



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN**

**TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MASTER EN GERENCIA Y ADMINISTRACIÓN**

**GOBIERNO CORPORATIVO EN EMPRESAS PÚBLICAS DE URUGUAY**

**por**

**AGUERREBERE, MAVER  
LORENZO, FERNANDO  
SABAH, RAFAEL**

**TUTOR: Cr. JOSÉ ANTONIO PINI**

**Montevideo  
URUGUAY  
Mayo, 2012**

“CUANDO CREÍAMOS QUE TENÍAMOS TODAS LAS RESPUESTAS, DE PRONTO,  
CAMBIARON TODAS LAS PREGUNTAS”.

**Mario Benedetti**

*Abstract: el presente trabajo aborda el tema de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas de Uruguay. A partir de un trabajo de campo exploratorio y del análisis de información de fuentes secundarias, se identifican las principales características del marco de actuación de estas empresas en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo. Finalmente se establecen las recomendaciones y propuestas para generar un camino de cambios en pos de adoptar estas mejores prácticas de forma de contribuir a aumentar la generación de valor de dichas organizaciones.*

*Palabras clave: gobierno corporativo, generación de valor, código marco, empresas públicas de Uruguay, buenas prácticas*

**Dedicatoria:**

*A todos aquellos que como nosotros creen que todo puede ser y estar mejor.*

**Agradecimientos:**

*A nuestras familias, por estar, guiar y comprender, siempre.*

*A los docentes y en especial a nuestro tutor Prof. José Pini, que a lo largo del tiempo con su conocimiento y dedicación, nos han ido incentivando, para que nos superemos día a día.*

*A todos los que de una forma u otra nos ayudaron con sus aportes y tiempo, para que este trabajo se hiciera realidad: Cr. Sergio Barindelli, Dra. Margarita Krause, Dra. Susana Peruzzo, Sra. María Guevara, Sra. Beatriz Estévez, Cra. Laura Alonso, Cr. Benito Piñeiro, Dr. Jorge Fachola, Dr. Miguel Tato, Ec. Alejandro Antonelli, A/P Indalí de Oliveira, Sra. Nelly Piedra, Sr. Antonio Da Luz, Sra. Nahir Fernández, Cr. Conrado Hughes, Cr. Daniel Porrini, Cr. Daniel Santisteban, Cra. Gladys Uranga, Cra. Sara Gerpe, Ing. Daniel Greif, Diputado Jorge Gandini, Dr. Carlos Guariglia, Ec. Rodrigo Arim, Ec. Sergio Milnistky, Ing. José Saldías, Lic. Carlos Souto, Prof. Juan Gómez, Soc. Agustín Canzani, Soc. Conrado Ramos, Soc. Rafael Bayce, Senador Enrique Rubio, Sr. Mario Castro, T/A Gustavo Nisivoscia, Cr. Jorge Ottavianelli, Ec. Gabriel Oddone, Ing. Carlos Petrella, Dr. Eugenio Llovet, Ec. Adriana Riccardi, Ec. Luis Silveira, Ec. Mario Vila, Ing. Beatriz Vetrале, Ing. Juan Piaggio, Dr. Daniel Martínez Vigil, Ing. José Clastornik, Psic. Laura Rivero; Soc. Cecilia Hughes; Soc. Martín André; Sra. Amelia López, Lic. Cra. María Inés Vázquez.*

## RESUMEN EJECUTIVO

Si *Gobierno corporativo es el sistema integrado por procesos, procedimientos, normas, cultura, valores éticos y mejores prácticas tendientes a asegurar y maximizar el proceso de generación de valor de una organización y el bienestar de sus distintos involucrados* y se considera que la implementación de sus buenas prácticas entre otras apuntan a: optimizar el proceso de generación de valor de la organización en el largo plazo; generar un sistema de procesos y controles que aseguren el cumplimiento de los principios de gobierno corporativo; promover la eficiencia de los mercados; asegurar la existencia de sistemas de información precisa, oportuna, y confiable que aseguren la transparencia; y generar por sobre todas las cosas un ambiente de confianza en los inversores; podría surgir como interrogante: **¿Cuál es el estado actual de las Empresas Públicas de Uruguay en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo que aseguren la generación de valor de las mismas?**, pero ¿por qué hay que hacer un análisis de gobierno corporativo para empresas públicas en particular?

