sectores bajo regulación económica, así como las características que definen a las empresas públicas y privadas. El énfasis está en discutir y comparar las mismas de forma de comprender los puntos de contacto así como las posibles limitaciones que los instrumentos de regulación tradicional para empresas privadas pueden enfrentar si se aplican a las empresas públicas.

El análisis se centra fundamentalmente en estudiar la regulación de aquellos sectores que no están sometidos a competencia debido a que es eficiente que la producción la lleve a cabo una única empresa, puesto que muchas empresas públicas actúan en sectores con estas características. Asimismo, se analiza las características de las empresas públicas y su regulación. Por último, considerando como principio general que las empresas deben competir, independientemente de la propiedad de las mismas, se presenta una breve discusión de la regulación en aquellos sectores donde operan empresas públicas y la competencia es factible.

I.1. Monopolio Natural

En algunos sectores de la economía -en particular en transmisión de energía, agua potable, saneamiento, vías férreas, o transmisión de datos- la tecnología de producción de bienes y servicios se caracteriza por la existencia de importantes inversiones fijas y hundidas. A vía de ejemplo, la inversión prevista por ANTEL para instalar fibra óptica al hogar para la transmisión de datos alcanza a U\$S 550

millones, aproximadamente el 50% de la facturación de la empresa en 2012. Estas características determinan que la provisión de ciertos servicios públicos sea eficiente si la realiza un número limitado de oferentes y, en algunos casos, sólo si lo hace una única empresa. La necesidad de contar con activos fijos que tienen un costo muy importante y que en sí mismos permiten atender a toda la demanda, implica que la duplicación de esta infraestructura sea ineficiente desde el punto de vista económico.

Uno de los supuestos que explica la existencia de mercados competitivos es que las empresas tienen un tamaño tal que con una infraestructura dada no pueden atender a toda la demanda. Ello permite que varias empresas puedan coexistir⁶ para atender el mercado. Por su parte, cuando es eficiente que una única empresa atienda a todo el mercado se entiende que existe un monopolio natural.

Para avanzar en este concepto,⁷ hay que considerar que la “eficiencia económica” es un fenómeno que tiene múltiples dimensiones. Ella refiere a la forma en la que se utilizan los recursos para obtener un determinado nivel de producción. Sin embargo, este concepto tiene dos dimensiones según si la mirada es de corto o largo plazo. En el corto plazo, esto es cuando se considera un mercado o tecnología de producción dada, se define la “eficiencia estática”. Por su parte, la “eficiencia dinámica” es un concepto de largo plazo que refiere a la forma en la que se introducen nuevos productos o nuevos procesos de producción al mercado. A vía de ejemplo, cuando se habla de eficiencia en el mercado de la telefonía fija se está analizando la eficiencia estática del sector: el producto está dado y la tecnología de producción también. Por su parte, se analiza la eficiencia dinámica cuando se estudia la introducción de fibra óptica al mercado de transmisión de datos, dado que

éste es un producto nuevo que crea un mercado con características diferentes a los existentes -permite brindar más servicios que la tecnología tradicional-.

Cuando se analiza la “eficiencia dinámica”, se estudia los incentivos que tienen los agentes para llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo que permitan introducir nuevos procesos productivos o desarrollar nuevos productos. La clave está en cómo se generan nuevos mercados, sea de productos o procesos de producción. La eficiencia dinámica es esencial en aquellos mercados, como el de las telecomunicaciones, donde la norma es la introducción permanente de nuevas tecnologías. Estas nuevas tecnologías pueden provocar cambios en los mercados existentes y hacer que muchos de ellos desaparezcan o se transformen en forma radical en períodos breves.

El énfasis en cada tipo de eficiencia tiene asociada una visión diferente de la competencia. Cuando se analiza la eficiencia estática se está estudiando la competencia en el mercado, mientras que si se analiza la eficiencia dinámica el énfasis está en la competencia por el mercado. Las competencias en y por el mercado tienen lógicas diferentes aunque en ambas subyace la misma noción de empresas compitiendo entre sí.

9

La “eficiencia estática”, por su parte, se centra en comprender cómo compiten las empresas y cómo utilizan sus recursos productivos en un mercado dado y con una tecnología de producción específica. La eficiencia estática tiene dos miradas: la asignativa y la productiva. La “eficiencia asignativa” refiere al excedente o bienestar económico

que genera una determinada estructura de mercado. Un mercado competitivo genera un excedente mayor que una estructura monopólica debido a que el monopolio tiene incentivos a restringir la oferta de forma de aumentar el precio de mercado y sus beneficios. Por tanto, el monopolio genera una “ineficiencia asignativa” o pérdida de eficiencia asignativa.

La “eficiencia productiva”, por su parte, analiza la forma en la que se utilizan los insumos para generar un nivel de producto dado. La clave es determinar si existe derroche de recursos. Este análisis tiene a su vez dos niveles. Por un lado, si existen diversas tecnologías disponibles, cuál es la que permite obtener un nivel dado de producto al menor costo posible. Por otro lado, para un nivel dado de tecnología, si la misma se utiliza en todo su potencial. En el análisis de la eficiencia productiva surgen diversos factores que determinan que una empresa sea ineficiente. Puede ser el resultado de una mala elección de la tecnología, por ejemplo vender servicios de transmisión de datos utilizando un par trenzado (cable de cobre) en vez de fibra óptica; o puede ser el resultado de utilizar fibra óptica pero llegar a pocos clientes y, por tanto, que el servicio sea muy costoso.

La clave en el análisis es que la elección eficiente o no de la tecnología y de su uso depende de los incentivos que enfrenten las empresas (Nickell et al, 1997). En general, la competencia en el mercado se transforma en un incentivo suficiente para que las empresas utilicen la mejor tecnología disponible y la usen al máximo de su potencial, ya que de otra forma corren el riesgo de quebrar. En estos casos la competencia se transforma en¹ un

5 Las inversiones hundidas son aquellas que una vez realizadas no pueden asignarse a otros usos más allá de los previstos originalmente.

6 Los supuestos se completan con la libre entrada y salida de los mercados, la perfecta homogeneidad de los bienes, la ausencia de costos de transacción, información perfecta por parte de los agentes y, en el largo plazo, igual acceso a la tecnología de producción.

7 Para un desarrollo sencillo de la teoría de monopolio natural puede consultar el capítulo 11 de Viscusi et al. (2005).

8 El capítulo 4 de Viscusi et al. (2005) presenta una exposición del concepto de eficiencia. Para un desarrollo en profundidad ver el capítulo 2 de Motta (2004).

9 La importancia de la competencia en el desarrollo económico ha sido desarrollada por Aghion y Griffith (2005).

mecanismo de selección de tipo darwinista en el cual sólo sobreviven las empresas más eficientes. Otras veces, la forma de la propiedad sirve como incentivo al uso eficiente de los recursos. Si la empresa cotiza sus acciones en la Bolsa y es ineficiente, entonces obtendrá menores beneficios de los potenciales, y por ello corre el riesgo de perder valor para sus accionistas. Por lo tanto, es más probable que sus gerentes sean despedidos, mecanismo que tienen los accionistas para proteger su inversión.¹²

La “eficiencia productiva” es la que explica la existencia de un monopolio natural en determinados mercados. Cuando resulta eficiente que la producción del bien o servicio se realice en una única empresa -los costos de producción son menores- respecto a fragmentar la producción en varias empresas, entonces existe un monopolio natural. Es claro que esta característica de la función de costos depende, también, de la forma de la demanda. Cuanto menor sea la demanda más factible es que la inversión realizada por una única empresa alcance para atenderla. En Uruguay una única planta de refinamiento de petróleo es suficiente para abastecer a todo el mercado interno, lo que resultaría imposible en el caso de Argentina, país que cuenta con unas diez refinerías de petróleo.

Cuando es eficiente que una única empresa sirva al mercado (eficiencia productiva), esta única empresa, si maximiza beneficios, se comportará como un monopolista. A menor competencia en el mercado, donde el monopolio es la expresión extrema, más restringirán las empresas su producción de forma tal que los productos

resulten escasos y los consumidores paguen precios mayores por los mismos. Por tanto, estos mercados conllevan un compromiso entre eficiencias que tienen direcciones opuestas: por un lado, la eficiencia productiva -costos- favorece la existencia de una única empresa en el mercado; por otro, la eficiencia asignativa -poder de mercado- implica que surja el riesgo de abuso de posición de dominio por parte del único oferente. La forma en la que los estados han resuelto este compromiso es permitir la existencia de una única empresa, pero regular su precio para evitar abusos. Este balance explica el surgimiento de la regulación por parte del Estado.

Los servicios públicos, generalmente, se encuentra en mercados donde al menos un componente de la misma constituye un monopolio natural. Estos servicios presentan un alto monto y especificidad de los activos involucrados; la existencia de economías de escala o de variedad; y el consumo masivo de muchos de los bienes y servicios que producen. Las economías de escala implican que los costos unitarios de producción decrecen a medida que la producción se expande, mientras que las economías de variedad expresan que la producción conjunta de determinados bienes presenta costos menores que si se producen en forma separada (Bergara, 2003). Ambas economías explican la existencia de monopolios naturales.

Asimismo, en la provisión de muchos servicios públicos, se observa sectores de monopolio natural que conviven con segmentos potencialmente competitivos. Por ejemplo, el servicio de electricidad

10 Véase http://es.wikipedia.org/wiki/Medio_de_transmisi%C3%B3n#Medios_de_transmisi%C3%B3n_guiados

11 Véase la sección 2.3.2 de Motta (2004).

12 Laffont y Tirole (1993) señalan que las empresas públicas pueden también sufrir el relevo de sus directivos, o del propio gobierno, pero las causas son generales -no dependen del funcionamiento específico de la empresa- y los incentivos de los políticos a mirar el resultado de la empresa son menores a los de los inversores.

tiene distintos componentes: generación, transmisión y distribución. Mientras la transmisión eléctrica es un ejemplo típico de monopolio natural, tanto la generación como la distribución son segmentos donde puede operar la competencia.¹³ Por su parte, la fibra óptica -que tiene características de monopolio natural- es un insumo necesario para actividades que se desarrollan en mercados que pueden ser competitivos como la transmisión de datos, ya sea telefonía, internet o televisión para abonados.¹⁴

Los conceptos previamente desarrollados determinan los balances que requiere la regulación de empresas en determinados mercados, y comprender las características diferenciales de las empresas públicas en relación a las privadas en ellos. A modo de resumen, se presenta en el siguiente cuadro los principales tipos de eficiencia y su impacto sobre la estructura de mercado.

Cuadro 1.- Tipos de eficiencia, características e impacto sobre estructuras de mercado.

Eficiencia	Competencia	Categorías	Características	Competencia
Estática	En el mercado	Asignativa	Asociada a poder de mercado	Mejora la eficiencia
		Productiva	Asociada a la tecnología	Resultado ambiguo
Dinámica	Por el mercado	Dinámica	Asociada a la innovación	Ex ante induce a la innovación

13 Una descripción detallada del sector eléctrico se puede encontrar en Viscusi et al. (2005), capítulo 12.
 14 No hay estudio para Uruguay que concluya que la fibra óptica sea un monopolio natural, aunque existen pistas de que si podría serlo en muchos mercados geográficos.

I.2. La Regulación de Monopolios Naturales

La regulación es un instrumento de los estados para intervenir en la actividad de las empresas –públicas y privadas– con el objetivo de incidir sobre sus incentivos y, al menos teóricamente, alinearlos con los incentivos sociales (Viscusi et al., 2005). En términos específicos, la regulación consiste en las limitaciones impuestas a los agentes en la discreción de sus decisiones, que se materializa a través del uso de instrumentos legales y bajo la amenaza de alguna sanción.

La regulación surge como un mecanismo para controlar los incentivos que tienen las empresas monopólicas a cobrar precios abusivos a los consumidores. Como resultado de la misma, el mercado se suplanta por un mecanismo burocrático que establece varias de las variables relevantes: el precio, la calidad de los productos o las inversiones que puede o no realizar la empresa. La regulación no es una solución perfecta, en la medida en que los reguladores tienen en general menos información que la empresa regulada y ello puede impedir alcanzar resultados de primer óptimo.¹⁵ Sin embargo, es aceptado que en el caso de los monopolios naturales es preferible un mecanismo que concentre la producción en una empresa -eficiencia productiva- y que regule las demás variables relevantes para evitar el abuso vía precio -eficiencia asignativa.

La regulación involucra distintos ámbitos e instrumentos. Por un lado, el regulador tiene que establecer un precio por los servicios que brinda la empresa. Sin embargo, no cuenta con información perfecta y completa sobre el mercado, ni sobre los costos de producción. La información le debe ser revelada por la empresa a través de distintos mecanismos, los cuales implican que el regulador entrega parte de la renta monopólica a la empresa regulada como forma de obtener esa información.¹⁶

La dinámica regulatoria entre el regulador y la empresa incorpora elementos más complejos al análisis, como la posibilidad de renegociación de los contratos o, directamente, la expropiación de la empresa.¹⁷

Por otra parte, algunas de las empresas que operan en estos sectores son multiproducto, lo que implica que existe cierta complementariedad en la producción de estos bienes o servicios. Esta complementariedad puede surgir por el uso común de un activo o un insumo para la producción de los distintos bienes. A vía de ejemplo, la gasolina y el GLP se obtienen utilizando una misma planta de refinado -activo- y son el producto del refinamiento del petróleo -insumo común. La utilización de insumos o activos comunes para la producción de los distintos bienes hace más complejo el proceso de fijación de precios. La complejidad surge por la necesidad de imputar una proporción del uso del activo o del insumo a cada uno de los bienes, lo que es complejo debido a la complementariedad de las actividades. En definitiva, cualquier mecanismo de imputación será arbitrario ya que el proceso productivo no permite desentrañar la producción del uso de los activos o insumos en la producción de cada bien.

El instrumento óptimo en estos casos es la fijación de los llamados precios de Ramsey. Éstos se obtienen del proceso de maximización del excedente total sujeto a la restricción de que la empresa obtenga beneficios económicos nulos. El resultado implica fijar los precios de forma tal que los consumidores que tienen una mayor valoración por el producto -la demanda es más inelástica- paguen más por él. En particular, la regla de Ramsey es y establece una relación inversa entre el margen (precio – costo marginal) y la elasticidad de la demanda. En la medida en que existen costos

¹⁵ El resultado de primer óptimo es el que se obtendría si el regulador tuviera el mismo nivel de información que la empresa. Si ello no es así, entonces ese resultado no se puede implementar, y se deben establecer valores de las variables que induzcan a las empresas a revelar su información y a reducir, en la medida de lo posible, las distorsiones de eficiencia. - 16 Véase Baron y Myerson (1982). - 17 Al no ser un elemento central del análisis no se desarrollarán estas problemáticas. El lector interesado puede ver el capítulo 2.5 de Armstrong y Sappington (2007). Con relación a los compromisos creíbles y los mecanismos para evitar la expropiación, existen múltiples referencias, entre ellas Bergara (2003) y Spiller (2013).

fijos en la actividad productiva, el margen precio – costo marginal debe ser positivo de forma de que la empresa recupere los costos fijos.

Este tipo de regla, si bien es eficiente, puede ser políticamente compleja de implementar dado que quienes tienen una demanda más inelástica no necesariamente son aquellos que tienen mayores recursos. En la medida en que un precio mayor al costo marginal implica una pérdida de eficiencia asignativa, ésta se minimiza si se carga con un precio mayor a aquellos consumidores que más requieren del bien o tienen menos alternativas disponibles para sustituirlo.

A vía de ejemplo, en la determinación de los precios de los distintos derivados de los combustibles (gasolinas, GLP, asfalto, etc.) las demandas que tengan menos sustitutos deberán ser las que carguen con una mayor proporción de los costos fijos de la refinación.

Sin embargo, en el caso de los servicios públicos -dada la sensibilidad política de estas actividades- muchas veces los precios fijados no reflejan el valor de los servicios sino que se implementan subsidios cruzados entre distintos sectores, ya sea vía precio o garantizando el acceso al servicio. Por ello, el regulador debe establecer mínimos de la calidad del servicio, dado que el monopolista tiene incentivos a utilizar la calidad del servicio para discriminar a los consumidores y aumentar sus beneficios. En efecto, dado un nivel de precio, si el monopolista puede elegir la calidad de los servicios entonces tenderá a ampliar la brecha entre la menor y mayor calidad. De esta forma, se discrimina a los consumidores con más disposición a pagar vía la compra del servicio de mejor calidad pero más caro.¹⁸

La tarifa o precio establecido por el regulador debe cumplir varios objetivos. Por un lado, evitar que sea abusivo para los consumidores y a la vez asegurar un retorno adecuado a la inversión realizada por la empresa. Por otro, generar los incentivos necesarios para que la calidad de los productos sea conveniente y las inversiones permitan sustentar el servicio en el tiempo. Aún más, éstas deben estar diseñadas para que las empresas tengan incentivos a hacer el mejor uso de los insumos y la tecnología existente, evitando ineficiencias productivas. Para lograr estos objetivos el regulador necesita determinar qué insumos forman parte de los costos de producción y evaluar qué inversiones deben ser consideradas en este precio. Ello representa una compleja tarea, que requiere de mucha y detallada información.

En la literatura existen alternativas a la regulación directa, como son la subasta o licitación, y la regulación por comparación. En los casos de subastas o licitaciones de determinados servicios, se busca sustituir la competencia ex post en el mercado por una competencia ex ante donde los agentes pujan por quedarse con el servicio. Ello permitiría que el servicio ofrecido tenga el mínimo precio posible, producto de la competencia entre los oferentes. Sin embargo, este instrumento no es adecuado para todos los servicios, puesto que requiere establecer de antemano todas las variables relevantes (por ejemplo, calidad del servicio e inversiones) mientras dure el período de concesión, lo que es factible sólo en algunos casos. Si ello resulta imposible, el contrato debe ser renegociado sobre la marcha. Cuando una empresa tiene una costosa inversión hundida, renegociar un contrato no la deja en una posición adecuada para hacer valer sus intereses.¹⁹ En estos casos la credibilidad del gobierno para atarse de manos, esto es evitar expropiar a la empresa, pasa a ser el elemento determinante en el juego regulatorio.

18 Ver Belleflamme y Peltz, 2010 sección 9.2.1

19 Ver Bergara (2003) capítulo 2, o Williamson (1998).

Un último instrumento regulatorio en el caso de monopolios naturales es la regulación por comparación (yardstick competition). Este prevé comparar el desempeño de distintas empresas con características similares o que ofrecen el mismo servicio en distintas localizaciones, de forma de obtener una referencia que permita determinar el precio de la actividad desarrollada por el monopolista. Ello requiere que el entorno en el que operan las empresas sea realmente comparable, a los efectos de poder evaluar el desempeño y fijar el precio. Por ejemplo, se podría comparar el precio de la energía eléctrica en Uruguay y Argentina, de forma de determinar cuál debería ser el precio óptimo del servicio. Sin embargo, es complejo encontrar dos empresas que operen de forma similar para poder fijar el precio, ya que en otro caso las diferencias en el precio pueden obedecer a distintas demandas, diferentes fuentes de financiamiento, distintos regímenes salariales, etc.

Por tanto, los instrumentos de regulación de precio en casos de monopolios naturales se reducen a dos: la regulación de la tasa de retorno y la fijación de un precio techo. Cuando se implementa la “regulación de la tasa de retorno” se fija un precio que asegure a la empresa un retorno justo por las inversiones realizadas. Para ello se determinan las inversiones y los gastos necesarios, y se fija una tasa de retorno a esta inversión. Este tipo de regulación genera dos problemas de incentivos. Por un lado, al tener cubiertos los costos no genera incen-

tivos a la eficiencia, esto es, no hay incentivos a controlar los gastos operativos. Por otro lado, si la tasa de retorno que garantiza el regulador es distinta a la tasa de retorno del inversor, se pueden dar procesos de subinversión -si es menor- o de sobre inversión en capital -si es mayor.

Por su parte, la “regulación por precio techo” establece un máximo al incremento de precios promedio que puede fijar la empresa. En particular, el incremento de precios para un período dado, por ejemplo cinco años, se basa en el valor del Índice de Precios al Consumo (IPC) menos un factor de productividad específico a la tecnología de la industria. En la medida en que este mecanismo de fijación de precios está desatado de los costos genera incentivos fuertes a la eficiencia, ya que cualquier eficiencia que surja será apropiada por la empresa. Asimismo, la empresa tiene discreción para fijar la canasta de precios, dado que el regulador sólo fija la evolución del precio promedio. El siguiente cuadro, basado en Armstrong y Sappington (2007), resume las características de la regulación por tasa de retorno y por precio techo.

20 Esta sección se basa en Armstrong y Sappington (2007), capítulo 3.

Cuadro 2.- Características de la regulación de tasa de retorno y precio techo.

Característica / Instrumento	Precio techo	Tasa de retorno
Flexibilidad de la empresa para fijar precios relativos	Si	No
Plazo de ajuste regulatorio	LARGO	CORTO
Sensibilidad de precios a costos	BAJO	ALTO
Discreción regulatoria	SUSTANCIAL	LIMITADA
Incentivos a la reducción de costos	FUERTE	LIMITADA
Incentivos a la inversión en activos hundidos	LIMITADA	FUERTE

En el caso en que sectores de monopolio natural conviven con segmentos potencialmente competitivos, el reto principal del regulador es dar acceso a los insumos monopólicos, lo que equivale a fijar la tarifa de acceso -o peaje- por estos servicios. Si el acceso no está regulado, y la empresa puede determinar quién accede a su plataforma, se pueden generar situaciones no deseadas desde el punto de vista social. En primer lugar, si la empresa no da acceso a la plataforma y los competidores pueden replicarla, entonces el competidor puede terminar construyendo su propia plataforma, lo que desde el punto de vista social es ineficiente ya que se duplican activos costosos. En segundo lugar, si la plataforma no puede ser replicada, entonces la empresa propietaria puede utilizar el acceso a su favor para incidir sobre la competencia en el mercado competitivo. Ello puede determinar que el mercado competitivo no se desarrolle como tal, ya sea porque la empresa niega el acceso a la plataforma o lo permita pero a una tarifa discriminatoria que impida a otros competir con ella.

A vía de ejemplo, en la actualidad los servicios de telefonía, transmisión de datos y televisión para abonados podrían -tecnológicamente- utilizar una única plataforma: la fibra óptica. Sin embargo, la empresa de telefonía y transmisión de datos tiene su plataforma, y las de televisión para abonados la suya. Asimismo, se ha impedido a otras empresas de transmisión de datos tanto utilizar la red instalada como construir su propia red. Ello determina una situación paradójica donde conviven varias redes -que no es eficiente- con la negativa a construir otra red de fibra -que es eficiente- pero con una negativa de acceso -que restringe la competencia en el mercado de transmisión de datos.

En otros casos la negativa de acceso a una plataforma determina el derroche de recursos, como puede ser el caso cuando las empresas que generan energía eléctrica no tienen acceso a la red de transmisión. Por tanto, una adecuada política de acceso a las plataformas que son insumo para un servicio, requiere conformar una tarifa de acceso a las mismas.

Estos precios deben reconocer no sólo el costo de brindar el servicio, sino también la amortización de la plataforma, de forma de evitar comportamientos oportunistas de aquellos que no realizan la inversión.

En los casos en que la empresa propietaria del insumo monopolístico también compite en la provisión de servicios finales a los consumidores, la alternativa a la regulación de acceso es la separación de industrias por componentes.²¹ La separación por componentes refleja otra vez la tensión entre los distintos tipos de eficiencia (productiva vs. asignativa). La separación es deseable para impedir comportamientos anticompetitivos, fundamentalmente cuando la empresa que tiene el insumo monopolístico utiliza el acceso para excluir a sus competidores e incidir a su favor en la competencia en el mercado final (eficiencia asignativa). Sin embargo, esta alternativa no es deseable si existe algún tipo de sinergia o complementariedad entre los segmentos que permita que la producción sea más eficiente (eficiencia productiva). Lo mismo ocurre cuando la integración de actividades permite reducir los costos de transacción o de coordinación entre ellas. En cualquier caso, separar la plataforma del resto de las actividades productivas es complejo.

