

Institucionalidad en el sector de la energía - “Libro Blanco”

*Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable
Universidad Católica del Uruguay¹*

"Ciudadanos: los pueblos deben ser libres.... Por desgracia, 1810-1813 va a contar tres años nuestra revolución y aún falta una salvaguardia general al derecho popular. Estamos aún bajo la fe de los hombres y no aparecen las seguridades del contrato.... Es muy veleidosa la probidad de los hombres; sólo el freno de la constitución puede afirmarla..."

José Artigas. LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII / Extracto de la oración inaugural (leída el 5 de abril de 1813 en Tres Cruces)

¹ El presente trabajo fue desarrollado por parte del Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Católica del Uruguay, bajo la conducción de su Consejo Honorario, integrado por el Ing. Omar Paganini, el Cr. Alejandro Perroni, el Ing. Andrés Tierno, el Ing. Alfonso Blanco y el Ec. Javier de Haedo. También participaron de su elaboración el Ec. Pablo Rosselli y el Cr. Bruno Gili. Otros destacados profesionales del medio, de diferentes especialidades, fueron consultados.

Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	El valor de la institucionalidad.....	5
3.	Principios generales.....	7
4.	Los servicios públicos como caso particular.....	8
	Los diferentes roles en los servicios públicos.....	10
	Gobierno.....	10
	Los operadores.....	12
	Los reguladores.....	12
	Administradores de Mercado.....	14
	Accionistas.....	14
5.	Las empresas estatales.....	14
	El Estado como accionista.....	14
	El régimen legal y el sistema de control de las empresas estatales.....	17
	Directorios y Gerentes.....	20
6.	La política macroeconómica y las empresas públicas.....	21
	Autonomía y restricciones a la actuación de las empresas públicas.....	23
7.	El caso específico del sector de la energía - Una propuesta para la discusión.....	24
	El Gobierno (Poder Ejecutivo: MIEM y DNE, MEF, OPP).....	25
	Los operadores (UTE, ANCAP, privados).....	27
	El caso de ANCAP, una empresa muy diversificada.....	29
	Los reguladores, administradores y organismos afines (URSEA, ADME, etc.).....	30
	La regulación del sector eléctrico.....	30
	La regulación en el sector de los combustibles derivados del petróleo.....	32
	La regulación en el sector del gas natural.....	33
	La regulación de la explotación de yacimientos de hidrocarburos.....	35
8.	Conclusiones.....	36

1. Introducción.

La política energética debe propender a una oferta suficiente, de calidad y costos adecuados, que permita contribuir a la competitividad de producción uruguaya, así como permita atraer inversiones.

En particular, el desarrollo de eslabones más intensivos de las diferentes cadenas de valor resulta imprescindible para profundizar el desarrollo del país y para esto la competitividad y disponibilidad de la energía es clave. De no encarar estos temas, el Uruguay estará restringiendo sus capacidades de crecimiento, y en última instancia se limitará a continuar dependiendo fuertemente de los “commodities” agroalimentarios y de sus ciclos de precios a nivel internacional, con las consecuencias conocidas.

La actual política energética, que está en marcha desde 2007 y fue objeto de un acuerdo interpartidario de 2010, ha logrado superar los problemas de seguridad de suministro e impulsado un vigoroso proceso de inversión en la infraestructura energética. No obstante, como resultado de estos desarrollos, estamos hoy ante un sistema mucho más complejo. Una de las consecuencias del plan desarrollado es que, en los hechos, se ha superado el tradicional modelo del sector basado en con dos actores estatales en dos territorios prácticamente independientes - UTE y ANCAP - y hoy nos encontramos con actores diversos, a nivel estatal, como también con nuevos operadores privados y grandes empresas multinacionales del sector hidrocarburos. Asimismo, se han agregado nuevos energéticos al portafolio, con sus lógicas de gestión inevitablemente diferentes. Es necesario repensar entonces la institucionalidad del sector con dos objetivos bien importantes: asegurar un desempeño adecuado, mejorando la competitividad del sector de la energía, y limitar la vulnerabilidad de las cuentas públicas ante un sector que demanda y seguirá demandando importantísimas inversiones.

Es en este marco que presentamos una reflexión de carácter general sobre el sector de la energía en el Uruguay y la institucionalidad necesaria para afrontar las necesidades de desarrollo que hoy tenemos por delante. El objetivo es el de lograr un sector competitivo que sirva de palanca para el desarrollo nacional y permita llevar el ingreso per cápita hasta niveles de los países desarrollados, lo cual debería ser la meta de largo plazo de toda la sociedad.

Este documento es una propuesta que pretende aportar a una discusión amplia y profunda de la institucionalidad del sector de la energía, una discusión que involucre a muchos actores de la vida productiva, política y académica del país. No se trata de un

“paper” académico donde se profundiza en el estudio de un determinado aspecto de la realidad. Tampoco constituye una reflexión cerrada o terminada, puesto que la institucionalidad es siempre, en todas las sociedades, “un traje a medida” que debe adaptarse a las particularidades de cada país y a la relación entre las instituciones existentes y su historia. Es importante aclarar también que no se pretende plantear una propuesta original: lo que aquí se propone recoge experiencias tanto del mundo desarrollado, como avances valiosos de América Latina. Las ideas que presentamos pretenden adaptar las mejores prácticas de otros mercados a nuestra realidad, construyendo a partir de los avances realizados.

Una de las cosas que caracterizó a la institucionalidad uruguaya del sector de la energía es el éxito del modelo de “ente autónomo” impulsado por José Batlle y Ordóñez y los sucesivos gobiernos de la primera mitad del siglo XX. Ese desarrollo se realizó en un país abierto al mundo y se inspiró fuertemente en lo que sucedía en Europa en términos de servicios públicos. Constituyó en su momento modelo exitoso, que obtuvo logros relevantes en cuanto a la calidad y la universalización de los servicios.

Hoy estamos ante un escenario diferente, una nueva necesidad de impulsar los servicios públicos, pero con un sistema mucho más complejo y en proceso de cambio. Será necesario nuevamente referirse a los casos de éxito en el mundo, que son conocidos y se están consolidando, no solamente en Europa, Estados Unidos o Canadá, sino en Colombia, Brasil, México, Perú, entre otros. Existen además abundantes recomendaciones acerca de cómo organizar los servicios públicos y el gobierno de las empresas estatales, de la OECD² y CAF³, entre otros. Pero todo esto reconociendo las especificidades de nuestro mercado, pequeño, y las realidades de nuestras empresas y organismos relacionados, sus fortalezas, que son muchas y destacables, y sus desafíos, así como los desafíos que existen a nivel más del sistema que específicamente de los operadores.

Se presenta en lo que sigue una reflexión acerca de reglas de juego, incentivos e instituciones, con el convencimiento de que un diseño coherente de todos estos elementos asegurará el desarrollo consistente del sector en el futuro y permitirá

² OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. 2011

(<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>)

³ Lineamientos Latinoamericanos de gobierno corporativo (<http://www.caf.com/es/lineamientos-gobierno-corporativo>) y Lineamientos para el Buen Gobierno de las Empresas del Estado

(<http://www.caf.com/media/1390994/lineamientos-gobierno-corporativo-empresas-estado.pdf>)

transitar de una etapa que podríamos llamar “de la seguridad de suministro” a una nueva etapa, la “de la competitividad”, con éxito.

Es una propuesta abierta a la discusión, un “libro blanco” en el sentido de una reflexión normativa, aplicable a partir de un proceso de cambios cuyas etapas y estrategia deben ser motivo de una reflexión posterior. Por otra parte, en nuestro país es frecuente la confusión entre “lo deseable” y “lo posible”, que termina generando cambios graduales que nunca cristalizan en algo más que en “reformas parcialmente instrumentadas”, muchas veces coexistiendo con fragmentos de otras iniciativas anteriores o posteriores, fragmentos parciales que aumentan la complejidad y no cambian el fondo de la cuestión. Para evitar ese pecado, es que nos parece importante discutir sobre el “deber ser” para luego avanzar en una propuesta de estrategia concreta de implantación.

2. El valor de la institucionalidad

El término “institucionalidad” hace referencia al conjunto de reglas que organizan el comportamiento de los diferentes actores involucrados en un sistema determinado. En este sentido es comparable con la institucionalidad jurídica que se da una sociedad para poder funcionar, y en algunos aspectos se basa en principios similares. En particular, es deseable el necesario equilibrio entre actores con objetivos complementarios y la necesidad de reglas claras que delimiten sus competencias, reglas conocidas y que faciliten la rendición de cuentas. De ahí que la cita de Artigas (“...las seguridades del contrato...”) deviene aplicable a toda actividad que afecte intereses de terceros o maneje recursos de la sociedad, y por tanto también al sector de los servicios públicos, y en particular a la energía.

Una institucionalidad adecuada permite el mejor desempeño de organismos y empresas. Permite trascender a las particularidades de las personas, explicitando objetivos e intereses y haciendo que los diferentes actores trabajen por los objetivos asignados. En definitiva, una institucionalidad sana permite armonizar los intereses que conviven en toda sociedad moderna, y logra atender los objetivos de alta productividad y competitividad, seguridad, libertad y acceso, con los mínimos costos de transacción y sin rupturas o periódicos cambios de rumbo que resultan muy costosos en un sector que requiere inversiones de largo plazo.

En las organizaciones suele primar un modelo de gestión “jerárquico”, por medio de directivas que fluyen de arriba hacia abajo y mecanismos de control en base a información que fluye en sentido contrario y permite la supervisión del jerarca correspondiente. En ese modelo, la institucionalidad es sencilla y el modelo de control también lo es. De alguna manera, el modelo tradicional uruguayo dividió el problema

de la energía entre dos sectores, y en cada uno dejó funcionar a un “ente” con su modelo de gestión jerárquico respectivo. Esto fue posible entre sectores que eran prácticamente independientes, aunque dio origen a las conocidas dificultades generadas por la multiplicidad de objetivos de cada “ente” y por la confusión de roles que se ha comentado en trabajos anteriores del Observatorio, todo lo cual redundaba en obstáculos para una adecuada “accountability” y dificulta la evaluación externa de una gestión.

El riesgo de que un actor utilice la autoridad y funciones que se le han delegado para cumplir otros objetivos siempre existe (es el llamado “problema de agencia”, que se produce cuando el responsable “captura” el instrumento para sus propios objetivos) y un modelo como el que existió históricamente es particularmente vulnerable a este problema, fundamentalmente cuando el sistema se va haciendo más complejo y los objetivos diferentes se acumulan y superponen.

Los mecanismos de control y rendición de cuentas permiten mitigar este problema y al mismo tiempo aumentar los niveles de transparencia, pero su eficiencia es importante. De ahí el valor de los mecanismos de oposición de intereses y la delegación con objetivos claros, pues permiten instituir un sistema de control eficiente.