La respuesta a la primer interrogante es lo que se aborda a lo largo del presente trabajo y la respuesta a la segunda tiene que ver con que las empresas públicas difieren de las empresas privadas en muchas de sus características. En efecto, las empresas públicas no siempre responden a mandatos comerciales, sino que pueden ser sociales, económicos o estratégicos. Por su condición pública los Directorios y la Alta gerencia pueden creer que es probable que sea rescatada en caso de inconvenientes, conduciendo a eventuales comportamientos poco profesionales y ocasionar que la empresa no termine enfocada a su fin comercial, social, económico o estratégico según el caso. Por falta de controles públicos adecuados, puede que el Estado se meta en la operativa diaria de la empresa y las use como instrumento de política fiscal, monetaria o clientelista a través del gobierno de turno, ej. retirar fondos para cubrir déficit de otras áreas, contratación de más personal que el necesario para bajar el desempleo y hacer inversiones que no necesariamente son requeridas por los negocios en los que están las empresas. Los regímenes jurídicos que rigen su funcionamiento, son distintos, y llevan a requerimientos y condiciones de acceso a mercados, distintos, ej. mercado de capitales. Dentro de estas características distintivas, se destaca la relación con sus propietarios, en especial las empresas públicas de servicios donde los ciudadanos son propietarios y clientes, lo que lleva a la necesidad de desarrollar mecanismos de información y rendición de cuentas por partida doble.

En lo que tiene relación con los objetivos que persigue el trabajo establecer que son:

- analizar la realidad en las Empresas Públicas de Uruguay respecto a la implementación de lo que se entiende son las mejores prácticas de gobierno corporativo;
- identificar los principales avances en temas de gobierno corporativo a nivel regional, tanto a nivel del sector privado como del sector público, para contextualizar la realidad uruguaya, y por último;
- aportar una serie de recomendaciones y propuestas acerca de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, que surgen del análisis y conclusiones de la investigación.

La metodología y técnicas aplicadas para el abordaje de la temática se presentan en detalle en la sección II, de todas formas es importante destacar que se realizó: a) análisis de bibliografía y antecedentes del tema, a partir del cual se estableció el marco teórico conceptual a utilizar, b) identificación del estado del arte en la aplicación de buenas prácticas de gobierno corporativo en países de la región, c) caracterización de los principales aspectos del marco de actuación de las empresas públicas de Uruguay en relación a las áreas vinculadas a gobierno corporativo, entre otros: control y dirección de las empresas públicas que inciden en la generación de valor y conflictos de interés que pueden originarse a partir de los distintos roles del Estado (regulador, propietario, recaudador, quien fija las políticas, etc.), d) análisis del grado de cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas, tomando como referencia las guías de la Corporación Andina de Fomento en lo que refiere a empresas públicas de la región.

Para el abordaje se recurrió a distintas técnicas donde destaca significativamente un análisis de tipo exploratorio basado en entrevistas en profundidad con expertos sobre las diversas temáticas involucradas en las buenas prácticas de gobierno corporativo (cuyos resultados principales se presentan en la Sección II capítulo III pág. 29).

Todo lo anterior, apuntando a poder: i) realizar recomendaciones para generar las condiciones para el desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo, ii) elaborar una propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas de Uruguay, iii) establecer los principales desafíos para la implementación de Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de cada empresa pública de Uruguay, y iv) diseñar una propuesta de evaluación de la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas de Uruguay.

En lo que tiene relación a la estructura del trabajo establecer que se compone de 3 Secciones, y Anexos, a saber:

- *Sección I Estado actual del conocimiento y la práctica sobre gobierno corporativo* - donde se presenta el marco teórico conceptual que sirve de guía al trabajo, así como el estado de situación de las buenas prácticas de gobierno corporativo en varios países de América del Sur entre ellos Uruguay.
- *Sección II Diagnóstico y conclusiones* - donde a partir de la explicitación de la metodología aplicada para el abordaje se procede a caracterizar a las empresas públicas uruguayas y su marco de actuación en torno a las buenas prácticas de gobierno corporativo, para abordar luego a partir de ello el grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las empresas públicas de Uruguay
- *Sección III Recomendaciones y propuestas* – donde fruto de los hallazgos realizados en la Sección II se procede a proponer: a) recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas de Uruguay; b) un código marco para empresas públicas de Uruguay; c) desafíos para la implementación de códigos de gobierno corporativo; d) formas de evaluar la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo
- *Anexos* – aquí se presenta información que complementa lo que se presenta a lo largo del trabajo.

Cada sección presenta un resumen de los elementos más relevantes presentados en la misma, así como los elementos claves a abordar o que son retomados de otras secciones.

Pasando ahora al contenido del trabajo, hay que comenzar por establecer que existen muchas definiciones dadas por distintos autores acerca de lo que es gobierno corporativo. El elemento común de las mismas es el fin que persiguen, que tiene relación con asegurar la generación de valor en las organizaciones, mientras que difieren en donde poner el foco. Existen en esencia 4 grupos de definiciones con matices a su interior, a saber, definiciones que se centran en: a) conflictos de intereses y problemas de agencia; b) aseguramiento del cumplimiento óptimo de los objetivos organizacionales; c) aseguramiento del bienestar de los distintos involucrados y d) medios a través de los cuales se promueve el gobierno corporativo. O sea, que van desde definiciones que consideran la natural preocupación de los dueños del capital acerca del rendimiento del mismo y la forma en que es administrado por los administradores de las firmas y el foco es el control que debe ejercerse sobre éstos, y en el otro extremo están las definiciones que donde la preocupación no son sólo los rendimientos para los dueños sino el resultado del accionar de las organizaciones para la sociedad toda y la forma en que se alcanza ese gobierno corporativo incorporando elementos de transparencia, compromiso y rendición de cuentas.