En resumen, desde el punto de vista teórico los instrumentos regulatorios que disponen los reguladores son dos: la fijación del precio (en base a

costos, precio máximo, o comparación con empresas similares), y la subasta o licitación del servicio. Cuando existe un monopolio natural en algún segmento del mercado de un insumo para la producción de bienes de otros mercados que operan en competencia, en general, el problema que debe resolver el regulador pasa a ser el acceso al insumo esencial.

En la práctica, los órganos reguladores disponen de un conjunto mayor de instrumentos (Berg, 2013). Éstos pueden agruparse entre aquellos que son sustantivos para el cumplimiento de sus cometidos, y aquellos que son auxiliares y sirven para cumplir en forma adecuada con los primeros. Entre los instrumentos sustantivos que disponen los reguladores, además de fijar el precio del servicio, también se encuentran la emisión de las licencias que permiten operar en los mercados regulados (regulación de la entrada); y el establecimiento de los estándares de calidad del servicio (regulación de la calidad). Por otra parte, estos cometidos fundamentales requieren que el regulador tenga herramientas para cumplir con ellos en forma adecuada. Entre los instrumentos de apoyo que disponen se encuentra el control y auditoría del desempeño de las empresas; la posibilidad de imponer sanciones; establecimiento de estándares contables; arbitrar disputas entre agentes; y asesorar al Estado en la materia. El siguiente cuadro resume los instrumentos disponibles de los reguladores.

Cuadro 3.- Instrumentos regulatorios.

Sustantivos	De apoyo
Determinación del precio (servicio y acceso)	Auditoría y control
Fijación de la calidad	Establecer sanciones
Emitir licencias	Determinación de estándares contables Arbitrar disputas Asesorar al Estado

Fuente: elaborado por los autores en base a Berg (2013).

21 Un breve resumen de los costos y beneficios de la separación por componentes se presenta en Viscusi et al. (2005) capítulo 15.

La regulación tiene en sí misma complejos problemas de implementación: ¿cuál es la discrecionalidad óptima del regulador?; ¿cómo se debe fijar y revisar las tarifas?; ¿qué costos deben considerarse?; ¿cuál es la tasa de retorno adecuada de los proyectos?; ¿qué mínimos de calidad se deben exigir a las empresas?; ¿qué justificaciones se aceptan para los apartamientos?; ¿se prevé la expropiación de la empresa o no?; ¿se puede introducir nueva competencia en mercados relacionados? Todos estos elementos determinan la forma en la que se diseñan las instituciones regulatorias, e involucran un fino balance entre flexibilidad y expropiación (Bergara, 2003; Spiller, 2013).²²

Para que las empresas cumplan las regulaciones que fija el regulador, éste dispone de diversos instrumentos para la evaluación y sanción de los incumplimientos. En el paradigma tradicional regulatorio, las empresas tienen un objetivo claro y bien establecido: maximizar los beneficios que obtienen por realizar la actividad productiva.

Para imponer las variables relevantes, un instrumento sencillo, a los efectos de alinear los objetivos de las empresas a los del regulador, es la aplicación de sanciones pecuniarias. Toda vez que la empresa incumpla con los términos del servicio, el regulador impone una sanción que reduce los beneficios de la empresa. Si la sanción es mayor al beneficio que obtiene la empresa por no cumplir con los objetivos impuestos por el regulador, entonces, evitará incurrir en estos comportamientos.²³

Un segundo elemento que incide en el comportamiento de las empresas privadas es su reputación. Si la empresa cotiza en Bolsa, esto es, obtiene su financiamiento a través del mercado de capitales, cualquier sanción que efectúe el regulador tendrá no sólo el efecto directo sobre los beneficios de la empresa, sino también sobre el valor de las acciones para sus titulares, lo que impacta en las decisiones que adoptan los gerentes.

Un tercer elemento, que recoge la historia de las empresas públicas en Uruguay, refiere a la amenaza de estatizar los servicios públicos. En efecto, si la calidad de los servicios prestados es deficiente, o si la empresa incumple lo establecido en el contrato de concesión, entonces existe la posibilidad de que el Estado asuma la responsabilidad de la prestación del servicio, desplazando a la empresa privada. En la medida en que los servicios públicos tienen características de monopolio natural, y que el Estado es responsable de que éstos sean brindados en forma adecuada a sus ciudadanos, si fallan los instrumentos regulatorios para alcanzar este objetivo, entonces el Estado debe hacerse cargo del servicio.

Por tanto, la regulación puede incidir sobre el accionar de la empresa privada a través de las sanciones económicas. Asimismo, llevar a cabo estas actividades por parte de empresas privadas implica alguna relación contractual entre el gobierno y la empresa. Esta puede ser a través de una concesión, licencia, autorización, u otra figura jurídica. En general, estos contratos establecen los objetivos generales de la tarea que debe realizar la empresa como operador, y el rol regulador y planificador del gobierno. Sin embargo, la lógica regulatoria es diferente en el caso de empresas públicas. Estas empresas pueden perseguir objetivos distintos a la eficiencia y, por tanto, la regulación de empresas privadas y públicas encuentra límites diferentes. La regulación de empresas privadas implica enfrentarse a entidades con objetivos bien definidos, y los instrumentos para su control son los discutidos previamente (Armstrong y Sappington, 2007). Sin embargo, la regulación de empresas públicas se encuentra con políticas cuya aplicación puede ser discutible y, por tanto, los instrumentos regulatorios estándar no pueden aplicarse en esos casos.

²² La regulación de servicios públicos, por su naturaleza, presenta dificultades a la hora de fijar reglas claras y hacerlas cumplir, siendo el marco institucional que delimita estas actividades un ingrediente clave para alcanzar los objetivos - 23 Becker (1968).

²³ Véase Jones (1982), World Bank (1995), y para un análisis de las empresas en los países socialistas, Roland (2000).

I.3. Las Empresas Públicas

La propiedad de las empresas adquiere relevancia cuando el gobierno no puede suscribir contratos completos con ellas ya que, en caso contrario, cualquier distorsión a la competencia (monopolio o externalidades) puede resolverse contractualmente. Laffont y Tirole (1993) al analizar las diferencias entre una empresa pública y una privada regulada señalan que si los contratos fueran completos entonces la propiedad de las empresas sería irrelevante: el gobierno siempre podría diseñar un contrato y hacerlo cumplir de forma de que la empresa privada lleve a cabo los objetivos que se le impone; a su vez, la empresa privada podría llevar a cabo esos objetivos sin temer expropiación alguna por parte del gobierno.

La imposibilidad de suscribir contratos completos responde a distintos factores. Puede ser imposible prever todas las contingencias futuras, o resultar costoso redactarlas, por lo cual cualquier contrato entre las partes presentará lagunas o aspectos no resueltos. Aún si todas las contingencias se incluyen en el contrato, puede ser imposible verificar alguna de las variables relevantes. Por tanto, los contratos incompletos impiden regular efectivamente a las empresas, en la medida en que alguna de las variables relevantes no puede ser contratada ex ante. En estos casos, el derecho de propiedad residual sobre los activos permite resolver los problemas contractuales (Hart, 1995; Perotti, 2004).

La existencia de empresas públicas parece ser un fenómeno habitual y económicamente significativo, pudiendo encontrarse empresas públicas en diversos sectores relevantes de la actividad económica en la mayoría de los países. La OECD establece que en 204 de las 2000 empresas más importantes del mundo el Estado tiene participación en su capital, siendo la producción de estas empresas el 6% del VBP mundial (OCDE, 2013). En 1995 un informe del Banco Mundial daba cuenta, en una época marcada por las privatizaciones, de la

importancia que tenían las empresas de propiedad estatal en diversos países (World Bank, 1995).

La literatura económica, por su parte, aborda extensamente la temática de las empresas públicas, principalmente, en países de menor desarrollo relativo.²⁴ Sin embargo la discusión de fondo sobre la propiedad de las empresas es un tema que se encuentra lejos de estar resuelto (Hart, 2003). Debe aclararse que la discusión sobre la propiedad de las empresas relevante para este trabajo es sobre aquellas que tienen características de monopolios naturales en todo o parte de sus segmentos.

Esta discusión tuvo su momento de mayor desarrollo en los trabajos de Lange (1936 y 1937) y Lerner (1944) sobre socialismo de mercado (ver Coloma, 2004). Los argumentos económicos sobre los que se fundamenta la existencia de empresas públicas se basan en diversas fallas de mercado, como el control del poder de mercado de las empresas, el bajo desarrollo de los mercados de capitales, así como la necesidad de distribuir el riesgo de esas actividades entre el conjunto de la sociedad (Sappington y Stiglitz, 1987). Asimismo, se basan en el supuesto de que el gobierno actúa en forma benevolente y que tiene como objetivo maximizar el bienestar de largo plazo de la sociedad, entre otros (Dixit, 1996; Martimort, 2006).

Teorías más modernas consideran las complejidades que tienen los gobiernos para llevar adelante las políticas. Desde la posibilidad de la captura por parte de grupos de interés, hasta la visión de la política como un proceso influido por distintos actores y grupos de interés, la visión de un gobierno imparcial y benevolente se ha transformado para introducir la idea de que las decisiones políticas tienen lógica propia (Dixit, 1996). En este marco, los costos de implementar una determinada política por parte del Estado pueden ser mayores a los beneficios que se buscan con ella.

24 Véase Jones (1982), World Bank (1995), y para un análisis de las empresas en los países socialistas, Roland (2000).

Shleifer (2005) señala que la propiedad pública de empresas es una solución por defecto en aquellos casos donde el gobierno no logra alinear el comportamiento de las empresas con el interés de la sociedad mediante otras políticas públicas. En este marco, los gobiernos tienen un continuo de instrumentos a su disposición para llevar a cabo sus actividades y balancean dos pérdidas sociales opuestas: la expropiación por parte de privados (desorden) y la expropiación por parte del Estado (dictadura). Todas las estrategias de control social de los negocios son imperfectas, y el diseño institucional concreto implica elegir entre alternativas imperfectas. El ordenamiento privado aparece en un extremo, donde existe un costo importante en términos de pérdidas asociadas a la expropiación por parte de privados, pero baja por parte del Estado. El continuo pasa por jueces independientes y organismos reguladores, hasta llegar a la propiedad pública de las empresas en el otro extremo y donde los costos de expropiación privada son bajos, pero altos los de expropiación por parte del Estado.

Perotti (2004) señala que coexisten dos tipos de problemas que pueden desembocar en la necesidad de que la propiedad de las empresas sea pública. Por un lado, el que denomina problema de compromiso público e implica la imposibilidad de algunos gobiernos de no renegociar sus políticas hacia el sector privado, lo que resulta en el desaliento de la inversión privada. Bergara (2003) desarrolla esta visión enfatizando en el diseño institucional de las políticas públicas. Por otro, los que denomina problemas de compromiso privado, que hacen referencia a las dificultades del regulador para controlar en forma efectiva las decisiones de empresas privadas. En cualquiera de los dos escenarios, la empresa pública aparece como un sustituto a la privada, debido a problemas de compromiso de distinta naturaleza.

Otras veces los problemas están vinculados al monto de los recursos necesarios para el desarrollo de estas actividades. Si los mercados de capitales están poco desarrollados y la economía no resulta atractiva para los inversores externos, entonces sólo los estados pueden movilizar recursos para llevar a cabo determinadas actividades económicas (Mintz, 1982, La Porta et al., 1998). Como se verá más adelante, este fue uno de los principales problemas que determinaron la conformación de empresas públicas en Uruguay.

Jones y Mason (1982) señalan otros factores políticos y sociales que determinan el surgimiento de las empresas públicas, y los agrupan en cuatro:

- Predilección ideológica: es la creencia a priori de que ciertas formas de propiedad son preferibles.
- Adquisición o consolidación de poder político o económico: la propiedad y el control de unidades económicas son instrumentos para que los intereses de ciertos grupos avancen y otros se frustren.
- Herencia histórica: una vez que las empresas públicas se constituyen y permanecen durante un período significativo de tiempo, llevan a una fuerte inercia que hace factible su permanencia más allá de aspectos ideológicos o de desempeño.
- Pragmatismo político: la empresa pública es simplemente una herramienta, entre varias, que tiene el gobierno a su disposición para modificar el comportamiento de una economía mixta.

Del punto de vista de las sociedades, alcanzar un determinado tipo de arreglo institucional (privado – público) implica valoraciones diferentes respecto al peso que se otorga a los distintos costos económicos -eficiencia productiva y asignativa, accesos a financiamiento- o políticos -electorales, desorden social, entre otros-. En general, las empresas públicas operan en sectores de actividad que se caracterizan por ser monopolios naturales, donde como se analizó anteriormente, los productos son ampliamente consumidos; existen importantes economías de escala o de ámbito; y, las inversiones, en gran parte, son hundidas. Por lo que, en estos mercados, resulta imposible desentrañar lo económico de lo político (Bergara, 2003 y Spiller 2013).

Las empresas públicas son organizaciones híbridas (Jones, 1982). Por un lado tiene características similares a cualquier empresa privada (vende un producto y realiza las funciones de producción, publicidad y marketing de sus productos) y enfrenta las presiones del mercado. Por otro, como organización pública controlada por el gobierno, enfrenta presiones directas o indirectas de la burocracia, los políticos, y el público en general. Sin embargo, esta mezcla de características hace que las empresas públicas sean unidades diferentes a los gobiernos y a las empresas privadas.

La característica política del gobierno de las empresas públicas implica que éstas se enfrenten a múltiples principales (Dixit, 1996 y 1997; Martimort, 1996; Tirole, 1994). La teoría del principal-agente plantea que existe una relación de agencia cuando una parte (el principal) delega en otra la realización de una tarea (el agente). Las acciones del agente tienen impacto sobre el bienestar del principal y existe, además, asimetría de información entre las partes respecto a alguna de las variables relevantes que determinan el desempeño del agente. Cuando varios principales delegan en un mismo agente la realización de una tarea, cada

principal procurará que éste realice la tarea según sus propios intereses u objetivos por sobre los de los demás. Como consecuencia, las empresas deben perseguir múltiples objetivos, algunos de los cuales pueden llegar a ser antagónicos entre sí (Tirole, 1994). Estos abarcan tanto objetivos comerciales como no comerciales: beneficios, redistribución de ingresos, subsidios a regiones o sectores específicos, generación de empleo, obtención de divisas, aumentar la probabilidad de reelección del partido en el poder, entre otros. Esta multiplicidad de objetivos tiene impactos sobre la eficiencia productiva de las empresas públicas.

Miltnisky (2001) señala que las empresas públicas juegan, en términos institucionales, dos juegos que tienen reglas distintas: el político y el económico.²⁵ En este marco, las instituciones establecen lo que los agentes pueden o no hacer, para fomentar la cooperación entre ellos. Señala la imposibilidad de jugar los dos juegos a la vez, dado que los objetivos de un juego se contradicen con los del otro. El juego económico es evaluar la eficiencia en la provisión de los productos, mientras que el juego político busca captar o fidelizar votantes. El juego económico requiere normas flexibles de contratación y compra, el juego político impone normas rígidas como las del propio Estado. El juego económico requiere autonomía para el cumplimiento de los objetivos, el juego político establece restricciones a la forma de llevar a cabo el negocio. El juego económico requiere gerentes y funcionarios elegidos por sus capacidades, el juego político los elige según sus voluntades.

Jones y Mason (1982) consideran que el balance entre las características de empresa y de organización pública -que responden a presiones distintas- puede determinar un resultado económico sub-óptimo, donde la solución de intervenir, a través de una empresa pública, puede implicar ciertos costos de eficiencia, entre ellos, no minimizar el costo de producción debido a:

25 Dixit (1997) señala que estas organizaciones operan directamente en un marco político.

- Un sistema burocrático que controla procesos antes que resultados, donde se requieren múltiples aprobaciones ministeriales y donde los tiempos de la burocracia no se ajustan a las necesidades de organizaciones que operan en mercados, algunos de los cuáles son muy dinámicos.

- La utilización de influencia política para transferir ingresos públicos a diversos grupos de interés.

- Pocos incentivos de los tomadores de decisiones para controlar los costos ya sea por la forma en que fueron elegidos (cargos políticos transitorios) o por la estructura de pagos de la función pública que impide pagos por méritos. En general, no es posible distinguir un desempeño bueno de uno malo y, por lo tanto, no puede juzgarse el desempeño gerencial.

Martimort (1996) destaca otra dimensión asociado a la naturaleza de múltiples principales en que se encuentran las empresas públicas. En este marco, las asimetrías de información provocan un efecto de free rider entre reguladores que reduce el control que cada uno ejerce sobre la empresa. Aun cuando las tareas de los reguladores sean sustitutas entre sí, el nivel de control que éstos ejercen es menor al que ejercería un único principal.

Miltnisky (2001) y Jones (1982) enfatizan la idea de que es complejo medir los resultados de las empresas públicas debido a sus múltiples objetivos o reglas de juego. Alcanzar un objetivo -universalizar un servicio, como llevar energía eléctrica a todas las escuelas- puede ir en detrimento de otro -maximización de beneficios-. En otros términos, en la ecuación objetivo de quienes conducen empresas privadas entra el beneficio, mientras que en las empresas públicas el beneficio tienen un peso mucho menor dado que el principal objetivo pasa a ser obtener apoyo político para la gestión. En última instancia, los directores de empresas públicas son actores políticos que se

mueven según sus reglas de juego.

Por último, los incentivos en las empresas públicas son más débiles que en las privadas (Dixit, 1997). La naturaleza multidimensional de las tareas que realizan estas empresas implica que incentivar un objetivo puede llevar a que otro de los objetivos no sea alcanzado. Por ello, los principales no pueden establecer mecanismos para incentivar al agente: el incentivo de uno será un desincentivo para otro. Si un Ministerio quiere establecer premios a la eficiencia, pero otro busca premiar la cobertura del servicio, entonces los incentivos se cancelan entre sí y no hay cambios en el comportamiento del agente. En el caso extremo, si el número de principales es importante, se puede llegar al extremo de la inacción de la empresa.

La existencia de múltiples principales es, en sí mismo, una fuente importante de ineficiencia para las empresas públicas. Perseguir objetivos diversos y muchas veces contradictorios, la mayor laxitud en los controles por parte de principales que hacen free riding entre ellos y la dificultad para establecer incentivos fuertes al desempeño se asocian para impedir que el resultado de las empresas públicas sea igual de eficiente al de las privadas.

La imposición de fines políticos a las empresas públicas (Shleifer y Vishny, 1994) tiene su contrapartida en controles diferenciados de estas empresas respecto a las privadas. En efecto, como la empresa pública está sujeta a controles políticos, los procesos de contratación de funcionarios, de compra e inversiones tienden a ser más rígidos que en una empresa privada. Además, las autorizaciones que requieren a los efectos de las inversiones, no necesariamente tienen que ver con la eficiencia sino que pueden atender a otros fines, como evitar que crezca el endeudamiento

del país. El control político de las empresas facilita su utilización como un instrumento más de la política, ya sea partidaria o de gobierno (Milnisky, 2001) por lo que se requieren salvaguardas para impedir que las empresas sean vaciadas y quiebren en los casos en que no existan restricciones legales al respecto.

A estos problemas se agregan los controles que enfrentan estas empresas por su naturaleza política. Las empresas públicas no pueden tener, por definición, las mayores libertades y flexibilidades de las privadas para contratar, licitar y comprar. Asimismo, muchas veces asumen en sus costos -en el marco de sus objetivos políticos implícitos- acciones que no realizan las empresas privadas, por las cuales no obtienen compensación del principal. En conjunto, estos elementos ayudan a explicar por qué es más probable que las empresas públicas enfrenten un escenario de menor eficiencia productiva que las empresas privadas.²⁶

El problema de ineficiencia de las empresas públicas es un tema ampliamente discutido en la literatura, en particular aquella que estudia la caída del sistema socialista (Roland, 2000). Esta literatura agrega una dimensión de compromiso dinámico adicional que enfrentan los gobiernos que tienen a cargo empresas.

En general, la evidencia ha demostrado que muchas veces las empresas públicas actúan bajo un marco de restricciones presupuestales blandas. Este efecto, identificado inicialmente por Kornai (1980), refiere a que los gobiernos no pueden comprometerse en forma creíble a no refinanciar a estas empresas cuando presentan pérdidas. Ello relaja ex ante los incentivos de las empresas a ser eficientes. El problema es de compromiso dinámico. El gobierno quiere comprometerse a no relajar la restricción de la empresa, pero como

tiene activos hundidos en ellas, a la hora de ejecutar su amenaza la misma no es creíble.²⁷ Sabiendo eso, la empresa tiene menores incentivos a esforzarse al inicio dado que, cualquiera sea el resultado, será refinanciada.

Debe señalarse que el problema de las restricciones presupuestales blandas no es un problema excluyente de las empresas públicas. En Uruguay muchas empresas privadas se han movido bajo esa lógica (Vaz y Bugallos, 1993). Sin embargo, en las empresas públicas uruguayas, hay un consenso implícito de que estas no quiebran.²⁸ Ello determina que tarde o temprano los precios van a acomodar las cuentas de las empresas, o en algún momento algún director impulsará la gestión de la misma. En otros términos, las empresas responden en forma menos intensa a los incentivos de precio y, por tanto, éste no sirve como el único instrumento regulatorio.

Un último elemento que señalan Sappington y Stiglitz (1987) refiere a que la propiedad pública de las empresas reduce los costos de transacción de renegociar los objetivos, frente a hacerlo con empresas privadas. Por ello, el gobierno no puede comprometerse a no renegociar sus objetivos cuando la empresa es pública, a menos que las privatice.

La discusión anterior presenta una división entre las posibles fuentes de eficiencia relativa de las empresas públicas. Por un lado, la propiedad de las mismas puede no generar los incentivos suficientes para una adecuada gestión, debido a los diversos objetivos y múltiples principales. Por otra parte, el entorno en el que operan las empresas públicas, donde muchas veces la competencia es limitada o existen las restricciones presupuestales blandas no les permite ser eficientes. Bertel y Harrison (2005) analizan estas fuentes de posibles ineficiencias y encuentran que ambas

26 Este resultado ha sido recogido en el informe del año 1995 del Banco Mundial (World Bank, 1995).

27 La referencia clásica es Dewatripont y Maskin (1995). Véase también Bergara, Ponce y Zipitriá (2011) para un análisis de cómo el gobierno puede imponer una restricción presupuestal blanda a las empresas.

28 AFE recibe subsidios desde hace años y no ha cerrado aún.

tienen un rol en la explicación de la eficiencia relativa de las empresas. Encuentran que las empresas públicas son menos eficientes que sus contrapartes privadas, dado un mismo entorno competitivo y financiamiento del gobierno. Sin embargo, el entorno en el que operan es relevante dado que sólo las empresas que reciben financiamiento del gobierno o están asiladas de la competencia tienen un peor desempeño que las empresas privadas.

En este sentido, sostienen que la privatización de las empresas y la reforma del entorno en el que operan son políticas sustitutas. Es decir, un incremento de la competencia o la reducción de subsidios permitiría alcanzar resultados similares

a la privatización en términos de mejora de eficiencia. Este elemento, que muchas veces se soslaya, pone el énfasis en la necesidad de que las empresas públicas se muevan en un entorno competitivo y sin subsidios, siempre que ello sea posible.

En la sección siguiente se desarrollará esta idea en el marco de los instrumentos regulatorios para empresas públicas. Previamente, el siguiente cuadro resume las características de empresas públicas y privadas.

Cuadro 4.- Diferencias entre empresas públicas y privadas.