Los esquemas de control generalmente incluidos en el modelo jerárquico, como el de la autoridad central controlando “ex - ante” en forma burocrática, son más costosos (insumen más tiempo y recursos) y en general menos efectivos (es más difícil perseguir los desvíos y la “captura”). Además, el control “ex - ante” implica un acuerdo previo con el controlador sobre lo que se planea hacer, quitándole a éste independencia para luego cuestionar lo hecho, si los resultados no son adecuados. Se trata en rigor de un control “de intenciones y procedimientos”, no de logros concretos alcanzados y que, además, lleva tiempo y diluye responsabilidades. En las organizaciones modernas lo que importa son los resultados, y se deben evaluar las gestiones basadas en lo que se propuso y lo que se logró. Para la acción, debe haber más autonomía, aunque bajo estrictas reglas de conducta y transparencia.

Antes de entrar en los principios sobre los que se apoya el diseño, es importante realizar una aclaración más. En lo que sigue no prima una visión “de una organización”, sino de “un sistema”, donde muchos jugadores interactúan, con bastante autonomía, cada uno con sus objetivos. Se parte del concepto de que, para la realidad actual, más que reformar las entidades que existen, es más adecuado diseñar un sistema, con diferentes tipos de actores, separados a partir de objetivos diferentes, e incentivos y reglas claras para cada uno, que puedan dirigirlos al cumplimiento de esos objetivos. Es un diseño que acepta oposición de intereses y controles cruzados, una concepción diferente del modelo vertical tradicional, concepción necesaria cuando el sistema es

complejo y los objetivos se multiplican. Esta visión de sistema, con objetivos bien definidos para cada actor conjuntamente con lo que los sajones llaman “checks and balances” es el más adecuado cuando hay múltiples objetivos en juego. Es el modelo de la separación de poderes en la organización general del Estado, llevado a otras realidades. Por eso, el énfasis en este trabajo está puesto en la “institucionalidad” del sistema: los actores y sus roles, y el tema de las reglas de gobierno internas de las empresas lo dejamos para trabajos complementarios.

3. Principios generales

Podríamos postular los siguientes principios para una institucionalidad bien concebida, conceptos que son aplicables a los más diversos sectores de la actividad:

- Se deben **delimitar bien los objetivos** de cada actor, de manera de aclarar sus respectivos cometidos, logrando un adecuado equilibrio y permitiendo una efectiva rendición de cuentas.
- En el marco de esos objetivos, se deben generar **incentivos adecuados** para el mejor desempeño de cada actor. En otras palabras, deben existir beneficios percibidos por realizar las conductas deseadas y los correspondientes perjuicios por las conductas que no se desean.
- Los diferentes actores, con sus competencias bien delimitadas y objetivos complementarios, deben participar de un sistema que logra los equilibrios deseados mediante una adecuada **oposición de intereses**.
- Resulta necesaria una clara y bien delimitada **delegación de la autoridad y funciones** que debe llevar adelante cada uno de los actores responsables de diferentes aspectos de la gestión.
- Esto funciona bajo el presupuesto del “**accountability**”: cuando una persona o institución tiene la responsabilidad de administrar bienes, fondos o derechos que no son propios, debe asumir concomitantemente la responsabilidad de rendir cuentas a sus mandantes.

Es importante remarcar que los procesos de **rendición de cuentas no son posibles cuando el agente no tiene objetivos claramente establecidos, o los mismos son confusos y/o contradictorios**, pues siempre será muy difícil determinar el grado de cumplimiento. De ahí la importancia de que objetivos diferentes, con marcos temporales y con distintos bienes públicos a resguardar, sean encomendados a actores diferentes.

4. Los servicios públicos como caso particular

Como venimos planteando, se trata de desarrollar una propuesta de institucionalidad, del diseño de un sistema donde interactúan diferentes actores. Para eso, se deben determinar roles y actores, para el sector específico de la energía. No obstante, muchos aspectos son comunes y pueden ser analizados para los servicios públicos en general. Por esa razón, en este capítulo nos centramos en una visión genérica de los mismos.

El análisis de roles y actores, **para los servicios públicos**, debe partir de la determinación de los diferentes **bienes públicos a defender**. Estos son los siguientes:

- **El logro de una calidad y precio adecuados** para los consumidores. En un mercado como el de los servicios públicos suele haber pocos jugadores, por lo que siempre existe la posibilidad del abuso de posición dominante, con la presencia de monopolios naturales en diferentes segmentos de la industria. En ese contexto es necesario un cuerpo regulatorio que permita asegurar la provisión de los servicios con adecuados niveles de seguridad, calidad y a un precio razonable. Se requiere además que el Estado participe activamente en la defensa de los derechos de los consumidores en cuanto a los reclamos y el relacionamiento entre los clientes y las compañías, evite las asimetrías de información y asegure un trato justo.
- El cumplimiento de los **objetivos de política** definidos por los representantes legítimos de la ciudadanía. Suelen existir legítimas iniciativas o lineamientos políticos que tienen relación con los servicios públicos, y eso puede impactar en la gestión de los mismos y las empresas prestadoras. Los típicos tienen que ver con el acceso de la población a los servicios, o la cobertura geográfica. Por eso es necesario que sean explícitos y se determine el instrumento que se utilizará para cumplirlos.
- El **rendimiento de la inversión** de los accionistas (sean estatales o privados). Se debe generar un marco que incentive a las empresas a obtener una rentabilidad adecuada, garantizando así el proceso de reinversión, base imprescindible para poder exigirle luego a los operadores los niveles de seguridad, calidad y precio adecuados. Al mismo tiempo, al ofrecer rendimientos competitivos para las inversiones se genera una oferta amplia, lo cual permite obtener financiamiento en condiciones adecuadas en el mercado internacional.
- la **preservación del medio ambiente**, las normas de seguridad y todos los aspectos de **responsabilidad social** que corresponden al desempeño de

organizaciones de gran porte y alto impacto. El sector energético hace uso de recursos naturales que deben ser preservados a través del tiempo. En particular el uso de cursos de agua, océanos, bosques, bañados, etc. Es necesario que los organismos especializados del Estado establezcan el marco normativo para las autorizaciones, el control de su cumplimiento y eventualmente la imposición de sanciones por desviaciones.

- La **justicia inter-generacional**, debe ser un bien público a preservar cuando se explotan recursos no renovables. Esto suele requerir instrumentos específicos para evitar que todo el producido por estos recursos sea consumido en el corto plazo y se generen fondos que permitan un aprovechamiento de los mismos a través de las generaciones, muchas veces en concomitancia con la seguridad social o los fondos públicos de inversión.

Con la estructura de funcionamiento del Uruguay, muchas veces estos roles – con sus objetivos contradictorios – se han superpuesto en un mismo actor, introduciendo dificultades para evaluar la gestión de una determinada administración, e incluso dificultando la confección de planes consistentes.

Es que, en el corazón de nuestra propuesta está la convicción de que estos objetivos **no pueden ser cumplidos por, o delegados a, el mismo actor**, ni tampoco es conveniente que actores diferentes compartan responsabilidades sobre los mismos objetivos. Decimos esto porque en algunos casos es necesaria la oposición de intereses, en otros porque se requieren capacidades específicas y es necesario el principio de especialización. Por lo tanto, la definición de roles y la separación adecuada de las responsabilidades está asociada o es consecuencia de este tipo de consideración. Sucederá naturalmente que existirán algunos roles más asociados a objetivos económicos y técnicos, mientras que otros roles tendrán consecuencias políticas mayores y por lo tanto requerirán una inserción en el esquema institucional más cercana del gobierno y de sus poderes.

Es importante no afectar el buen desempeño de las empresas de servicios públicos con objetivos ajenos a los negocios que los propietarios decidieron explícitamente desarrollar con ellas. Dada la presencia del Estado como propietario de los principales operadores, debe evitarse entre otras cosas la utilización de los precios de las mismas como instrumento de otras políticas públicas, en general para cubrir desequilibrios de las políticas macroeconómicas. Así la política tarifaria se ha utilizado a la baja para evitar el crecimiento de los índices de precios y también al alza para cubrir desequilibrios de la política fiscal. En el primer caso se corre el riesgo de afectar los resultados y por ende la capacidad de reinversión; y en el segundo caso se obtienen precios distorsionados que afectan una eficiente asignación de recursos e implican la

imposición de un impuesto no explicitado, afectando la competitividad de la economía. Sobre este tema volveremos en el capítulo 6.

Los diferentes roles en los servicios públicos

Esquemáticamente, se pueden establecer los siguientes roles para cubrir los objetivos planteados:

- Gobierno
- Operadores
- Reguladores
- Administradores del Mercado
- Accionistas (estado o privados)

En seguida presentaremos las definiciones básicas de cada rol, en términos generales y en forma acorde con la experiencia internacional. A partir de las definiciones básicas es posible luego definir distintas alternativas de funcionamiento institucional, y en las páginas posteriores del documento presentamos una posible solución para el sector de la energía en el Uruguay, la que a consideramos aporta mayor valor a la sociedad. La presentamos para el sector eléctrico, los combustibles derivados del petróleo, el gas natural y la eventual explotación de hidrocarburos en territorio nacional.

Pero antes de entrar en los asuntos específicos del sector energético, haremos una reflexión de carácter general sobre las empresas estatales y su problemática, con una propuesta para su inserción en el nuevo sistema. También introducimos en la reflexión la función del estado en su calidad de accionista y los asuntos relacionados con el régimen legal y el sistema de control de los operadores cuando son estatales.

Obviamente hay otros diseños posibles, y es importante el debate sobre las distintas alternativas, en cualquier caso, consideramos indispensable en cualquier solución mantener la mencionada separación de roles, única garantía para una adecuada asignación de responsabilidades.

Veamos a continuación la definición general de roles.

Gobierno

En primer término, está el rol del **Gobierno**, que busca cumplir sus objetivos generales de política. Podemos distinguir entre cometidos básicos para el desarrollo del servicio, y aquellos complementarios, que pueden ser específicos del servicio o más relacionados con objetivos generales del gobierno. Esquemáticamente esto se puede plantear como sigue:

- El **cometido básico del gobierno es impulsar el desarrollo del servicio**. Para eso, el gobierno debe establecer las reglas de juego y

la institucionalidad necesaria para definir los objetivos de los diferentes actores y sus ámbitos de acción, generando un sistema de incentivos estable que permita el desarrollo deseado.