Es por ello, que el equipo de trabajo presenta una definición propia de gobierno corporativo (Sección I, capítulo I), que se sustenta en dos pilares fundamentales: énfasis de un ámbito de actuación a nivel normativo - comportamental, y la interrelación de las empresas con el contexto.

Respecto a gobierno corporativo es imprescindible destacar los principios de Gobierno Corporativo establecidos en 1999 por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), revisados en distintas mesas redondas y sobre los que se llegó a un acuerdo en 2004, que se constituyen en guías y sugerencias prácticas para los distintos involucrados implicados en el desarrollo de un buen gobierno corporativo, a saber: a) garantizar la base de un marco eficaz para el gobierno corporativo, b) velar por los derechos de los accionistas y funciones clave en el ámbito de la propiedad, c) tratamiento equitativo de los accionistas, d) el papel de las partes interesadas en el ámbito del gobierno corporativo, e) divulgación de datos y transparencia, y f) las responsabilidades del Consejo.

A su vez en el año 2005 la propia OCDE establece las directrices para Empresas Públicas, que no son otra cosa más que una adecuación a este tipo de organizaciones en particular, de los principios OCDE de 1999, revisados y acordados en 2004, y que fueron traducidas al español en el año 2011.

Mientras tanto, la Corporación Andina de Fomento (CAF) de la que Uruguay es miembro desde 2007 publica en el año 2010 los "Lineamientos de buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado", en la cual *"ha seleccionado, simplificado y adaptado las recomendaciones y principios de la OCDE, destacando además aquellas prácticas que se consideran de mayor valor para las Empresas Públicas del Estado (EPE) de la región"* y que recogen propuestas y sugerencias de un gran número de instituciones, gremios y entes de regulación de la región. Los lineamientos otorgan un carácter orientador al funcionamiento del Gobierno Corporativo de las empresas públicas, permitiendo establecer mejores prácticas hacia un desempeño armónico, transparente y equitativo de la relación entre accionistas, directorio y alta gerencia. Estos lineamientos por su adaptación regional, resultan un insumo importante para realizar el análisis de la realidad de las empresas públicas uruguayas en este sentido.

En relación a los avances en materia de adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en países de la región, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, tanto a nivel del sector privado como de las Empresas Públicas, hay que destacar que: a) varios de estos impulsos vinieron luego de grandes escándalos y crisis financieras de significativas proporciones que han afectado las economías regionales en donde se hicieron notar las grandes carencias de gobierno corporativo, b) el sector privado es el que lidera los avances en la materia, mientras que en las Empresas Públicas el tema viene siendo tratado muy tímidamente.

En particular en Uruguay, se destacan como principales antecedentes normativos vinculados al tema: la Ley N° 16.060 de 1989 de sociedades comerciales, y la Ley N° 18.627, cuyo ámbito de aplicación abarca el mercado de valores y todos los agentes que en él participan.

Por otra parte, el informe ROSC Uruguay (Report on the observance of standards and codes) del Banco Mundial de 2005 brinda una evaluación acerca del marco de las políticas, la puesta en vigor y las prácticas de cumplimiento de gobierno corporativo en Uruguay y establece pasos clave orientados a implementar buenas prácticas de gobierno corporativo. Pero lo más interesante a los efectos de este trabajo es el apéndice al informe donde se hace un breve análisis de las empresas públicas (EP) en Uruguay.

El marco teórico conceptual y los elementos hallados sirven para sentar las bases a la realización del diagnóstico que se realiza en la Sección II.

Aquí se presenta el diagnóstico acerca de las empresas públicas y las buenas prácticas de gobierno corporativo, y se obtienen las conclusiones que contribuyen a realizar las recomendaciones respecto de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas de Uruguay.

A partir de la interrogante: ¿Cuál es el estado actual de las Empresas Públicas de Uruguay en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo que aseguren la generación de valor de las mismas?, y de las hipótesis que se establecieron al respecto, se realizó:

- a. por un lado, una caracterización de los principales aspectos del marco de actuación de las empresas públicas de Uruguay en relación a: el control y dirección de las empresas públicas que inciden en la generación de valor; el relacionamiento con los distintos involucrados; el proceso de alineación de objetivos organizacionales, de país y personales de quienes están al frente de las empresas públicas; los conflictos de interés que pueden originarse a partir de los distintos roles del Estado; el tratamiento igualitario con empresas privadas competidoras en el mercado; los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente. Para ello: se realizaron 35 entrevistas en profundidad con expertos en diversos temas en torno a lo que hace al gobierno corporativo y 10 relevamientos con informantes calificados; se analizó la normativa vinculada al tema y otras fuentes de información secundaria

