



**Departamento de Economía**  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República

**Documentos de Trabajo**

**Marco regulatorio y empresas públicas en Uruguay**

**Rosario Domingo y Leandro Zipitría**

**Documento No. 15/14**  
Diciembre 2014

ISSN 0797-7484

# MARCO REGULATORIO Y EMPRESAS PÚBLICAS EN URUGUAY

Rosario Domingo

Leandro Zipitría

[rosario.domingo@cienciassociales.edu.uy](mailto:rosario.domingo@cienciassociales.edu.uy)

[leandro.zipitria@cienciassociales.edu.uy](mailto:leandro.zipitria@cienciassociales.edu.uy)

\* Este trabajo se realizó en el marco del acuerdo de cooperación entre la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR y la Unidad Reguladora de los Sectores de Energía y Agua (URSEA) y contó con financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

## **Abstract**

Public enterprises are a common and economically significant phenomenon in most countries. This paper analyzes state enterprises in Latin America and Uruguay, examining their origins; the reform proposals emerged in the nineties; and their regulatory framework. In Uruguay legal controls of public firms have an implicit aim to control the incentives that they may have to neglect efficiency. Nevertheless, they are designed as general criteria either for public firms and the central government, and as a result they are not designed to take into account sector specificities. In recent years a deterioration in the institutional framework of regulatory bodies is observed. This is verified in a larger freedom by these companies to act in their markets regardless of the environment.

**Key words:** Regulation, public enterprises, Uruguay

**JEL Codes:** L33, L43, L50, L97

## **Resumen**

La existencia de empresas públicas es un fenómeno habitual y económicamente significativo en la mayoría de los países. En este trabajo se analiza la existencia de empresas estatales en la región y en Uruguay, considerándose los motivos para su creación; las propuestas de reforma surgidas en los noventa; y el marco regulatorio en el que actúan estas empresas. En particular, en Uruguay los controles constitucionales y legales previstos para las empresas públicas tienen como objetivo implícito controlar los incentivos que éstas pueden tener en descuidar la eficiencia, sin embargo no están diseñados para atender las particularidades de cada sector y se rigen en base a criterios generales que se aplican tanto a la administración pública como a las empresas públicas. En los últimos años se observa un retroceso en la institucionalidad de los órganos reguladores, el que se verifica en una mayor libertad de estas empresas para actuar en sus mercados con prescindencia del entorno.

**Palabras clave:** Regulación, empresas públicas, Uruguay

**Código JEL:** L33, L43, L50, L97

## Introducción

La existencia de empresas públicas es un fenómeno habitual y económicamente significativo, pudiendo encontrarse empresas públicas en diversos sectores relevantes de la actividad económica en la mayoría de los países. Según la OECD en el año 2004 los diferentes estados tiene participación en el capital de las 2.000 empresas más importantes del mundo, siendo la producción de dichas empresas equivalente al 6% del VBP mundial (OCDE, 2013). En 1995 un informe del Banco Mundial ya daba cuenta, en una época marcada por las privatizaciones, de la importancia que tenían las empresas de propiedad estatal en diversos países (World Bank, 1995).

En el caso de la economía uruguaya, las empresas públicas son actores relevantes. Los precios que se pagan por los servicios que prestan estas empresas tienen incidencia en el 12% del IPC,<sup>1</sup> los gastos en que incurren representan un 10% del PBI,<sup>2</sup> y algunas de ellas han sido históricamente fuente de ingresos para el gobierno central.<sup>3</sup>

La literatura económica, por su parte, aborda extensamente la temática de las empresas públicas, principalmente, en países de menor desarrollo relativo.<sup>4</sup> Diversos autores consideran los fundamentos económicos para la existencia de empresas propiedad del Estado. Laffont y Tirole (1993) señalan que si los contratos fueran completos entonces la propiedad de las empresas sería irrelevante: el gobierno siempre podría diseñar un contrato y hacerlo cumplir de forma de que la empresa privada lleve a cabo los objetivos que se le impone; a su vez, la empresa privada podría llevar a cabo esos objetivos sin temer expropiación alguna por parte del gobierno. La imposibilidad de suscribir contratos completos da relevancia a la existencia de las empresas públicas, ya que el derecho de propiedad residual sobre los activos permite resolver los problemas contractuales (Hart, 1995; Perotti, 2004).

---

<sup>1</sup> Se consideraron los rubros agua, saneamiento, electricidad, gas por red, supergas, nafta, gas oil, telefonía fija y celular.

<sup>2</sup> World Bank (2014).

<sup>3</sup> World Bank (1995) e información del MEF tomada de <http://www.mef.gub.uy/indicadores.php>

<sup>4</sup> Véase Jones (1982), World Bank (1995), y para un análisis de las empresas en los países socialistas, Roland (2000).

Por su parte, Shleifer (2005) señala que la propiedad pública de empresas es una solución por defecto en aquellos casos donde el gobierno no logra alinear el comportamiento de las empresas con el interés de la sociedad mediante otras políticas públicas. Jones (1982) considera que las empresas públicas son organizaciones híbridas: tienen características similares a cualquier empresa privada y enfrenta las presiones del mercado; y como organización pública controlada por el gobierno enfrenta presiones directas o indirectas de la burocracia, los políticos, y el público en general. Por su parte la característica política del gobierno de las empresas públicas implica que éstas se enfrentan a múltiples principales (Dixit, 1996 y 1997; Martimort, 1996; Tirole, 1994). Es así que Miltnisky (2001) señala que las empresas públicas juegan, en términos institucionales, dos juegos que tienen reglas distintas: el político y el económico,<sup>5</sup> indicando la imposibilidad de dichas empresas de jugar los dos juegos a la vez, dado que los objetivos de un juego se contradicen con los del otro.

La existencia de múltiples principales es, en sí mismo, una fuente importante de ineficiencia para las empresas públicas. Perseguir objetivos diversos y muchas veces contradictorios, la mayor laxitud en los controles por parte de principales que hacen *free riding* entre ellos y la dificultad para establecer incentivos fuertes al desempeño se asocian para impedir que el resultado de las empresas públicas sea igual de eficiente al de las privadas. El problema de ineficiencia de la empresas públicas es un tema ampliamente discutido en la literatura, en particular aquella que estudia la caída del sistema socialista (Roland, 2000).<sup>6</sup>

En este marco, este trabajo analiza la existencia de empresas públicas en América Latina, el proceso de creación y la situación actual de las empresas públicas en Uruguay, así como de las unidades reguladoras correspondientes. La primera sección presenta brevemente la evolución de las empresas públicas en la región. La segunda detalla la génesis y creación de las empresas públicas en Uruguay. En la tercera se analiza la situación de los principales mercados en que operan las empresas públicas uruguayas, mientras que en la cuarta y en la quinta se consideran los mecanismos de regulación establecidos para estas empresas en América Latina y en Uruguay, respectivamente.