- Además, el estado puede aportar capital, asumiendo el rol de accionista o inversor para el desarrollo del servicio cuando el mismo lo desarrollan empresas de su propiedad, como ha sido el modelo uruguayo desde comienzos del siglo XX. En ese sentido **se comportaría como un inversor clásico**, puesto que los fondos invertidos deben recuperarse a partir de la rentabilidad de las operaciones y así permitir el desarrollo futuro y hasta un ingreso para las cuentas públicas. Sobre esto, que podemos llamar rol de propietario o accionista, volvemos más adelante.
- Adicionalmente, el gobierno puede impulsar objetivos concretos relacionados con el servicio, a partir de instrumentos específicos, como los **subsidios** y las **transferencias**. Por ejemplo, puede fomentar la llegada del servicio a sectores de la población donde el mismo no sería rentable o financiar el acceso para sectores vulnerables, o impulsar un desarrollo tecnológico o financiero que genera externalidades positivas para el país, o generar cambios allí donde existen fallas del mercado.
- Finalmente, el gobierno puede querer utilizar las tarifas para **objetivos macroeconómicos**. Sin embargo, es razonable hacer esto en forma claramente independiente del operador y del regulador, para no alterar el “accountability” y asegurar el cumplimiento de los objetivos empresariales y técnicos de cada uno de los otros actores.

Sin embargo, existen ciertas restricciones o recomendaciones acerca de cómo articular estas dimensiones. El desarrollo del servicio será a través de unidades específicas: los operadores, que pueden ser de capital estatal o privado, y los reguladores, como veremos más adelante. Y luego están los instrumentos para cumplir con los demás objetivos de gobierno. Si se decide, por ejemplo, incentivar la incorporación de ciertas tecnologías, o la generación de empleo en determinada región, o el fomento del acceso de ciertos sectores sociales o geográficos, es altamente recomendable que esto sea llevado adelante por **instrumentos específicos, separados del giro económico del operador**. Los responsables de la política generarán las recomendaciones, normas e incentivos que permitan cumplir los diferentes objetivos (diversificación, acceso de la población a los recursos energéticos, carga impositiva, fondos o políticas de cobertura

contra ciclos y subsidios, entre otros), pero determinarán los instrumentos para cumplirlos, que no deberían estar implícitos en la gestión de los operadores.

Resulta especialmente relevante que los eventuales **subsidios** (que pueden afectar la política tarifaria) y las transferencias (que pueden afectar los resultados económicos) sean resueltos exclusivamente a nivel de los representantes políticos, sean explícitos, establezcan claramente al grupo de consumidores a que está orientado, el ámbito temporal de su aplicación y sean fondeados a través del Presupuesto Nacional.

En los casos en que se desee recaudar impuestos a través de los servicios públicos, o utilizar las tarifas para regular los precios, es deseable hacer esto con los instrumentos específicos de política (subsidios, impuestos), y no implícitamente dentro de la caja de las empresas de servicios. Del mismo modo, si se **utilizan los servicios públicos como instrumentos de política fiscal, lo que ha sido habitual en la historia del Uruguay.**

Resulta deseable que los **objetivos de política estén establecidos en un documento de acceso público** que sea la base de una planificación orientativa de largo plazo⁴. Asimismo, resulta deseable, la concreción de una Política de Estado, con participación de todos los partidos políticos, que permita dar señales de largo plazo a todos los actores y especialmente a los inversores.

Los operadores

Luego vienen los **Operadores**, actores claves que deben realizar las inversiones y desarrollar la plataforma y el equipo humano necesario para producir el servicio con la calidad y el precio requerido, obteniendo la rentabilidad empresarial de las inversiones. Es un rol empresarial clásico, que busca la eficiencia y el desarrollo de la organización a partir de la satisfacción de las necesidades de los clientes y el conjunto de "stakeholders" de la compañía. Entre ellos, es importante resaltar la importancia de cumplir con los objetivos del accionista (sea este privado o estatal, es quien aporta el capital y por lo tanto tiene el derecho de ejercicio de la propiedad), asunto que se detalla más adelante en este documento.

Los reguladores

La arquitectura institucional clásica se completa con los **Reguladores**, que constituyen una función específica que se asume desde el Estado, pues es necesaria allí donde los mercados operando autónomamente generarían externalidades negativas (por ejemplo, concentración y abuso de posición dominante, o ineficiencias por falta de masa crítica, o impactos en bienes públicos a proteger como el medio ambiente o el

⁴ Un avance valioso aunque no exento de dificultades es la concreción de un documento de Política energética que se basa en un acuerdo multipartidario de marzo del año 2010.

patrimonio de generaciones futuras) y por lo tanto se requiere un órgano que los regule. La estrategia de regulación depende en cada caso del mercado específico.

En general los reguladores deben velar por la calidad del servicio y determinar los precios cuando los mismos no se puedan obtener de la concurrencia en un mercado competitivo. Es frecuente en los servicios públicos, como veremos luego para el caso de la energía, que existen lógicas económicas que llevan a la creación de oligopolios o existen monopolios naturales. Se impone entonces que un regulador establezca reglas para evitar el abuso de la posición dominante, en contraposición con los operadores. Es un rol técnico, en base a reglas conocidas que permiten una fijación de precios y la administración de licencias que asegure los derechos del público. También son responsables de controlar otras externalidades negativas que pueden aparecer, tales como los impactos ambientales y los problemas de calidad y seguridad.

Por su naturaleza técnica, suelen concebirse con un alto nivel de autonomía del poder político, y separados del rol de ejecutor de la política, que es el del de gobierno central. Esto tiene implicancias relacionadas con su ubicación en el Estado, la integración de sus órganos directivos, la asignación de presupuesto, etc.

Un problema que suele presentarse en los mercados regulados es la “captura del regulador”, que es lo que sucede cuando la influencia de las empresas operadoras es tal que el regulador toma resoluciones que en general las benefician. Decía un documento del Centro de Estudios Estratégicos 1815 año 2001: *“Los órganos reguladores deberían estar claramente definidos y operar con plena autonomía funcional y responsabilidad política directa. Algunos factores claves como la idoneidad técnica de sus integrantes, el respeto a principios éticos fundamentales y la total transparencia de su accionar resultarán fundamentales para evitar la ‘captura’ del proceso regulatorio por parte de las empresas dominantes...”*.⁵

La regulación medioambiental

En este campo parece razonable la existencia de un único regulador para todos los niveles de actividad de todos los sectores, con una mirada transversal y competencia técnica específica, como hoy es la DINAMA.

Es importante destacar que la regulación del tema ambiental será clave para el desarrollo productivo nacional. La economía del cambio climático tendrá un impacto muy importante sobre la infraestructura y también en la inserción comercial internacional.

⁵ Centro de Estudios Estratégicos 1815. Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado. Documento de los “nueve”: Mario Bergara, Fernando Bracco, Walter Cancela, Fernando Lorenzo, Rosario Medero, Sergio Milnitsky, Rosario Patrón, Julio Rodríguez y Ernesto Talvi. 2001

Administradores de Mercado

Adicionalmente, en muchos casos es necesario un **Administrador del Mercado Mayorista**. Esta figura se justifica cuando la complejidad del sistema es elevada, lo cual sucede en la administración de un sistema como el energético, por ejemplo, donde existen recursos de alta variabilidad, donde existe almacenamiento controlado por un operador y la necesidad de optimizar el ingreso de diferentes actores al mercado, donde es necesario asegurar la simetría de información y la creación de un ámbito transparente de transacción. Se requiere entonces de un administrador técnicamente eficiente y al mismo tiempo con independencia de los operadores, un ámbito aceptado por todos para la administración del mercado en términos equitativos y con reglas conocidas. Un caso similar existe en los mercados financieros. Son estas algunas de sus propiedades:

- La existencia de un Administrador independiente previene que ninguno de los operadores pueda gestionar el sistema en función de sus propios intereses y no con los del conjunto del sistema.
- Los objetivos del administrador deben estar orientados a garantizar la seguridad de suministro de acuerdo a la normativa acordada, y a operar el sistema al mínimo costo para el país en cada momento del tiempo.
- Adicionalmente, este actor puede ser responsable de llevar adelante los procesos competitivos entre los operadores para las expansiones del sistema requeridas para satisfacer la demanda futura. El Administrador del Mercado debe ser un organismo independiente, y deben participar en su dirección representantes de los operadores, así como del Poder Ejecutivo.

Accionistas

Finalmente está el papel del “**propietario**”, o **accionista de los operadores**. El mismo funcionará de acuerdo al derecho comercial, cuando se trata de un operador privado, de acuerdo con su constitución, con su junta de accionistas, su Director Ejecutivo y cuerpo gerencial, sus controles, etc. Pero en el caso de operadores de propiedad estatal, existe un papel similar, a cumplir desde el Estado.

5. Las empresas estatales

El Estado como accionista

Entre los diferentes roles que hemos enunciado hay uno que resulta adecuado para el desarrollo de actividades económicas clásicas, es decir operaciones comerciales e industriales que requieren inversión de capital. Son los **operadores** de los diferentes

servicios, sean estos verticalmente integrados o se trate de operadores de algunas de las diferentes etapas en las cadenas de valor correspondientes.

En estos operadores cabe la lógica empresarial, donde un actor invierte y luego espera recuperar su inversión con una rentabilidad ajustada al riesgo asumido. Ahora bien, cuando quien invierte (y por lo tanto se asocia en el riesgo del negocio) no es el responsable directo de la administración de la firma aparece el problema de agencia ya mencionado: ¿cómo asegurar que se ha velado adecuadamente por obtener un resultado acorde para la inversión realizada, cuando la explotación de la misma está siendo delegada a un cuerpo gerencial / directivo específico?

Para mitigar este problema se han desarrollado diferentes reglas y mecanismos societarios, para permitir un adecuado control de los administradores por parte de los accionistas. Esto es especialmente importante en las empresas que abren su capital en la bolsa de valores, ya que el capital está atomizado y quien invierte en estas firmas necesita mecanismos adecuados, que le den la confianza necesaria de que su inversión será bien protegida y que el riesgo que se asume es el del negocio, no el de la agenda propia que puedan tener sus agentes. Estos mecanismos implican entre otras cosas exigencias para la divulgación oportuna de información financiera, de los planes estratégicos y compromisos de gestión, la producción de reportes acerca del avance de los respectivos planes, los mecanismos de auditoría y de calificación de riesgo, etc. Asimismo, suelen existir disposiciones acerca de los derechos de los accionistas, especialmente los minoritarios, mecanismos para desplazar a los administradores por parte de los accionistas, disposiciones para mitigar los conflictos de interés, etc.

En suma, las empresas que abren su capital aceptan a cambio exigencias fuertes de transparencia en su gestión para dar confianza a los inversores y poder de esa manera acceder a las inversiones que necesitan para desarrollarse. Asimismo, deben remunerar a sus accionistas a través de dividendos periódicos y mostrar resultados dentro de los rangos esperados, satisfaciendo así las expectativas de los accionistas y aumentando el valor de la firma.

En el caso de las empresas estatales, el Estado es el accionista único o principal, pero se presentan problemas de control y agencia similares a cualquier otra empresa. Por tanto, las reglas que se aplican a las empresas que cotizan en bolsa deberían aplicarse a las empresas estatales, para permitir un adecuado control sobre sus administradores y asegurar la transparencia necesaria de su gestión, generando así confianza en que el capital (en este caso fondos públicos) que se han invertido en las mismas resulte bien utilizado y genere los retornos adecuados.