- b. y por otro, se analizó el grado de cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas, tomando como referencia las guías de la Corporación Andina de Fomento en lo que refiere a empresas públicas de la región

En lo que tiene relación con los hallazgos y resultados del trabajo de campo que se presenta en el capítulo III, a continuación se exponen someramente sus principales conclusiones:

Respecto de la hipótesis I: “existe una brecha entre la realidad del marco de actuación de las empresas públicas y las buenas prácticas de gobierno corporativo que incide negativamente en la generación de valor”, se identificaron una serie de evidencias que pauta la existencia de la misma:

- a. El marco jurídico y reglamentario es perfectible para contribuir de mejor forma a que se cumplan las buenas prácticas de gobierno corporativo. Debido a que:
- Las reglas de juego no son claras: hay carencias a nivel normativo, y hay zonas grises en los roles y responsabilidades de los distintos actores
  - La delimitación del interés no está debidamente establecido: queda embebido en el accionar de las empresas públicas, coexistiendo con objetivos comerciales
  - El desarrollo institucional alcanzado en la actualidad en las unidades reguladoras, áreas de defensa de la competencia y fijadores de políticas (policy makers) no es el óptimo: hay carencias en la formación específica del personal de estas instituciones (se forman en la práctica), y no se ha alcanzado el ideal de independencia técnico, funcional y financiera
- b. En referencia al Estado como propietario:
- Se pueden establecer políticas claras y consistentes que permitan alinear a todos los actores en pos de un bien común
  - Se puede generar mayor valor en la medida que se consiga que a nivel del Estado se tenga una visión integral para el control de la gestión, que coordine y alinee las acciones de los distintos involucrados
  - Se puede dotar a las empresas públicas de mayor flexibilidad para contratar siendo creativos en la formulación de normas dentro del ámbito del derecho público, manteniendo por tanto los caros principios que este conlleva
  - Se puede mejorar el time to market en la medida que de la interna de las propias empresas se trabaje mejor en la planificación y gestión del proceso de compras
  - Se puede trabajar en generar controles de gestión que apunten a dar más libertad de acción y al mismo tiempo que hagan mayor énfasis en la rendición de cuentas sobre lo actuado en lugar de poner controles sobre la legalidad a priori
- c. En referencia a transparencia y acceso:
- Hoy a las empresas públicas se las considera más opacas que transparentes en el manejo de la información, más allá de los esfuerzos a nivel de normas y políticas al respecto
  - Las normas de transparencia no parecen haber contemplado de forma cabal la realidad competitiva de las empresas públicas, lo que lleva a retaceo de información como mecanismo de supervivencia
- d. En relación a las partes interesadas:
- Existe la necesidad y la oportunidad de abordar el tema de la asimetría de información para las partes interesadas como ser organismos reguladores, competidores y parlamento
- e. En referencia a Responsabilidades del Directorio:
- Pese a que sus cometidos y funciones están debidamente establecidas, parece haber gran incidencia de los intereses políticos en la actuación de los mismos, quitándole independencia técnica
  - En general hay coincidencia que es variado el nivel de capacidades, conocimientos y habilidades de los Directores, pesando en muchos casos más la lealtad política que otros factores para su designación
  - No hay mecanismos de evaluación de la gestión de los Directorios
  - Las remuneraciones no son acordes al nivel de las responsabilidades y tareas que deben asumir, ni están alineadas a los objetivos que deben perseguir

- En relación a la orientación estratégica y de seguimiento, se puede inferir del número de resoluciones y sesiones de Directorio del año 2011, que en las empresas públicas hay una centralización de la toma de decisiones al más alto nivel, cubriendo aspectos de tipo operativo

Respecto de las hipótesis II: “la sociedad tiene una mirada especial de las empresas públicas uruguayas fruto de su actuación, y su significado histórico y conceptual, que inciden en la generación de valor de las mismas” y la III: “las características y particularidades propias de las empresas públicas de Uruguay, hacen que sea necesario una adecuación de los principales generales establecidos por OCDE, para su adecuada implementación”, se puede concluir que:

- Las empresas públicas no resultan indiferentes para la sociedad y “en general” tienen el apoyo de la ciudadanía, son referentes y hacen a la “orientalidad”, tienen que ver con el estado batllista que tantos hoy de una forma u otra reivindican y valoran
- Las empresas públicas tienen un porte y un peso en la sociedad y la economía que las tornan especiales para Uruguay, se las usa para política fiscal, monetaria y como caja recaudadora
- Las empresas públicas no cotizan en bolsa, ni tienen representación directa por parte de la sociedad
- Cada empresa parece tener particulares características propias por su propio rol y contexto dentro del denominador común Empresas Públicas de Uruguay
- El grado de apertura del mercado alcanzado es diferente a otros países
- A diferencia de las de otros países no son en esencia deficitarias o fuentes de problemas
- Se las usa bastante políticamente
- Los principios de OCDE aplicables a la realidad uruguaya salvo por algunos elementos particulares