---

<sup>5</sup> Dixit (1997) señala que estas organizaciones operan directamente en un marco político.

<sup>6</sup> Para un desarrollo de la teoría económica sobre empresas públicas y su regulación ver Domingo y Zipitría (2014).

## **1. Empresas Públicas en América Latina**

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

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

A mediados del siglo XX, como consecuencia del agotamiento del modelo exportador primario y de las propuestas de desarrollo surgidas desde la CEPAL, la mayoría de los países de la región inician un proceso de sustitución de importaciones que implica desarrollar una industria pesada, para lo cual se requiere el más amplio apoyo de los estados nacionales. Este apoyo no sólo incluye el diseño de diversas políticas económicas de inversión pública, cambiaria, arancelaria, fiscal, etc. sino que también implica que el Estado actúe como empresario con el objetivo de suministrar bienes y servicios necesarios para el proceso de industrialización. En el período 1950-1970, las empresas de propiedad estatal se multiplican y los sectores se expanden: producen insumos, infraestructura

industrial, servicios públicos que utiliza el sector industrial privado -generalmente a tarifas y precios subsidiados-, así como bienes de consumo final. En este proceso, como el desarrollo de los grandes proyectos industriales (producción de bienes de capital, de productos químicos, de bienes y equipo eléctrico) implicaban recursos y costos que el capital privado nacional no estaba en condiciones de absorber, la opción del Estado empresario fue en muchos casos preferida a la inversión extranjera, por lo que la participación del sector público en la actividad económica creció sustancialmente.

Según Morales (1990), si bien el origen de las empresas públicas en América Latina es heterogéneo los principales motivos para su creación fueron:

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

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

La crisis de la deuda, determinó que en muchos países latinoamericanos se replanteara el

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

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

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

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



## **2. Empresas Públicas en Uruguay**

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

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

### **2.1 Génesis de las empresas públicas en Uruguay**

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

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

Nahum (1993) señala diversas razones que fueron fundamentales para que en el primer batllismo se concentrara la creación de empresas públicas o la estatización de empresas

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

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

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

#### A. Económicos

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

#### B. Sociales

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

- Proporcionar servicios de interés general.

### C. Políticos

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

## 2.2 Proceso de creación de las actuales empresas públicas<sup>7</sup>

### i. Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

Se crea en 1896 como un banco mixto, debido al reclamo general de acceso al crédito el que resultaba extremadamente restringido ya que en ese período se observaba un monopolio monetario y crediticio del “círculo orista” integrado por los más fuertes comerciantes, importadores y la banca privada. La voluntad del Estado de quebrar este círculo unido a la búsqueda de superación de la crisis económica de 1890 llevó al gobierno del momento a aprobar la carta orgánica fundacional del BROU con un capital integrado en un 50% por el Estado y el resto a disposición de los particulares. Al no lograrse vender este 50% el BROU se mantuvo siempre de propiedad estatal.

### ii. Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)

Hasta 1887 las cédulas hipotecarias sobre bienes inmuebles y territoriales eran de emisión libre. En ese año se otorga el monopolio de esta emisión al Banco Nacional garantizando el Estado los títulos emitidos. En 1890 se produce la quiebra del Banco Nacional y el Banco Hipotecario (una sección del Banco Nacional) pasa a manos de los

---

<sup>7</sup> Basado en Nahum, 1993 y Bertino et al. 2012.

accionistas. En 1912, el Estado, ante irregularidades denunciadas en el manejo de las cédulas y títulos hipotecarios, procede a la estatización del mismo mediante una ley aprobada por amplias mayorías y en tiempo récord. Esta ley autorizaba al Poder Ejecutivo a comprar acciones en forma amigable o a expropiar por vía judicial. El objetivo de esta estatización era fundamentalmente la regulación del crédito sobre inmuebles, lo que tenía un fuerte impacto en la industria de la construcción y en los negocios rurales.

iii. Banco de Seguros del Estado (BSE)

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

iv. Administración Nacional de Correos (ANC)

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

v. Usinas Eléctricas del Estado (UTE)

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

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

Finalmente en 1974, UTE transfiere sus actividades en el campo de las comunicaciones a ANTEL la nueva empresa pública que se crea en ese año.

vi. Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)

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

adquirir las acciones del Ferrocarril y Tranvía del Norte que estaba en manos de particulares y que entraba a la Tablada, con lo que se rompía el monopolio de acceso al puerto de Montevideo que tenía el Ferrocarril Central.

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

vii. Administración Nacional de Puertos (ANP)

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

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

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

ix. Obras Sanitarias del Estado (OSE)

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

x. Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

En 1974 se crea ANTEL bajo la forma jurídica de servicio público descentralizado, con la competencia específica de prestar servicios de telecomunicaciones urbanos y de larga distancia, nacionales e internacionales; controlar a las empresas autorizadas para

explotar servicios de telecomunicaciones; administrar, defender y controlar el Espectro Radioeléctrico Nacional; ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones radioeléctricas. Asimismo se establece que este nuevo ente tendrá el monopolio de los servicios cuya prestación le asignaba la ley. Para cumplir con su cometido se le traspara el personal y los bienes que UTE tenía afectados a la prestación del servicio de telefonía.

De la revisión de los motivos que llevaron a la creación de las empresas públicas en Uruguay, se puede observar la conjunción de fenómenos que la teoría sobre empresas públicas señala como característicos para la existencia de estas empresas<sup>8</sup>. En primer lugar, se observa problemas de fallas de mercado que impidieron el desarrollo de los servicios, como ser mercados de capitales poco desarrollados para movilizar los recursos, o empresarios adversos al riesgo para llevarlos a cabo.