Este tema es especialmente importante cuando existen empresas estatales que, como en el caso uruguayo, tienen mucho peso en el conjunto de la economía del país, porque si existe una gestión ineficiente de las mismas se terminan propagando los sobrecostos al resto de la economía, o se destinan fondos públicos a inversiones que no generan los retornos necesarios. Al mismo tiempo, y ante recursos escasos, la inversión que no tiene el rendimiento adecuado necesariamente está quitando recursos a otra inversión alternativa y por tanto destruyendo valor económico.

Llama la atención que en el Uruguay la perspectiva del Estado como accionista rara vez está presente ante la opinión pública general o especializada, o como criterio de evaluación de los directivos de las empresas estatales. Se suele discutir sobre la situación de caja de las empresas, si pierden o ganan dinero o sobre los planes de desarrollo o las políticas que implementan, o sobre si aportan o no a rentas generales, pero rara vez se discute si las inversiones tienen o no la rentabilidad deseada. Y eso sucede porque, en la superposición de roles que existe en nuestras empresas estatales (gobierno, operador, regulador, estado-accionista) predominan claramente los dos primeros.

Entendemos que, como primer paso, se podría plantear el establecimiento de **una oficina gubernamental que como único objetivo tenga la responsabilidad de representar al Estado en su rol de accionista, ejerciendo así el derecho de propiedad.** Asimismo, debe establecerse de manera clara el alcance específico de su rol y los mecanismos que le permitan ejercer los derechos del accionista en caso de incumplimiento de los administradores (en particular la capacidad de remover a los administradores). Pero esta oficina solamente podrá cumplir su cometido si no hay, en la gestión del operador, interferencia de otros objetivos que distorsionen el desarrollo del negocio, de ahí la importancia de una clara separación de roles.

Es una oficina que vela por el patrimonio y las inversiones, y, como principal integrante de la asamblea de accionistas tiene que aprobar los planes estratégicos de los operadores, donde se pueden establecer cambios en aspectos claves como la incursión en nuevos negocios, la expansión internacional, la venta de activos, fusiones y adquisiciones, alianzas estratégicas, etc.

Dado que se trata de una oficina de perfil fundamentalmente financiero, que como todo accionista tiene injerencia fundamental en los aspectos clásicos de las finanzas corporativas, esto es la política de dividendos, la política de inversiones y la política de financiamiento. En otras palabras, el Estado como accionista, a través de esta oficina fija las reglas para retirar utilidades y para realizar aportes de capital, así como también fija límites y pautas para financiar la compañía, endeudamiento, nivel de

apalancamiento, perfil de plazos y monedas, e instrumentos de acceso a los mercados financieros y de capital.

La integración de esta unidad debería ser tal que asegure una continuidad más allá de los vaivenes políticos, por ejemplo, exigiendo a sus miembros trayectoria técnica y determinando nombramientos independientes de los ciclos electorales y escalonados. Su dependencia podría estar circunscripta al Ministerio de Economía y Finanzas, de modo de asegurar coherencia con la política fiscal y permitir el control parlamentario, o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que es la que históricamente ha desarrollado el control de las Empresas Públicas. Eventualmente se podría generar una unidad específica para esto, con mayor autonomía. Es una discusión que deberá procesarse adecuadamente y resolverse en forma oportuna.

Aún con mayoría estatal, puede resultar de interés abrir una parte del capital a los mercados de valores. De esta manera se pueden lograr dos objetivos complementarios: por una parte, se captan inversiones que se asocian en el riesgo del negocio, lo cual puede liberar fondos públicos para otros usos; y, por otro lado, al existir otros accionistas y cotizar sus acciones en el mercado, aparece un valor testigo (el precio de la acción) que sirve para generar transparencia y mejorar la calidad del control sobre la gestión empresarial. Así, si la firma comienza a perder sostenidamente valor en el mercado, esto es un indicador temprano de problemas a atender por la gestión, lo cual generalmente permite anticiparse a crisis y prevenirlas.

Pero abrir el capital en el mercado de valores debe ser el resultado de un proceso que requiere etapas previas, la constitución de esta oficina siendo uno de los requerimientos más importantes, junto con la adecuada definición de los cometidos y la separación de roles y la definición de un marco regulatorio adecuado y previsible.

El régimen legal y el sistema de control de las empresas estatales

Las empresas estatales uruguayas, como criterio general, se puede decir que están asimiladas a las demás reparticiones del estado, y operan entonces bajo lo que se denomina “derecho administrativo”. Se trata de un conjunto de leyes y disposiciones que reglamentan la actividad de las mismas, exigiendo ciertos mecanismos de compra y contratación, ciertos mecanismos de control y rendición de cuentas, y determinados criterios para la contratación de personal y su desvinculación.

Como ha sido analizado en múltiples oportunidades, estas disposiciones generan diversas restricciones para la acción discrecional de la administración. Estas restricciones parten de tres orígenes:

- Unas están basadas en el concepto de que se manejan dineros públicos, con unidad de caja con el Estado, lo cual obliga a determinados procedimientos de adjudicación, ejecución y control que ofrezcan las garantías de que las actuaciones se realizan en función del interés general.
- Otras son restricciones para la gestión de los recursos humanos, que rigen para las contrataciones, las evaluaciones y las desvinculaciones, así como para la determinación de la jornada laboral, los días semanales exigibles, las licencias excepcionales, la forma de remuneración, etc.
- Finalmente, existen restricciones para la gestión del endeudamiento que surgen de la mencionada unidad de caja del Estado. Así, como el endeudamiento de las empresas estatales es deuda pública, las restricciones que le caben al país a la hora de emitir deuda o contratar préstamos les caben también a las empresas estatales, todo lo cual impacta en la gestión de inversiones en momentos de dificultades de las cuentas públicas.

Es evidente que estas restricciones impactan en la eficiencia y la eficacia de las empresas estatales, enlenteciendo los procesos de adquisición de bienes de capital o la construcción e implementación de nueva infraestructura, rigidizando sus plantillas de empleados y su masa salarial, y restringiendo su capacidad de inversión.

Estas disposiciones restringen la acción de las empresas estatales, tan es así que las mismas han optado en diversas oportunidades por la creación de entidades que operan bajo el derecho privado, aunque sean de propiedad estatal (las sociedades anónimas de propiedad estatal, las personas públicas no estatales, entre otras figuras). Al día de hoy existe una verdadera constelación de este tipo de entidades, que de esa manera eluden algunas de las restricciones antes mencionadas o todas ellas.

Ahora bien, venimos advirtiendo sobre los riesgos del “problema de agencia”. Es claro que el llamado “derecho público” o “**derecho administrativo**” intenta, con sus procedimientos y controles, mitigar este riesgo y asegurar que se está velando por el interés general, pero con la filosofía y reglas de la función pública. El problema es que estas reglas, que pueden resultar adecuadas para el gobierno central y sus estamentos, son inadecuadas para una gestión empresarial, más aún si la empresa estatal actúa en mercados donde existe la competencia y los tiempos de ejecución son críticos. Pero, asimismo, resulta a nuestro juicio **inadecuada la estrategia de generar entidades de derecho privado de propiedad estatal, como las sociedades anónimas, sin resolver como mitigar el problema de agencia**, porque de esta manera se evitan los controles del derecho público, pero no se los reemplaza por un conjunto

alternativo que evite los desvíos y eventuales abusos de parte del agente en quien se delegan los nuevos instrumentos.

Es claro que el marco legal existente es inadecuado, pero la alternativa que de hecho se viene dando, la de generar entidades que funcionan en la órbita de derecho privado, permite eludir los controles clásicos, pero no los reemplaza con controles alternativos, como los típicos de una sociedad anónima de capital abierto, por ejemplo, que mitigan el problema de agencia que aquí se genera. Es importante destacar, que no se trata de disminuir los controles, por el contrario, se trata de cambiar controles a priori y de baja calidad, por controles rigurosos y exigentes a posteriori, con énfasis en resultados.

En suma, nuestras empresas de propiedad estatal tienen hoy el peor de ambos mundos. Cuando operan bajo el derecho público tienen condicionamientos y restricciones excesivas; y cuando generan subsidiarias dentro del derecho privado no están dadas las garantías de control y oposición de intereses que garanticen la adecuada utilización de los recursos.

Como alternativa, hay que recurrir a lo que se ha hecho con las empresas estatales que tienen funciones productivas y comerciales en otras partes del mundo, en particular las experiencias exitosas que existen en los países europeos, en los de Norte América y también latinoamericanos: las empresas operan en derecho privado, y **se someten a un régimen similar al de las empresas que abren su capital a la bolsa**, esto es, son evaluadas por los resultados obtenidos de acuerdo a los planes presentados, por la conservación y evolución de su valoración como empresas desde el punto de vista del accionista, que es, en este caso, el Estado.

No se trata de que falten controles: caben todos los mecanismos jurídicos propios de este tipo de empresas, la regulación acerca de sus estados contables y las normas que se deben aplicar, la publicidad necesaria, las necesarias políticas de compras y contratación impuesta por el accionista, las auditorías, etc. Lo que cambia es la naturaleza de los controles, con mayor énfasis en los resultados y en control a posteriori. Además, es exigible la necesaria consistencia entre los planes estratégicos planteados y las actividades desarrolladas, circunscritas siempre a los mandatos correspondientes en cuanto las respectivas áreas de competencia o “core business” de cada operador.

Por otra parte, las empresas estatales que son operadoras y fungen como entidades comerciales e industriales, en este concepto, no se diferencian en su funcionamiento de otras empresas privadas que abren su capital al mercado de valores, con la diferencia de que el principal accionista en este caso es el Estado, que entonces

participa de la asamblea de accionistas con un peso determinante en la elección del Director Ejecutivo, de la Junta o Directorio, en la aprobación de los planes estratégicos, de la política financiera en sus principales elementos (dividendos, inversiones, endeudamiento) y en lo que hace a los principios y valores empresariales, las políticas generales de recursos humanos, responsabilidad social, etc.

Directorios y Gerentes

Los directorios de las empresas estatales representarán a los accionistas, como todo directorio de una empresa de capital abierto, y supervisarán la marcha de los planes antes mencionados y el cumplimiento de los principios y valores de la compañía.

Pero es importante destacar que los directorios no constituyen la dirección ejecutiva de la empresa. El directorio delega la misma en el CEO (Director Ejecutivo, Consejero Delegado o como se llame), eligiendo para eso a una figura con credenciales adecuadas, típicamente con una trayectoria empresarial destacada y conocimiento del sector económico en cuestión. El Directorio cuenta con algunas unidades que reportan directamente a él, típicamente de perfil auditoría y control de gestión, pero los cuadros gerenciales de la firma son dependientes del CEO y llevan adelante la gestión bajo su égida.