A partir de lo anterior, se procedió a complementar con el análisis con información secundaria (Publicaciones y disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad de las Empresas Públicas), con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las Empresas Públicas de Uruguay, considerando “la bajada a la realidad regional” realizada por la CAF en el año 2010. Las principales conclusiones a las que se arribó son:

- Por el tipo de forma societaria de las EPE uruguayas, muchas de las guías de la CAF no aplican porque refieren a aspectos que tienen que ver con los accionistas o las Asambleas de accionistas.
- Si se considera por agrupamiento de guías se aprecia:
  - Necesidad de un Marco Legal y Reglamentario efectivo – Guías 1 a 4. Es el agrupamiento de guías en donde las EPE uruguayas aunque no de forma perfecta se aproximan más a su cumplimiento, pues aunque parcialmente en algún caso se cumplen la mayoría de las guías.
  - Función de propiedad del Estado – Guías 5 a 10. Las guías no se cumplen en ningún caso más allá que en algún caso existan indicios de propensión a llegar a cumplirlas.
  - Derecho y trato equitativo de los accionistas – Guías 11 a 16. Estas guías no aplican al estado del arte de las EPE uruguayas que no tienen esta forma de estructura de capital.
  - Asamblea General de Accionistas – Guías 17 a 27. Idem anterior
  - Directorio – Guías 28 a 47. Aquí se puede establecer que tres de ellas no aplican y que de las que se aplican a las EPE uruguayas, la inmensa mayoría no se cumplen.
  - Control e información de los estados financieros – Guías 48 a 56. De estas se puede decir que una no aplica (guía 54 transparencia respecto a pactos entre accionistas...), dos se cumplen (guía 48 presentación de estados financieros según principios contables adecuados y guía 49 contar con un auditor externo independiente) y que seis no se cumplen. Ergo, se está lejos en las EPE uruguayas de adecuarse a las guías CAF en cuanto a control e información de estados financieros.
  - Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias – Guía 57. No se obtuvo información al respecto
- El conjunto de las EPE uruguayas tienen un largo camino por recorrer para poder cumplir con las guías CAF.
- Por tanto, si nos basamos en las conclusiones que se exponen en el propio documento de las guías CAF se podría establecer que:
  - Al no existir cultura de gobierno corporativo y a que las recomendaciones de la CAF se presentan como de vital importancia para que el Estado, el Directorio y la alta gerencia de las

EPE uruguayas avancen hacia el éxito de sus organizaciones, las EPE uruguayas tienen una ventana de oportunidad para mejorar.

- o Esta oportunidad de mejora debe tener muy presente lo que la propia CAF<sup>1</sup> establece: *“...estas reformas no son sencillas de implementar, (pero) los beneficios de hacerlo pueden traducirse en el aumento de valor de las empresas, así como en una mejor calidad de vida para los ciudadanos afectados por los servicios públicos administrados por el Estado.”*

Es entonces como a partir del trabajo de campo realizado y presentado en la Sección II, de la bibliografía y otros materiales consultados, pero muy especialmente por las conclusiones y convicciones que nos ha ido dejando la realización del trabajo, surgen aquellos elementos que se entienden críticos a la contribución de generar de valor, así como a lo que permitiría desarrollar buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas de Uruguay. Si bien el ideal de aplicación respecto a las recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo en las EPE uruguayas resultaría ser bastante amplia y así se aprecia en el capítulo respectivo, se entiende se debe hacer foco en un subconjunto de ellas que se entiende fundamentales, ya sea por su importancia o por su efecto catalizador para iniciar el proceso de forma satisfactoria. Para realizar esta selección se ha tenido especialmente en cuenta los hallazgos y conclusiones que se han obtenido de la sección II del presente trabajo que en muchos casos resultan coincidentes con el apéndice al informe Rosc Uruguay presentado en la sección I como el estado de situación de buenas prácticas de gobierno corporativo en Uruguay:

Respecto al marco jurídico y regulatorio:

- Actualizar el derecho público en el que operan las EPE, para dotarlas de más agilidad y flexibilidad en el manejo de sus recursos.

Respecto al Estado como propietario:

- Definir un marco claro de relacionamiento entre Estado y EPE, para que las EPE con libertad de maniobra cumplan los objetivos que el Poder Ejecutivo trace, separando lo comercial donde deben hacer foco de lo social que se hará a instancias del Poder Ejecutivo (transparentando las políticas y los recursos destinados), con organismos reguladores independientes que controlen la forma de ejecutar, para que el Poder Ejecutivo pueda transparentar y evaluar la gestión y los resultados alcanzados, y para que la sociedad se vea beneficiada.
- Fortalecer los procesos de planificación a largo plazo, alinear los objetivos y buscar efectos sinérgicos entre los distintos actores.
- Crear la Unidad de Control de Propiedad de Empresas Públicas (SEPU), que contribuirá a separar los distintos roles que desempeña el gobierno en relación con las EPE (propietario, regulador, abastecedor, cliente, financista, etc.) mediante la creación de una sola agencia de gobierno donde se concentre todo el monitoreo a las EPE y en especial la política de propiedad de las EPE.