Dimensión / Empresa	Privada	Pública
Principal		
Objetivos	Maximización de beneficios	Múltiples y a veces difusos
Potencia de incentivos	Fuerte	Baja
Restricción presupuestal	Dura	Blanda
Ajuste ante imprevistos	Renegociación costosa	Flexible

Fuente: elaborado por los autores.

I.4. La Regulación de Empresas Públicas

I.4.1. Regulación de actividades en régimen de monopolio

Para aquellos que ven a la producción de bienes y servicios por parte del Estado como una forma alternativa de resguardar el poder de mercado de las empresas, la propiedad pública de las empresas es una alternativa a la regulación (Shleifer, 2005; Viscusi et al., 2005). En consecuencia, en esta situación la regulación de las empresas públicas no tendría sentido ya que el principal problema que se considera en el monopolio privado -el poder de mercado- queda resuelto a través de la propiedad estatal.

Sin embargo cuando operan empresas de propiedad estatal, como se analizó anteriormente, surgen problemas distintos al poder de mercado. En este caso, el principal problema a considerar, como lo muestra la evidencia empírica de los países del bloque socialista, es que las empresas públicas operan, muchas veces, en forma ineficiente y sus directores no son penalizados por ello.

Si bien la eficiencia es un problema al que también se enfrentan las empresas monopólicas privadas, en la medida en que no hay presión competitiva en esos mercados, esto resulta de segundo orden en relación al problema principal del monopolio, el poder de mercado. En el caso de la empresa pública el orden de los problemas se invierte: la eficiencia pasa a ser el problema fundamental mientras que el poder de mercado pasa a un segundo plano (Roland, 2000, World Bank 1995).

Por tanto, la regulación y la propiedad pública de las empresas no son conceptos sustitutos, sino que resultan complementarios. La regulación, cuando refiere a empresas públicas, persigue objetivos distintos a la regulación de empresas privadas. La regulación de empresas públicas debería tener como principal objetivo alcanzar la eficiencia económica, en particular la eficiencia productiva. La regulación debe inducir a las empresas públicas a ser costo eficiente, sustituyendo al mercado para generar esos incentivos. Ello sin descuidar la sustentabilidad de largo plazo que permita mantener los servicios en el futuro.

La naturaleza económica y política de las empresas públicas hace que su regulación sea más compleja que la de las empresas privadas. Para estas empresas la maximización de beneficio es uno de los múltiples objetivos que guían su accionar. Asimismo, dentro de cierto margen, operan bajo un régimen implícito de restricciones presupuestales blandas. Ambas características atentan contra la minimización de los costos.

Laffont y Tirole (1993) diferencian dos tipos de controles que puede establecer el gobierno. El control externo, que consideran las variables que vinculan a la empresa con los agentes externos a ella: consumidores (regulación de precios, calidad); competidores (regulación de entrada, tarifa de acceso); contribuyentes (auditoría de costo). El control interno que implica el control de los insumos y del proceso de minimización de costos, a través de esquemas de incentivos, o la intervención sobre decisiones que involucran el empleo, la localización, el tipo de inversión o el endeudamiento.

En la regulación de estas empresas, el instrumento clave utilizado para incidir en el comportamiento de las empresas privadas, la fijación de la tarifa,

pierde fuerza ya que por sí sola no puede resolver los problemas de eficiencia de las empresas públicas. Como estas empresas están sometidas a un régimen implícito de restricciones blandas, en términos de que no es creíble la amenaza de quebrar, entonces la fijación de tarifas como instrumento regulatorio no es suficiente para transmitir los incentivos necesarios para la adopción de la tecnología eficiente. Si el regulador conoce el costo de la tecnología eficiente, y la eficiencia fuera el único objetivo, podría fijar el precio de forma de que sea igual a este costo. Sin embargo, si este precio implica pérdidas para la empresa, y ésta sabe que no quebrará, entonces este instrumento no genera los incentivos para la adopción de una mejor tecnología. En la terminología de Laffont y Tirole (1993) se requiere influir sobre las variables de control externo, pero también sobre las de control interno para alcanzar la eficiencia. Por tanto, la regulación debe combinar la regulación de precio con la regulación del gobierno corporativo, incentivando las buenas prácticas empresariales (Berg, 2013).

La regulación de precio debe complementarse con otras medidas de gestión (gobierno corporativo) que atiendan a la naturaleza híbrida de las empresas. Andrés et al. (2011) presentan una revisión del estado del gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina, y encuentran una gran dispersión en la incorporación mejores prácticas, con una mayor incorporación de las mismas en las empresas de energía eléctrica en relación a las de agua.

Las buenas prácticas de gobierno corporativo (OECD, 2011) incluyen una serie de criterios generales para el manejo de las empresas públicas. Transparencia y divulgación; explicitación clara de los objetivos; separación de los roles productivos y reguladores; responsabilidad, competencia y objetividad de los directores de las

empresas, son conceptos que apuntan a una adecuada y eficiente gestión de las empresas, independientemente de sus objetivos.

En este marco, el regulador, como parte del Estado pero también como órgano técnico independiente, tiene que participar en la determinación técnica de las tarifas de las empresas públicas, aun cuando este instrumento tenga un menor efecto como incentivo para inducir el comportamiento de estas empresas que en el caso de las empresas privadas, ya que se requiere un control técnico que sirva como contralor y balance de la ineficiencia relativa de las primeras. En las secciones III.1 y III.2 se analiza el marco institucional en el que operan empresas públicas y reguladores y allí se determinará el rol específico de los últimos en el proceso regulatorio.

El problema real que enfrenta la regulación de empresas públicas, es definir el papel legítimo de los diferentes órganos estatales y las dimensiones del control social que se requiere en el funcionamiento de estas empresas. En la literatura de la administración pública, el problema es el balance entre la autonomía suficiente para desarrollar las actividades del negocio sin las dificultades que implican las rigideces inherentes a las estructuras burocráticas del gobierno, y la rendición de cuentas al gobierno y al Parlamento organismos que dictan los objetivos de estas empresas.

Ramamurti (1991), establece que la autonomía gerencial es el método que asegura que estas empresas realicen en forma eficiente sus actividades siempre y cuando se combinen con una rendición de cuentas transparente y a tiempo. El autor señala que el control de la actividad de las empresas tiene dos enfoques posibles. En primer lugar, el control puede ser cualitativo y enfocarse sobre los resultados de la empresa. En este caso,

la atención se centra en establecer los objetivos y otorgar autonomía a la empresa para elegir la tecnología para alcanzarlos. En segundo término, el enfoque puede estar en el control cuantitativo de los procesos de producción o, de otra forma, estudiando la forma en la que los insumos se convierten en productos. Ello se traduce en controles constantes de forma de verificar el proceso de producción.

En el primer caso, existe una importante autonomía de gestión u operativa, mientras que en el segundo existe una gran autonomía para fijar los objetivos estratégicos de la empresa. En términos generales los gerentes deberían tener baja autonomía en la definición de la estrategia y alta autonomía en materia operacional, mientras que los gobiernos deberían ser activos en la fijación de objetivos, estrategias y políticas, otorgando a los gerentes amplia libertad en la implementación de los programas aprobados. Sin embargo, en el marco del gobierno corporativo, los gerentes de las empresas públicas, tratan de influenciar el proceso de especificación de metas y resistir la imposición de ciertos objetivos, al tiempo que reclaman el derecho de participar en su formulación. Asimismo, según Jones (1991) muchos gobiernos no están organizados para realizar un control por resultado eficiente y en consecuencia tratan de controlar una variedad de procesos internos, resultando en excesivo control de baja calidad.

Por su parte, Aharoni (1982) sostiene que en muchos países las estructuras de control no están bien definidas y el ejecutivo (consejo, directorio) no puede disciplinar o reemplazar al gerente, al menos sin una larga negociación con el ministro y otros agentes gubernamentales. Asimismo, considera que la experiencia muestra que en las firmas más grandes, más independientes del gobierno (genera sus propios recursos) y que

utilizan información más técnica para su operación, mayor es el poder que se concentra en la gerencia y, por lo tanto, los gerentes tienen más grados de libertad para fijar las metas a alcanzar por la empresa. En estos casos, el regulador es el único que puede ejercer el balance en el control de las decisiones técnicas de las empresas públicas.

En otros términos, el regulador es el órgano técnico que puede asesorar a la toma de decisiones cuando existe asimetría de información entre los gerentes de las empresas y el sector político que define los lineamientos. En este marco, en Uruguay es claro que hay que repensar el rol que cumplen los órganos reguladores sectoriales. Hay que incorporar nuevas funciones a su menú de instrumentos y balancear sus roles de regulador y asesor en la fijación de las distintas variables tanto internas como externas a la empresa.

Ramamurti (1991), por su parte, señala una serie de barreras que enfrentan los gobiernos a la hora de incrementar la calidad de los controles sobre las empresas públicas. Estas incluyen barreras técnicas (definir el criterio más adecuado para medir la actuación de las empresas; discernir los resultados asociados a las decisiones gerenciales; balancear las metas de corto y largo plazo a través de planificación estratégica) y barreras organizacionales (asimetría en la experiencia e información; conflicto entre los múltiples objetivos; dificultades de coordinación en el ámbito de una organización imprecisa como el Estado).

Sólo organismos reguladores independientes y eficientes pueden levantar las barreras mencionadas y colaborar en la valoración de los objetivos no económicos, bajo el entendido que cualquier objetivo de estas empresas se desarrolla a través de instrumentos económicos y, por tanto, son siempre

cuantificables ex post.

Berg (2013), por su parte, señala que la tendencia reciente en materia regulatoria lleva a establecer agencias reguladoras relativamente independientes con el objetivo de reducir el poder de los ministerios gubernamentales responsables de la política sectorial sobre el funcionamiento de las empresas públicas. Por otra parte, la creación de las agencias reguladoras, en última instancia, implica poner un principal más a la empresa pública, que ya tiene diversos principales que fijan sus objetivos. Estas agencias deben jugar un papel en supervisar al sector en que operan las empresas públicas, promover la transparencia, y establecer incentivos para mejorar los resultados, y no debería fijar objetivos nuevos para la misma.

A su vez, la existencia de múltiples objetivos en las empresas públicas, introduce un problema adicional para la regulación. Esta realidad determina que es poco factible contratar objetivos con las empresas, dado que el sistema político tiene incentivos a revisar y renegociar estos objetivos. Por un lado, algunos objetivos pueden entrar en conflicto entre sí. Pero por otro lado, si los objetivos de los múltiples principales cambian en forma muy volátil, no es posible determinar si es la dirección de la empresa o los cambios los que provocan el resultado observado. Esta diversidad y cambio reducen los incentivos que los propios contratos de desempeño pretenden incentivar. Por tanto, no se puede evaluar contractualmente el desempeño de los directores o gerentes (Martimort, 1996; Dixit, 1997).

La regulación de las empresas públicas debe, por tanto, incluir diversas dimensiones. En primer lugar, el regulador debe fijar el precio del servicio, no dejarlo librado a la empresa dado que ello agudiza los problemas de ineficiencia productiva. En este marco, un criterio creíble sería un mecanismo de determinación de precios techo

o incrementos máximos para la empresa determinados para un horizonte de mediano plazo. Ello da previsibilidad a la empresa para planificar su proceso productivo, por un lado, y, por otro, otorga credibilidad al regulador al no someter la política regulatoria a renegociación constante.

En segundo lugar, las empresas públicas deben adoptar una serie de principios que atiendan a las mejores prácticas de gobierno corporativo (transparencia, auditoría, etc.). Estas deben incluir también la separación contable de las actividades y transparentar los subsidios cruzados entre ellas, así como el análisis costo beneficio de los objetivos perseguidos independientemente de su naturaleza.

En tercer lugar, se debe transitar a un esquema donde los principales establecen los objetivos o resultados esperados por la empresa de la forma más objetiva y cuantificable posible. La empresa es la que debe llevar esos objetivos a la práctica decidiendo el proceso productivo más eficiente en el marco de la autonomía técnica que posee.

En cuarto lugar, existe un rol para que los reguladores asesoren a los organismos involucrados en el control de gestión de la empresa, en particular a aquel que tiene injerencia sobre el presupuesto y las inversiones. Como se verá en la sección III.1 las empresas públicas están sometidas a fuertes controles presupuestales y de inversión. Es sobre estos controles que el órgano regulador puede aportar la visión técnica del mercado.

En última instancia, el regulador es el órgano con las capacidades técnicas para evaluar la coherencia del conjunto de objetivos, procesos y tarifas propuestos, así como el presupuesto definido para alcanzarlos. Como se verá en la sección de análisis institucional, algunos de estos cometidos están dispersos entre distintos organismos, mientras que otros no son controlados.

I.4.2. Regulación de actividades en competencia

El problema regulatorio es diferente cuando las empresas públicas compiten con otras empresas privadas en el sector. Aquí el principio general debería ser el de no discriminación y de iguales reglas de juego para todos los actores. La regla es la competencia para todos los agentes. En estos mercados la competencia puede adoptar las dos dimensiones: competencia en el mercado, o competencia por el mercado. Aislar a las empresas públicas de la competencia, al igual que a las empresas privadas, sólo lleva a un relajamiento de la eficiencia y el agravamiento de la ineficiencia productiva.

Hay un elemento común que caracteriza a estos mercados: las empresas públicas tienen algún monopolio en algún eslabón de la cadena de valor del sector. Por ejemplo, la generación de

energía eléctrica es un mercado en competencia, pero la transmisión opera en un segmento monopolístico; la telefonía fija opera en un mercado monopolístico, mientras la telefonía móvil es un mercado competitivo; el refinamiento e importación de combustibles se realiza en régimen de monopolio, mientras que la distribución opera en competencia.

El regulador debe necesariamente intervenir en la interfase entre los segmentos monopolísticos y competitivos de forma de evitar que las empresas públicas puedan tomar acciones que las beneficien a sí mismas, o incidan limitando la competencia en los segmentos competitivos. No se requiere que la empresa pública tenga intereses directos sobre ese segmento para que se produzcan distorsiones. A vía de ejemplo, ANCAP tiene contratos con las estaciones que dispensan gasolina y que tienen impactos sobre la competencia en ese mercado. En resumen, el objetivo de la regulación en los mercados donde la competencia es posible y operan empresas públicas debe ser fomentar la competencia y fijar reglas iguales para todos los actores. Para ello, debe instrumentarse la separación contable de las actividades de estas empresas y hacer explícitos los subsidios cruzados entre sus actividades, si alguna de ellas fuera monopolística.

2 Antecedentes sobre Empresas Públicas y marco regulatorio



II.1. Empresas Públicas en América Latina

Desde fines del siglo XIX se pueden encontrar en muchos países latinoamericanos, empresas de propiedad estatal actuando en sectores claves de la economía. A fines de ese siglo y comienzos del siglo XX, cuando estos países se encontraban en una fase primaria de su desarrollo económico, los problemas técnicos que enfrentaba el Estado para poder regular estas actividades y las fallas en los mercados de capitales determinaba que las empresas estatales se localizaban en los sectores de infraestructura de transporte y comunicación, necesarios para el desarrollo de la actividad exportadora. En general, la presencia del Estado en estas actividades respondía a la necesidad llevar adelante actividades políticamente sensibles (agua potable, transporte, etc) al hacerse cargo de servicios que dejaban de atender las empresas extranjeras.

A partir de los años treinta y como consecuencia de la crisis mundial que generó dificultades para adquirir productos manufacturados, se plantea en la región un proceso de desarrollo de una industria liviana orientada al mercado interno. Este proceso es promovido por nuevos actores políticos, económicos y sociales que demandan un papel más activo del Estado en las áreas que se consideran estratégicas para el crecimiento económico. En las décadas del 30 y del 40 puede observarse una creciente participación del Estado en los sectores de energía e infraestructura. En este período se producen una serie de nacionalizaciones de empresas extranjeras que operaban en estos servicios públicos y en los sectores extractivos donde se concentraban las riquezas básicas de muchas de estas

economías, tanto por motivos políticos, por el cese de concesiones otorgadas a las empresas extranjeras, como por la necesidad de rescatar aquellas empresas que presentaban muy baja rentabilidad.

A mediados del siglo XX, como consecuencia del agotamiento del modelo exportador primario y de las propuestas de desarrollo surgidas desde la CEPAL, la mayoría de los países de la región inician un proceso de sustitución de importaciones que implica desarrollar una industria pesada, para lo cual se requiere el más amplio apoyo de los estados nacionales. Este apoyo no sólo incluye el diseño de diversas políticas económicas de inversión pública, cambiaria, arancelaria, fiscal, etc. sino que también implica que el Estado actúe como empresario con el objetivo de suministrar bienes y servicios necesarios para el proceso de industrialización. En el período 1950-1970, las empresas de propiedad estatal se multiplican y los sectores se expanden: producen insumos, infraestructura industrial, servicios públicos que utiliza el sector industrial privado -generalmente a tarifas y precios subsidiados-, así como bienes de consumo final. En este proceso, como el desarrollo de los grandes proyectos industriales (producción de bienes de capital, de productos químicos, de bienes y equipo eléctrico) implicaban recursos y costos que el capital privado nacional no estaba en condiciones de absorber, la opción del Estado empresario fue en muchos casos preferida a la inversión extranjera, por lo que la participación del sector público en la actividad económica creció sustancialmente.

Según Morales (1990), si bien el origen de las empresas públicas en América Latina es hetero-



géneo los principales motivos para su creación fueron:

- suministrar servicios públicos tradicionales (electricidad, agua, transporte);
- sustituir viejos monopolios coloniales en manos de empresas extranjeras, a través de la nacionalización de estas empresas;
- cubrir la falta de inversión privada, sobre todo en sectores de baja rentabilidad o de alto riesgo;
- apoyar la ejecución de políticas o planes económicos mediante la realización de actividades estratégicas o inexistentes pero necesarias para el desarrollo económico del país;
- comprar empresas privadas en quiebra con el objetivo de mantener el empleo y la producción;
- evitar la penetración extranjera en actividades tecnológicas de punta;
- cubrir necesidades sociales.

En los setenta, como consecuencia de la crisis internacional y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones como motor del crecimiento, en muchos países de la región las empresas públicas fueron el principal agente inversor mediante la obtención de créditos internacionales. Esto implicó una expansión de la participación de las empresas de propiedad estatal en la generación del producto y un incremento del endeudamiento externo. La excepción fue Chile donde entre 1974 y 1978 se produjeron las primeras privatizaciones de EP (se vendieron 550 empresas) aunque se excluyeron aquellas vinculadas a los servicios públicos (Estache y Trujillo, 2004).

La crisis de la deuda, determinó que en muchos

países latinoamericanos se replantea el papel del Estado como empresario al influjo, además, de las recomendaciones que los organismos internacionales de crédito realizaron con el objetivo de que estos países pudieran superar los acuciantes problemas económicos que enfrentaban (inflación, alto endeudamiento externo, crisis de balanza de pagos, falta de inversión, etc.).

En los ochenta las evaluaciones que se realizan sobre el desempeño del estado empresario apuntan a una serie de problemas. Entre ellos cabe mencionar la falta de claridad y jerarquización de los objetivos de las empresas; deficiencia en la gestión empresarial y falta de un cuerpo profesional de administradores; menosprecio de la eficiencia y la racionalidad económica; y la excesiva politización en el manejo de estas empresas (Morales, 1990 a partir de las conclusiones del seminario regional sobre reestructura económica en América Latina organizado por CLAD-ILPES-INAP en 1988).

Esta situación la ilustra citando la definición de una empresa hipotética realizada por Kelly (1985): "Se crea una empresa pública grande, dotada de recursos que superan con creces los de la gran mayoría de las principales empresas del país. Su presidente necesariamente debe ser amigo del partido de gobierno y es de libre remoción. Podrá nombrar gerentes que a él mejor le parezca, pero los salarios que les ofrece alcanzan menos de la mitad de lo que ganan sus colegas en la empresa privada. La gerencia no puede fijar los precios de venta unilateralmente; no puede despedir a los trabajadores fácilmente; no puede cambiar ciertos proveedores; tiene que dar créditos que nunca se cobran a ciertos clientes "

Es así que a fines de los ochenta y fundamentalmente en los noventa se produce, en la mayoría de los países de la región, un proceso de privatización de empresas públicas, con diferente grado de profundización según los países. En 1996, Argentina, Bolivia y Perú habían privatizado más de la mitad de los activos de las empresas propiedad del Estado, México cerca de un cuarto, Brasil un 12%, y Chile y Venezuela un 7% (Ramamurti, 1999). Estache y Trujillo (2004) señalan que este proceso implicó que 1.500 empresas públicas fueran privatizadas o cerradas, generando un flujo de caja importante para los gobiernos. Las privatizaciones no tuvieron las mismas características e impacto en los diferentes países y sectores, si bien no lograron la profundidad y celeridad que algunos organismos internacionales como el Banco Mundial proponían en sus recomendaciones de política a la salida de la crisis de la deuda. El propio Banco Mundial señala que si bien las privatizaciones son buenas del punto de vista económico en raras ocasiones también son buenas desde una óptica política (World Bank, 1995).

II.2. Empresas Públicas en Uruguay

Los estudios sobre empresas públicas en Uruguay desde la óptica económica, no son abundantes. En general, se centran en el análisis de temas específicos como demanda, precios, tarifas, eficiencia y productividad. Asimismo, la temática de las empresas públicas también se aborda en el marco de estudios sobre cambios institucionales, proceso de diseño e implementación de políticas y reforma del Estado.

Por otra parte, en el marco de la discusión sobre la privatización de las empresas del Estado desarrollada a comienzos de los 90, se encuentran algunos estudios con un perfil de historia económica y social que buscaron analizar

la génesis de estas empresas y el papel de las mismas en la historia económica y social del Uruguay moderno.

a. Génesis de las empresas públicas en Uruguay
Tanto Nahum (1993) como Solari y Franco (1983) datan en las últimas dos décadas del siglo XIX la génesis de las empresas públicas en el país. En este período opera un incremento de la acción del Estado en la economía como parte de un proceso de modernización y consolidación de lo que Nahum (1993) denomina “la élite profesional del gobierno”. En este período se aprueban leyes sobre los ferrocarriles (1884 y 1887), el Estado construye el puerto de Montevideo (1901) y administra en forma provisoria los servicios de energía eléctrica (1887-1906).

A partir de comienzos del siglo XX, en el período denominado “primer batllismo” se incrementa sustancialmente la acción del Estado en la esfera económica-productiva del país, según Nahum (1993) bajo el influjo de la élite de políticos profesionales que “veían en el poder público su instrumento y su medio de vida”, y por la falta de un empresariado nacional con iniciativa y capital para desarrollar alguno de los emprendimientos necesarios para la modernización del país. En este período se estatizan los bancos (Banco de la República Oriental del Uruguay-BROU y Banco Hipotecario del Uruguay-BHU), se nacionalizan los seguros, se establece el monopolio de la producción de energía eléctrica y de los servicios portuarios y se aprueban una serie de leyes sociales que caracterizan el desarrollo del Uruguay moderno.

Nahum (1993) señala diversas razones que fueron fundamentales para que en el primer batllismo se concentrara la creación de empresas públicas o la estatización de empresas que hasta esa fecha eran propiedad tanto de capitales extranjeros como de capitales nacionales. A partir del análisis

de los mensajes del Poder Ejecutivo que acompañaban los proyectos de ley referidos a la creación de estas empresas, este autor sostiene que las razones generales para la creación de empresas públicas pueden encontrarse en la concepción batllista que implicaba que el Estado era el “organismo representativo de la sociedad” y se ubicaba por encima de la disputa entre los diferentes grupos sociales; debía intervenir donde el capital privado (por temor o falta de incentivos económicos) no lo hiciera porque lo guiaba el interés social y no el lucro; y operaba la necesidad de suplantar a las empresas extranjeras para impedir el “drenaje del oro” hacia el exterior.