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

Este segundo problema llevó no sólo a la creación de empresas públicas, sino también a otorgarles el monopolio para el desarrollo de las actividades y, en algunos casos, como en la telefonía, el rol regulador del propio sector. El marco en el cual las empresas públicas uruguayas operaron hasta hace un par de décadas era reflejo de las debilidades que enfrentaba el Estado para poder regular en forma efectiva a estos sectores. Muchos de los diversos controles que deben enfrentar las empresas públicas, están diseñados en la Constitución de la República sin considerar las capacidades de los diversos organismos técnicos para realizar un control adecuado de las mismas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Para un desarrollo de esta temática ver Domingo y Zipitría (2014).

<sup>9</sup> Un análisis detallado del marco institucional en que se define la regulación de las empresas públicas en Uruguay puede encontrarse en Domingo y Zipitría (2015).

### **2.3 Las propuestas de reforma de las empresas públicas en los noventa**

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

Sin embargo, a partir de 1930 se produce un proceso de reducción de la eficiencia y de la buena administración de alguna de estas empresas, fundamentalmente por el incremento del número de funcionarios contratados. Esta situación se agrava a partir de la década del 50 debido al estancamiento económico que sufre el país y que llevó a que el Estado absorbiera mano de obra que no necesitaba a los efectos de evitar las altas tasas de desempleo. Esto unido al “clientelismo político” puso a la gestión de las empresas del Estado al “servicio casi exclusivo de intereses político-partidistas-electorales” lo que provocó, entre otros males, un deterioro de estas empresas llegando a cuestionarse su viabilidad económica.

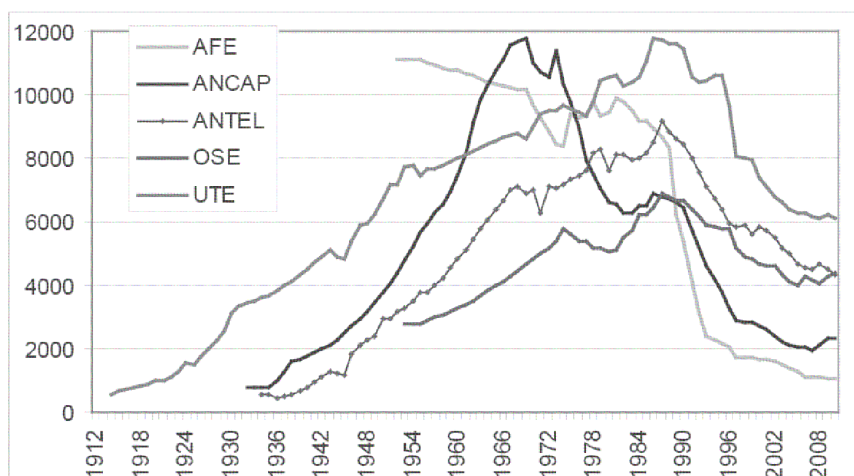
Por su parte, Solari y Franco (1983) señalan que a partir de la segunda posguerra se observa un proceso en el cual se hizo uso del aparato estatal para lograr mecanismos de redistribución del ingreso al tiempo que se lograba asegurar la subsistencia del sistema socio-político dominante.

Este cambio es consistente con el gradual proceso de mutación de los objetivos de las empresas. Las empresas públicas son empresas controladas por el sistema político. En este sentido, siguen los avatares de la economía política. A principios del siglo XX la economía uruguaya era sólida respecto a la economía internacional, lo que se mantuvo hasta el final de la década del 30. Ello permitió que el Estado asumiera un mayor rol en la economía. A partir de la década del 30 se produce un proceso que desemboca en el estancamiento de la economía a partir de la década del 50. En este marco, las empresas públicas pasan a ser un instrumento más de la política económica, es decir, cambia la ponderación relativa de los distintos objetivos. Rama (1990) señala un crecimiento importante en el número de



funcionarios de la administración pública en general, y los entes en particular, entre los años 1951 y 1957, como consecuencia de un shock positivo -pero transitorio- del país. Las cifras que presentan Bertino, et al. (2012) y que se reproducen en el gráfico siguiente, son elocuentes respecto al incremento sistemático en el número de trabajadores hasta la década de los setenta.

**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE CINCO EMPRESAS PÚBLICAS**  
**1912-2010**



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

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

Bajo estos supuestos en la mayoría de los países de la región se produjeron procesos o

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

Si bien en Uruguay las empresas públicas tenían algunas características que las diferenciaban de lo que sucedía en otros países de la región (no tenían grandes déficit y realizaban una cobertura del servicios bastante amplia) las mismas presentaban deficiencias en lo relativo a la calidad del servicio que prestaban (Forteza, et al., 2003). En este marco el gobierno de la época trata de aplicar reformas orientadas al mercado principalmente en los sectores de energía eléctrica, comunicaciones y combustibles, buscando incrementar la competencia en los mercados de los servicios públicos y privatizar parcialmente a las empresas públicas. Para ello se propusieron leyes que modificaban la definición de los monopolios de las empresas públicas y posibilitaban la incorporación de capitales privados (Bergara, et al., 2005).

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

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

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

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

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

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

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

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

actividades de ANTEL hacia la telefonía celular.

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

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

Luego de una década de diversos intentos de reformas de los servicios públicos, Bergara y Pereyra (2005) sostienen que en Uruguay este proceso ha sido relativamente volátil ya que las reformas que pasaron por el Parlamento fueron en su mayoría derogadas por la vía de los referéndum mientras que las que no requerían de ley -como el sector eléctrico- sufrieron retrasos importantes en su implementación. Atribuyen este resultado a diversos factores: (i) preferencia de lo público frente a lo privado por parte de la mayoría de la población, lo que determina la alta valoración que ésta tiene sobre las empresas públicas; (ii) preferencias políticas no muy divergentes en relación a la propiedad de las empresas de servicios públicos, no era una propuesta predominante la privatización masiva de las empresas públicas; y (iii) razones pragmáticas de quienes gobiernan que requieren de las ganancias de las empresas para lograr cerrar la brecha fiscal.