Respecto a Responsabilidades del Directorio:

- Desfasar los ciclos de Directorios de los ciclos electorales nacionales, para apuntar a gestiones más profesionales y menos políticas.
- Definir mecanismos para evaluar y elegir candidatos a directores, que apunten a contar con las personas más competentes y preparadas para el cargo. Definiéndoles remuneraciones que vayan en la línea de los resultados deseados.
- Diferenciar los roles y responsabilidades del Directorio de la Alta Dirección, donde el Directorio defina los lineamientos y haga seguimiento, y la Alta gerencia, gerencie lo que le ha sido definido.

En relación a una de las recomendaciones realizadas por el equipo de trabajo en cuanto a que las empresas públicas cuenten con un código de gobierno corporativo, se procedió a elaborar una propuesta del mismo que tiene presente entre otros:

- Que cada empresa debe hacer una bajada del mismo a su realidad particular como ser marco legal y regulatorio, tamaño, cultura organizacional, etapa de desarrollo, sector de actividad; adecuación de las mejores prácticas considerando los principios y normas reconocidas a nivel nacional e internacional; lo trascendente de la relación Agente y Principal, ciudadanía y el gobierno electo,

---

<sup>1</sup> CAF - Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. CAF.

- gobierno electo y directores, y los directores y el cuadro gerencial de las empresas, y la prevención de conflictos; la importancia de la existencia de un adecuado cumplimiento de roles, donde cada quien ocupe su lugar, y rinda cuentas por su actuación.
- análisis realizado en base a las guías establecidas por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las Empresas del Estado; la adecuación a las recomendaciones establecidas por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN); y la definición adoptada a los efectos de este trabajo acerca de gobierno corporativo

Las mismas contemplan los aspectos esenciales que debe contener un código, con ajuste a la realidad particular de las empresas públicas uruguayas y a las oportunidades de mejora que se han identificado fruto del abordaje de la temática, a saber: i) Marco ético de actuación que guía los comportamientos a nivel general; ii) Marco de actuación del Directorio; iii) Marco de actuación de la Alta Dirección; iv) Divulgación y uso de información; v) Relacionamiento con los distintos involucrados y vi) Responsabilidad socio-ambiental.

Ahora bien para implementar Códigos de gobierno corporativo a nivel de cada empresa pública uruguaya resulta imprescindible superar los desafíos que conlleva, para ello en el presente trabajo se presentan: los elementos clave de implementación que presenta la Guía práctica de gobierno corporativo del Circulo de empresas de la mesa redonda latinoamericana elaborado en 2010; qué debe tenerse presente a la hora de implementar; qué errores conducen a fracasos en los procesos de cambios; de qué forma se puede llevar a cabo un cambio exitoso; y los elementos que ya se han citado en el presente trabajo respecto a la realidad de las Empresas Públicas uruguayas.

Y por último, pero no menos importante, se presenta algo fundamental en cualquier acción que se emprende para guiar la consecución de los mejores resultados que tiene que ver con la evaluación de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo a nivel de cada empresa pública, y en tal sentido en el Capítulo VIII se presenta una propuesta para realizar la evaluación de implantación de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas. En este sentido, se presentan dos herramientas complementarias para la evaluación, a saber:

a) Medición de la identidad institucional. La auditoria de identidad permite conocer cuáles son los parámetros de buen gobierno corporativo particular para cada empresa, el conocimiento de la esencia o identidad de una empresa permite encontrar por tanto, las líneas de su buen gobierno corporativo, en la medida que la identidad de las organizaciones se sostiene en el accionar ético de quienes las conforman y de quienes representan su gobierno corporativo; y

b) Evaluación de la implementación de medidas concretas asociadas a las disposiciones establecidas en el Código Marco, que es una guía de evaluación de la aplicación de las normas del Código Marco, de forma que sirva de base para: obtener el grado de cumplimiento de una empresa determinada respecto de los estándares de gobierno corporativo sugeridos en el Código Marco; realizar un análisis posterior que considere no solo la aplicación o no de las mismas, sino el grado de utilidad de las mismas en función de la forma de implementarlo y la adaptación a la realidad de cada empresa; detectar áreas críticas de acción; todo apuntando a contribuir a la creación de una cultura de buen gobierno corporativo.