Asimismo, deduce la opinión del batllismo de principios del siglo XX sobre el capital privado en la provisión de servicios públicos: prevalencia del interés particular sobre el interés social; provisión limitada de servicios en función de las ganancias; establecimiento de monopolios para eliminar la competencia, dominar el mercado e imponer tarifas; debilitamiento económico del país por envío de ganancias al exterior, cuando el operador del servicio fuese una empresa extranjera.

En este marco, los objetivos que según Nahum (1993) persiguieron los gobiernos de la primera mitad del siglo XX para la creación de empresas estatales en los diversos servicios públicos, pueden sintetizarse en los siguientes:

A. Económicos

- Bajar el precio de los servicios.
- Mejorar la calidad los servicios.
- Contribuir a las necesidades fiscales y sociales del Estado (bajar impuestos y sustituir impuestos indirectos a los efectos que la carga fiscal no lleve a una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza).
- Impedir el drenaje de oro al exterior, a través de las ganancias que remitían las empresas extranjeras.

- Consolidar la “soberanía nacional” y el “desarrollo”.

B. Sociales

- Solidaridad como fin de las acciones del Estado.
- Extensión de los servicios.
- Proporcionar servicios de interés general.

C. Políticas

- El Estado representante de los intereses superiores de la sociedad, por encima de las clases sociales, y como impulsor del progreso mediante el crecimiento sostenido de la economía, lo que le otorgaba derecho para “invadir” el campo de la actividad económica privada dado que el “interés general” es superior al particular de las empresas.
- Defensa de la soberanía económica, fundamentalmente a través del rechazo al poderío que ejercían las empresas, fundamentalmente las extranjeras.
- Defensa del Estado como buen administrador aduciendo que se podían formar organismos públicos independientes completamente de la política y sin los defectos de la burocracia.

b. Proceso de creación de las actuales empresas públicas ²⁹

1. Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

Se crea en 1896 como un banco mixto, debido al reclamo general de acceso al crédito el que resultaba extremadamente restringido ya que en ese período se observaba un monopolio monetario y crediticio del “círculo orista” integrado por los más fuertes comerciantes, importadores y la banca privada. La voluntad del Estado de quebrar este círculo unido a la búsqueda de superación de la crisis económica de 1890 llevó al gobierno del momento a aprobar

²⁹ Basado en Nahu, 1993 y Bertino et al. 2012.

la carta orgánica fundacional del BROU con un capital integrado en un 50% por el Estado y el resto a disposición de los particulares. Al no lograrse vender este 50% el BROU se mantuvo siempre de propiedad estatal.

2. Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)

Hasta 1887 las cédulas hipotecarias sobre bienes inmuebles y territoriales eran de emisión libre. En ese año se otorga el monopolio de esta emisión al Banco Nacional garantizando el Estado los títulos emitidos. En 1890 se produce la quiebra del Banco Nacional y el Banco Hipotecario (una sección del Banco Nacional) pasa a manos de los accionistas. En 1912, el Estado, ante irregularidades denunciadas en el manejo de las cédulas y títulos hipotecarios, procede a la estatización del mismo mediante una ley aprobada por amplias mayorías y en tiempo récord. Esta ley autorizaba al Poder Ejecutivo a comprar acciones en forma amigable o a expropiar por vía judicial. El objetivo de esta estatización era fundamentalmente la regulación del crédito sobre inmuebles, lo que tenía un fuerte impacto en la industria de la construcción y en los negocios rurales.

3. Banco de Seguros del Estado (BSE)

Hasta 1911, el negocio de los seguros estaba en manos de empresas principalmente inglesas que invertían poco y sólo cubrían aquellos seguros redituables. En ese año el Ejecutivo envía al Parlamento la ley por la cual el Estado tendrá el monopolio de los seguros contra incendio, marítimos, agrícolas, ganaderos, de vida, y contra todo riesgo. El argumento fundamental para este monopolio estatal según los gobernantes del momento era que solo el Estado no buscaba el lucro y que debía cumplir una finalidad social, podía hacerse cargo de los seguros en forma beneficiosa para la sociedad, tanto por el costo del seguro como por la cobertura de los

mismos, evitando además la remesa de ganancias de las empresas inglesas.

4. Administración Nacional de Correos (ANC)

En 1829 abre sus puertas el Correo en Montevideo, bajo un Administrador General de Correos y se dicta el Reglamento Provisional para la Administración General de Correos. Diversos acontecimientos políticos y económicos determinaron que entre 1839 y 1852 el correo operara fuera de la órbita del Estado el que vuelve a hacerse cargo del servicio en ese año. Un Decreto de 1877 denomina al Correo como Dirección y Administración General de Correos. En 1915 se crea la Administración General de Correos, Telégrafos y Teléfonos, a la cual se le da estatus de persona jurídica, a la vez que se establece el monopolio estatal de esas tres actividades. En 1931 se traspasa la telefonía a UTE y a partir de 1996 el Correo se convierte en empresa del Estado, con la creación de la Administración Nacional de Correos, cuando se modifica su antigua situación jurídica y pasa a ser un servicio descentralizado de naturaleza comercial.

5. Usinas Eléctricas del Estado (UTE)

Entre 1887 y 1897 la Usina Eléctrica de Montevideo fue administrada por particulares, pasando a la administración provisoria del Estado hasta 1906, cuando éste se hizo cargo en forma directa de la administración del servicio reorganizándolo completamente. En 1912 se aprueba una ley que transforma a esta empresa en Usinas Eléctricas del Estado y funda un nuevo monopolio con la generación y distribución de la energía, manteniendo fuera del monopolio las concesiones otorgadas a las empresas de tranvías. El mensaje presidencial señalaba que la operación de los servicios eléctricos por parte del Estado era una tendencia general en el mundo.

UTE participará en el proceso de estatización de las comunicaciones, cuando en 1931 se la autoriza a hacerse cargo de la construcción y explotación de la nueva red telefónica nacional, pasándose a denominar Administración General de las Usinas Eléctricas y los Teléfonos del Estado y en 1933 cuando se pone en funcionamiento la red automática de teléfonos de Montevideo se procede al cese de las concesiones a empresas privadas que tuvieron que dismantelar sus redes aéreas. Finalmente en 1974, UTE transfiere sus actividades en el campo de las comunicaciones a ANTEL la nueva empresa pública que se crea en ese año.

6. Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)
Con anterioridad a 1915, fecha de creación de AFE, el Ferrocarril Central del Uruguay propiedad de compañías inglesas monopolizaba el tráfico ferroviario en el país, prestando un servicio de mala calidad, con altos costos de fletes y con importantes pérdidas para el erario público ya que el Estado garantizaba un interés mínimo de 3,5% sobre 1.700 kilómetros de vías. Por esa época, las quejas de hacendados y agricultores eran numerosas: demoras en el servicio con el consiguiente deterioro de la mercadería y el retraso en la entrega en puerto o en la Tablada, y el elevado costo del mismo. La permanente carencia del servicio llevó al Estado a tomar cartas en el asunto, en primer término, a través de la construcción de carreteras paralelas a las vías férreas de forma de tratar de quebrar el monopolio de la firma inglesa y obligarla a bajar los precios de los fletes. En segundo lugar con la creación de ferrocarriles estatales, a través de dos leyes, la primera de 1912 que creaba un fondo permanente para la construcción de ferrocarriles nacionales y la segunda de 1914 que autorizaba al Poder Ejecutivo a adquirir las acciones del Ferrocarril y Tranvía del Norte que estaba en manos de particulares y que entraba a la Tablada, con lo que se rompía el monopolio de acceso al puerto de Montevideo que tenía el Ferrocarril Central.

Finalmente, en 1948 con ingresos que el Estado tenía congeladas en Inglaterra provenientes de los suministros efectuados durante la Segunda Guerra Mundial, se compran los ferrocarriles a las empresas británicas y en 1952 se funda AFE.

7. Administración Nacional de Puertos (ANP)

En 1909 cuando se inaugura el puerto de Montevideo se crea la comisión administradora que ejerce el monopolio del servicio hasta 1916 cuando se crea la Administración Nacional del Puerto de Montevideo. Posteriormente, en 1933, extiende su jurisdicción sobre todos los puertos del país, transformándose en la ANP.

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

En 1912 se había propuesto el monopolio estatal de los alcoholes, lo que se concreta recién en 1931 con la creación de ANCAP, cuyo cometido era el de explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional y de importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados, así como de fabricar cemento portland.

9. Obras Sanitarias del Estado (OSE)

El Estado adquiere en 1950 la compañía británica de aguas corrientes. A partir de esta compra, en 1952 se crea OSE mediante la fusión de la ex-compañía privada de Aguas Corrientes de Montevideo y de la ex-Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas, que operaba desde 1907. Los objetivos de esta nueva empresa pública plasmados en el artículo 3 de su Ley Orgánica establecían que "La prestación del servicio y los cometidos del organismo deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico".

10. Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

En 1974 se crea ANTEL bajo la forma jurídica de servicio público descentralizado, con la competencia específica de prestar servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales; controlar a las empresas autorizadas para explotar servicios de telecomunicaciones; administrar, defender y controlar el Espectro Radioeléctrico Nacional; ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas. Asimismo se establece que este nuevo ente tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación le asignaba la ley. Para cumplir con su cometido se le traspasa el personal y los bienes que UTE tenía afectados a la prestación del servicio de telefonía.

De la revisión de los motivos que llevaron a la creación de las empresas públicas en Uruguay, se puede observar la conjunción de fenómenos que fueron señalados en el capítulo previo. En primer lugar, se observa problemas de fallas de mercado que impidieron el desarrollo de los servicios, como ser mercados de capitales poco desarrollados para movilizar los recursos, o empresarios aversos al riesgo para llevarlos a cabo.

En segundo lugar, se observa una importante debilidad institucional del Estado para poder controlar la forma en la que las empresas privadas desarrollaban sus funciones. Ello forma parte de la falta de compromisos privados que señala Perotti (2004), y que refería a las limitaciones que enfrentan los Estados para poder controlar y regular en forma efectiva decisiones de los agentes privados. Estas dificultades, ya sean técnicas o institucionales, llevan a que el Estado deba asumir el rol productivo para sobrellevarlas.

Este segundo problema llevó no sólo a la creación de empresas públicas, sino también a

otorgarles el monopolio para el desarrollo de las actividades y, en algunos casos, como en la telefonía, el rol regulador del propio sector. Como se verá en la sección correspondiente al diseño institucional, el marco en el cual las empresas públicas uruguayas operaron hasta hace un par de décadas era reflejo de las debilidades que enfrentaba el Estado para poder regular en forma efectiva a estos sectores. Muchos de los diversos controles que deben enfrentar las empresas públicas, están diseñados en la Constitución de la República sin considerar las capacidades de los diversos organismos técnicos para realizar un control adecuado de las mismas.

c. Las propuestas de reforma de las empresas públicas en los noventa

Según Nahum (1993) las empresas públicas fueron creadas, en su mayoría, para atender finalidades sociales, sobre todo a través de la consecución de objetivos económicos específicos. Al inicio de su actividad ampliaron y abarataron los servicios de interés general; contribuyeron a Rentas Generales permitiendo suplir algunos impuestos; redujeron el déficit con el exterior al disminuir las transferencias por ganancias o beneficios; contribuyeron a afirmar el papel providente y/o asistencial del Estado; dieron espacio y poder al Estado para incidir con fuerza en la vida económica nacional; y durante algunas décadas estuvieron bien administradas, cumplieron el servicio y produjeron utilidades.

Sin embargo, a partir de 1930 se produce un proceso de reducción de la eficiencia y de la buena administración de alguna de estas empresas, fundamentalmente por el incremento del número de funcionarios contratados, esta situación se agrava a partir de la década del 50 debido al estancamiento económico que sufre el

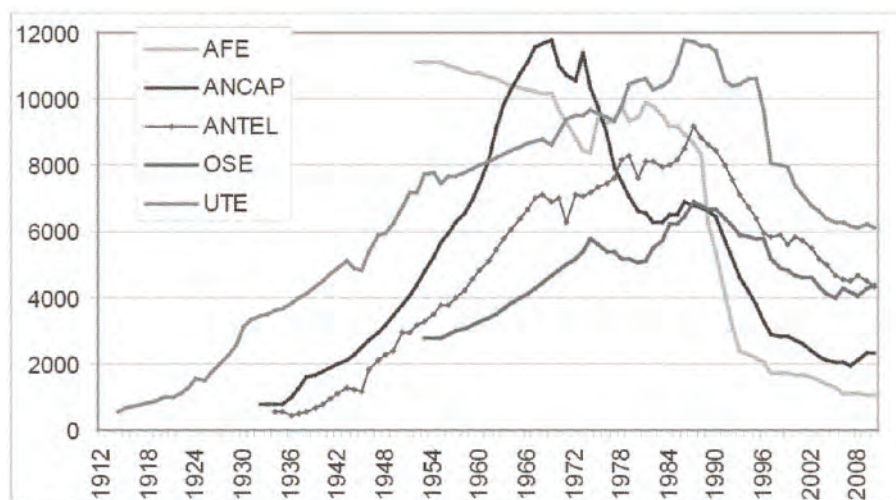
país y que llevó a que el Estado absorbiera mano de obra que no necesitaba a los efectos de evitar las altas tasas de desempleo. Esto unido al “clientelismo político” puso a la gestión de las empresas del Estado al “servicio casi exclusivo de intereses político-partidistas-electorales” lo que provocó, entre otros males, un deterioro de estas empresas llegando a cuestionarse su viabilidad económica.

Por su parte, Solari y Franco (1983) señalan que a partir de la segunda posguerra se observa un proceso en el cual se hizo uso del aparato estatal para lograr mecanismos de redistribución del ingreso al tiempo que se lograba asegurar la subsistencia del sistema socio-político dominante.

Este cambio es consistente con el gradual proceso de mutación de los objetivos de las empresas. Las empresas públicas son empresas controladas por el sistema político. En este sentido, siguen los avatares de la economía política. A principios del siglo XX la economía uruguaya era sólida respecto a la economía internacional, lo que se mantuvo hasta el final de la década del 30. Ello

permitió que el Estado asumiera un mayor rol en la economía. A partir de la década del 30 se produce un proceso que desemboca en el estancamiento de la economía a partir de la década del 50. En este marco, las empresas públicas pasan a ser un instrumento más de la política económica, es decir, cambia la ponderación relativa de los distintos objetivos. Rama (1990) señala un crecimiento importante en el número de funcionarios de la administración pública en general, y los entes en particular, entre los años 1951 y 1957, como consecuencia de un shock positivo -pero transitorio- del país. Las cifras que presentan Bertino, et al (2012) y que se reproducen en el gráfico siguiente, son elocuentes respecto al incremento sistemático en el número de trabajadores hasta la década de los setenta.

Gráfico 1.- Evolución de los funcionarios de cinco empresas públicas (1912-2010).



Fuente: Bertino, et al. (2012): gráfico 4

En los 90 predominaban en la región y en el resto del mundo las propuestas de reformas orientadas al mercado, con el objetivo de promover la eficiencia económica y el crecimiento. Forteza, et al. (2003) mencionan las políticas desarrolladas con el objetivo de promover la competencia, la apertura comercial, la privatización y el desmantelamiento de los monopolios de las empresas públicas. Estas medidas se planteaban bajo el supuesto que las mismas permitirían generar mayores niveles de competencia, promover la inversión privada y el progreso técnico y en consecuencia una más eficiente asignación de recursos. Asimismo, sostienen que los cambios tecnológicos observados hacia fines del siglo pasado habían modificado la vieja concepción de que los servicios públicos constituían monopolios naturales y por lo tanto surgían propuestas de incentivar la competencia en dichos mercados con el objetivo de reducir los costos para el consumidor final y fundamentalmente para las empresas, lo que mejoraría la competitividad de la economía.

Bajo estos supuestos en la mayoría de los países de la región se produjeron procesos o intentos de privatización de empresas estatales que operaban en diferentes mercados, entre ellas las empresas de servicios públicos. Según Bergara y Pereyra (2005) los intentos de privatización en la región tuvieron resultados parciales, observándose una mayor aceptación en países donde la provisión estatal de servicios públicos era sumamente deficiente.

Si bien en Uruguay las empresas públicas tenían algunas características que las diferenciaban de lo que sucedía en otros países de la región (no tenían grandes déficit y realizaban una cobertura del servicios bastante amplia) las mismas presentaban deficiencias en lo relativo a la calidad del servicio que prestaban (Forteza, et al., 2003). En este marco el gobierno de la época trata de aplicar reformas orientadas al mercado principalmente en los

sectores de energía eléctrica, comunicaciones y combustibles, buscando incrementar la competencia en los mercados de los servicios públicos y privatizar parcialmente a las empresas públicas. Para ello se propusieron leyes que modificaban la definición de los monopolios de las empresas públicas y posibilitaban la incorporación de capitales privados (Bergara, et al., 2005).

La Ley N° 16.211 de Empresas Públicas aprobada por el Parlamento en 1992, que establecía el cierre de algunas empresas públicas (ILPE), la privatización de otras (PLUNA) y la venta parcial de ANTEL, representó el primer intento por realizar reformas orientadas al mercado. Este intento fracasa ante el referéndum que provocó la derogación de algunos artículos de esta ley (principalmente los referidos a ANTEL), lo que llevó a profundizar la política de mejora y búsqueda de eficiencia de las empresas públicas en el marco de cierto consenso sobre la utilización de los beneficios de estas empresas como fuente adicional de ingresos fiscales (Bergara, et al., 2005).

Forteza, et al. (2003), a su vez señalan que una vez cerrada la posibilidad de las privatizaciones, la agenda de la reforma de los servicios públicos se reorientó hacia la remoción de los monopolios a través de la desregulación, la competencia y la asociación con privados en nuevos emprendimientos.

La Ley No. 16.832 de Marco Regulatorio del Sector Eléctrico (1997) reiteraba la posibilidad de competencia en la generación de energía tal como lo establecía la Ley Nacional de Electricidad del año 1977 (No. 14.694), mientras mantiene a UTE como empresa monopólica estatal en la transmisión y distribución de la energía eléctrica. Con la regulación de esta ley se establece, en el año 2000, la Unidad Reguladora de la Energía

Eléctrica (UREE) la que comienza a funcionar en el año 2001 cuando se le asigna presupuesto específico. Poco después, en el año 2002 se modifican sus cometidos creándose la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA).

En el sector de comunicaciones el proceso de reformas se inicia cuando se aprueba la nueva carta orgánica de ANTEL que introducía cambios sustanciales y se crea la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación (URSEC) en el año 2001. Esta legislación permitía la privatización de la división de telefonía celular de ANTEL, y abría la competencia en varios segmentos. Sin embargo en 2002 los artículos fundamentales de esta ley se derogan, permitiendo en el breve período de aplicación la incorporación de competencia en el mercado de telefonía celular y de llamadas internacionales.

El último intento en este proceso de apertura al mercado fue la autorización a que ANCAP se asocie con privados en la refinación de petróleo y venta de productos refinados por un período de 30 años y la liberalización de la importación de petróleo a partir de 2006, legislación que también fue derogada por plebiscito en 2003.

Según (Bergara, et al., 2005) las reformas orientadas al mercado fueron de alcance limitado y variaron considerablemente en función del sector de actividad. Aquellas reformas que requerían cambios en el marco legal tuvieron problemas serios, en algunos casos los plebiscitos impidieron su aplicación (comunicaciones, combustibles), mientras que en otros -energía- se demoró su puesta en funcionamiento. Por su parte, en las reformas que solo requerían la implementación de medidas administrativas, la participación de los privados se promovió a través de la concesión de los monopolios locales, tal el caso de las

concesiones en los servicios de agua y saneamiento (en escala reducida) así como en la infraestructura de carreteras, puertos y aeropuertos y en el mercado de los seguros y el correo.

Por su parte, Forteza, et al. (2003) señalan que como resultado del plebiscito de 1992 sobre las empresas públicas, los sectores reformistas cambiaron sus propuestas hacia el fortalecimiento de estas empresas. En este marco se observa, a vía de ejemplo: (i) la reestructura, entre 1995 y 2000, de UTE a través de cuantiosas inversiones; (ii) la mejora de ANCAP invirtiendo en la ampliación de la capacidad de su refinería, la compra de una compañía distribuidora en Argentina, y la transferencia de la distribución de productos derivados del petróleo en Uruguay a una empresa privada (de su propiedad) que distribuye el combustible bajo la marca comercial de la empresa pública; (iii) la expansión de las actividades de ANTEL hacia la telefonía celular.

A comienzos del siglo XXI y como consecuencia de la mejora en la gestión de las empresas estatales en energía y telecomunicaciones, tanto UTE como ANTEL presentaban indicadores considerablemente mejores a los de las empresas estatales en países en desarrollo y habían aumentado considerablemente las utilidades vertidas al fisco de forma permanente (Bergara, et al., 2005).

Estos cambios fueron acompañados por transformaciones en la gestión de estas empresas. Oria (2008) señala que las empresas pasaron de centrar su atención en los problemas internos a centrarla en el cliente y su posicionamiento en el mercado. Es decir, el paradigma volvió a centrar a las empresas públicas como empresas que intervienen en mercados con clientes y, a veces, competidores.

Luego de una década de diversos intentos de reformas de los servicios públicos, Bergara y Pereyra (2005) sostienen que en Uruguay este

proceso ha sido relativamente volátil ya que las reformas que pasaron por el Parlamento fueron en su mayoría derogadas por la vía de los referéndum mientras que las que no requerían de ley -como el sector eléctrico- sufrieron retrasos importantes en su implementación. Atribuyen este resultado a diversos factores: (i) preferencia de lo público frente a lo privado por parte de la mayoría de la población, lo que determina la alta valoración que ésta tiene sobre las empresas públicas; (ii) preferencias políticas no muy divergentes en relación a la propiedad de las empresas de servicios públicos, no era una propuesta predominante la privatización masiva de las empresas públicas; y (iii) razones pragmáticas de quienes gobiernan que requieren de las ganancias de las empresas para lograr cerrar la brecha fiscal.

A este respecto Bergara et al. (2005) señala que la consolidación de las empresas públicas como fuerte financiador de las cuentas públicas ha sido un factor determinante en el desarrollo de su reforma estructural, ya que ante situaciones problemáticas de déficit fiscal recurrir a recursos provenientes de estas empresas tiene la ventaja, frente a otras formas de financiamiento (impuestos, endeudamiento), de que no requiere aprobación parlamentaria. Estos factores jugaron en contra del interés de promover mayor competencia en los sectores de servicios públicos.

El debate en torno a la reforma de los servicios públicos tuvo amplia difusión y participación, fundamentalmente en el ámbito político. Un documento que trata de recoger diferentes concepciones al respecto fue el elaborado en el marco del proyecto Agenda Uruguay publicado en 2001, "Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado" (CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815, 2001). Los distintos artículos señalan la necesidad de una política de Estado con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios públicos, reducir las tarifas que pagan los contribuyentes y lograr el mejor desarrollo económico y social para Uruguay. La mayoría de las propuestas combinan la necesidad de introducir una mayor competen-

cia en estos mercados con la incorporación de la regulación de los mismos. A ese respecto Bergara (2001) sostiene que "... en los albores del nuevo milenio, el Estado del bienestar debe seguir existiendo, pero que ha cambiado las formas con las que pretende cumplir sus fines. Este nuevo Estado del bienestar distingue de manera sana su rol de regulador, de proveedor de servicios y de compensador de desigualdades, buscando ser el garante de los intereses de los ciudadanos. Los nuevos códigos son mercados competitivos, regulación fuerte que evite abusos monopolísticos y promueva la competencia, participación más directa de los usuarios y subsidios explícitos que amplíen el acceso a los servicios básicos de las capas sociales más excluidas". Mederos (2001) propone transitar hacia una "competencia regulada" reconociendo que existen fallas de mercado que impiden la libre competencia y por ende la maximización de los beneficios sociales.