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

El debate en torno a la reforma de los servicios públicos tuvo amplia difusión y participación, fundamentalmente en el ámbito político. Un documento que trata de recoger diferentes concepciones al respecto fue el elaborado en el marco del proyecto Agenda

Uruguay publicado en 2001, “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado” (CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815, 2001). Los distintos artículos señalan la necesidad de una política de Estado con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios públicos, reducir las tarifas que pagan los contribuyentes y lograr el mejor desarrollo económico y social para Uruguay. La mayoría de las propuestas combinan la necesidad de introducir una mayor competencia en estos mercados con la incorporación de la regulación de los mismos. A ese respecto Bergara (2001) sostiene que “... en los albores del nuevo milenio, el Estado del bienestar debe seguir existiendo, pero que ha cambiado las formas con las que pretende cumplir sus fines. Este nuevo Estado del bienestar distingue de manera sana su rol de regulador, de proveedor de servicios y de compensador de desigualdades, buscando ser el garante de los intereses de los ciudadanos. Los nuevos códigos son mercados competitivos, regulación fuerte que evite abusos monopólicos y promueva la competencia, participación más directa de los usuarios y subsidios explícitos que amplíen el acceso a los servicios básicos de las capas sociales más excluidas”. Mederos (2001) propone transitar hacia una “competencia regulada” reconociendo que existen fallas de mercado que impiden la libre competencia y por ende la maximización de los beneficios sociales.

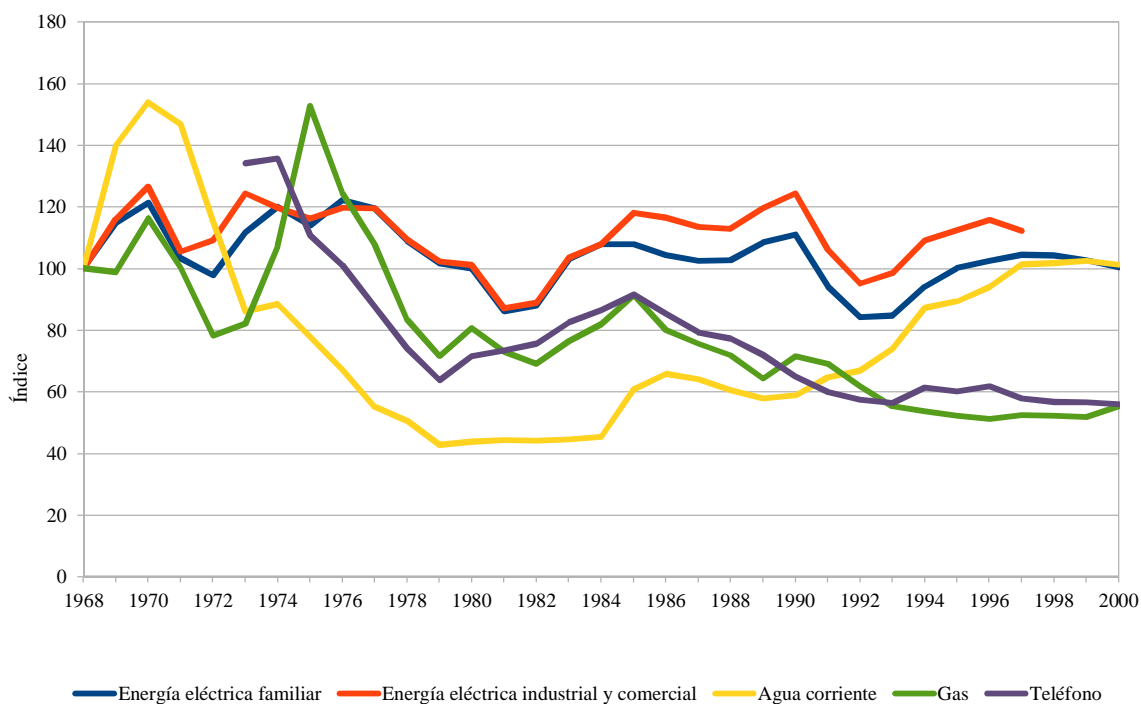
Finalmente mientras se procesaba este debate en diferentes foros, se aprueba la modificación constitucional que establece que el agua es “parte del dominio público” y por ende su provisión privada resulta ilegal. La disposición constitucional aprobada en 2004 llevó a la nacionalización de la provisión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

### **3. Panorama Actual de las Empresas Públicas en Uruguay**

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

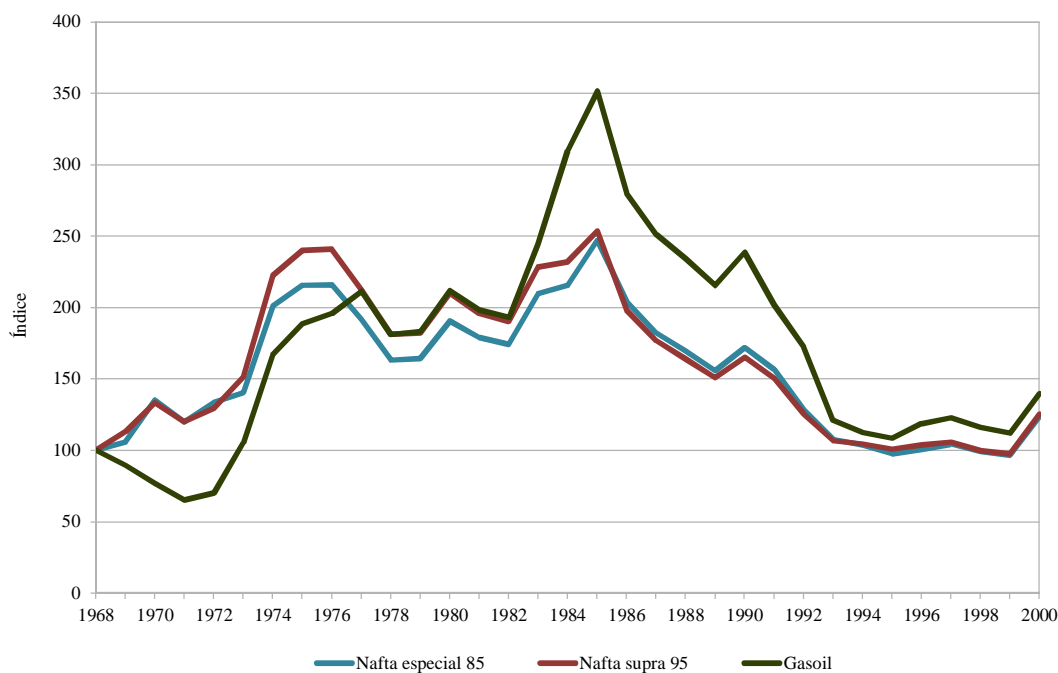
En términos generales, se puede señalar que las tarifas que han cobrado históricamente estas empresas por sus servicios han estado por debajo de la inflación, con excepción de los combustibles líquidos (gasolinas) y la energía eléctrica. En el gráfico 2 se puede observar que las tarifas de gas, teléfono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