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

Introducción .....	1
--------------------	---

### SECCIÓN I ESTADO DEL CONOCIMIENTO Y LA PRÁCTICA SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO

Cap. I Marco teórico conceptual .....	6
---------------------------------------	---

1. Análisis de los principales términos que componen el concepto de Gobierno Corporativo. ....	6
2. Definición de Gobierno Corporativo .....	6
3. Reflexiones acerca de las definiciones presentadas a la luz de los términos que componen el concepto .....	6
4. Hacia una definición propia .....	8
5. Enumeración de los principios de Gobierno Corporativo.....	10
6. Directrices de la OCDE para Empresas Públicas 2005 .....	10
7. Corporación Andina de Fomento (CAF) – Lineamientos para el buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado.....	13
8. Otros trabajos posteriores .....	13

Cap. II Estado de situación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en los principales países de América Latina.....	15
--	----

1. Argentina .....	15
2. Brasil .....	16
3. Chile.....	17
4. Colombia.....	19
5. Uruguay .....	19
6. Agrupaciones regionales.....	21
7. Cuadro comparativo de las principales normativas, institutos y Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de los principales países de la región. ....	22

Resumen y principales conclusiones de la Sección I: Estado actual del conocimiento y la práctica sobre Gobierno Corporativo .....	23
---	----

### SECCIÓN II: DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

Metodología aplicada.....	26
---------------------------	----

CAP. III: Características de las Empresas Públicas y su marco de actuación .....	30
--	----

Cap. IV Análisis del grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las Empresas Públicas de Uruguay.....	54
---	----

1. Necesidad de un Marco Legal y Reglamentario efectivo – Guías 1 a 4: .....	54
2. La función de propiedad del Estado - Guías 5 a 10:.....	56
3. Derecho y trato equitativo de los accionistas - Guías 11 a 16:.....	59
4. Asamblea general de accionistas – Guías 17 a 27: .....	61
5. El Directorio – Guías 28 a 47: .....	63
6. Información financiera y no financiera – Guías 48 a 56: .....	69
7. Resolución de controversias – Guía 57: .....	70

Resumen y principales conclusiones de la Sección II: Diagnóstico y Conclusiones.....	72
--	----

### SECCIÓN III: RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

Cap. V Recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en Empresas Públicas de Uruguay.....	76
1. Recomendaciones para generar más valor en las empresas públicas.....	76
2. Otras recomendaciones.....	79
3. Selección del foco para iniciar el proceso de adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo.....	79
Cap. VI Propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas.....	81
1. Importancia de los Códigos de Gobierno Corporativo en las empresas.....	81
2. Aspectos a tener en cuenta.....	81
3. Consideraciones preliminares.....	82
4. Propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas uruguayas.....	82
Cap. VII Principales desafíos para la implementación de Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de cada Empresa Pública.....	86
Cap. VIII Propuesta de evaluación de la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo ...	89
1. Medición de identidad institucional.....	89
2. Evaluación de la implementación de medidas concretas asociadas a las disposiciones establecidas en el Código Marco.....	90
Resumen y principales conclusiones de la Sección III: Recomendaciones y Propuestas.....	95
Bibliografía.....	97

### ANEXOS

## Introducción

Si se entiende que *Gobierno corporativo es el sistema integrado por procesos, procedimientos, normas, cultura, valores éticos y mejores prácticas tendientes a asegurar y maximizar el proceso de generación de valor<sup>2</sup> de una organización y el bienestar de sus distintos involucrados* y se considera que la implementación de sus buenas prácticas apuntan a:

- Optimizar el proceso de generación de valor de la organización en el largo plazo teniendo en cuenta los intereses de los distintos involucrados;
- Minimizar los conflictos de interés entre los integrantes de la organización y reglamentar cómo proceder en caso que se presenten;
- Fomentar la participación de todos los accionistas y asegurar un trato justo;
- Generar un sistema de procesos y controles que aseguren el cumplimiento de los principios de gobierno corporativo;
- Promover la eficiencia de los mercados;
- Asegurar la existencia de sistemas de información precisa, oportuna, y confiable que aseguren la transparencia;
- Generar por sobre todas las cosas un ambiente de confianza en los inversores;

surge como interrogante: *¿Cuál es el estado actual de las Empresas Públicas de Uruguay en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo que aseguren la generación de valor de las mismas?*

A partir de ésta, el equipo de trabajo definió como hipótesis:

Hipótesis 1: existe una brecha entre la realidad del marco de actuación de las empresas públicas y las buenas prácticas de gobierno corporativo que incide negativamente en la generación de valor

Hipótesis 2: la sociedad tiene una mirada especial de las empresas públicas uruguayas fruto de su actuación, y su significado histórico y conceptual, que inciden en la generación de valor de las mismas

Hipótesis 3: las características y particularidades propias de las empresas públicas de Uruguay, hacen que sea necesario una adecuación de los principales generales establecidos por OCDE, para su adecuada implementación

### Objetivos del trabajo:

- a. analizar la realidad en las Empresas Públicas de Uruguay respecto a la implementación de lo que se entiende a nivel teórico como a nivel de la praxis son las mejores prácticas de gobierno corporativo;
- b. identificar los principales avances en temas de gobierno corporativo a nivel regional, tanto a nivel del sector privado como del sector público, para contextualizar la realidad uruguaya, y por último;
- c. aportar una serie de recomendaciones y propuestas acerca de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, que surgen del análisis y *conclusiones* de la investigación.