Finalmente mientras se procesaba este debate en diferentes foros, se aprueba la modificación constitucional que establece que el agua es "parte del dominio público" y por ende su provisión privada resulta ilegal. La disposición constitucional aprobada en 2004 llevó a la nacionalización de la provisión de agua y saneamiento en aquellas localizaciones donde el servicio se proveía por parte de firmas privadas con anterioridad a la existencia de OSE o donde el mismo se había privatizado o entregado en concesión en los 90.

II.3. Panorama actual de las empresas públicas en Uruguay

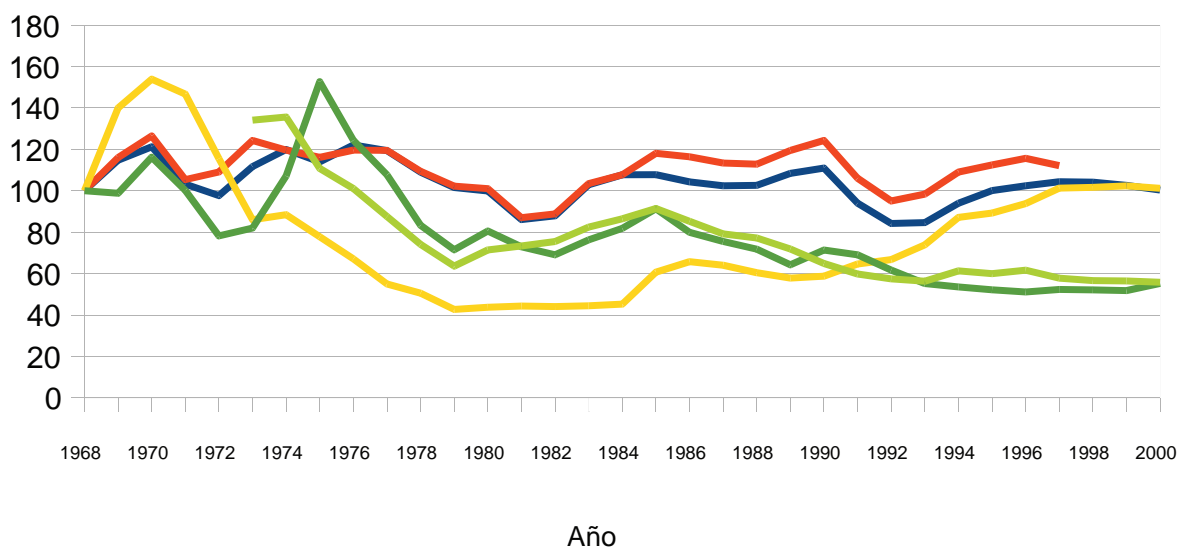
Las actuales empresas públicas difiere según el sector de actividad en el que operan. En este trabajo, se consideran las empresas públicas de combustibles (ANCAP), electricidad (UTE), telefonía (ANTEL) y agua (OSE). Las restantes empresas públicas no se analizan debido a que la lógica de sus mercados y su consiguiente regulación es diferente (BSE, BROU), porque tienen una baja actividad empresarial (AFE), o porque la prestación del servicio está dispersa

entre diversos operadores (saneamiento).

En términos generales, se puede señalar que las tarifas que han cobrado históricamente estas empresas por sus servicios han estado por debajo de la inflación, con excepción de los combustibles líquidos (gasolinas) y la energía eléctrica. En el gráfico 2 se puede observar que las tarifas de gas, teléfono y agua evolucionan por debajo de la inflación promedio anual, mientras que la energía eléctrica lo hace fundamentalmente por encima. Las tarifas de las gasolinas se disparan a partir del año 1973, con motivo de la crisis del petróleo, y convergen nuevamente a la inflación a partir de la década de los noventa (gráfico 3).

Gráfico 2.-Evolución real de tarifas públicas.
Fuente: elaborado en base a datos del INE.

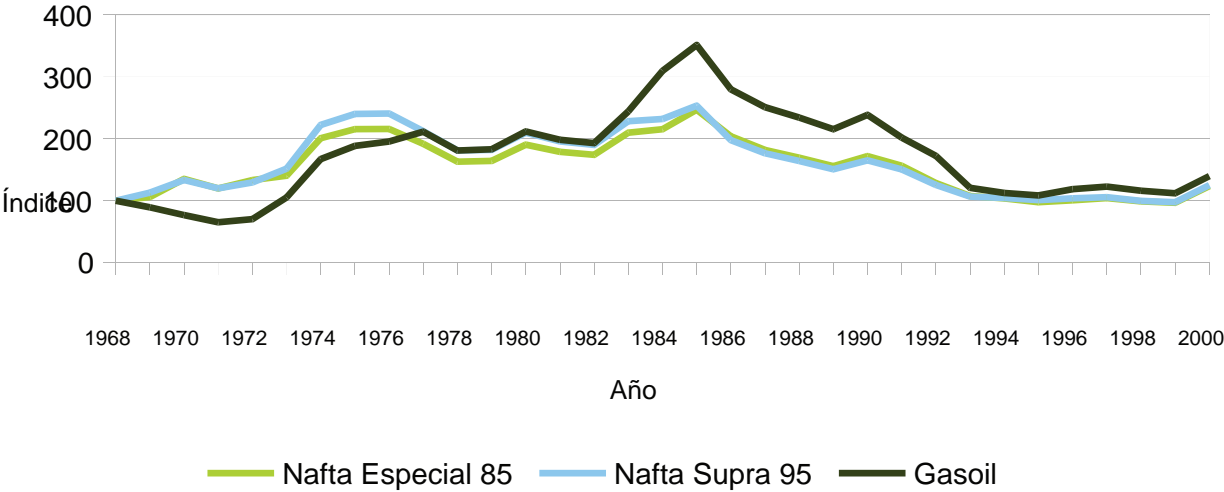
Índice



— Energía Eléctrica Familiar
— Agua Corriente
— Teléfono

— Energía Eléctrica Industrial y Comercial
— Gas

Gráfico 3.-Evolución real del precio de gasolinas.
Fuente: elaborado en base a datos del INE.



II.3.1.

Mercado de las telecomunicaciones

En el mercado de la telefonía, ANTEL tiene el monopolio de la telefonía fija, compite con dos empresas privadas en telefonía celular, y existe un monopolio de hecho en la transmisión de datos.

Uruguay tuvo, históricamente las tarifas de telefonía fija más altas de la región, al tiempo

que la conectividad a internet estuvo limitada durante muchos años, lo que impactaba en la competitividad de las empresas que utilizan este medio como insumo para sus servicios. Hace un par de años, ANTEL comenzó la instalación de fibra óptica al hogar lo que ha permitido mejorar la conectividad a internet, y también ha servido para suplantarlo la tecnología de telefonía básica ya que la plataforma es la misma. Si bien aún conviven ambas plataformas, este cambio tecnológico hizo crecer a Uruguay en los rankings internacionales. En el cuadro 5 se presentan diversos indicadores del sector de telecomunicaciones a nivel internacional.

Cuadro 5.- Indicadores del sector telecomunicaciones para países seleccionados de América

País	Tel. Fijo c/100 hab.	Suscripci ón a celular c/100 hab.	% hogares con acceso a internet	U\$S (PPC) Precio banda ancha	U\$S (PPC) Precio tel. Fija	U\$S (PPC) Precio tel. Celular
(Año)	2012	2012	2012	2012	2011	2011
Argentina	24	143	48	59	8	72
Bolivia	9	93	10	52	58	28
Brasil	22	125	45	17	24	60
Chile	19	139	45	31	24	30
Colombia	13	133	32	28	11	34
Ecuador	16	110	23	37	14	34
México	17	87	26	27	30	27
Paraguay	6	102	23	33	12	18
Perú	12	99	20	31	21	75
Uruguay	30	147	48	16	16	26
Venezuela	26	102	20	18	3	36
EE.UU.	44	98	75	15	14	38
Canadá	52	76	83	32	23	38

Fuente: Elaborado en base “Measuring the Information Society” de la International Telecommunication Union (2012, tabla 3.6 y 2013, tablas 3.5 y Anexo 3 “Access indicators”).

América

Los datos destacan lo bien posicionado que está el país en telecomunicaciones respecto a sus pares en América Latina, e inclusive tomando como referencia Canadá y EE.UU. Ello es el resultado de la fuerte competencia a la que está sometida la empresa pública en los distintos mercados (telefonía celular y transmisión de datos), y que la ha llevado a mejorar notoriamente los indicadores de desempeño. En lo que refiere a banda ancha, donde ANTEL ha iniciado su plan de instalación de fibra óptica al hogar, se apreciaba inicialmente una fuerte competencia por el mercado. Es de hacer notar que en esta competencia la

empresa pública ha recibido ayuda del Estado, ya sea por acción u omisión, dado que los competidores privados no han podido obtener licencias para instalar fibra. Sin embargo, para que la ANTEL pueda mantener estos buenos resultados, es necesario retomar la competencia en este sector que en la actualidad se encuentra acotada. Cuando la competencia por el mercado se alcance, habrá que retomar la competencia en el mercado para que la eficiencia de la empresa no se deteriore. En el cuadro 6 se presenta un panorama del sector de las telecomunicaciones en Uruguay.

Cuadro 6.- Indicadores seleccionados del mercado de telecomunicaciones en Uruguay

Año	Teledensidad Celular	Teledensidad Fija	Minutos tráfico celular (millones)	Cómputos de telefonía fija (millones)	Servicios de banda ancha (miles)
2001	16	28,1	n/d	n/d	n/d
2002	16	28,6	n/d	n/d	n/d
2003	15	28,4	n/d	n/d	n/d
2004	18	30,2	n/d	n/d	n/d
2005	35	30,4	n/d	3.754	n/d
2006	70	29,8	n/d	3.648	n/d
2007	90	29,0	n/d	3.554	n/d
2008	105	28,8	2.669	3.401	244
2009	123	28,5	3.818	3.106	317
2010	132	28,7	4.812	2.804	383
2011	145	29,8	5.276	2.519	473
2012	152	30,7	5.886	2.355	581
2013	159	31,7	6.181	2.157	737

Fuente: elaborado en base a URSEC.

Los resultados del sector de telefonía celular demuestran también como la competencia funciona como incentivo a la búsqueda de mejores resultados (tarifas adecuadas y expansión del servicio). Este proceso comenzó con el ingreso de América Móvil en 2004 lo que provocó una fuerte expansión en el mercado. En el cuadro anterior se observa que antes de 2004 el número de teléfonos por habitante (teledensidad) estaba en unos 15, más que duplicándose en 2005 para continuar un crecimiento geométrico. Ese incremento también se observa en el uso de celulares, con una duplicación del número de minutos entre 2008 y 2013.

Por su parte, la telefonía fija presenta una caída en la teledensidad hasta 2009 y una posterior recuperación la que se produce por el incremento en el número de servicios de banda ancha fija, que requieren disponer de un teléfono fijo. Esto se verifica al observar el incremento en el número de servicios de banda ancha que se triplica entre 2008 y 2013, y la sostenida caída en el número de cómputos de telefonía fija que determina que en 2013 éste sea el 58% del valor de 2005. La telefonía fija es un mercado que tiende a ser sustituido por la telefonía celular y por la transmisión de datos.

Por último, debe señalarse que ANTEL opera fundamentalmente bajo la figura de empresa pública. Posee cuatro empresas de propiedad pública que operan en el ámbito del derecho privado con el objetivo de dar funciones de apoyo no sustantivas.

Estas empresas son: ITC S.A. que tiene por objeto brindar servicios de asesoramiento y asistencia en el área de telecomunicaciones, tecnología de la información y de la gestión tanto en el país como en el exterior y ANTEL es propietaria del 99,924% de su capital; HG S.A. que se dedica a la realización de proyectos de integración

tecnológica y de servicios, asociados al desarrollo y operación de sitios web y portales siendo propiedad de ANTEL el 99,8026% de su capital; ACCESA S.A. cuyo objeto principal es brindar servicios de Call Center y Contact Center, procesamiento de información, datos y contenidos mediante sistemas de telecomunicaciones y tecnología de la información, siendo ANTEL propietaria del 95,74% del capital; y ANTEL USA Inc. con sede en Estados Unidos cuyo cometido es proveer servicios de interconexión de datos (IP) desde ese país a compañías de telecomunicaciones en América Latina, siendo ANTEL propietaria del 100% del capital de esta empresa.

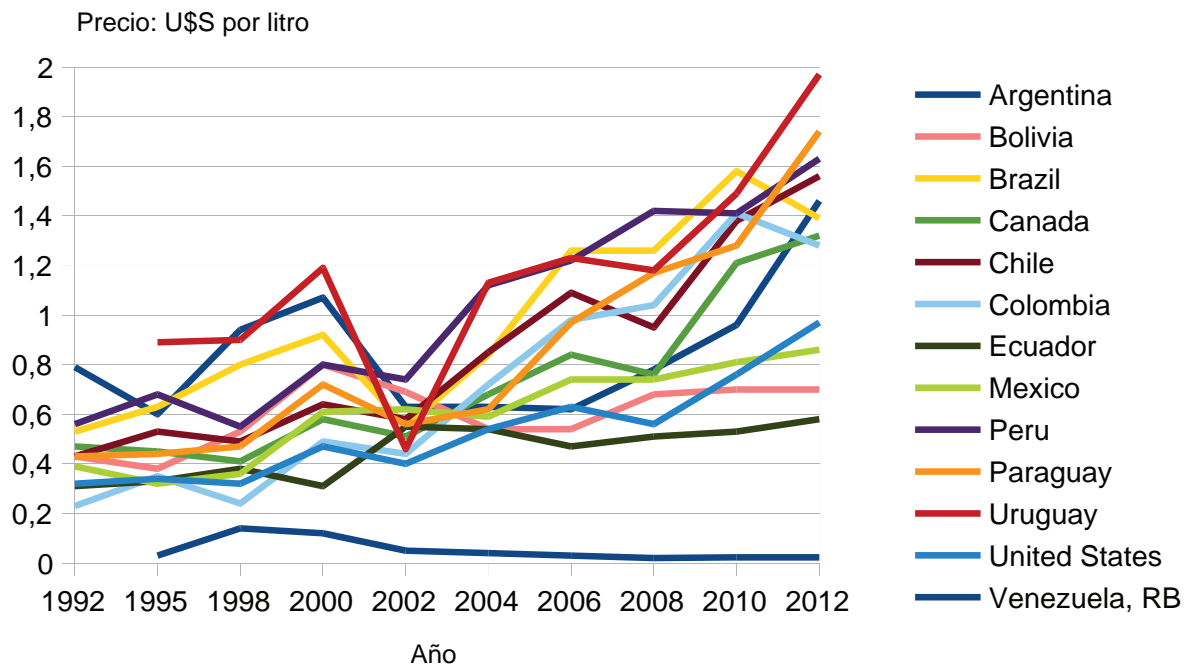
II.3.2. Mercado de combustibles, GLP y gas

ANCAP tiene el monopolio de la importación y refinamiento de combustibles desde su creación en el año 1931. Los combustibles se producen en la refinería de La Teja con petróleo importado. En el mercado de distribución de combustibles operan tres empresas: DUCSA, 99% propiedad de ANCAP; ESSO y Petrobras. Asimismo, las estaciones que venden el combustible al público son privadas y operan bajo la marca de algunos de los distribuidores.³⁰

Por su parte el suministro de combustibles a las aeronaves en la terminal del aeropuerto, lo realiza Talobras empresa en la que ANCAP, Orodome, S.A. y Petrobras comparten el capital. A los efectos de ver la evolución del precio de la gasolina y compararlo con otros países, en el gráfico 4 se presenta el precio de la gasolina para los países de América del Norte y América del Sur para los años en que la información estaba disponible.

30 Existen unas 448 estaciones de servicio en todo el país, el 60% con bandera ANCAP. Fuente: URSEA (2011).

Gráfico 4.- Precio de la gasolina para países de América.



Como se puede observar, el precio de la gasolina en Uruguay está entre los más caros de la región. Este resultado, a diferencia del anterior referido a las telecomunicaciones, tiene diversas consideraciones. En efecto, Uruguay no es un país que tenga petróleo, como lo es Venezuela o Ecuador, y por tanto debe importar el crudo que refina. Sin embargo, en Uruguay rige un monopolio que no está sometido tampoco a una fuerte regulación -la propia empresa fija sus precios- y ello parece verse reflejado en los resultados.

El GLP se obtiene del refinamiento de petróleo en la planta de La Teja de ANCAP. Una vez producido se transfiere a la planta de despacho de La Tablada y de allí a las dos plantas de

envasado: la de GASUR, que envasa para las empresas Riogas y Acodike, y la planta de Megal. En la distribución minorista operan cuatro empresas: Acodike, Riogas, Megal y DUCSA (sociedad anónima propiedad de ANCAP en 99% del capital). El precio máximo al consumidor final lo fija el Poder Ejecutivo, a iniciativa de ANCAP.

ANCAP posee además o es accionista en más de una docena de sociedades anónimas a través de las cuales diversifica sus negocios. Estas empresas se concentran en cemento, gas natural, alcoholes y bebidas alcohólicas, agroindustrias, exploración y producción de petróleo, negocios en Argentina y asistencia técnica.

30 Existen unas 448 estaciones de servicio en todo el país, el 60% con bandera ANCAP. Fuente: URSEA (2011).

La comercialización de los cementos ANCAP se realiza a través de la firma Cementos del Plata S.A. en la cual ANCAP posee el 99.25% del paquete accionario. Vinculado al negocio de cementos, ANCAP también es propietaria de PAMACOR S.A. empresa dedicada a la prospección, exploración, explotación, comercialización, importación y exportación de recursos minerales y productos derivados.

En el sector de gas natural, opera en el transporte desde Argentina hacia los departamentos de Colonia, San José, Canelones y Montevideo, centrales termoeléctricas y las dos distribuidoras locales de gas por cañería, a través de Gaseoducto Cruz del Sur S.A., donde ANCAP participa con el 20% del capital accionario, junto a firmas extranjeras. Asimismo, en la distribución interna de gas por cañería (excepto Montevideo), ANCAP participa en un 45% del capital accionario de CONECTA, junto a Petrobras Uruguay. Esta última tiene la distribución en Montevideo. En este sector ANCAP participa junto a UTE en el desarrollo de la Planta Regasificadora para recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado, mediante la empresa Gas Sayago S.A.

En GLP, ANCAP (40%) participa con empresas privadas (Acodike Riogas) en Gasur Uruguay S.A. para la venta y distribución, en sus diferentes modalidades, de propano industrial a granel y gases canalizados, a clientes que cuenten con instalaciones adecuadas para su consumo.

En negocios agroindustriales participa a través de ALUR S.A. (97% propiedad de ANCAP), principal productor de biocombustibles, azúcar y harinas proteicas, así como alcoholes. En este último sector opera la Compañía ANCAP de Bebidas y Alcoholes, S.A. (CABA) que produce, compra, comercializa y distribuye alcoholes y bebidas alcohólicas, entre otros.

Por último, ANCAP maneja sus negocios en Argentina a través de dos subsidiarias. Petrouuguay S.A. que desarrolla actividades de exploración, producción y comercialización de gas y petróleo. En el capital de esta empresa ANCAP participa en el 99.84%, directamente y a través de ANCSOL S.A. (una SAFI 100% propiedad de ANCAP). Carboclor S.A. propiedad de ANCSOL S.A. y de Petrouuguay S.A., que se dedica principalmente a la producción de solventes y alcoholes a partir de corrientes de refinerías de petróleo.

II.3.3. Energía eléctrica

El sector eléctrico es el más complejo de todos aquellos objeto de estudio. Tiene tres componentes: generación, transmisión y distribución. En la generación operan distintos agentes que producen energía eléctrica en base a distintas fuentes (hidroeléctrica, solar, biomasa, eólica, etc.). En 2012, el 46% de la generación eléctrica correspondía a UTE, 48% a Salto Grande y 6% a otras fuentes (biomasa, eólica y fotovoltaica).

En la transmisión eléctrica, típico segmento de monopolio natural, UTE actúa como empresa monopólica, al igual que en la distribución. Lo interesante es que esta empresa pública compete en los mercados internacionales, en la medida en que vende energía eléctrica a los países vecinos, en particular a Argentina.

La eficiencia en el sector depende de la posibilidad de utilizar la fuente más barata para la generación de energía, y esta es la hidroeléctrica. Sin embargo, ello depende de factores no controlables por la empresa como el clima. Asimismo, el país ha tomado importantes decisiones para la instalación de fuentes alternativas de energía (parques eólicos principalmente), los que todavía

se encuentran en etapa de desarrollo.

Si bien UTE es el principal agente de suministro de energía eléctrica, es posible para los grandes consumidores contratar directamente con las empresas generadoras y utilizar la red de transmisión de UTE para que lleve la energía eléctrica contratada. El marco jurídico que permite la efectivización de estos contratos se encuentra reglamentado y operativo, sin embargo, URSEA señala que a la fecha no se han registrado contratos entre particulares y todos los grandes consumidores continúan contratando directamente con UTE.

En este sector resulta difícil establecer un indicador que nos permita comparar la eficiencia relativa de la empresa con otros actores de la región. Los datos disponibles sistematizados a nivel internacional refieren principalmente a la cobertura de energía eléctrica a los hogares. Este indicador puede considerarse un resultado u objetivo de eficacia (acceso universal a la red de energía eléctrica) desde el punto de vista social, sin embargo puede ser muy costoso llevar energía eléctrica a algunos hogares lo que reduciría la eficiencia de la empresa. Otro indicador como el precio del servicio depende de factores externos a la empresa, como el clima, cuando la generación se basa en energía hidroeléctrica y tampoco nos permite comparar eficiencia relativa. En el caso de que la mayor parte de la generación se base en fuentes alternativas a la hidroeléctrica, estas serían controlables por la empresa y su operativa puede tener impactos sobre los costos de generación, haciendo que el precio pueda servir como variable de comparación.

II.3.4. Agua potable

Como fuera señalado, desde el año 2004 la producción y distribución de agua potable se encuentra bajo monopolio del Estado como norma constitucional. Por tanto, OSE actúa como monopolista en este mercado. El hecho de que con anterioridad a esa fecha existieran otras empresas prestadoras del servicio de agua potable no implicaba que existiera competencia entre ellas, ya que en determinados mercados geográficos, el servicio de agua potable es un monopolio natural.

Al igual que en los casos anteriores, existe una variedad de dimensiones sobre las cuales se puede comparar el desempeño de la empresa, por ejemplo, agua facturada en el total de agua producida, número de roturas en los caños, horas sin servicio de agua potable, etc. La información sistematizada por el Banco Mundial sobre conexión a la red, tanto en las ciudades como en el medio rural de algunos países de América, se presenta en el Cuadro No. 7.

Cuadro 7.- Tasa de cobertura del sistema de agua potable para países seleccionados de América (en porcentaje)

País	población rural con agua potable		población urbana con agua potable	
(Año)	1990	2012	1990	2012
Argentina	69	95	97	99
Bolivia	41	72	91	96
Brasil	68	85	96	100
Chile	48	91	99	100
Colombia	69	74	98	97
Ecuador	61	75	84	92
Paraguay	24	83	83	100
Perú	44	72	88	92
<i>Uruguay</i>	<i>75</i>	<i>95</i>	<i>98</i>	<i>100</i>
Venezuela	71	nd	93	nd
EE.UU.	94	98	100	100
Canadá	99	99	100	100

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

En términos generales puede observarse que el desempeño de OSE, medido en términos de cobertura, ha mejorado sustancialmente entre 1990 y 2012 al igual que el resto de los países de la región. Asimismo, Borraz et. al (2013) demuestran que la estatización del servicio, producto de la reforma constitucional, se tradujo en un incremento en el acceso a la red de agua potable y en la mejora en la calidad del agua.