**Gráfico 2**  
**EVOLUCIÓN REAL DE TARIFAS PÚBLICAS, 1968-2000**  
 (1968=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

**Gráfico 3**  
**EVOLUCIÓN REAL DEL PRECIO DE GASOLINAS**



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

### 3.1 El mercado de las telecomunicaciones

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

Uruguay tuvo, históricamente las tarifas de telefonía fija más altas de la región, al tiempo que la conectividad a internet estuvo limitada durante muchos años, lo que impactaba en la competitividad de las empresas que utilizan este medio como insumo para sus servicios. Hace un par de años, ANTEL comenzó la instalación de fibra óptica al hogar lo que ha permitido mejorar la conectividad a internet, y también ha servido para suplantar la tecnología de telefonía básica ya que la plataforma es la misma. Si bien aún conviven ambas plataformas, este cambio tecnológico hizo crecer a Uruguay en los rankings internacionales. En el cuadro 1 se presentan diversos indicadores del sector de telecomunicaciones a nivel internacional.

**Cuadro 1**  
**INDICADORES DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES**  
**PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA**

País	Teléfono fijo c/100 hab.	Suscripción a celular c/100 hab.	Hogares con acceso a internet (%)	Precio en U\$S (PPC)		
				Banda ancha	Telefonía fija	Telefonía celular
Año	2012	2012	2012	2012	2011	2011
Argentina	24	143	48	59	8	72
Bolivia	9	93	10	52	58	28
Brasil	22	125	45	17	24	60
Chile	19	139	45	31	24	30
Colombia	13	133	32	28	11	34
Ecuador	16	110	23	37	14	34
México	17	87	26	27	30	27
Paraguay	6	102	23	33	12	18
Perú	12	99	20	31	21	75
<i>Uruguay</i>	<i>30</i>	<i>147</i>	<i>48</i>	<i>16</i>	<i>16</i>	<i>26</i>
Venezuela	26	102	20	18	3	36
EUA	44	98	75	15	14	38
Canadá	52	76	83	32	23	38

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

Los datos destacan lo bien posicionado que está el país en telecomunicaciones respecto a sus pares en América Latina, e inclusive tomando como referencia Canadá y Estados Unidos (EUA). Ello es el resultado de la fuerte competencia a la que está sometida la empresa pública en los distintos mercados (telefonía celular y transmisión de datos), y que la ha llevado a mejorar notoriamente los indicadores de desempeño. En lo que refiere a banda ancha, donde ANTEL ha iniciado su plan de instalación de fibra óptica al hogar, se apreciaba inicialmente una fuerte competencia por el mercado. Es de hacer notar que en esta competencia la empresa pública ha recibido ayuda del Estado, ya sea por acción u omisión, dado que los competidores privados no han podido obtener licencias para instalar fibra. Sin embargo, para que la ANTEL pueda mantener estos buenos resultados, es necesario retomar la competencia en este sector que en la actualidad se encuentra acotada.



Cuando la competencia por el mercado se alcance, habrá que retomar la competencia en el mercado para que la eficiencia de la empresa no se deteriore. En el cuadro 2 se presenta un panorama del sector de las telecomunicaciones en Uruguay.

**Cuadro 2**  
**INDICADORES SELECCIONADOS DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES**  
**URUGUAY**

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

Fuente: elaboración propia con base en datos URSEC.

Los resultados del sector de telefonía celular demuestran también como la competencia funciona como incentivo a la búsqueda de mejores resultados (tarifas adecuadas y expansión del servicio). Este proceso comenzó con el ingreso de América Móvil en 2004, lo que provocó una fuerte expansión en el mercado. En el cuadro 2 se observa que antes de 2004 el número de teléfonos por habitante (teledensidad) estaba en unos 15, más que duplicándose en 2005 para continuar un crecimiento geométrico. Ese incremento también se observa en el uso de celulares, con una duplicación del número de minutos entre 2008 y 2013.

Por su parte, la telefonía fija presenta una caída en la teledensidad hasta 2009 y una

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

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

Estas empresas son:

- ITC S.A. que tiene por objeto brindar servicios de asesoramiento y asistencia en el área de telecomunicaciones, tecnología de la información y de la gestión tanto en el país como en el exterior, de la cual ANTEL es propietaria del 99,924% de su capital;
- HG S.A. que se dedica a la realización de proyectos de integración tecnológica y de servicios, asociados al desarrollo y operación de sitios web y portales siendo propiedad de ANTEL el 99,8026% de su capital;
- ACCESA S.A. cuyo objeto principal es brindar servicios de Call Center y Contact Center, procesamiento de información, datos y contenidos mediante sistemas de telecomunicaciones y tecnología de la información, siendo ANTEL propietaria del 95,74% del capital; y
- ANTEL USA Inc. con sede en Estados Unidos cuyo cometido es proveer servicios de interconexión de datos (IP) desde ese país a compañías de telecomunicaciones en América Latina, siendo ANTEL propietaria del 100% del capital de esta empresa.

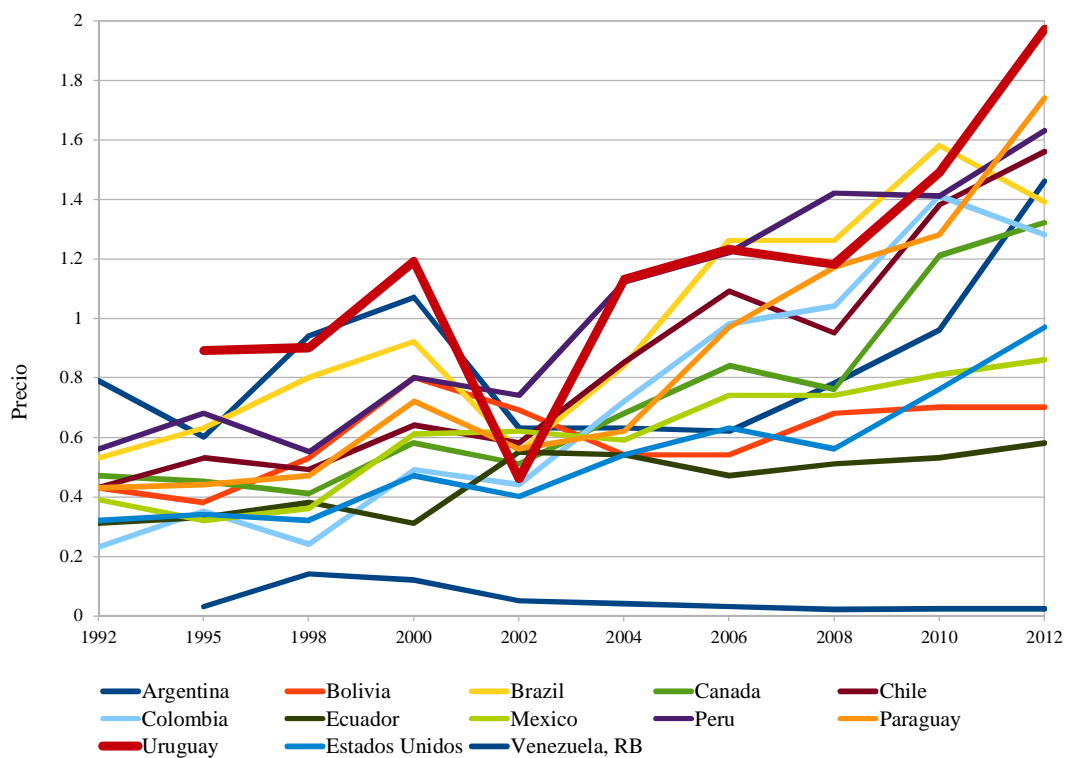
### **3.2 Mercado de combustibles, GLP y gas**