Estos cuadros gerenciales se deben seleccionar con criterio estrictamente empresarial, de acuerdo a los procedimientos normales y bajo la responsabilidad de la alta dirección, y se remuneran de acuerdo a la política general de la firma, en forma competitiva con el mercado e incluyendo salario y bonos por cumplimiento de compromisos de gestión u otros esquemas de remuneración variable como sucede en las empresas de alto nivel de profesionalización. Es importante asegurar una cierta diversidad en los cuadros gerenciales, incluyendo la llegada de talento externo con cierta asiduidad. Así se evitan los excesos de “endogamia”, que van anquilosando la organización y generan una cultura conservadora. Un buen “mix” entre profesionales de carrera y talento externo que trae experiencias diversas es lo deseable.

El asunto de la remuneración de los ejecutivos no es un tema menor, puesto que limita la capacidad de atraer talento “de clase mundial” para firmas que tienen porte como para poder hacerlo. La mentalidad de que las empresas estatales son en realidad parte del Estado y sus directivos funcionarios públicos (pagos por el erario nacional) ha generado resistencia en la opinión pública y muchas veces conflictos políticos cuando este tema aparece, pero es parte inevitable de la transformación de los operadores a la lógica empresarial. Deben ser empresas, operar como empresas, generar ganancia como las empresas, y sus ejecutivos deben estar sometidos a las mismas exigencias que las empresas y, por lo tanto, remunerados en forma acorde.

Es claro que introducir todas estas reformas en la gestión de las empresas estatales no es tarea menor, y requiere una serie de cambios legales, y un importante conjunto de nuevas prácticas que implican cambios culturales. Subyacente a esto, tiene que estar la voluntad del gobierno de impulsar estas reformas, que consideramos imprescindibles para que el país pueda ingresar en una nueva etapa de desarrollo, pero que implican una pérdida de discrecionalidad por parte del poder político y una apuesta a una gestión más independiente y profesional de estas empresas.

En suma, se trata de profundizar la profesionalización, a partir del establecimiento de objetivos netamente empresariales para el operador, separando el rol político y el de regulador para que la gestión no se contamine con objetivos que pueden ser contradictorios.

6. La política macroeconómica y las empresas públicas

Como se ha comentado a lo largo de este documento, un aspecto central de la problemática de las empresas públicas es que las mismas se ven sometidas a la necesidad de cumplir o contribuir con un conjunto demasiado amplio de objetivos, algunos de ellos típicamente empresariales y otros más propios de otras esferas de las políticas públicas.

Entre esa multiplicidad de objetivos se encuentran algunos relativos a la política macroeconómica. Por un lado, en los últimos diez años (y en el pasado más lejano también) el gobierno apeló con frecuencia al manejo de las tarifas públicas para mitigar las presiones inflacionarias que fueron sumamente persistentes en todo ese período. Por otro lado, las empresas públicas tienen una incidencia relevante en la construcción del resultado fiscal del sector público consolidado.

En lo que hace a los objetivos inflacionarios, el manejo discrecional de las tarifas públicas introduce una fuerte variabilidad en los resultados económicos y financieros de las empresas públicas, a un punto tal que los directorios y gerentes de las empresas pocas veces muestran, al menos hacia la opinión pública, una orientación a cumplir objetivos en esa materia. Es muy inusual encontrar un directivo de estas empresas explicando a la opinión pública el resultado neto de la empresa o explicando qué impacto en ese resultado neto puede tener un ajuste al alza o a la baja de esas tarifas. Esto tiene consecuencias sustantivas en términos de la rendición de cuentas de las empresas públicas, puesto que el resultado neto de una empresa (o su resultado operativo) es más fácil de observar, comprender y evaluar que otros objetivos económicos (como podría ser el objetivo de alcanzar una determinada reducción de los costos de operación). Sin embargo, ese resultado económico termina dependiendo de políticas tarifarias que están fuera del control de la dirección de las empresas y que

no se fijan en función de un criterio basado en la rentabilidad que debería obtener la empresa para asegurar su sustentabilidad. De hecho, una mirada rápida al resultado sobre activos o al resultado sobre el patrimonio de las empresas públicas permite constatar que en general (con la excepción de Antel), los mismos han sido sumamente bajos en los últimos diez años (y ni siquiera han cubierto el costo que paga el Estado, como accionista, para emitir deuda pública y “financiar” su inversión en las empresas públicas).

Sin perjuicio de la discusión sobre la eficacia del manejo de las tarifas en la contención de presiones inflacionarias (y de algunas consecuencias en términos de precios relativos de la economía), parece claro que las modificaciones de tarifas asociadas a esos objetivos no deberían tener impacto alguno sobre los resultados de las empresas. Para ello, esas modificaciones deberían operar en todos los casos como variaciones en los impuestos a la venta que recaen sobre la actividad de las empresas y tener, por tanto, su impacto directamente en rentas generales.

En relación a la política fiscal, se debe tener en cuenta que la contabilidad fiscal se realiza con criterio de caja. En el caso particular de las inversiones de las empresas, se incluyen las erogaciones realizadas en el ejercicio como un gasto del propio ejercicio. Ello supone ignorar que las inversiones suelen tener un plazo de maduración muy largo cuando se trata de las infraestructuras en las que típicamente invierten las empresas públicas. En consecuencia, en momentos en los que el sector público en su conjunto debe mejorar sus resultados financieros, se advierte generalmente una presión de reducción de las inversiones de las empresas públicas. Análogamente, en momentos en los cuales la política fiscal encuentra un espacio de acción expansiva, se reduce la exigencia sobre las empresas. De ese modo, el ciclo económico general (vía la política fiscal) se termina transmitiendo a las inversiones de las empresas públicas, lo cual opera en detrimento de una gestión adecuada y eficiente de los activos fijos de dichas empresas. A su vez, en virtud del gran tamaño que tienen las empresas públicas en comparación con la reducida magnitud de la economía uruguaya, la “prociclicidad” general de la política fiscal termina acentuando el carácter procíclico que inevitablemente tiene siempre la inversión total en el país.

Para evitar esta problemática, parece necesario evaluar en profundidad un cambio de criterio en la contabilización del resultado fiscal del sector público. En particular, podría adoptarse el criterio de reconocer como ingresos en la contabilidad del sector público consolidado únicamente los pagos de dividendos de las empresas públicas. Del mismo modo, se reconocerían como egresos del sector público los aportes de capital del Estado a las empresas (y con ese mismo criterio se podrían reconocer como ingresos del sector público las eventuales reducciones de capital de las empresas, algo

que en todo caso sería sumamente inusual). Al mismo tiempo, la contabilidad fiscal debería exponer claramente y en forma separada esos gastos de capital (aportes a las empresas públicas) en tanto se trataría de operaciones relativamente excepcionales y que no deberían repetirse en el tiempo (como también son relativamente excepcionales los ingresos que el Estado obtiene de hacer concesiones y subastar permisos de operación en áreas reguladas de la economía).

Podría alegarse que este cambio de criterio de contabilización es “menos prudente” que el empleado hasta ahora. Por un lado, actualmente se reconoce el gasto de inversión de las empresas públicas en el momento que el mismo se ejecuta mientras que con el criterio aquí propuesto las inversiones darían lugar en el futuro a depreciaciones que, en ausencia de un adecuado repago de las mismas, limitarían en el futuro el flujo de dividendos a ser percibidos por el Estado. Sin embargo y en dirección contraria, en condiciones fiscales más restringidas, el cómputo de las inversiones como gasto puede terminar constituyéndose en un incentivo a evitar necesarios ajustes en el gobierno central (reducciones de gastos o subas de impuestos) y a perseguir el cierre fiscal a través de una sub inversión en las empresas públicas (con costos a mediano plazo en términos de calidad de servicio). Por otro lado, el endeudamiento de las empresas públicas comerciales (excluyendo las financieras como el BROU, el BSE y el BHU) forma parte de la deuda bruta del sector público consolidado. En consecuencia, la realización de inversiones en las empresas financiadas al menos parcialmente con deuda tiene un impacto inmediato en el endeudamiento público. A su vez, la decisión de computar dichas deudas como endeudamiento público tiene una doble justificación: desde el punto de vista jurídico, los entes autónomos cuentan con garantía subsidiaria del Estado; desde un punto de vista económico, es prácticamente inconcebible que en una coyuntura económico-financiera adversa, el Estado les quite el apoyo financiero a las empresas públicas de mayor tamaño, dado los impactos que ello tendría en el funcionamiento general de la economía. De todos modos, esa realidad no impide que se informe debidamente la evolución de la deuda del sector público, explicitando el monto total y el monto adeudado por las empresas, tal como ya se realiza.

Autonomía y restricciones a la actuación de las empresas públicas

La orientación general de este documento apunta a establecer para las empresas públicas un conjunto más acotado y mejor explicitado de objetivos, haciendo que las mismas se enfoquen en su actuación comercial. Se plantea también que cuando se les encomiende la prestación de servicios que no tienen un repago propio (y que no tendrían por tanto una justificación comercial) se expliciten esos costos y que los mismos sean absorbidos por rentas generales.

De algún modo, el planteo le reserva una mayor autonomía operacional a las empresas públicas, que actuarían bajo una menor influencia cotidiana del resto de los objetivos de políticas públicas que gestiona el sistema político.

Sin embargo, el planteo que aquí se hace para nada supone que las empresas puedan llevar adelante una estrategia y una operación que no atienda los objetivos de las políticas públicas, en cuanto a cobertura, calidad y precios de los servicios, costos y rentabilidad empresarial y contribución de las empresas públicas a los resultados fiscales.

Para atender esos objetivos, las empresas públicas deberían quedar explícitamente obligadas a cumplir con una serie de criterios de gestión, entre los cuales importa destacar en términos generales (y de aplicación para cada una de las empresas):

- **Tasa de retorno requerida del capital** ya invertido y tasa de retorno de capital requerida para aprobación de nuevas inversiones significativas, a determinar por el “accionista” representado por la unidad encargada de ejercer el derecho de propiedad.
- **Política de distribución de dividendos** al “accionista”, por parte de la misma unidad
- **Restricción de apalancamiento** o endeudamiento máximo, duration, monedas, etc.
- **Control estricto del objeto asignado.** Deberían establecerse mecanismo del más alto nivel de aprobación para iniciar un nuevo negocio ampliando el giro o creando una nueva empresa

Por otra parte, las empresas públicas deberían estar obligadas a cumplir con las mismas exigencias de **publicación de información** que las empresas que han recurrido a la captación de fondos en el mercado de capitales (a través de acciones o emisiones de deuda). Las sociedades anónimas que son de propiedad total o parcial (pero controladas) por los entes autónomos deberán cumplir las mismas exigencias de información y deberían cumplir los mismos criterios económicos de gestión (tasa de retorno de capital, política de dividendos y apalancamiento).