OSE tiene participación en tres empresas privadas. Aguasur (Manantial Dorado S.A.), en la que posee el 95% de las acciones, cuyo cometido es la construcción, remodelación, y/o mantenimiento de soluciones estructurales para el tratamiento de

líquidos residuales, el abastecimiento de agua potable y/o actividades vinculadas a la misma. Aguas de la Costa S.A., donde OSE posee el 60% del capital accionario y cuya actividad principal es dar cumplimiento al contrato de obra pública para el suministro de agua potable a una zona del Departamento de Maldonado. Consorcio Canario Ciudad de la Costa S.A. cuyo cometido es la administración de las contrataciones y gestión de las actividades relativas al Programa Integrado de Saneamiento, Drenaje Pluvial y Vialidad en Ciudad de la Costa, Departamento de Canelones, siendo OSE y la Intendencia de Canelones titulares de las acciones por partes iguales.

II.4. El Marco Regulatorio en América Latina

En América Latina la regulación de los servicios públicos se planteó en la década del 90, vinculada a la supervisión y fiscalización de la conducta de los prestadores privados, a través de mecanismos de incentivos económicos y financieros en el marco de un proceso amplio de privatizaciones. La posterior salida del mercado de muchos de estos prestadores privados en varios países de la región determinó que el marco legal diseñado en su origen para regular a empresas privadas se aplicara a las empresas públicas.

Las dificultades de los ministerios para realizar la gestión de la regulación llevaron, en muchos casos, a definir organismos reguladores independientes como parte de su diseño institucional. Sin embargo, no todos los países de la región cuentan con un marco jurídico que defina los lineamientos generales de funcionamiento de estas organizaciones en forma independiente del Poder Ejecutivo, existiendo vacíos en la normativa que define sus funciones y problemas en el diseño institucional (Rozas y Bonifaz, 2013). Algunas de las debilidades de estas agencias son producto de que regulan a diversos sectores, tienen responsabilidades acotadas, o tienen interferencia de los departamentos ministeriales en el desarrollo de sus actividades y se les presentan dificultades a la hora de contratar recursos humanos capacitados para el desempeño de estas funciones.

En el diseño de las agencias reguladoras se tuvo en cuenta criterios que buscaban alcanzar su

independencia del gobierno por la vía de la composición, selección y remoción de sus directivos, su financiamiento, y potestades. Sin embargo, estas medidas no sirven para mitigar el riesgo de la captura regulatoria por parte de la empresa regulada. Asimismo, como demuestra la experiencia uruguaya, la supuesta autarquía política no necesariamente es sostenible en el tiempo. El problema es, también, cómo se sostiene en el tiempo esa independencia.

En la mayoría de los países de la región, y a diferencia de lo que sucede con las empresas privadas, no hay contratos que encuadren la relación regulador – empresa pública. En muchos casos ello se debe a la costumbre; cuando el prestador del servicio ha sido históricamente la misma empresa pública que ha operado sin que existiera un regulador independiente. En otros, se vincula a la debilidad de los organismos reguladores o a la renuncia de las propias autoridades a realizar un mayor control de la empresa.

Rozas y Bonifaz (2013) señalan algunas características de los mecanismos de regulación en los servicios de agua potable y saneamiento en la región. Las metas de gestión se establecen, en general, a partir de propuestas de las entidades prestadoras. Sin embargo, el control o supervisión se realiza por más de un agente: la contraparte en las metas de gestión de la empresa, Ministerio de Economía o Finanzas; las entidades que aprueban los planes de la empresa, el regulador; en algunos casos hay también un control ex post del tribunal de cuentas. Por su parte, la verificación del cumplimiento de las metas se realiza con base en la información que proporciona la propia empresa pública sin que exista una auditoría para validar la información presentada, lo que genera una baja confiabilidad de la misma.

En muchos países, encuentran dificultades de coordinación entre las instituciones estatales

reguladoras que producen sobrecostos debido a que varias agencias controlan y regulan lo mismo, señalando dos excepciones Colombia (específicamente en Medellín) y Uruguay.

Asimismo, en lo referente a la forma institucional que adopta la regulación se observan diferentes modelos. Por un lado, están los países que han creado una autoridad regulatoria federal que revisa y aprueba tarifas, controla niveles de calidad del servicio e impone medidas sancionadoras a los operadores cuando se producen incumplimientos (Colombia, Chile, Bolivia, Perú y Honduras). Por otro, los que transfieren la responsabilidad regulatoria a las administraciones estatales o provinciales (Argentina y Brasil).

II.5. El Marco Regulatorio en Uruguay

Bajo las consideraciones anteriores podemos encontrar diversas propuestas sobre la necesidad de regular los mercados de servicios públicos en Uruguay. Bergara (2001) considera que la provisión de servicios públicos es un terreno donde es necesario un “balance entre una mayor liberalización y una justa intervención del Estado”, en función de que estos servicios generalmente se asocian a monopolios naturales. En la misma línea agrega “si el estado tiene objetivos claros en aspectos de eficiencia e inversión y además posee preocupaciones distributivas, surge la necesidad de controlar el mercado monopólico”, reconociendo que esta intervención regulatoria opera tanto si la empresa que ofrece el servicio público es privada, pública u opera en régimen de concesión. La regulación debe incorporar,

también, la promoción de la competencia en todos los ámbitos donde esta sea posible.

Asimismo, plantea que para lograr los objetivos de la regulación es fundamental el marco institucional y la calidad de las instituciones en que este proceso se desarrolla. Este marco institucional debe hacer creíble el proceso regulatorio y tanto el sistema político como el judicial debe impedir la captura del regulador por parte de la empresa regulada. Para ello resulta importante tomar como unidad de análisis a los servicios públicos y no a las empresas públicas, lo que permite delimitar el objetivo del diseño institucional distinguiendo los diferentes roles del Estado, como regulador y generador de marcos competitivos, como proveedor directo de los servicios, y como compensador de desigualdades sociales (Bergara, 2001).

La creación de la agencia reguladora del sector eléctrico (Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica - UREE) en el año 2000 desarrolló propuestas tendientes al incremento de la competencia en este sector, las que generaron un conflicto lógico entre el regulador y la empresa UTE (Bergara y Pereyra, 2005). Este conflicto fue una señal de alerta para el sistema político en cuanto al riesgo de perder el control de la operación de estos mercados a través del control de las empresas públicas cuando la creación de órganos reguladores autónomos quita discrecionalidad al sistema político y le da poder de decisión y autonomía a la burocracia.

Si bien la autonomía de la UREE era relativa, podía proponer los reglamentos vinculados al funcionamiento del mercado eléctrico pero la aprobación de los mismos correspondía al Poder Ejecutivo. En el año 2002 se modifica esta unidad reguladora, que pasó a denominarse Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA), incluyendo otros sectores dentro de los mercados a regular

(agua, combustible y gas) y reduciendo su autonomía, entre otros a través de la reducción de su capacidad económica y por lo tanto técnica (Bergara y Pereyra, 2005).

En 2001 se crea la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) que al igual que la URSEA tiene ciertas independencia institucional pero, en el momento, algunas restricciones. Por ejemplo, no regulan la fijación de tarifas en los sectores monopólicos (es potestad del Poder Ejecutivo) y su posibilidad de evitar situaciones anticompetitivas también es limitada.

En relación al proceso que llevó a la creación de los órganos reguladores, Bergara y Pereyra (2005) concluyen que si bien ha sido el avance institucional más importante hacia la introducción de cierto nivel de competencia en los servicios públicos su incidencia en las decisiones de política es sustancialmente menor que la de las propias empresas públicas, las que por ese entonces contaban con una burocracia mucho más capacitada que lo que los escasos recursos asignados a los entes reguladores les permitía contratar.

En los últimos años se observa un cambio de paradigma de las empresas públicas, donde las mismas son vistas como motor de desarrollo y, por tanto, los órganos reguladores resultan obstáculos para el cumplimiento de los objetivos políticos. Esta visión representa un gran retroceso no sólo institucional, sino también para las propias empresas del sector. En la medida en que gran parte de ellas actúan en mercados monopólicos, los órganos reguladores son los únicos que pueden garantizar que estas empresas alcancen algún grado de eficiencia técnica en el uso de sus recursos.

Es así que en 2011 se aprueba una fuerte revisión de los cometidos de URSEA que elimina los obje-

tivos más controvertidos del órgano regulador y lo deja como un organismo de control de calidad y recepción de reclamos técnicos. En particular, se eliminan los objetivos de fomento del nivel óptimo de inversión; la libre elección de los usuarios de los prestadores; y la aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos (literales B, H e I del artículo 2º de la Ley 17.598). En relación a los cometidos, también se aprecia una importante reducción respecto a lo que establecido originalmente. Desaparecen los cometidos de establecer los requisitos que deben cumplir los agentes regulados; dictaminar preceptivamente sobre los procedimientos de selección de concesionarios y autorizados en su órbita; preparar pliegos de bases y condiciones para la habilitación de servicios en su órbita; y si bien puede examinar las tarifas, se le quita el cometido de formular las determinaciones técnicas y recomendaciones del caso.

En el caso de la URSEC, si bien no ha habido un cambio legal que revise sus cometidos, se observa la captura del regulador o una limitación en las acciones que toma sobre la empresa estatal. Ello se puede constatar en la cadencia con la que se han llevado adelante las investigaciones por prácticas anticompetitivas por parte de la empresa estatal cuando ataba productos monopólicos a los competitivos, así como en la negativa a autorizar el servicio de transmisión de datos por fibra óptica por parte de las empresas privadas, violando el principio de neutralidad tecnológica.

Este retroceso se observa también en relación a la separación de actividad de la empresa pública. Antes de 2005 ANTEL era un grupo de tres empresas: ANTEL en telefonía fija, ANCEL en telefonía celular y ANTELDATA en transmisión de datos. Ese esquema fue abandonado por la actual administración que reunió a las empresas bajo un mismo nombre: ANTEL. Asimismo, los esfuerzos

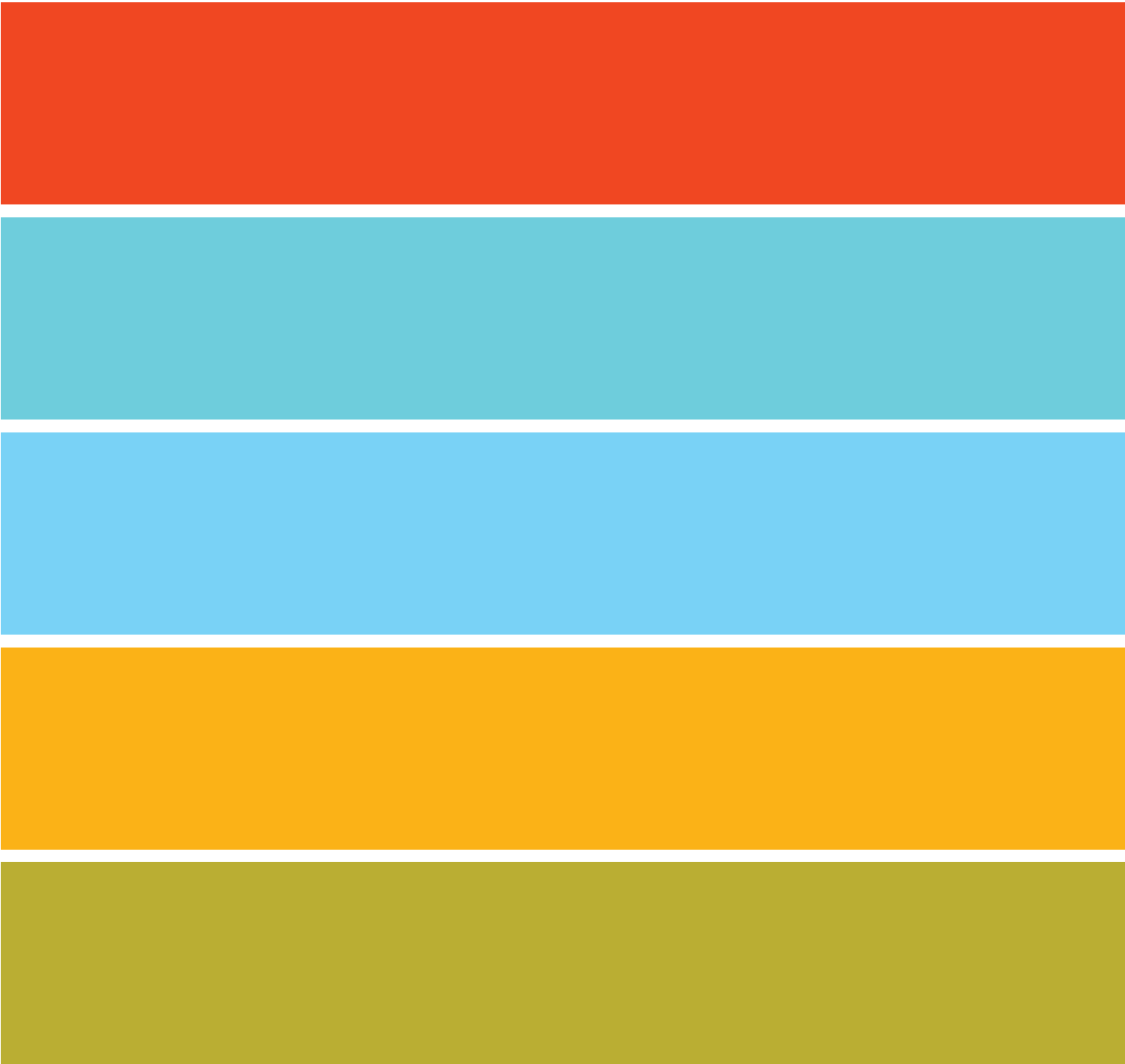
de la URSEC de intentar la separación contable de las actividades de la empresa pública, que tiene al menos un segmento monopólico, no han prosperado.

En conclusión, se observa un retroceso en la institucionalidad de los órganos reguladores. Este retroceso se ha verificado en una mayor libertad de las empresas públicas para actuar en sus mercados con prescindencia del entorno. Sin embargo, aislar a las empresas de la competencia, o de guías técnicas a la eficiencia es, como señala la literatura empírica, peligroso aún para

las propias empresas, que ponen en juego su propia eficiencia que sólo el regulador puede controlar.

En la sección siguiente se aborda la institucionalidad de las empresas públicas y los órganos reguladores, de forma de diagnosticar la situación actual y proponer alternativas que atiendan a la sostenibilidad de la eficiencia de las empresas públicas en el largo plazo.

3 Marco Institucional



Esta sección aborda la forma en que se insertan, tanto las empresas reguladas como los reguladores, en el contexto institucional. Muchas de las interrogantes referidas a los instrumentos regulatorios y a la eficacia relativa de algunas empresas tienen que ver con el marco en el que actúan. Por otra parte, los reguladores se insertan en un marco donde ciertas reglas pre existen y, por tanto, puede surgir una duplicación de tareas con otros actores del Estado.

La forma jurídica de las empresas públicas en Uruguay determina que algunos procesos que guían sus cometidos, controles, mecanismos de fijación de precios e integración de sus directorios tengan rango constitucional. Mientras que en otros países las empresas públicas son sociedades anónimas, en Uruguay adoptan la figura de entes autónomos o servicios descentralizados.

Antes de caracterizar el marco jurídico institucional en el que operan empresas y reguladores en Uruguay, se presenta un breve resumen del marco teórico que servirá de base al análisis. En particular, las teorías institucionales que en economía estudian los incentivos que generan sobre los agentes económicos las reglas de juego y la forma en la que el juego se desarrolla. Distintas reglas o desarrollo del juego resultará en distintos resultados económicos.

III.1. El marco teórico

Según North (1991, 1994), las instituciones son restricciones al comportamiento de los agentes que dan forma a la interacción política, económica y social. El concepto de instituciones involucra las restricciones formales (reglas, leyes,

constituciones), informales (normas de conducta, convenciones sociales, códigos de conducta) y las características de la forma en que estas se hacen cumplir. Tomadas en conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades y especialmente de las economías. Las instituciones son (o mejor dicho deberían ser) diseñadas para estructurar y ordenar el entorno, y así facilitar la cooperación entre los agentes.

Los enfoques teóricos sobre cómo impacta el marco institucional sobre empresas y reguladores abordan esta temática en distintos niveles. Por un lado, existen teorías que analizan los procesos políticos que llevan o no a la estabilidad en las reglas de juego para los agentes económicos, tanto sean empresas como reguladores. Distintos procesos políticos determinarán, en cada situación cuáles serán las estructuras regulatorias óptimas. Por otra parte, un segundo grupo de teorías estudia el diseño específico de los órganos reguladores en el marco de la teoría de contratos, haciendo abstracción de la forma en la que opera el sistema político. En la medida en que ambos enfoques realizan aportes al tema de estudio, se discutirán ambas visiones.

Spiller y Tommasi (2008) al analizar políticas públicas considera un enfoque que pone el énfasis en la forma en la que quienes diseñan las políticas realizan los intercambios y las negociaciones que resultan en una política determinada. Este enfoque se basa en las ideas de Williamson (1996) respecto a que el marco institucional en el que se realizan las transacciones entre agentes es relevante para comprender el resultado de las mismas.

En última instancia, estas teorías centran la cuestión en que las políticas públicas y su diseño no sólo debe considerar lo que es óptimo en términos económicos, sino también lo que es sustentable desde el punto de vista político.³¹

31 Estas teorías tienen su origen en el análisis de Williamson (1996).

En este marco, si bien las políticas flexibles son óptimas para atender mercados dinámicos ya que permiten a los reguladores ajustar las mismas ante cambios en la demanda o la tecnología, desde el punto de vista político, este tipo de instrumentos se presta para la expropiación de la empresa, si el juego político propone la reversión de políticas debido a que los actores no pueden alcanzar acuerdos cooperativos. Si un cambio de gobierno implica una revisión de las políticas previas en los mercados donde operan empresas con altas inversiones hundidas, es más eficiente, del punto de vista político, atarse de manos con reglas más rígidas aunque sea ineficiente del punto de vista económico. Estas rigideces pueden generar las condiciones que permitan la inversión y atraer a agentes o gobiernos en distintos momentos de tiempo. Es así que en los servicios públicos, la clave de los procesos de inversión son los costos de transacción que surgen a nivel político y que permiten -o no- obtener políticas estables y predecibles para los inversores.

Spiller y Tommasi (2008) señalan que la gobernanza de la regulación es el mecanismo por el cual las sociedades limitan la discreción de los reguladores y resuelven los conflictos que surgen en relación a estas limitaciones. Por otra parte, señalan que los incentivos regulatorios están formados por las reglas que gobiernan la fijación de precio de las empresas, los subsidios, la entrada al mercado o la interconexión, entre otros.

En este marco, las tareas asignadas a las agencias regulatorias, la capacitación que obtengan sus funcionarios así como su independencia efectiva, está determinada por el marco político institucional. Si existe una división fuerte entre los poderes del Estado, más fácil será que las agencias actúen en forma independiente. Por otra

parte, esta delegación de tareas específicas en agencias independientes requiere de controles y mecanismos de revisión de las decisiones efectivos, de forma de evitar que las empresas capturen al regulador.

Una segunda visión de los problemas que enfrentan los reguladores para cumplir con sus cometidos, es la que sigue Laffont (2005) y amplían Estache y Wren-Lewis (2009). El énfasis está en el diseño tanto de las agencias regulatorias como de los instrumentos óptimos cuando surgen problemas asociados a una limitada capacidad regulatoria, limitada rendición de cuentas, falta de mecanismos para hacer cumplir sus cometidos, o una limitada eficiencia fiscal. Estos problemas permiten entender la dinámica regulatoria y las restricciones que enfrentan los reguladores para cumplir con sus cometidos, así como explicar el fracaso de la regulación para poder limitar el poder de mercado de las empresas, o para no poder imponerles a los regulados una expansión adecuada de sus servicios.

Dentro de las limitaciones en términos de capacidades regulatorias, se encuentran, por un lado, las capacidades para establecer mecanismos contables y sistemas de auditorías para controlar a las empresas. Por otro, las capacidades que puedan generar las agencias regulatorias para contratar o formar recursos humanos calificados para cumplir con sus cometidos. Estas limitaciones repercuten en el diseño de los contratos, donde la asimetría de información entre empresa y regulador y la mejor capacidad de la empresa para negociar contratos, pone a los reguladores en una peor situación negociadora *ex post*. La determinación de precio o de tarifas de acceso está atada a la posibilidad efectiva del regulador de poder verificar las variables relevantes del proceso de producción y contar con recursos humanos capacitados para comprender las com-

plejidades de los mercados donde operan las empresas reguladas. Sin estas herramientas, el regulador no podrá evitar ni que la empresa ejerza poder de mercado ni que actúe en forma laxa en el uso de los recursos productivos.

Por otra parte, las limitaciones que puedan surgir en relación con la falta de transparencia de los órganos reguladores genera otras limitaciones en la capacidad reguladora ya que estos pueden perseguir objetivos propios -diferentes a los establecidos en las normas que establecen sus cometidos- o estar expuestos a captura regulatoria por parte de las empresas. Asimismo, la limitada rendición de cuentas puede llevar a la colusión de intereses entre el gobierno y la empresa. Tal el caso cuando la empresa es pública y tiene objetivos sociales que al gobierno le interesa desarrollar, o cuando el gobierno utiliza a las empresas para imponer impuestos a los ciudadanos, a través de transferencias no explícitas. Las soluciones a estos problemas varían según su naturaleza. Una forma de combatir la captura regulatoria es a través de la competencia entre agencias reguladoras, es decir separando cometidos entre distintos reguladores.

El problema del compromiso (commitment) por parte del gobierno, analizado también por Spiller y Tommasi (2008), refiere a la incapacidad de aquel de no expropiar las cuasi rentas que genere la actividad de la empresa ex post. Cuando este problema no es muy agudo puede llevar a menores tasas de inversión por parte de las empresas o, en el límite, a que las inversiones no se realicen. Instrumentar mecanismos para que el regulador se comprometa a no utilizar la información a su favor es la clave para que la empresa invierta. A vía de ejemplo, contratos entre la empresa y el Estado que establezcan ex ante los criterios para fijar y actualizar los precios, son un mecanismo que puede llevar a hacer creíble ex ante el compromiso. A su vez, ello

requiere un poder judicial independiente que pueda interpretar los contratos de forma de obligar al gobierno a respetarlo si éste lo incumple.

Por último, surge el problema de la limitada eficiencia fiscal que tienen los gobiernos para recaudar impuestos para solventar a las empresas de servicios públicos. Ello limita las posibilidades de recaudar recursos para realizar transferencias a estas empresas, las que quedan obligadas a recuperar los costos fijos a través de los precios. Cuando existen inversiones hundidas, una forma que minimiza la pérdida de eficiencia asignativa implica que la empresa cobre un precio igual al costo marginal del servicio, mientras que los costos fijos se recuperen a través de transferencias por parte del gobierno. Sin embargo, ello tiene implícito que el gobierno puede recaudar el dinero para pagar a las empresas de servicios públicos en forma eficiente y que tiene el apoyo político para realizar estas transferencias. Si ello no es así, entonces el único instrumento disponible para recobrar costos fijos y variables es el precio, por ejemplo los precios de Ramsey. Como estos precios son mayores al costo marginal, ello determina una pérdida social debido a que el consumo es menor al que se obtendría si el precio fuera igual al costo marginal.

Si el gobierno enfrenta problemas para recaudar recursos y distribuirlos a las empresas en forma eficiente, una solución pasa por establecer precios uniformes que generen subsidios cruzados entre operadores de servicios públicos localizados en diferentes regiones. En caso contrario, las regiones más pobres -con menores ingresos y por tanto menor recaudación- tendrán redes menores o de peor calidad que las regiones más ricas. De utilizar la regulación como mecanismo impositivo, este es el instrumento a aplicar según Posner (1971).