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

distribuidores.<sup>10</sup>

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

**Gráfico 4**  
**PRECIO DE LA GASOLINA PARA PAÍSES DE AMÉRICA**



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

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

<sup>10</sup> Existen unas 448 estaciones de servicio en el país, el 60% con bandera ANCAP. Fuente: URSEA (2013).

propia empresa fija sus precios- y ello parece verse reflejado en los resultados.

El GLP se obtiene del refinamiento de petróleo en la planta de La Teja de ANCAP. Una vez producido se transfiere a la planta de despacho de La Tablada y de allí a las dos plantas de envasado: la de GASUR, que envasa para las empresas Riogas y Acodike, y la planta de Megal. En la distribución minorista operan cuatro empresas: Acodike, Riogas, Megal y DUCSA (sociedad anónima propiedad de ANCAP en 99% del capital). El precio máximo al consumidor final lo fija el Poder Ejecutivo, a iniciativa de ANCAP.

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

La comercialización de los cementos ANCAP se realiza a través de la firma Cementos del Plata S.A. en la cual ANCAP posee el 99,25% del paquete accionario. Vinculado al negocio de cementos, ANCAP también es propietaria de PAMACOR S.A. empresa dedicada a la prospección, exploración, explotación, comercialización, importación y exportación de recursos minerales y productos derivados.

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

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

En negocios agroindustriales el principal productor de biocombustibles, azúcar y harinas

proteicas, así como alcoholes es ALUR S.A., 97% propiedad de ANCAP. En el sector de alcoholes también opera la Compañía ANCAP de Bebidas y Alcoholes, S.A. (CABA) que produce, compra, comercializa y distribuye alcoholes y bebidas alcohólicas, entre otros.

Por último, ANCAP maneja sus negocios en Argentina a través de dos subsidiarias. Petrouuguay S.A. que desarrolla actividades de exploración, producción y comercialización de gas y petróleo. En el capital de esta empresa ANCAP participa con el 99,84%, directamente y a través de ANCSOL S.A. (una SAFI 100% propiedad de ANCAP). Por su parte, Carboclor S.A. propiedad de ANCSOL S.A. y de Petrouuguay S.A., se dedica principalmente a la producción de solventes y alcoholes a partir de corrientes de refinerías de petróleo

### **3.3 Energía eléctrica**

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

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

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

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

todos los grandes consumidores continúan contratando directamente con UTE.

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

### **3.4 Agua potable**

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

Al igual que en los casos anteriores, existe una variedad de dimensiones sobre las cuales se puede comparar el desempeño de la empresa, por ejemplo, agua facturada en el total de agua producida, número de roturas en los caños, horas sin servicio de agua potable, etc. La información sistematizada por el Banco Mundial sobre conexión a la red, tanto en las ciudades como en el medio rural de algunos países de América, se presenta en el cuadro 3.

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

**Cuadro 3**  
**TASA DE COBERTURA DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE**  
**PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA**  
(en porcentaje)

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

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

OSE tiene participación en tres empresas privadas:

- Aguasur (Manantial Dorado S.A.), en la que posee el 95% de las acciones, cuyo cometido es la construcción, remodelación, y/o mantenimiento de soluciones estructurales para el tratamiento de líquidos residuales, el abastecimiento de agua potable y/o actividades vinculadas a la misma.
- Aguas de la Costa S.A., donde OSE posee el 60% del capital accionario y cuya actividad principal es dar cumplimiento al contrato de obra pública para el suministro de agua potable a una zona del Departamento de Maldonado.
- Consorcio Canario Ciudad de la Costa S.A. cuyo cometido es la administración de las contrataciones y gestión de las actividades relativas al Programa Integrado de Saneamiento, Drenaje Pluvial y Vialidad en Ciudad de la Costa, Departamento de Canelones, siendo OSE y la Intendencia de Canelones titulares de las acciones por partes iguales.

#### **4. El Marco Regulatorio en América Latina**

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

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

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

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

Rozas y Bonifaz (2013) señalan algunas características de los mecanismos de regulación en los servicios de agua potable y saneamiento en la región. Las metas de gestión se



establecen, en general, a partir de propuestas de las entidades prestadoras. Sin embargo, el control o supervisión se realiza por más de un agente: la contraparte en las metas de gestión de la empresa, Ministerio de Economía o Finanzas; las entidades que aprueban los planes de la empresa, el regulador; en algunos casos hay también un control ex post del Tribunal de Cuentas. Por su parte, la verificación del cumplimiento de las metas se realiza con base en la información que proporciona la propia empresa pública sin que exista una auditoría para validar la información presentada, lo que genera una baja confiabilidad de la misma.

Por su parte, en muchos países encuentran dificultades de coordinación entre las instituciones estatales reguladoras lo que produce sobrecostos debido a que varias agencias controlan y regulan lo mismo, señalando dos excepciones Colombia (específicamente en Medellín) y Uruguay.