7. El caso específico del sector de la energía - Una propuesta para la discusión

El sector de la energía en Uruguay presenta muchos de los problemas de confusión y superposición de roles que fueron mencionados anteriormente. En general, puede

decirse que a través del tiempo en Uruguay el eje del funcionamiento del sector energético ha pasado por sus dos grandes empresas pública: ANCAP y UTE. Esto permitió importantes avances en el cumplimiento eficaz de algunos fines (en particular niveles de acceso y calidad de servicio), pero al mismo tiempo y entre otros problemas, aparecieron dificultades para la toma de decisiones institucionales, ya sea para la mejora de la eficiencia y la atención al cliente como para la entrada o no en cierto tipo de negocios. Por otra parte, el modelo institucional actual tiene dificultades para asegurar el rendimiento del capital invertido, lo cual puede verse en los rendimientos históricos, que han sido muy bajos si los comparamos con estándares internacionales.

Claramente al largo de los años las empresas han tomado decisiones de política y de regulación, desde aspectos directamente relacionados con la planificación del sector, hasta la definición de subsidios a determinados grupos de consumidores, incluyendo la propia fijación de la política tarifaria.

Una nueva institucionalidad del sector energía requiere volver a armar la distribución de funciones y responsabilidades. En el mundo en general, y en América Latina en particular, existen múltiples experiencias exitosas, tanto para el mercado eléctrico como para el mercado de los combustibles. Lo que sucede, sin embargo, es que, en el diseño específico del modelo, influyen variables específicas de cada país (tamaño de los mercados en relación con el tamaño óptimo de las plantas de generación o refinación, por ejemplo, historia institucional, cultura y tradiciones, organización del Estado, entre otras muchas) que hacen inviable plantear un modelo único, y hacen necesario un diseño “a medida” para cada realidad⁶.

A continuación proponemos un esquema, muy general, de la distribución que nos parece la más adecuada para el Uruguay, aclarando que pueden existir alternativas diferentes y que esta es una propuesta formulada para generar el necesario debate, pero que sin duda admite cambios y ajustes de diversa entidad.

El Gobierno (Poder Ejecutivo: MIEM y DNE, MEF, OPP)

Como dijimos antes, el **Gobierno**, buscará cumplir sus objetivos generales de política a partir de instrumentos específicos (subsidios, transferencias, impuestos), para lograr aspectos tales como el desarrollo del servicio, incluir a determinados sectores de la población, o el impulso de un determinado desarrollo tecnológico o financiero que

⁶ Por ejemplo, para el sector eléctrico colombiano, ver “Modelos de Mercado, Regulación Económica y Tarifas del Sector Eléctrico en América Latina y el Caribe – Colombia”, de Quintero y Salazar, OLADE, 2013.

Para el sector eléctrico en España y su reforma a partir de 1997 (un modelo de amplia liberalización): “Energía: del Monopolio al Mercado. CNE Diez años en perspectiva”, 2006, (http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Energia/Libros/coed_thomson_cne1.pdf)

genere externalidades positivas, o para solucionar fallas del mercado u objetivos fiscales.

En Uruguay, el Poder Ejecutivo tiene en el Ministerio de Industria, Energía y Minería y en su unidad especializada la Dirección Nacional de Energía, los actores que deben llevar adelante las siguientes propias de dicho poder en relación con la energía. Algunas de sus funciones y responsabilidades principales:

- Elaborar y proponer la estructura normativa del sector: leyes, decretos
- Realizar la Planificación indicativa de largo plazo. Esta planificación debe dar como resultado un portafolio deseable desde el punto de vista de los costos, así como del cumplimiento ambiental (emisiones y otros) y una adecuada diversificación, eficiencia y gestión de riesgos. Así mismo deberá determinar los niveles de seguridad de suministro y la potencia instalada en territorio nacional.
- Definir y supervisar la política financiera de los operadores de propiedad estatal. En materia presupuestal, en el modelo propuesto el gobierno “ve” a los operadores de propiedad estatal como inversiones que producen retornos. Lo que se presupuesta son los montos a invertir en las empresas (cuando es necesario capitalizar) y los dividendos a percibir por su distribución de utilidades. El presupuesto concreto de cada empresa estatal deja de formar parte del presupuesto nacional, en el rubro operativo y en el rubro de capital. Por otra parte, el ejecutivo – a partir de una oficina específica - determina la política financiera de las empresas de propiedad estatal (rentabilidad pedida, nivel de inversión, política de dividendos, política de financiamiento).
- Definir la política de subsidios explícitos en el sector y obtener los recursos presupuestales para llevarla adelante. Se parte de la base de que los operadores tienen lógica empresarial pura, de manera que los subsidios y transferencias que puedan ser necesarios para implementar las políticas públicas deben ser explicitados por el gobierno y financiados por él.
- Generar el marco de relacionamiento y normativa que permita desarrollar las transacciones internacionales entre empresas y operadores de los sistemas de los países limítrofes. Desarrollar la cooperación internacional en temas energéticos
- Diseñar y elaborar las estadísticas del sector y en especial el Balance Energético Nacional

A la vez, el gobierno tiene en el MEF el órgano rector de la política económica y fiscal, que podría generar instrumentos relacionados con el sector de la energía para sus propios fines de conseguir inversión, frenar la inflación o generar ingresos fiscales. Lo que reivindicamos en este documento es que estos objetivos sean explícitos y mediante los instrumentos adecuados, y no decisiones a nivel de los operadores que distorsionan su gestión.

Asimismo, el gobierno tiene en la OPP una institución que puede entender en el desarrollo de las empresas estatales, en este sentido más desde el punto de vista del impacto global de las empresas. Las externalidades en temas como el desarrollo territorial pueden ser de interés de la OPP, así como los aspectos generales de impacto social, económico y ambiental.

Planteamos que la función del “estado como accionista” debería ser delegada en una **oficina especializada**, dependiendo tal vez del MEF, que aprueba sus planes estratégicos, sus planes financieros (resultados, endeudamiento, financiamiento, inversiones, dividendos) y sus rendiciones de cuentas, como podría realizar cualquier junta de accionistas.

Los operadores (UTE, ANCAP, privados)

Estos son quienes producen el servicio, o participan de algún eslabón de la cadena de valor. Sus cometidos son clásicos:

- Desarrollar la producción y comercialización desde el punto puramente empresarial cumpliendo con la normativa vigente. En este sentido, es importante la sustentabilidad económica y el desarrollo del negocio
- En el caso de las empresas de propiedad estatal, deberán cumplir con los lineamientos del estado como accionista en cuanto a su área de desarrollo o “core business”, la rentabilidad esperada del capital invertido, las inversiones, la integración de capital, la política de financiamiento y la política de dividendos. Asimismo, quedará sujeto a los mecanismos de rendición de cuentas que establezcan las leyes y su reglamentación (este tema se desarrolla más adelante).
- En función de las decisiones de los mecanismos por los cuales se exprese la voluntad del accionista estatal, las empresas podrán realizar **actividades empresariales tanto en el Uruguay como en el exterior.**

Ahora bien, profundizar un modelo de gestión de los operadores como el antes mencionado, requiere cambios respecto de la situación actual, cambios en sus mecanismos de gobierno, cambios en la forma de definir sus competencias y

cometidos, y cambios en la inserción institucional y su relación con el resto del Estado.

Existen trabajos complementarios respecto de los mecanismos de gobierno de las empresas estatales, y nuestro observatorio viene trabajando en esta temática específica, especialmente el referido a Gobierno Corporativo.

Por el momento, sobre ese tema del buen gobierno, nos limitaremos a decir que las empresas estatales deben conducirse como el resto de las empresas, rindiendo cuentas al accionista, solo que en este caso es el Estado, y se rinde a través de un órgano específico. Conducirlas como empresas quiere decir separar el rol del accionista y sus representantes, del rol de los administradores y gerentes, y establecer mecanismos claros para establecer compromisos de gestión y de rendición de cuentas, con especial cuidado en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los objetivos de la política de las finanzas corporativas: política de dividendos, política de inversión y política de financiamiento. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta que se trata de fondos públicos originados directa o indirectamente en los impuestos pagados por los ciudadanos.

También esto implica cambios en su estructura de dirección, y en el papel y la integración de sus directorios y la selección de su CEO (Presidente, Director Ejecutivo o Consejero Delegado), como ya fue comentado anteriormente. En particular, la separación de funciones entre el directorio y la administración o gerencia debe ser clara, evitando las confusiones que hoy existen.

Por otra parte, como se mencionó en el capítulo donde se trató la relación entre las empresas estatales y las cuentas públicas, es importante que las cuentas empresariales y las cuentas públicas se manejen por separado. Si están unidas, siempre estará el problema del “accountability” y la excusa para “no hacer” o para “hacer demasiado”, que viene del lado de las restricciones o política expansiva de las cuentas estatales.

Finalmente, en cuanto a las competencias y negocios específicos en los que deben incursionar cada una, esto debe responder a decisiones de su accionista. La incursión en nuevos negocios también debe ser aprobada por los mecanismos adecuados, pues implica una inversión de capital propio, que es del accionista, o la recepción de inversiones externas, también estatales, o la dilución de la propiedad si se reciben inversiones de terceros.

Por otra parte, existen riesgos en la ampliación excesiva del rango de acción de las empresas, puesto que desdibuja sus objetivos y genera dificultades para el control por resultados, que es la filosofía que orienta todo nuestro planteo. Tanto los subsidios cruzados, que permiten la incursión en negocios diferentes con una especie de “dumping”, y además luego oscurecen el accountability, como la falta de

especialización y la dificultad de gerenciamiento conjunto, son riesgos que vienen con la mayor diversificación sin los beneficios esperados de la misma: la disminución de riesgos.

El caso de ANCAP, una empresa muy diversificada

En concreto, en el caso de ANCAP, existe un abanico enorme de diferentes negocios bajo el mismo paraguas, producto de un desarrollo histórico que no se justifica en las actuales condiciones del mercado. Negocios que trascienden completamente el mundo de la energía, incluyendo alcoholes de farmacia, bebidas, elementos de limpieza, insumos para la industria química, portland y cal, etc. Todos estos negocios forman parte de cadenas de valor diferentes, y deberían ser independizados, para mejorar su accountability y permitir una gestión por resultados, así como transparentar las decisiones estratégicas para el accionista, evitando dejarlas a nivel interno como es hoy. En principio, todos los negocios que no tienen que ver con la energía deben ser independizados.