El problema de restricciones fiscales tiene distintos impactos tanto sobre la propiedad de las empresas, la competencia en el mercado o la posibilidad de sostener subsidios cruzados entre consumidores. Si las posibilidades de recaudar tributos para sostener las inversiones es limitada, entonces las empresas requieren obtener rentas vía precio. Auriol y Warlters (2005) sostienen que cuando la recaudación fiscal es acotada el gobierno tiene incentivos para restringir la competencia en el mercado, de forma de poder extraer las mayores rentas que obtienen las empresas a menores costos. Por su parte, Estache y Wren-Lewis (2009) sostienen que la introducción de competencia, además de restringir la base imponible de las empresas, también vuelve más compleja la instrumentación de subsidios cruzados a través de la regulación.

Por otra parte, las empresas públicas, también son una oportunidad que tienen los gobiernos para imponer tributos. Este aspecto se observa en Uruguay desde hace tiempo, ya que la distribución de dividendos de las empresas públicas es uno de los mecanismos utilizados por los gobiernos para recaudar recursos y con ello relajar la restricción fiscal que enfrentan. Sin embargo, más allá de los temas institucionales, no queda claro cuál es la eficiencia de este tipo de tributación respecto de otros como el IVA o los impuestos a las rentas personales.

Por último, si bien la literatura es vasta respecto a los problemas institucionales vinculados a la regulación, aparecen limitaciones cuando estos tienen carácter multidimensional. En efecto, la literatura de contratos -sobre la que se basa estos desarrollos- tiende a atacar los problemas de a uno o de a dos -por ejemplo, riesgo moral dinámico-, pero en la realidad los mismos se presentan en forma conjunta y lo que es una solución para una situación determinada puede agravar otra. Estache y Martimort (1999) presen-

tan ejemplos de las complejidades institucionales que enfrenta el diseño de los órganos reguladores y de las diversas soluciones a problemas específicos.

Atendiendo a estos elementos teóricos, en las siguientes secciones se presentan las características de la institucionalidad en la que operan las empresas públicas en Uruguay, así como y la forma en que, en este marco, se inserta los reguladores sectoriales.

III.2. Marco institucional de las empresas públicas en Uruguay

La importancia que la sociedad -o el sistema político- le ha asignado tradicionalmente a las empresas públicas en Uruguay, se manifiesta en el hecho de que las actividades industriales y comerciales del Estado constituyan instituciones incorporadas en la Constitución de la República, el instrumento jurídico de mayor rango de la nación y el que establece los principios generales que guían la convivencia entre los ciudadanos y entre ellos y sus gobernantes.

Las empresas propiedad del Estado, antes de 1934 operaban bajo el mismo régimen jurídico que las empresas privadas. La Constitución de 1934 crea una nueva figura jurídica para “los diversos servicios que constituyen el dominio industrial y comercial del Estado...”, la que se fue modificando en las siguientes constituciones.³² Esta nueva figura jurídica adopta dos formas posibles: Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

El objetivo fue crear una figura jurídica que permi-

32 Ver <http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const934.htm> artículo 181.

quiera dotar a las empresas públicas de mayor grado de autonomía que las otras instituciones de la administración pública uruguaya. Esta movida estratégica en los hechos impuso un límite a la discrecionalidad en la que operan estas empresas. En efecto, la forma jurídica que les hubiera permitido a las empresas públicas alcanzar la mayor independencia posible es que se hubiera mantenido bajo el régimen de sociedades anónimas, y se guiaran por el Código de Comercio, en ese momento, o la Ley de Sociedades Comerciales en la actualidad. La Constitución de 1934, sacó a las empresas de la órbita privada y las puso bajo controles similares al resto de los organismos del Estado.

En la actualidad, la sección XI “De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados” (artículos 185 a 201) de la Constitución, constituye el marco legal general que ampara la creación y funcionamiento de los Entes Industriales o Comerciales del Estado. En esta sección de la Constitución se establecen las condiciones para la creación o supresión de Entes Autónomos (art. 189), así como el marco de actuación de las empresas públicas:

- Designación de autoridades y las características de las mismas en cuanto a duración en sus funciones, cese o inhibiciones (art. 185 y 187).
- Condiciones relativas a posible participación de capitales privados, limitando su participación y representación a un porcentaje menor al del Estado (art. 188)
- restricción de actividades a las establecidas por ley (art. 190)
- obligación de presentar estados financieros con el visto bueno del Tribunal de Cuentas (art. 191).

Por otra parte, en la Constitución también se establecen otras disposiciones que afectan el funcionamiento de las empresas públicas. Entre ellos merecen señalarse, los siguientes:

1.El establecimiento de monopolios (a favor del

Estado) que requiere la mayoría absoluta de los votos del total de componentes de la Asamblea General (art. 85 inciso 17).

2.Las disposiciones sobre los regímenes relativos a los funcionarios de estas empresas, que se regirán por un Estatuto que, proyectado por las mismas, deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo, en el caso de los Entes Autónomos (art. 63). Por su parte, si la empresa pública tiene el carácter de servicio descentralizado (OSE, ANTEL) el Estatuto debe ser aprobado por ley (art. 59). Asimismo establece que la ley deberá crear el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que tendrá injerencia en esta materia sobre todos los órganos del Estado.

3.Intervención preventiva de los gastos y pagos y en todo lo referente a su gestión financiera por parte del Tribunal de Cuentas de la República (art. 211), el que ejercerá además la superintendencia sobre las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos de las empresas públicas (art. 212).

4.Las disposiciones relativas a la Hacienda Pública donde se indican los mecanismos referidos a la elaboración de los presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado (art. 220), su aprobación y su control (art. 221). En este proceso participan preceptivamente tanto el Tribunal de Cuentas como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

El carácter de Ente Autónomo o Servicio Descentralizado define principalmente el grado de autonomía y descentralización con que pueden operar. En general, los segundos están sometidos a un control más intenso por parte de los poderes del Estado y su autonomía de administración está limitada a la que le confiere la Ley. Otras diferencias tienen que ver con:

1.Las mayorías parlamentarias necesarias para su creación, en el caso de un Ente Autónomo se necesitan dos tercios del total de componentes

de cada cámara mientras que para el caso de un Servicio Descentralizado se requiere mayoría absoluta.

2. Los procedimientos para recurrir los actos de los mismos: en el caso de los Entes Autónomos la vía administrativa se agota en el recurso de revocación ante el Directorio, mientras que en los Servicios Descentralizados opera el recurso de anulación ante el Poder Ejecutivo (art. 317).

3. La conformación de los órganos que rigen a estas empresas podrá ser unipersonal en el caso de los Servicios Descentralizados, pero en el caso de los Entes Autónomos deberá ser colectivo (art. 185).

Entre las principales empresas públicas que fueron creadas como Entes Autónomos se encuentran: UTE, ANCAP y AFE. Mientras que se establecen como Servicios Descentralizados ANTEL, OSE, la Administración Nacional de Correos (ANC) y la Administración Nacional de Puertos (ANP).

El régimen jurídico nacional tiene una fuerte impronta del Poder Ejecutivo (Bergara, et al. 2005) en lo que refiere, a vía de ejemplo, a la iniciativa que se requiere para la aprobación de determinadas leyes, o la integración de los propios entes autónomos y servicios descentralizados. En esta línea, si bien los entes autónomos y servicios descentralizados tienen un importante grado de autonomía, el mecanismo constitucional determina que no tengan libertad para fijar su presupuesto fuera de los límites que le establece el Poder Ejecutivo.

Por su parte diversas leyes y decretos determinan otras dimensiones de la actuación de estas empresas. En primer término se encuentran las leyes orgánicas que definen con precisión los cometidos, competencias y el funcionamiento de cada una de estas empresas. En particular, se establecen los mecanismos de fijación de tarifas

y elaboración de presupuestos. Es así que las diversas leyes les otorgan a los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados la potestad de proponer al Poder Ejecutivo las tarifas a cobrar por los servicios que prestan:

ANCAP: literal F. art. 3 de la Ley 8.764 (año 1931) modificado por la Ley 15.312 de 1982.

ANTEL: art. 12 de la Ley 14.235 (año 1974)

OSE: art. 11 de la Ley 11.907 (año 1952)

UTE: art. 14 de la Ley 15.031 (año 1980)

Otros aspectos a destacar en relación al régimen en que operan estas empresas, refieren a: (i) sus posibilidades de endeudamiento que requiere aprobación del Poder Ejecutivo si la deuda supera los \$U 85 millones (art. 337 de la Ley 18.996 (año 2012); (ii) necesidad de informe previo de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para realizar contratos de obra (art. 47 de la Ley 18.719, año 2011); la obligatoriedad de realizar sus depósitos en los Bancos Estatales, en particular en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) (art. 19 del Decreto Ley 15.322 de 1982 y art. 80 de la Ley 17.555 de 2002); obligación de contratar con el Banco de Seguros del Estado (BSE) exclusivamente en el caso de los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

De este marco surge un control mucho mayor sobre las empresas públicas del que originalmente estaba previsto en la Constitución. Es decir, la figura jurídica que adoptan las empresas públicas determina que se requiera aprobación del Poder Ejecutivo para determinar las principales variables (presupuesto, precios, inversiones, endeudamiento) y, por tanto, este tiene poder de veto sobre las decisiones de las empresas. A través de la OPP, al principio de cada período de gobierno, se fijan los lineamientos que deben cumplir las empresas públicas para la presentación de sus presupuestos. Por su parte,

las inversiones de estas empresas se definen siguiendo los criterios que establece la OPP en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Por último, las empresas definen la actualización de la tarifa en base a paramétricas que ellas elaboran, pero que en última instancia requieren del visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para su aprobación por parte del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la figura jurídica adoptada en el derecho uruguayo es particular en cuanto a que somete a las empresas públicas a controles similares a los del propio sector público. Ello tiene como resultado restringir las acciones de las empresas, aun cuando las mismas cuenten con autonomía relativa.

Por tanto, existen mecanismos muy fuertes de control sobre las empresas públicas, donde el Poder Ejecutivo tiene poder de veto sobre decisiones económicas fundamentales. Si bien no se conocen estudios comparativos respecto de la eficiencia de las empresas públicas uruguayas, la evidencia presentada en la Sección II.3 presenta indicios de que el resultado no ha sido comparativamente malo. Las empresas públicas uruguayas han mostrado adecuados niveles de cobertura de los servicios, al menos en las últimas décadas, y no han recibido subsidios del gobierno central para operar, como si lo hacen en otros países. Por tanto, este mecanismo regulador no parece haber fallado, al menos en grandes trazos. Como señala Tirole (1994), el hecho de que las empresas públicas estén sometidos al control de un ministerio sectorial que establece los lineamientos de actuación, y al de economía o finanzas, que tiene la misión de controlar los gastos, es un mecanismo eficiente que se transforma en un mecanismo creíble de control sobre las empresas públicas: si el gasto crece mucho, entonces existe la amenaza de que el principal cambie del ministerio sectorial al de economía que será mucho más duro para

autorizar los gastos o cambios de precio.

Estos fuertes controles son anteriores al surgimiento de los organismos reguladores sectoriales y determinan que el rol que puedan cumplir los mismos, en el caso uruguayo, sea diferente a lo que señalan los libros de texto tradicionales, donde los instrumentos para regular a las empresas son las agencias reguladoras o los contratos de concesión o licitación, como se analizó al considerar los aspectos teóricos de la regulación.

El principal problema de este marco regulatorio ad-hoc es que ninguno de los actores con poder de veto en el proceso de control de las empresas públicas tiene los conocimientos específicos para comprender el funcionamiento de los mercados donde éstas operan. El MEF tiene otras prioridades, asociadas al cuidado de las variables macroeconómicas; la OPP, si bien controla e interactúa con las empresas, no tiene el número de funcionarios calificados que se requiere para analizar sectores de alta complejidad técnica; y los ministerios sectoriales se dedican a establecer las políticas generales de desarrollo en sus ámbitos de aplicación considerando exclusivamente su eficacia pero no la eficiencia con que se llevan a cabo.

Por otra parte, las empresas públicas se enfrentan a objetivos y restricciones cambiantes, ya que deben cumplir con distintos principales (ministerio sectorial, MEF, Presidencia, etc.). Sin embargo, a pesar de las restricciones que enfrentan, las empresas públicas uruguayas cuentan con funcionarios altamente calificados y relativamente bien pagos en relación al resto de la administración pública (Bergara et al., 2005). Ello determina que hayan logrado captar y retener una masa importante de capital humano que les permite alcanzar los objetivos que se proponen. Por otra parte, estas capacidades ponen en

aprietos a la administración a la hora de ejercer el control sobre la empresa, debido a que los diversos organismos involucrados en este control no disponen de capacidades técnicas adecuadas para esta función. Ello se traduce en que los principales establezcan reglas generales que se aplican a toda la administración, o particulares para todas las empresas públicas. Estas reglas no toman en consideración elementos particulares de cada mercado, más allá de que, en las negociaciones entre las partes en temas específicos, puedan considerarse.

En este marco, existe un margen claro para que el las agencias reguladoras que se crearon a partir del año 2000, asesoren a los tomadores de decisión respecto a las particularidades técnicas de los diversos procesos de decisión, ya sea fijación de tarifas, aprobación del presupuesto o de los planes de inversión. En los hechos, debería ser la agencia reguladora la que desarrolle las capacidades para comprender las características técnicas y económicas de cada mercado y la que pueda analizar la coherencia general de las propuestas que las empresas realizan. En un marco de múltiples principales, el regulador será uno más cuya opinión debería ser tomada en cuenta por los demás organismos involucrados. En el esquema actual de regulación de las empresas públicas en Uruguay, la opción de veto a las decisiones de las empresas está instalada en otros agentes distintos al regulador.

Otro elemento importante en el funcionamiento de las empresas públicas en Uruguay, y que está menos estudiado que los anteriores, refiere al uso de estas empresas como instrumento del sistema político para relajar la restricción fiscal. A diferencia de otros países, algunas las empresas públicas en Uruguay han sido fuente neta de recursos para los gobiernos.³³ Tres son las empresas que aportan a rentas generales: UTE, ANTEL y la Administración Nacional de Puertos (ANP). La

empresa que más aporta es ANTEL, seguida por UTE y en tercer lugar por la ANP. Por su parte, AFE es la única empresa receptora neta de recursos -subsidios- por parte del gobierno central.³⁴ Si bien ANCAP no aporta utilidades a rentas generales, al estar gravados sus productos con el Impuesto Específico Interno (IMESI), los cambios en las tarifas de la empresa implican una mayor recaudación a través de este impuesto. Ello genera incentivos a que el Poder Ejecutivo utilice la tarifa para recaudar impuestos. A vía de ejemplo, la recaudación por IMESI de ANCAP alcanzó en 2012 a U\$S 450 millones, mientras que las transferencias de ANTEL, UTE y OSE sumaron U\$S 105 millones.

Es interesante notar que el control que los distintos principales ejercen sobre las empresas públicas -que se realiza en el marco de sus cometidos legales- implica una coordinación “sobre la marcha” entre ellos, y por tanto de los distintos objetivos que cada uno representa. Vigliasindi (2008) revisa los mecanismos de gobernanza de las empresas públicas en los países de la OCDE y señala que existen tres tipos de organización. El primero es el modelo descentralizado, en donde el control y la propiedad están dispersos entre diversos ministerios. El segundo es el modelo dual, donde existe un ministerio sectorial y un ministerio común -el MEF en nuestro país- que ejercen las responsabilidades de control sobre las empresas públicas. El tercero es el modelo centralizado, en el cual las empresas públicas dependen de un único ministerio o agencia.

En el contexto de nuestro país, tales figuras son difíciles de aplicar por diversas razones. La primera es formal, dado que la Constitución de la República estableció la independencia de facto de las empresas públicas al crear las figuras de entes autónomos y servicios descentralizados. En segundo, porque los controles que leyes específicas establecieron determinan

33 Véase la tabla A7 en World Bank (1995).

34 A partir del año 2008 se creó la Agencia Nacional de Vivienda, que también recibe subsidios por parte del gobierno central.

cometidos específicos para cada uno de los principales (OPP aprobar presupuesto, gastos e inversiones; ministerios sectoriales y MEF aprobar tarifas o endeudamiento).

En este marco, parece posible aplicar un mecanismo como el descentralizado que establezca un Comité entre los principales de las empresas (OPP, MEF y ministerios sectoriales) lo que permitiría determinar ex ante las grandes líneas para estas el funcionamiento de estas empresas, ya que desde el punto de vista institucional es claro que se requiere una mínima coordinación ex ante entre los distintos interesados. En los hechos, esta coordinación se logra ex post, cuando alguno de los principales es el que toma la posición de veto sobre las decisiones adoptadas por las empresas públicas.

Por tanto, el mecanismo de trasladar la negociación entre los principales al momento inicial permitirá una mejor planificación de las acciones que debe desarrollar la empresa para cumplir con sus cometidos. Asimismo, permite transparentar los intereses de los distintos principales y, si debieran establecerse rectificaciones en el rumbo, permite determinar claramente el porqué de los desvíos y los mecanismos de compensación para la empresa.

En última instancia, es dejar la gestión de la empresa a su directorio y que la institución coordinadora defina los objetivos que deben cumplir las empresas, tal como establece Ramamurti (1991). Ello también permite un mejor control del desempeño de los directores, aunque este aspecto siempre estará afectado por los vaivenes que pueda sufrir los cambios en las ponderaciones de los diferentes principales, producto de los cambios en otros sectores de la economía.

III Órganos reguladores

Los órganos reguladores surgen en la década del 2000 y se insertan en el marco institucional existente que regulaba a las empresas públicas. En este punto se analizarán dos cuestiones. En primer término, el lugar institucional que ocupan los organismos reguladores y las consecuencias que esto tiene para la efectiva regulación de las empresas públicas. En segundo término, como se insertan los cometidos de estas agencias en un marco donde algunos controles los llevan a cabo otros organismos del Estado.

Los órganos reguladores, tanto URSEA como URSEC, son organismos técnicos que se han establecido con el objetivo de aportar criterios técnicos para velar por el funcionamiento de los mercados bajo su órbita de actuación. Ello tiene lógica en sectores que se han abierto a la participación de empresas privadas, o a la competencia. En efecto, si bien algunos sectores continúan siendo monopólicos por parte de empresas del estado -y requieren regulación- otros han visto la introducción de competencia, como ser la generación de energía eléctrica, la telefonía celular, la larga distancia internacional y la transmisión de datos, la distribución de combustibles o el GLP.

Tanto URSEA como URSEC son órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo pertenecientes a la Presidencia de la República. Por tanto, sus decisiones son revisadas por el Presidente. Tienen directorios integrados por tres miembros designados también por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, con mandatos de seis años renovables. Sus miembros no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo por un período de gobierno.

La designación de los miembros de los Directorios ha seguido la misma lógica que la de las empresas públicas, esto es directores técnicos pero con vinculación a alguno de los partidos políticos, principalmente al partido de gobierno. Ello ha sido explícito en el último período de gobierno y en el fondo transmite la imagen de estas agencias como un órgano político más que técnico en la toma de decisiones. Si bien duran seis años en sus funciones, lo que permite traspasar un período de gobierno, no tienen previsto un mecanismo rotativo para el cambio de los directores, como en el caso de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, donde estos se producen cada dos años y da mayor estabilidad institucional sin perder el control político en la designación de los cargos. Estos órganos gozan de independencia técnica relativa, pero están sujetos al control del Presidente que es el que en última instancia puede decidir sobre sus fallos.

Existe un relativo balance entre la capacidad técnica que se solicita a los directores y la independencia relativa del poder político. En la medida en que la designación es potestad del Presidente de la República, el control seguirá siendo del poder político de turno. Una estructura similar a la de las empresas públicas, es decir la figura de ente autónomo, implicaría que las decisiones no serían revisadas por el ejecutivo sino directamente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, ello podría acentuar el carácter político de sus directores, ante la reticencia del Poder Ejecutivo y Legislativo de perder el control sobre las decisiones de estos organismos.

Como ya se mencionara, la regulación implica suplantar al mercado en la determinación de las variables relevantes (precio, calidad, ingreso y egreso del mercado) por la determinación administrativa de las mismas. Ello requiere de conocimientos especializados del funcionamiento del mercado, tecnología que es muy demandante de recursos humanos calificados.

La actuación del regulador se realiza en la intersección entre la arena económica y política, que es la que define sus roles y cometidos. Distintas variables económicas presentan intereses diversos para el sector político. En el siguiente cuadro se presenta una serie de variables económicas a las que se les asignan importancia relativa tanto desde el punto de vista económico como para el sistema político y se señala el papel que juega el organismo regulador en la definición de cada una de ellas.

Cuadro 8.-
Importancia económica y política de distintas variables económicas y rol que ocupa el regulador en cada una.

Variables	Importancia		Intervención regulatoria
	Económica	Política	
Precio	++	++	No
Directorio	++	++	No
Acceso a mercado	++	++	Limitada
Acceso a infraestructura	++	+	Limitada
Inversión	++	+	No
Endeudamiento	++	+	No
RRHH	+	+	No requerida
Presupuesto	+	+	No requerida
Calidad producto	+	0	Si
Calidad proceso	+	0	Si

Fuente: elaborado por los autores.

Las variables precio, integración de directorios y acceso están establecidas a nivel constitucional o legal y son, por tanto, de la mayor importancia política. A su vez, son las variables donde se observa ninguna o limitada intervención por parte de los órganos reguladores, aunque sí el control lo ejercen otros organismos del Estado. El acceso a infraestructura, inversión y endeudamiento si bien son relevantes en términos económicos, resultan menos importantes para el sistema político. En los hechos, son variables controladas tanto por OPP como por el MEF, ya que son relevantes para ellos, pero el sistema político se involucra sólo si las variables toman valores excesivos. Donde se observa un mayor control por parte de los organismos regulatorios son sobre variables que no resultan de mayor relevancia económica y su importancia, desde el punto de vista político, es nula, tal el caso del control de calidad o calidad de procesos. Por tanto, desde el punto de vista institucional los órganos reguladores tienen mayor injerencia sobre los temas que son políticamente menos sensibles.

El regulador tiene un rol clave para comprender el funcionamiento del mercado que no tiene ninguno de los demás organismos involucrados en el control de las empresas públicas. Es, por su naturaleza, el que puede evaluar la forma en la que estas empresas se desempeñan, si los niveles de precio son adecuados o no, y qué inversiones son necesarias para el desarrollo de largo plazo de las mismas. O sea, en última instancia considerar la eficiencia en el funcionamiento de las empresas públicas. Esta tarea es la única que es distintiva de los órganos reguladores y sobre la que no existen duplicaciones con otros órganos del Estado.

Otro cometido de suma importancia, refiere a la regulación de algunos aspectos vinculados a la interacción entre segmentos monopólicos y competitivos o a la interfase que relaciona las empresas públicas con las privadas en situaciones

donde existe competencia pero la empresa pública tiene el monopolio de determinado segmento del mercado. Con anterioridad a la existencia de organismos reguladores, muchos de estos cometidos estaban asignados a las propias empresas públicas o no existía con claridad un organismo que se hiciera cargo de ellos. Estos incluyen distintas dimensiones, como autorizar el acceso al mercado, permitir el acceso a los segmentos monopólicos y el control de los contratos entre las empresas estatales monopólicas que actúan en el ámbito del derecho privado y los agentes privados.

Con anterioridad a la creación de las unidades reguladoras, las autorizaciones para operar estaban en algunos casos en manos de las propias empresas públicas, tal el caso del sector telecomunicaciones. Las unidades reguladoras pasaron a cumplir la función de ser las que otorgan los permisos y las autorizaciones. El ingreso al mercado en sectores oligopólicos sólo puede ser atendida analizando la propia lógica competitiva en el mercado. Salvo contadas excepciones, entre las que están los monopolios naturales, la competencia es el instrumento regulatorio más efectivo para incentivar a las empresas. Este debe ser uno de los principios que regule la actuación de los órganos reguladores.