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

## **5. El Marco Regulatorio en Uruguay**

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

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

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

La autonomía de la UREE era relativa, podía proponer los reglamentos vinculados al funcionamiento del mercado eléctrico pero la aprobación de los mismos correspondía al Poder Ejecutivo. En el año 2002 se produce la modificación de esta unidad reguladora, la que pasó a denominarse Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA). Esta modificación estableció la inclusión de otros sectores dentro de los mercados a regular (agua, combustible y gas) y redujo su autonomía, a través de la reducción de su capacidad económica y por lo tanto técnica (Bergara y Pereyra, 2005).

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

En relación al proceso que llevó a la creación de los órganos reguladores, Bergara y Pereyra (2005) concluyen que si bien ha sido el avance institucional más importante hacia la introducción de cierto nivel de competencia en los servicios públicos su incidencia en las

decisiones de política es sustancialmente menor que la de las propias empresas públicas, las que por ese entonces contaban con una burocracia mucho más capacitada que lo que los escasos recursos asignados a los entes reguladores les permitía contratar.

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

Es así que en 2011 se aprueba una fuerte revisión de los cometidos de URSEA que elimina los objetivos más controvertidos del órgano regulador y lo deja como un organismo de control de calidad y recepción de reclamos técnicos. En particular, se eliminan los objetivos de fomento del nivel óptimo de inversión; la libre elección de los usuarios de los prestadores; y la aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos (literales B, H e I del artículo 2º de la Ley 17.598). En relación a los cometidos, también se aprecia una importante reducción respecto a los considerados originalmente. Desaparecen los cometidos de establecer los requisitos que deben cumplir los agentes regulados; dictaminar preceptivamente sobre los procedimientos de selección de concesionarios y autorizados en su órbita; preparar pliegos de bases y condiciones para la habilitación de servicios en su órbita; y si bien puede examinar las tarifas, se le quita el cometido de formular las determinaciones técnicas y recomendaciones del caso.

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

Este retroceso se observa también en relación a la separación de actividad de la empresa pública. Antes de 2005 ANTEL era un grupo de tres empresas: ANTEL en telefonía fija, ANCEL en telefonía celular y ANTELDATA en transmisión de datos. Ese esquema fue

abandonado por la actual administración que reunió a las empresas bajo un mismo nombre: ANTEL. Asimismo, los esfuerzos de la URSEC de intentar la separación contable de las actividades de la empresa pública, que tiene al menos un segmento monopólico, no han prosperado.

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

## **6. Conclusiones**

Los principales elementos que se destacan del análisis realizado son:

1. En América Latina las empresas propiedad del Estado en sectores claves de la economía es un fenómeno que se manifiesta desde fines del siglo XIX a partir de diferentes factores: cubrir necesidades de infraestructura de transporte y comunicación requeridas por las actividades exportadoras (fines del siglo XIX y comienzos del XX); desarrollo de la industria liviana estratégica para el crecimiento económico (a partir de los años treinta); nacionalización de empresas extranjeras en servicios públicos y sectores extractivos (década del 30 y el 40); participación en el proceso de sustitución de importaciones (período 1950-70).
2. La crisis de los ochenta deja de manifiesto una serie de problemas presentes en la mayoría de las empresas públicas de la región: falta de claridad y jerarquización de objetivos; deficiencia en la gestión empresarial; menosprecio por la eficiencia y la racionalidad económica; y excesiva politización en su manejo. Esta situación deriva en los noventa en un proceso de privatización de empresas públicas en la mayoría de los países de la región con diferente grado de profundización.
3. En Uruguay el proceso de creación de empresas públicas fue similar al de otros países de la región, concentrándose este proceso en el primer batllismo cuya concepción del Estado señalaba que éste era el organismo representativo de la sociedad, debía intervenir donde el capital privado no lo hacía por temor o falta de incentivos

económicos y establecía la necesidad de suplantar a las empresas extranjeras en sectores claves de la economía.

4. Fallas de mercado como mercados de capitales poco desarrollados o empresarios adversos al riesgo que impedían el desarrollo de algunos servicios públicos fueron, junto con la debilidad institucional del Estado para poder controlar a las empresas privadas, los principales motivos que determinaron no solo la creación de las empresas públicas en país, sino que también se les otorgara el monopolio para el desarrollo de sus actividades y en el caso de la telefonía, el rol regulador del propio sector.
5. A partir de la segunda posguerra se observa un proceso de estancamiento de la economía el que repercute en el desempeño de las empresas públicas. La necesidad de evitar altas tasas de desempleo, llevó a que las empresas públicas vieran incrementada sustancialmente su plantilla, lo que unido al “clientelismo político” puso en tela de juicio la gestión de estas empresas llegando a cuestionarse su viabilidad económica.
6. En los noventa predominan en la región y el resto del mundo propuestas de reformas orientadas al mercado con el objeto de promover la eficiencia económica y el crecimiento. En este marco el gobierno de la época trata de aplicar estas reformas en los sectores de energía eléctrica, comunicaciones y combustibles, buscando incrementar la competencia en los mercados de los servicios públicos y privatizar parcialmente a las empresas públicas. Este intento fracasa al derogarse parte de la legislación propuesta a través del proceso de referéndum, reorientándose la agenda de la reforma hacia la remoción de monopolios a través de la desregulación, la competencia, la asociación con privados en nuevos emprendimientos, y fundamentalmente, el fortalecimiento de las empresas públicas.
7. En América Latina la regulación de los servicios públicos se planteó en los noventa vinculada a la supervisión y fiscalización de la conducta de los prestadores privados a través de mecanismos de incentivos económicos y financieros en el marco del proceso de privatización. Al salir del mercado muchos de estos prestadores se continuó aplicando el mismo marco legal diseñado para regular empresas privadas a las empresas públicas. En general se definieron organismos reguladores independientes aunque en muchos países se observan problemas en el diseño institucional: las agencias regulan a diversos sectores, tienen responsabilidades acotadas, tienen interferencias de departamentos ministeriales y presentan dificultades para contratar

recursos humanos capacitados.