El foco de ANCAP debería ser el de los combustibles, su principal giro actual y en donde su impacto es el más relevante. Básicamente se trata de gestionar los negocios de gas natural, y del petróleo y sus derivados. En cuanto al gas natural deberá definir su rol a partir de la introducción del gas natural a la matriz energética; y gestionar la importación de petróleo y la producción y comercialización de derivados que surge a partir de la refinería, para abastecer al mercado local de combustibles, y participar en negocios relacionados con el “downstream” a nivel local y regional. Puede en función de su especialidad participar en el “upstream” cumpliendo con la regulación y reglas generales que establezcan las autoridades competentes

En cuanto a los biocombustibles, si bien son parte del negocio por las exigencias legales de incorporación de los mismos a la gasolina y al gasoil que se comercializa, su producción es un negocio agroindustrial, con una cadena de producción completamente diferente que debe demostrar su viabilidad en el país y no debe ser subsidiada por el precio de compra por parte de ANCAP. Lo recomendable aquí parece ser el de establecer un precio de paridad de importación como máximo a trasladar a la demanda y eventualmente permitir la libre importación. En caso de existir subsidios, los mismos deben ser explícitos y determinados por el Poder Ejecutivo. Entendemos que los negocios no energéticos que hoy tiene ANCAP, que son de propiedad estatal, debe trasladarse la titularidad de su “paquete accionario” a la unidad especializada del estado que se defina para este fin.

Los reguladores, administradores y organismos afines (URSEA, ADME, etc.)

Como dijimos, la regulación es necesaria allí donde los mercados operando autónomamente generarían externalidades negativas y otras ineficiencias. Por lo tanto, se requiere un órgano que los regule. La estrategia de regulación depende en cada caso del mercado específico. Por otra parte, la función reguladora que proponemos en probablemente requiera cambios en la organización actual de estos organismos reguladores, que ya existen. No obstante, la regulación específica de los diferentes mercados contiene elementos técnicos específicos, que explicitaremos en lo que sigue.

La regulación del sector eléctrico

Hay diversas formas de organizar el sector desde el punto de vista regulatorio. En tal sentido, existe bibliografía a nivel nacional⁷, que caracteriza la situación actual del Uruguay, como un modelo de “comprador único”. Esta característica se ha profundizado luego de las decisiones introducidas a partir de la actual Política Energética desde 2007, la cual ha implicado una importante presencia de generadores privados.

En forma resumida, podemos decir que, en el mundo desde los años 80 se viene reorganizando el sector eléctrico para mejorar la eficiencia y captar inversiones, intentando generar competencia allí donde sea posible. El modelo tradicional del monopolio verticalmente integrado (generación, transmisión, distribución) adolece del problema clásico de los monopolios, donde la eficiencia suele ir decayendo a la vez que el incentivo para las inversiones por parte del operador verticalmente integrado también disminuye.

En el mundo se han buscado diferentes modelos para reorganizar el sector, y los mismos tienden a introducir niveles de desagregación en la cadena vertical, con competencia en las etapas donde la misma es posible. Por otra parte, se deben reconocer siempre las dinámicas que llevan al establecimiento de monopolios naturales, que son aquellas donde los costos marginales resultan decrecientes y, en consecuencia, se debe ajustar la regulación a esas realidades. En tal sentido, generalmente se reconocen que las etapas de generación son las que más se prestan para la competencia (los costos marginales son claramente crecientes, y los generadores no tienen que tener propietario único), mientras las etapas de transmisión-distribución son las más típicamente llamadas a ser monopolios naturales. La etapa de comercialización también presenta un comportamiento económico donde

⁷ Ver, por ejemplo, del Dr. Ing. Mario Vignolo “Una aplicación metodológica para el desarrollo eléctrico del Uruguay / La función eléctrica y el análisis multidimensional”, páginas 553 a 578

la competencia puede resultar eficiente, ya que también posee costos marginales crecientes.

Las decisiones ya tomadas en la década pasada, sumadas a algunas características propias de nuestro sistema eléctrico hacen que, a nuestro juicio, la opción regulatoria a profundizar y reglamentar es la llamada del Comprador Único, pues es la que mejor reconoce la situación en la que estamos⁸, y permite aclarar los roles.

En particular, Uruguay ha hecho una fuerte apuesta a la incorporación de generación privada de energías renovables y en los hechos UTE se ha transformado en el comprador único de más del 95% de la energía que se genera. En el año 2005, más del 99% de la potencia instalada en generación era propiedad de estatal (UTE y Salto Grande); a fines del año 2015 ese porcentaje habrá caído a menos del 85% (se incluyen como privados los parques de UTE bajo derecho privado).

Por otro lado, las características del mercado eléctrico uruguayo, con una oferta muy relevante de generación con costo variable nulo (hidráulica, eólica y fotovoltaica) no hacen posible la existencia de un mercado spot que dé señales de precio adecuadas para la incorporación de oferta. Sin discutir el fondo teórico del punto, es necesaria en Uruguay la planificación y establecer los mecanismos competitivos para la expansión de la oferta en base a criterios de diversificación definidos.

No obstante, resulta valioso que se mantenga en funcionamiento el mercado spot para que sea posible el acuerdo entre generadores independientes y consumidores; y que al mismo tiempo permita ajustar diferencias respecto de los contratos comprometidos con la demanda.

En este modelo participan dos entidades con roles diferentes: el **regulador (en este caso una URSEA con algunas modificaciones en cuanto a cometidos e inserción institucional)**, responsable de la calidad, seguridad y fijación de tarifas, por un lado, y el **administrador de mercado (en este caso ADME, pero asumiendo para sí la planificación y la contratación de oferta eléctrica)**, que juega el papel de comprador único, y es quien planifica la demanda a mediano y largo plazo y genera los mecanismos para que la misma sea provista adecuadamente (licitaciones y contratos, por ejemplo) y realiza el despacho económico de las máquinas con el criterio del menor costo para el país.

⁸ M. Vignolo, D. Oroño, C. Zilli. “Adecuación del modelo regulatorio del mercado eléctrico uruguayo”. V Encuentro Latinoamericano de Economía de la Energía, Medellín, Colombia, 15-18 de marzo de 2015.

La regulación en el sector de los combustibles derivados del petróleo

En este sector la particularidad está dada por la relación entre la refinería existente y la importación de derivados. No vamos a desarrollar en este trabajo las distintas alternativas posibles, que van desde la libre importación de derivados, a distintos mecanismos de protección de las actividades de refinación, incluyendo el monopolio.

Se han planteado históricamente distintos argumentos para justificar económicamente el régimen total o parcial del monopolio, que están asociados a la viabilidad de la refinería existente, por un lado, y a su contracara: los riesgos implícitos en el caso de no contar con refinación propia. Este tema, necesariamente polémico, no es objeto de este trabajo en la medida en que la institucionalidad necesaria (regulador, operadores, gobierno) no sería diferente en los diferentes arreglos posibles.

Es que en el caso de que existiera el monopolio, el regulador debería asegurar una adecuada oposición de intereses, pues debe velar por la defensa de los intereses de los consumidores, en términos de precio y calidad. En otras palabras, es el regulador el que fija los precios. Se debe establecer entonces un mecanismo de regulación de precio en boca de refinería, que permita exigir competitividad a estas operaciones. Esto proponemos que se realice determinando un adecuado Precio de Paridad de Importación (siempre en boca de la refinería, a diferencia de lo que se maneja hoy), como base para la fijación de los precios de la refinación. En su caso, podrán establecerse mecanismos de transición entre la situación actual y el nuevo mecanismo de control. Esto se hace a los efectos de asegurar la competitividad de las operaciones con la alternativa posible.

Es importante destacar que, siendo ANCAP una empresa de Oil & Gas, tiene que tener las facultades para importar y exportar crudo, todos los combustibles y derivados.

Otro aspecto es el relacionado con la cadena de distribución, donde existen también importantes beneficios asociados a la economía de escala y por lo tanto existirá una tendencia a la concentración en pocos jugadores. Pueden además existir problemas relacionados con la distribución geográfica de los puntos de venta, o con la ubicación en diferentes centros poblados de mayor o menor densidad, que generen “monopolios de hecho” a nivel local, los cuales deben ser combatidos mediante la regulación.

Se debe regular entonces para asegurar que se trasladen a los consumidores los beneficios de la economía de escala, si se acepta que existirá una tendencia a la concentración, impulsada por este fenómeno, para evitar los abusos a nivel local, en mercados muy pequeños donde es fácil que existan cartelizaciones. Habrá que distinguir entre la situación a nivel de distribuidoras y de las propias estaciones, que requieren regulaciones específicas, y permiten niveles diferentes de competencia. A

través de licencias, reglas respecto a la obligatoriedad de prestar servicios en determinados lugares y la posibilidad o no de compartir logística se puede administrar un razonable equilibrio entre competitividad y eficiencia en un servicio con baja diferenciación de producto. Asimismo, el establecimiento de “precios máximos de venta al público” permite evitar abusos de posición dominante, en particular en aquellas zonas con pocas alternativas de suministro. Este esquema permitiría niveles mayores de competencia que hoy en día, para favorecer al consumidor y hacer más eficiente la cadena, sacándole a ANCAP la responsabilidad que hoy le genera problemas de regir toda la cadena de los combustibles. Es que la definición de ambos precios, en boca de refinería para los distribuidores y precios máximos para el público, deben estar en manos de la unidad reguladora y cada etapa debe ser responsable de la eficiencia y calidad de los eslabones correspondientes, evitando el “paternalismo” de ANCAP sobre los eslabones siguientes, que le puede generar sobrecostos intentando asegurar un piso de rentabilidad a todos.

La regulación en el sector del gas natural

Más allá de que consideramos muy probable que la estrategia de introducción del gas natural en la matriz no se apoye en el corto plazo en una planta regasificadora, es seguro que este energético tendrá un espacio importante en el mediano plazo, por la vía que sea (desde las nuevas reservas argentinas por gasoducto, regasificando en Argentina, o con una regasificadora en Uruguay compartida). El gas natural tendrá un papel claro en la generación eléctrica (abasteciendo nuevas centrales térmicas de UTE o privadas), y eventualmente en el uso industrial, comercial, doméstico, y tal vez para el transporte a partir del GNC.

Es un caso que presenta similitudes con la electricidad, toda vez que posee redes de transporte o transmisión y de distribución. Las etapas de transporte y distribución presentan un comportamiento de costos marginales decrecientes, y se tienden entonces a formar monopolios naturales, como en la electricidad. Entonces, es importante que exista una regulación, tanto del transporte como de la distribución. Para la distribución, esto implica una división en determinadas zonas geográficas de concesión, que se adjudiquen mediante procedimientos competitivos, y donde luego se deben regular precios al público, por parte del organismo regulador.

El segmento de transporte o transmisión se puede asimilar a las redes de transmisión que deberían ser remuneradas a través de un precio regulado o un canon licitado inicialmente para el transporte de gas hasta los diferentes mayoristas. Pueden manejarse también reservas de capacidad asociadas a mecanismos de licitación. Los clientes para el transporte serán mayoristas que operarán zonas de distribución (como hoy lo son Conecta y MontevideoGas), y otros que operen las centrales de generación

térmica (de UTE o eventualmente privadas), las grandes industrias, algún centro de producción de GNC para vehículos, etc.