Por su parte regular el acceso a los segmentos monopólicos, adquiere especial relevancia cuando aparecen empresas privadas en sectores verticalmente relacionados con sectores donde operan empresas públicas. Ello acontece tanto en energía eléctrica, como en telefonía y transmisión de datos. Establecer una política de acceso a los segmentos monopólicos clara, transparente y equilibrada es clave para evitar distorsiones en los mercados. La negativa de acceso tiene impacto sobre los mercados que dependen de obtener este acceso para brindar otros servicios. De no obtenerse el acceso pueden darse dos situaciones: o bien el mercado no se desarrolla, como

podría ser el caso del mercado mayorista de energía eléctrica, o bien los privados desarrollan sus propias redes lo que resulta ineficiente de existir economías de escala, como en el caso de la fibra óptica.

Un último punto relevante, está vinculado al hecho de que para poder regular los mercados de servicios públicos, los órganos reguladores deben contar con personal altamente calificado y, por tanto, bien remunerado. Aunque parezca obvio,

Dal Bó, Finan y Rossi (2013) demostraron que mejores salarios permite atraer a funcionarios mejor capacitados, motivados y con mejor personalidad. Asimismo, los miembros de las unidades reguladoras deben enfrentar en el desarrollo de su actividad a funcionarios de empresas que tienen salarios muy superiores y que están muy bien capacitados (Bergara et al, 2005). Por tanto, reclutar a una plantilla técnicamente calificada requiere de salarios competitivos con las empresas a las que se regula.

4 Recomendaciones y Conclusiones



La presente sección resume los principales hallazgos de la investigación, discute algunas de las distintas propuestas y propone líneas de trabajo para posteriores investigaciones. Asimismo, sirve para integrar las distintas visiones que se han estructurado en el documento.

VI.1

Principales conclusiones

Luego de una extensa revisión de la regulación de empresas privadas y públicas, de la historia de empresas y reguladores en Uruguay, así como del marco institucional en el que están insertos, algunos elementos destacan del análisis.

1.Las empresas públicas difieren de las privadas en dos aspectos. En primer lugar, responden a múltiples principales. Ello se traduce en un conjunto de objetivos económicos, sociales y políticos, mientras que las privadas sólo se guían por objetivos económicos. En segundo término, operan bajo un régimen implícito de restricciones blandas. Si a esto se suma que las empresas públicas tienden a actuar en mercados monopolísticos, entonces el resultado es potencialmente peligroso para la eficiencia de estas empresas.

2.La regulación es un instrumento complementario de la propiedad pública, no sustitutivo. A diferencia de las empresas privadas que requieren ser reguladas para evitar el abuso de posición dominante, las empresas públicas requieren de la regulación para inducir un comportamiento eficiente. Las empresas públicas tienen que atender un cúmulo de objetivos políticos y económicos muchos de ellos contrapuestos. En este marco, la eficiencia pasa a ser un objetivo inferior en relación a otros fines de la empresa. Por

otra parte, los distintos ministerios sectoriales que tienen injerencia sobre estas empresas no tienen como objetivo de política lograr la eficiencia de las mismas, y si este fuera uno de sus objetivos no podrían controlarlo debido a que se mueven con asimetría de información respecto de las mismas.

3.Los controles constitucionales y legales previstos en la legislación uruguaya para las empresas públicas tienen como objetivo implícito controlar los incentivos que estas pueden tener en descuidar la eficiencia. Estos controles están definidos con antelación a la creación de los órganos reguladores y han tenido una eficacia relativa: encontramos tanto empresas que presentan excedentes como otras con déficits crónicos. Estas últimas permanecen operativas (no cierran) lo que indica que tienen restricciones blandas de facto. Estos controles no están diseñados para atender las particularidades de cada sector y se rigen en base a criterios generales que se aplican tanto a todo el sector público como a todas las empresas públicas.

4.A diferencia de otros países, en Uruguay existen fuertes y diversos mecanismos de control para las empresas públicas, y la fijación del precio o la tarifa no es un tema excluyente para el regulador ya que hay otros actores que intervienen en mayor medida en su determinación. En la misma línea, los reguladores no tienen intervención directa en los temas políticamente más sensibles (la competencia en los mercados o la determinación del precio de los servicios). Sin embargo, existe un margen para que las unidades reguladoras participen en la discusión general de las principales variables económicas: precio, inversión, tarifa y condiciones de acceso.

5.Como las empresas públicas responden a múltiples principales es imposible que haya uno que tenga un rol de mayor jerarquía o preponderancia frente al resto, incluido el propio regulador.

Este proceso de múltiples objetivos implica que las empresas públicas buscan maximizar su utilidad sujeta a múltiples restricciones, donde cada restricción implica el cumplimiento de un objetivo para cada uno de los principales (que el precio evolucione de determinada forma, la inversión sea menor a un valor máximo, o el endeudamiento sea de tal forma). El proceso de negociación entre los principales implica que las restricciones pueden cambiar en el tiempo por factores ajenos a la propia empresa.

6. Los contratos de gestión aplicados a las empresas públicas tienen un alcance limitado, debido a la naturaleza de múltiples principales que disminuye la potencia de este instrumento. En el año 1988 se intentó establecer contratos por escrito entre algunas empresas públicas y el Poder Ejecutivo, pero debieron ser abandonados porque en la práctica no había relación entre el cumplimiento del convenio y las recompensas previstas. Ello tiene lógica en este marco, y llama a la cautela en el uso del instrumento. Cuando sí pueden ser operativos este tipo de contratos es cuando en la empresa pública existen diferencias entre el directorio y los funcionarios, y se puede alinear los incentivos a través de estos contratos.

7. Por lo anterior, debería crearse una Agencia o Comité de control de las empresas públicas que lo integren los distintos organismos que tienen potestad de control sobre aquellas, incluido el regulador sectorial. Las empresas deberían tener guías claras ex ante respecto a lo que se espera de su gestión y a cuál será la cadencia de sus principales variables: presupuesto, tarifas, inversiones. Pero también deberían conocer cuáles serán las reglas competitivas en los mercados, de forma tal que puedan ejecutar las acciones pertinentes para cumplir con su cometido sobre la base de las restricciones que disponen. Pensar que ello sería una burocracia más es negar que este procedimiento existe en la realidad y que

se desarrolla sobre la marcha, lo que quita previsibilidad a las empresas y diluye las responsabilidades de la gestión.

8. Por otra parte, los reguladores deberían tener una mayor injerencia en los mercados donde las empresas públicas están sometidas a competencia del sector privado, o interactúan con él. Este rol es único del regulador y debería potenciar su actuación en estos segmentos. El marco de referencia debería ser de potenciar la competencia en aquellos mercados donde sea posible y mantener iguales reglas de juego para los agentes públicos y privados.

9. Los principios que deben guiar el accionar del regulador para que la interacción entre las empresas públicas y privadas incentive a las primeras a mantener la eficiencia en el uso de sus recursos deberían ser los siguientes: (i) separación contable de las actividades; (ii) transparencia de los subsidios cruzados que existan entre actividades monopólicas y competitivas; y (iii) acceso a las plataformas monopólicas creando las mismas reglas que se instrumentarían si la empresa fuera privada en vez de pública.

10. Uruguay necesita normas más agresivas para el acceso a los sectores monopólicos. Ello es fundamental para evitar la duplicación de recursos, por un lado, pero también para someter a la presión competitiva a las empresas. Más allá de las diferencias señaladas al inicio entre empresas públicas y privadas, lo cierto es que los trabajos empíricos no arrojan evidencia definitiva sobre la superioridad de una sobre la otra. El problema parece radicar en el entorno en el que operan más que en el tipo de propiedad. Por tanto, excluir a las empresas públicas de la competencia es condenar, lentamente, su futuro. Bajo esta premisa, el regulador debe tener un rol más activo para otorgar acceso a segmentos monopólicos fijando un peaje acorde.

11. Sería deseable una mayor distancia de los reguladores del poder político, aunque sometidos a los controles jurisdiccionales correspondientes. Pensar que los miembros de los órganos reguladores son cargos políticos que entran o salen según los avatares electorales no sirve para la construcción de institucionalidad, sino para políticas de gobierno. Los miembros del directorio de las unidades reguladoras deberían tener mandatos claros y su cadencia de ingreso y salida debería estar desatada del ciclo político.

VI.2

Propuestas de investigación

La parte final de documento presenta algunas líneas de acción futura para la investigación en la temática de empresas públicas. Este segmento está pensado para proponer trabajos finales, de distinta complejidad, para el trabajo final de los estudiantes del Diploma en Regulación Económica que e la Facultad de Ciencias Sociales ha aprobado recientemente.

En primer lugar, se ha encontrado una carencia de estudios que den cuenta de la eficiencia relativa de las empresas públicas en Uruguay, al menos en el área económica. Si bien se tiene indicios de su eficacia, es menos clara la eficiencia en el uso de los recursos.

En segundo lugar, en la medida en que las empresas públicas vierten recursos a rentas generales, se podría estudiar cuál es el impacto económico que esta recaudación tiene sobre el funcionamiento del mercado, ya sea sobre tarifas, inversiones u otras variables.

En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, surge la

inquietud de conocer la eficiencia en la recaudación tributaria que realizan estas empresas. Como resultado de los aportes que realizan, las empresas se transforman en agentes recaudadores de tributos para el gobierno central y no es claro, a priori, si este instrumento es adecuado o no para ello, en comparación a otros instrumentos tributarios o la emisión de deuda.

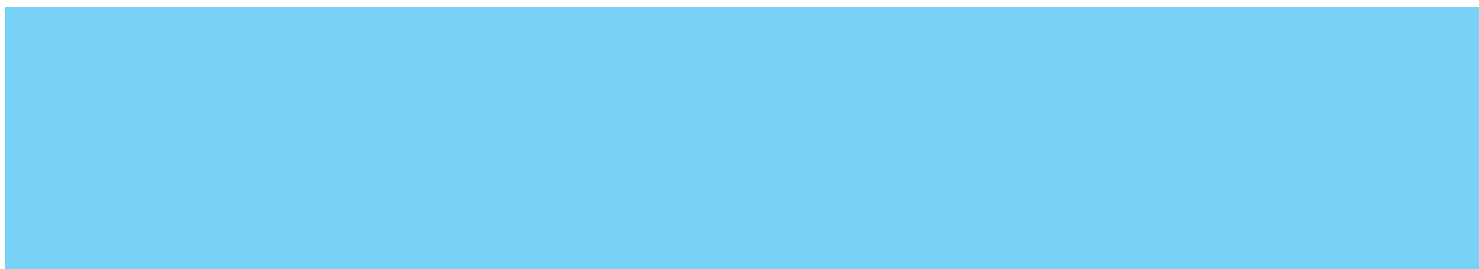
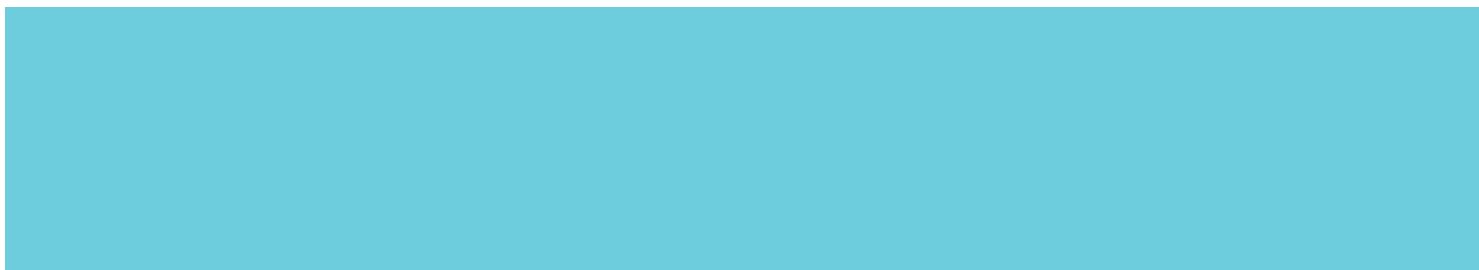
En cuarto lugar, el hecho de que las empresas públicas tengan algún segmento donde son monopólicas genera la duda respecto a su efectiva capacidad competitiva. En sectores donde las empresas públicas están sometidas a una intensa competencia, la estrategia de supervivencia ha estado atada a obtener recursos de sectores monopólicos o privilegios que no tienen los agentes privados. Este margen permite mantener una estructura de subsidios cruzados explícitos o implícitos sobre las actividades competitivas, que relaja la presión competitiva para las empresas públicas. El costo social de esta situación no ha sido cuantificado.

En quinto lugar, y vinculado a lo anterior, se debería conocer si las empresas públicas tienen un límite máximo a la eficiencia que es más bajo que el de las empresas privadas. Los controles a los que están sometidos y la forma en la que en la actualidad se definen las decisiones de inversión, presupuestales y de precio, desatadas de las realidades del mercado, pueden llevar a que estas empresas presenten grados de eficiencia menores a las privadas lo que no les permitiría competir en igualdad de condiciones. Esta realidad, que los autores no han investigado, podría explicar el corrimiento de algunas empresas públicas a la constitución de sociedades anónimas, que dan mucha mayor flexibilidad en la operativa, al estar sometidas a menores controles. Sin embargo, esta flexibilidad tiene un costo: las empresas van a estar sometidas a los vaivenes de la política y escapar a los controles puede ser muy

costoso desde el punto de vista social.

Un último tema, que es importante, refiere a cómo se procesa la asunción de riesgos por parte de las empresas públicas. En efecto, si bien es conocida la forma en la que las empresas privadas asumen riesgos, no es tan claro cómo lo hacen las empresas públicas, al menos en Uruguay. Según como se instrumenten los controles políticos, las empresas pueden correr más o menos riesgos que una empresa privada. En ambos casos ello tiene un costo social que debería ser cuantificado.

5 Bibliografía



- Aghion, P. y R. Griffith (2005): *Competition and Growth. Reconciling Theory and Evidence*. The MIT Press.
- Aharoni, Y. (1982): "State-owned Enterprise: An Agent without a Principal"; en Jones, L. (1982): *Public Enterprises in Less Developed Countries*, Cambridge University Press, New York.
- Andrés, L. A., J.L. Guash y S. López (2011): "Governance in State-Owned Enterprises Revisited"; World Bank Policy Research Working Paper, 5747, Washington.
- Armstrong, M. y D. Sappington (2007): "Recent Developments in the Theory of Regulation"; en *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3, capítulo 27, North Holland, Amsterdam.
- Auriol, E. y M. Warlters (2005): "Taxation base in developing countries" *Journal of Public Economics*, 89(4): 625 – 646.
- Baron, D. y R. Myerson (1982): "Regulating a monopolist with unknown costs"; *Econometrica*, 50(4): 911-930.
- Bartel, A. y A. Harrison (2005): "Ownership versus Environment: Disentangling the Sources of Public-Sector Inefficiency" *The Review of Economic and Statistics*, 87(11): 135-147.
- Becker, G. (1968): "Crime and Punishment: an Economic Approach"; *Journal of Political Economy*, 76(2): 169-217.
- Belleflamme, P. y M. Peitz (2010): *Industrial Organization. Markets and Strategies*, Cambridge University Press, New York.
- Berg, S. (2013): "Best Practices in Regulating State-owned and Municipal Water Utilities"; Project Document, N.U.-ECLAC, Santiago de Chile, mayo.
- Bergara, M. (2003): *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*; Editorial Trilce, Montevideo.
- Bergara, M. (2001): "El diseño institucional en los servicios públicos: políticas de Estado o polarización ideológica; en
- CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815 (2001): *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*; Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.
- Bergara, M. y A. Pereyra (2005): "El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas de los servicios públicos"; Documento No. 17/2005, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasquetti, D. Buquet y J.A. Moraes (2005): "Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes: The Case of Uruguay"; Documento No. 18/2005, Departamento de
- Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Bergara, M., J. Ponce y L. Zipitria (2011): "Institutions and Soft Budget Constraints"; *International Review of Accounting, Banking and Finance*, 3(2): 41-66.
- Bertino, M. et al. (2012): "Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño"; *Revista de Gestión Pública*, Vol. II, No. 1, enero-junio 2013

Borraz, F., N. Gonzalez y M. Olarreaga (2013): "Water Nationalization and Water Quality"; *The World Bank Economic Review*, 27(3): 389-412.

Chavez, D. y S. Torres (2013): *La reinención del Estado. Empresas públicas en Uruguay, América Latina y el mundo*. Transnational Institute.

CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815 (2001): *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*; Proyecto Agenda Uruguay; Editorial Trilce, Montevideo.

Coloma, G. (2004): "Empresas públicas, privatizaciones y competencia. Su papel en la provisión de servicios de infraestructura", Universidad del CEMA, México.

Dal Bó, E., F. Finan y M. Rossi (2013): "Strengthening State Capabilities: the Role of Financial Incentives in the Call to Public Service" *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1169-1218.

Dewatripont, M. y E. Maskin (1995): "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies"; *Review of Economic Studies*, 62: 541-555.

Dixit, A. (1997): "Power of Incentives in Private versus Public Organizations"; *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87(2): 378-382.

Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*; The MIT Press, New York.
Estache, A. y D. Martimort (1999): "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions"; *Policy Research*

Working Paper, World Bank, <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2073>.

Estache, A. y L. Trujillo (2004): "La privatización en América Latina en la década de los años 90: aciertos y errores"; *Revista Asturiana de Economía*, No. 31: 69-91.

Estache, A. y L. Wren-Lewis (2009): "Towards a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead"; *Journal of Economic Literature*, 47(3): 729-770.

Forteza, A., D. Buquet, M. Ibarburu, J. Lanzaro, A. Pereyra, E. Siandra y M. Vaillant (2003): "Understanding Reform: the Uruguay Case"; Documento No. 06/2003, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Hart, O. (2003): "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships"; *The Economic Journal*, 113: C69-C76.

Hart, O. (1995): *Firms, Contracts, and Financial Structure*; Oxford University Press, New York.

Jones, L. (1991): "Performance Evaluation for State-Owned Enterprises"; en Ramamurti, R. y R. Vernon (ed.) (1991): *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*; Economic Development Institute, World Bank, Washington.
Jones, L. (1982): *Public Enterprises in Less Developed Countries*; Cambridge University Press, New York.

Jones, L. y E.S. Mason (1982): "Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of Public-Enterprise

Sector in Less-Developed Countries with Mixed Economies”; en Jones, L. (1982): *Public Enterprises in Less Developed Countries*, Cambridge University Press, New York.

Kornai, J. (1980): *Economics of Shortage*; North Holland, Amsterdam.

La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer y R. Vishny (1998): “Law and Finance”; *Journal of Political Economy*, 106(6): 1113-1155.

Laffont, J.J. (2005): *Regulation and Development*, Cambridge University Press.

Laffont, J.J. y J. Tirole (1993): *A Theory in Incentives in Procurement and Regulation*; The MIT Press, New York.

Lange, O. (1937): “On the Economic Theory of Socialism: Part II”; *Review of Economic Studies*, 4(2): 123-142.

Lange, O. (1936): “On the Economic Theory of Socialism: Part I”; *Review of Economic Studies*, 4(1): 53-71.

Lerner, A. (1944): *The Economics of Control*; Macmillan, New York.

Martimort, D. (1996): “The Multiprincipal Nature of Government”; *European Economic Review*, 40, 673-685.

Martimort, D. (2006): “An agency perspective on the costs and benefits of privatization”; *Journal of Regulatory Economics*, 30: 5-44.

Mederos, R. (2001): “¿Cómo la regulación en competencia de los servicios públicos puede aumentar el bienestar de los uruguayos?”; en CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815 (2001): *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*;

Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.

Mello, M. (2006): “Midiendo la concentración y el poder de mercado en el sector bancario uruguayo: 2003-2005” disponible en www.bvrie.gub.uy/local/File/JAE/2006/iees03j3100806.pdf

Milinsky, S. (2001): “Empresas y servicios públicos: ¿a qué estamos jugando?”; en CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815 (2001): *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*; Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.

Mintz, J. (1982): “Mixed Enterprises and Risk Sharing in Industrial Development”; en Jones, L. (1982): *Public Enterprises in Less Developed Countries*, Cambridge University Press, New York.

Morales, F. (1990): “Las empresas públicas en América Latina. Origen, desarrollo y crisis: el caso chileno”; *Revista de Administración Pública*, No. 77, mayo-agosto, México.

Motta, M. (2004): *Competition Policy. Theory and Practice*; Cambridge University Press, New York.

Nahum, B. (1993): *Empresas públicas uruguayas: origen y gestión*; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Nickell, S., D. Nicolitsas y N. Dryden (1997): “What makes firms perform well?” *European Economic Review*, 41: 783-796.

North, D. (1994): “Economic performance through time”. *American Economic Review*, 84(3): 359-368.

North, D. (1991): "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5(1): 97-112.

OCDE (2011): "Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas"; Secretaría General de la OCDE, París.

OCDE (2013): "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications", OECD Trade Policy Paper no. 147, Secretaría General de la OCDE, París.

Oria, E. (2008): "Cambio en la gestión de empresas públicas uruguayas en la década de 1990"; *Revista Chilena de Administración Pública*, No. 11, junio.

Perotti, E. (2004): "State Ownership: a Residual Right?"; *World Bank Policy Research Working Paper*, 3407.

Posner, R. (1971): "Taxation by Regulation"; *The Bell Journal of Economics and Management*, 2(1): 22-50.

Rama, M. (1990): "Crecimiento y Estancamiento económico en el Uruguay", en Blömmstrom, M & Meller, P. *Trayectorias*

Divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo. CIEPLAN-HACHETTE. Santiago de Chile.

Ramamurti, R. (1999): "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?"; *World Development*, Vol. 27, No. 1: 137-155.

Ramamurti, R. (1991): "Controlling State-Owned Enterprises"; en Ramamurti, R. y R. Vernon (ed.) (1991): *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*; Economic Development Institute, World Bank, Washington.

Ramamurti, R. y R. Vernon (ed.) (1991): *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*; Economic Development Institute, World Bank, Washington.

Roland, G. (2000): *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*; The MIT Press, New York.

Rozas, P. y J.L. Bonifaz (2013): "Notas sobre la regulación de prestadores públicos de servicios de agua potable y alcantarillado"; *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, CEPAL, Santiago de Chile, julio.

Sappington, D. y J. Stiglitz (1987): "Privatization Information and Incentives"; *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, 567-582-

Solari, A. y R. Franco (1983): *Las empresas públicas en el Uruguay: ideología y política*; Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.

Shleifer, A. (2005): "Understanding Regulation"; *European Financial Management*, 11(4), 439-451.

Shleifer, A. y R. Vishny (1994): "Politicians and Firms"; *Quarterly Journal of Economics*, 109(4): 995-1025.

Spiller, P. y M. Tommasi (2008): "The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities", capítulo 20 en *Handbook of New Institutional Economics*: 515-544.

Spiller, P. (2013): "Transaction Cost Regulation"; Journal of Economic Behavior and Organization; 89 (2013) 232-242.

Tirole, J. (1994): "The Internal Organization of Government"; Oxford Economic Papers, 46(1): 1-29.

URSEA (2011): Regulación de energía y agua 2011/2012.

Vagliasindi, M. (2008): "Governance Arrangements for State Owned Enterprises" The World Bank Policy Research Working Paper # 4542.

Vaz, D. y B. Bugallo (1993): "Elementos para la historia del ablandamiento de la restricción presupuestal en el Uruguay"; CERES, Temas Económico-Sociales No 5, Montevideo.

Viscusi, K., J. Vernon y J. Harrington (2005): Economics of Regulation and Antitrust; 4a edición, The MIT Press, New York.

Williamson, O. (1998): The Mechanism of Government; Oxford University Press, New York.

World Bank (1995): Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership; Oxford University Press, New York.

World Bank (2014): Gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina. Disponible en:
<http://www.oecd.org/daf/ca/WorldBankCorporateGovernanceofSOEsinLASpanish.pdf>

Regulación de empresas públicas en Uruguay desafíos y perspectivas



Departamento de Economía – Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Rosario Domingo y Leandro Zipitría



ISBN 978-9974-8468-9-0