8. Los controles constitucionales y legales previstos en la legislación uruguaya para las empresas públicas tienen como objetivo implícito controlar los incentivos que estas pueden tener en descuidar la eficiencia. Estos controles están definidos con antelación a la creación de los órganos reguladores y han tenido una eficacia relativa: encontramos tanto empresas que presentan excedentes como otras con déficits crónicos. Estas últimas permanecen operativas (no cierran) lo que indica que tienen restricciones blandas de facto. Estos controles no están diseñados para atender las particularidades de cada sector y se rigen en base a criterios generales que se aplican tanto a todo el sector público como a todas las empresas públicas.
9. A diferencia de otros países, en Uruguay existen fuertes, diversos y dispares mecanismos de control para las empresas públicas, y la fijación del precio o la tarifa no es un tema excluyente para el regulador ya que hay otros actores que intervienen en mayor medida en su determinación. En la misma línea, los reguladores no tienen intervención directa en los temas políticamente más sensibles (la competencia en los mercados o la determinación del precio de los servicios). Sin embargo, existe un margen para que las unidades reguladoras participen en la discusión general de las principales variables económicas: precio, inversión, tarifa y condiciones de acceso.
10. En los últimos años con el cambio de paradigma de las empresas públicas se observa un retroceso en la institucionalidad de los órganos reguladores, el que se verifica en una mayor libertad de estas empresas para actuar en sus mercados con prescindencia del entorno. Aislar a las empresas de la competencia, o de guías técnicas a la eficiencia resulta peligroso aún para las propias empresas, que ponen en juego su propia eficiencia que sólo el regulador puede controlar.

## Bibliografía

- Bergara, M., 2001. El diseño institucional en los servicios públicos: políticas de Estado o polarización ideológica. En CIIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815. *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.
- Bergara, M. y A. Pereyra, 2005. El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas de los servicios públicos. Documento No. 17/2005, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Bergara, M., A. Pereyra, R. Tansini, A. Garcé, D. Chasquetti, D. Buquet y J.A. Moraes, 2005. Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes: The Case of Uruguay. Documento No. 18/2005, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Bertino, M. et al., 2012. Cien años de empresas públicas en Uruguay: evolución y desempeño. *Revista de Gestión Pública*, Vol. II, No. 1, enero-junio 2013.
- Blómstrom, M. y P. Meller, 1990. *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. CIEPLAN-HACHETTE. Santiago de Chile
- Borraz, F., N. Gonzalez y M. Olarreaga, 2013. Water Nationalization and Water Quality. *The World Bank Economic Review*, 27(3): 389-412.
- CIIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815, 2001. *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.
- Dixit, A., 1997. Power of Incentives in Private versus Public Organizations. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87(2): 378-382.
- Dixit, A., 1996. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press, New York.
- Domingo, R. y L. Zipitría, 2015. Marco institucional de la regulación de empresas públicas. El caso uruguayo. Documento de Trabajo. Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Domingo, R. y L. Zipitría, 2014. La regulación de servicios públicos: el rol de la propiedad. Documento No. 13/2014, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Estache, A. y L. Trujillo, 2004. La privatización en América Latina en la década de los años 90: aciertos y errores. *Revista Asturiana de Economía*, No. 31: 69-91.
- Forteza, A., D. Buquet, M. Ibarburu, J. Lanzaro, A. Pereyra, E. Siandra y M. Vaillant,

2003. Understanding Reform: the Uruguay Case. Documento No. 06/2003, Departamento de Economía - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- Hart, O., 1995. *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford University Press, New York.
- International Telecommunication Union, 2012. *Measuring the Information Society, 2012*. International Telecommunication Union, Geneva.
- Jones, L., 1982. *Public Enterprises in Less Developed Countries*. Cambridge University Press, New York.
- Kelly, J. (comp.), 1985. *Empresas del Estado en América Latina*. IESA, Caracas.
- Laffont, J.J. y J. Tirole, 1993. *A Theory in Incentives in Procurement and Regulation*. The MIT Press, New York.
- Martimort, D., 1996. The Multiprincipal Nature of Government. *European Economic Review*, 40, 673-685.
- Mederos, R., 2001. ¿Cómo la regulación en competencia de los servicios públicos puede aumentar el bienestar de los uruguayos?. En CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815, 2001. *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.
- Milinsky, S., 2001. Empresas y servicios públicos: ¿a qué estamos jugando?. En CIIP - UPAZ, PNUD - CEE 1815, 2001. *Servicios públicos. Apuntes hacia una política de Estado*. Proyecto Agenda Uruguay, Editorial Trilce, Montevideo.
- Morales, F., 1990. Las empresas públicas en América Latina. Origen, desarrollo y crisis: el caso chileno. *Revista de Administración Pública*, No. 77, mayo-agosto, México.
- Nahum, B., 1993. *Empresas públicas uruguayas: origen y gestión*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- OCDE, 2013. State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *OECD Trade Policy Paper*, No. 147, Secretaría General de la OCDE, París.
- Oria, E., 2008. Cambio en la gestión de empresas públicas uruguayas en la década de 1990. *Revista Chilena de Administración Pública*, No. 11, junio.
- Perotti, E., 2004. State Ownership: a Residual Right?. World Bank Policy Research, Working Paper, 3407.
- Rama, M., 1990. Crecimiento y estancamiento económico en el Uruguay. en Blömmström, M. y P. Meller. *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. CIEPLAN-HACHETTE. Santiago de Chile.
- Ramamurti, R., 1999. Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?.



- World Development*, Vol. 27, No. 1: 137-155.
- Roland, G., 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. The MIT Press, New York.
- Rozas, P. y J.L. Bonifaz, 2013. Notas sobre la regulación de prestadores públicos de servicios de agua potable y alcantarillado. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Shleifer, A., 2005. Understanding Regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439–451.
- Solari, A. y R. Franco (1983): *Las empresas públicas en el Uruguay: ideología y política*; Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Tirole, J., 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, 46(1): 1-29.
- URSEA, 2013. *Regulación de energía y agua 2011/2012*. URSEA, Montevideo.  
[http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/49a656804f3a01178e7eaf385de2edb2/URSEA+2011+2012.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=49a656804f3a01178e7eaf385de2edb2](http://www.ursea.gub.uy/wps/wcm/connect/49a656804f3a01178e7eaf385de2edb2/URSEA+2011+2012.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=49a656804f3a01178e7eaf385de2edb2)
- World Bank, 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford University Press, New York.
- World Bank, 2014. *Gobierno corporativo de las empresas públicas en América Latina*. World Bank, Washington.  
<http://www.oecd.org/daf/ca/WorldBankCorporateGovernanceofSOEsinLASpanish.pdf>

Páginas web consultadas:

<http://www.ancap.com.uy>

<http://www.antel.com.uy>

<http://www.ose.com.uy>

<http://www.ursea.gub.uy/Inicio/Institucional/>

<http://www.ursea.gub.uy>

<http://www.ute.com.uy>