El modelo propuesto para esto es que cada gran consumidor se compra el gas, y la red de transporte le cobra un canon por llevarlo desde el punto donde está disponible hasta el punto de conexión mayorista. Por otra parte, en lo que hace a la fase de aprovisionamiento, el negocio del gas natural presenta características similares en alguna medida al negocio de importación y refinado de petróleo, sobre todo en el caso en que se dependa del LNG y de una planta regasificadora, que operará en forma análoga a la refinería, en el “midstream”.

Operación de la Regasificadora

En el caso de que exista una regasificadora, la compra de LNG en el mercado internacional y la operación de una planta con necesidades muy fuertes de escala también pueden generar una posición monopólica, en un país con una escala tan pequeña. Pero entonces, es clave regular la operación de estas etapas de importación y regasificación para evitar un abuso de posición dominante que pueda trasladar costos e ineficiencias a la economía nacional en su conjunto, y a la generación eléctrica en particular.

En cualquier caso, entendemos que en este caso no se justifica el monopolio en la importación del gas natural. En todo caso si pueden ser necesarios contratos que se trasladen a la demanda para financiar inversiones de infraestructura (plantas de regasificación o grandes redes de gasoductos). Por eso, planteamos que sean los grandes consumidores quienes compren e importen el gas, y eventualmente paguen un canon por regasificar y otro por transporte en los gasoductos, hasta el correspondiente punto de consumo (sea una planta de generación térmica, una red de distribución domiciliaria o una gran industria como podría haber sido Aratirí).

Ahora bien, al tratarse de un energético donde los estudios coinciden en que el uso primordial - por muchos años - será la generación eléctrica, es importante asegurar las sinergias adecuadas entre estas operaciones, posiblemente integrando los administradores de mercado de gas y electricidad, para asegurar una visión de conjunto y dar independencia a las decisiones de compra, de la operación de la terminal regasificadora propiamente dicha. Una regla técnica, que permita decidir - como hoy se hace con los reservorios hidráulicos - cuándo conviene utilizar gas para generar, y en qué cantidades, independientemente de los intereses del regasificador, sería necesaria. El problema a evitar aquí es que el sistema de generación eléctrica termine rehén del aprovisionamiento de gas natural, que obligue a operar de manera subóptima (por ejemplo, utilizando la generación térmica en un momento en que no

sería conveniente si se mira al sistema globalmente, por razones relacionadas con el suministro de gas).

En cuanto a los precios, existe un precio internacional del LNG en puerto que se puede conocer, aunque influyen mucho las condiciones contractuales (plazos, volúmenes, rigideces o restricciones, calendarización, etc.). Por lo tanto, es un tema donde tal vez es mejor que participe el cliente (la generación eléctrica a través del administrador de mercado) y en ningún caso la empresa que regasifica, que entonces debería cobrar un monto fijo por poner a disposición la infraestructura y un costo variable por regasificar y no participar en ningún caso en las transacciones de compra venta del energético.

Otro asunto es el desarrollo del mercado del gas natural de uso “no eléctrico”, es decir para domicilios, industria y transporte. Dicho mercado requiere inversiones en las redes y una operación comercial propia. Asimismo, su desarrollo estará asociado a decisiones políticas que implican al gobierno o la legislación, tales como eventuales subsidios a la reconversión de flotas a gas, regulaciones de seguridad y condiciones de suministro, políticas tarifarias, etc. Todo esto sí es competencia directa del gobierno y está directamente vinculado con una Política Energética determinada, esto es con objetivos concretos de desarrollo del uso de este energético, lo cual implica su eventual priorización en mayor o menor medida en relación con los biocombustibles, el GLP o la electricidad, por ejemplo.

La regulación de la explotación de yacimientos de hidrocarburos

La eventualidad de que el Uruguay desarrolle una explotación comercial de yacimientos no debe ser descartada, toda vez que los procesos de prospección y exploración “on shore” y “off shore” están avanzando y existen ya indicios interesantes de que podrían arrojar resultados positivos. Aparece entonces una actividad nueva, con reglas de juego propias, que amerita un tratamiento institucional específico. Tradicionalmente existen diferentes tipos de desafíos para los países productores y exportadores de hidrocarburos que deben ser gestionados mediante un diseño institucional acorde:

- El posible impacto ambiental y territorial de una actividad con riesgos importantes si no es bien gestionada.
- El impacto en la macroeconomía del país, que resulta muy positivo en tanto aparece una nueva fuente de divisas y recursos, pero implica riesgos de generar la “enfermedad holandesa”, pues este flujo de divisas encarece la economía y afecta la competitividad de las cadenas productivas, especialmente las de alto valor agregado.

- El problema de justicia intergeneracional, pues al tratarse de un recurso finito, es importante planificar su utilización para asegurar que su explotación genera unas bases adecuadas de desarrollo aún más allá de su agotamiento.
- El problema de los equilibrios institucionales y de la gobernanza del estado en general, al aparecer entidades, públicas y privadas, con importantísimos recursos y fuerte influencia en la marcha general de la sociedad que no deben extender su influencia más allá de su ámbito natural de acción.

Por todas estas razones, en este ámbito es especialmente importante separar al gobierno del regulador y de los operadores, y no permitir que los operadores asuman roles que les son ajenos. Asimismo, hay que generar políticas e instrumentos financieros para asegurar la justicia intergeneracional, tales como fondos específicos donde volcar una parte de los ingresos para generar reservas o realizar inversiones de largo plazo, gestionados por entidades independientes y fuera del alcance del operador y de la política de corto plazo.

Toda esta problemática lleva a la necesidad de formar una **Agencia Nacional de Hidrocarburos**, organismo rector del proceso, con roles bien diferenciados de los operadores y del regulador del “downstream”, para regir los procesos de exploración y explotación y los fondos que se relacionen con esto. Esta es una temática que debe separarse del operador para cuidar el logro de objetivos que son bien diferentes de la explotación comercial y productiva, y que contienen potenciales e importantes conflictos de interés.

8. Conclusiones

El sector de la energía en el Uruguay viene sufriendo fuertes transformaciones, a raíz de la implementación de la Política Energética que comenzó en 2007 y se consolidó a partir del Acuerdo Multipartidario de 2010. Pero esas transformaciones han introducido actores nuevos y realidades diferentes a las tradicionales (generadores privados, una fuerte penetración de las energías renovables, la introducción prevista del gas natural, un ambicioso plan de exploración de reservas de hidrocarburos), así como relaciones entre diferentes subsectores que antes no existían (por ejemplo, entre el sector de la energía eléctrica y el nuevo sector del gas natural, o entre el sector agrícola y los combustibles, o entre nuevos jugadores en la explotación de yacimientos y el “downstream” de los combustibles derivados del petróleo).

Se trata de un nuevo sistema de gestión más compleja, que requiere optimización. Decimos esto en el entendido de que se trata de un proceso de desarrollo positivo, que generará para el país una infraestructura muy necesaria para el desarrollo, pero también involucra riesgos y dificultades que deben ser gestionadas, para que se puedan aprovechar las oportunidades y minimizar sobrecostos. En particular, se debe minimizar el riesgo de que se profundice el “problema de agencia” al aumentar las dificultades para rendir y exigir cuentas si se mantuviera la institucionalidad actual en un sistema ya mucho más complejo que la realidad que le dio origen.

Adicionalmente, el proceso aún requiere de importantes inversiones, que deberán conseguirse y gestionarse en un contexto económico más ajustado que en los años anteriores. Finalmente, no debe perderse de vista que los procesos en este sector son prolongados, y trascienden los ciclos de gobierno.

Los cambios necesarios para adecuar la institucionalidad a estas nuevas realidades, y para resolver problemas históricos, ya han sido estudiados y resueltos en muchos países con éxito; en las sociedades desarrolladas, pero también en algunos países latinoamericanos. Uruguay creó la actual institucionalidad a comienzos del siglo XX, y lo hizo mirando lo que sucedía afuera, con mente abierta para adaptarlo a nuestra realidad, pero inspirándose en casos exitosos en Italia, Francia y España entre otros. No tiene sentido que sigamos anclados al modelo actual, que ya tiene 100 años, cuando todos los países que nos sirvieron de ejemplo han evolucionado e implementado cambios en la dirección de los que aquí proponemos, hace ya varias décadas.

Se requiere una revisión de las reglas de juego del sector de la energía del Uruguay para permitir que el proceso llegue a buen puerto y se cosechen los beneficios, optimizando los costos. Eso incluye las dos empresas estatales del sector, que son sus principales jugadores. Incluso, los actuales problemas de alguna de ellas tienen mucho que ver con estas reglas de juego. Es posible que el momento actual resulte, por esta razón, especialmente propicio para comenzar esta discusión.

La etapa inicial, la de las decisiones marco, ya está en marcha; **ahora hay que poner sobre la mesa el tema de las reglas de juego** y los incentivos que aseguren el desarrollo futuro del sector, sorteando los desafíos que vendrán y fructificando en un sistema que funcione de manera armónica y sustentable, atendiendo los múltiples requerimientos de una realidad compleja, que debe contemplar dimensiones económicas y empresariales, ambientales, sociales y legales. Para lograr esto, es clave poder organizar un conjunto de reglas de juego sostenibles, que trascienden las particularidades de las personas y los diferentes énfasis que pueden introducirse, cuidando los equilibrios e impulsando el logro de los objetivos principales.

Esta nueva institucionalidad requiere de una adecuada asignación de roles y de cambios importantes respecto a la situación actual.

- A nivel de las empresas estatales del sector de la energía, la propuesta es transformarlas en entidades netamente empresariales, sujetas a objetivos empresariales y a un modelo de gestión empresarial, que permita profundizar su profesionalización y mejorar el “accountability” y la competitividad. Deben poner el foco en el cumplimiento de sus objetivos comerciales e industriales, dejando las demás funciones (impulso de la política energética, regulación, agencia de desarrollo, coordinación macroeconómica) en manos de los organismos especializados.
- Al mismo tiempo, los reguladores pasarán a cumplir un papel central, para lo que se requiere insertarlos adecuadamente en el aparato del Estado, con potestades, capacidades y recursos acordes.
- Finalmente, el nuevo escenario se debe completar con un par de instrumentos complementarios: una oficina que representa al accionista estatal frente a los gestores de las empresas; y los administradores de los mercados.

De esta manera se puede construir y operar un sistema en forma sustentable y armónica, con los incentivos adecuados para poder impulsar el crecimiento de las empresas y captar las inversiones necesarias, velando por el cliente de manera que se eviten abusos y se mejoren los costos de la energía para el usuario final, sea particular o empresarial. Se trata de una construcción institucional que atienda los desafíos del presente y al mismo tiempo sienta las bases para este desarrollo futuro, tan necesario para impulsar el crecimiento del Uruguay.