---

<sup>2</sup> Se entiende como "generación de valor" la satisfacción de las demandas legítimas de los distintos actores que aportan recursos a la organización. Donde en la medida que el valor creado por las organizaciones sea mayor, también mayores serán las posibilidades de recompensar a todos los involucrados: propietarios, dirección, trabajadores, clientes, proveedores y sociedad.

Por tanto, la generación de riqueza para los propietarios pasa por la justa recompensa del resto de los que aportan recursos y, al mismo tiempo, el cumplimiento de las demandas de las partes involucradas depende de la creación de valor de la empresa. Con lo que el interés propio de los propietarios, y el del resto de los participantes, confluyen en aras de maximizar el valor de sus derechos en la empresa, colaborar activamente en la tarea común de creación de valor de las mismas.

**Fundamentación para abordar el tema:**

Las Empresas Públicas en Uruguay cumplen un destacado papel en la economía y la sociedad, por lo cual es importante contar con elementos que contribuyan a mejorar su generación de valor, pues las mismas contribuyen a beneficiar a la sociedad toda.

Las empresas públicas por decisión de los distintos gobiernos nacionales, y por la voluntad popular, puesta de manifiesto en decisiones populares, pero especialmente en las decisiones cotidianas al transformarlas en líderes de mercado en aquellos mercados en los que operan en competencia, tienen en Uruguay un rol y una importancia muy grande en la sociedad, y en la economía del país, dado que son:

- referentes para otros actores de cada mercado en los que operan
- organizaciones testigo pautando lo que se puede y debe hacer
- instituciones que vienen a cumplir un rol muchas veces con un marcado enfoque social
- brazo ejecutor de diversas políticas, ya sea económicas (empleo e inflación pueden ser dos ejemplos), como de Estado (universalización del acceso al agua, préstamos sociales o universalización de acceso a Internet)

Al mismo tiempo, los cambios en los diversos factores del entorno en el que operan, entre los que se destacan el político legal (rotación en el poder de los 3 mayores partidos políticos, un mayor grado de apertura de algunos mercados, y normativa respecto a relaciones de consumo y defensa de la competencia) y el sociocultural (ciudadanos más informados y exigentes), conllevan a una adecuación de la inserción de este tipo de organizaciones para adaptarse y operar de acuerdo al nuevo paradigma del ambiente.

Es a partir de ello y del avance del conocimiento en temas pocos desarrollados en Uruguay, que surge la inquietud por abordar la temática del Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas uruguayas.

Ese escaso desarrollo del conocimiento en el campo real de la temática, y la importancia que ha adquirido en otros países, especialmente luego de los escándalos financieros de 2002, sumado a la inquietud de la sociedad por las Empresas Públicas, condujo a que se tornara un área interesante para estudiar y generar conocimiento.

**Alcance:**

Se consideraron como empresas públicas a efectos de este trabajo, los siguientes entes autónomos y servicios descentralizados que actúan en el dominio industrial y comercial del Estado: Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco de Seguros del Estado (BSE). (ANEP), Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración Nacional de Correos (ANC), y Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE).

Si bien son Entes Autónomos no se considerarán en el análisis: Instituto Nacional de Colonización (INC), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de Previsión Social (BPS), Universidad de la República (UdelaR) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), por tener un giro menos asociado al dominio industrial y comercial del Estado. Del mismo modo, no son tampoco objeto de análisis las empresas subsidiarias de las empresas públicas como ser DUCSA o ITC S.A. (Ver en Anexos a Introducción y Sección, pág. 99)

Por el alcance dado al trabajo y la forma de abordarlo, donde se pone especial énfasis en contar con referentes altamente calificados del quehacer de las empresas, su entorno y la sociedad toda, se considera que los resultados alcanzados son una buena guía de lo que sucede y se puede implementar en las empresas públicas del Estado uruguayo.

**Resultados que brinda el presente trabajo:**

- Recomendaciones para la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en Empresas Públicas en Uruguay.
- Propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas de Uruguay.
- Propuesta de sistema de evaluación de la efectividad de la implementación de las buenas prácticas de gobierno corporativo establecidas en el Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas de Uruguay.

**Metodología y técnicas aplicadas:**

Las etapas seguidas para la realización del trabajo fueron:

- a. Análisis de bibliografía y antecedentes del tema, a partir del cual se estableció el marco teórico conceptual a utilizar.
- b. Identificación del estado del arte en la aplicación de buenas prácticas de gobierno corporativo en otros países de la región.
- c. Caracterización de los principales aspectos del marco de actuación de las empresas públicas de Uruguay en relación a:
  - o el control y dirección de las empresas públicas que inciden en la generación de valor
  - o el relacionamiento con los distintos involucrados (proveedores, clientes, empleados, otros)
  - o el proceso de alineación de objetivos organizacionales, de país y personales de quienes están al frente de las empresas públicas
  - o los conflictos de interés que pueden originarse a partir de los distintos roles del Estado (regulador, propietario, recaudador, quien fija las políticas, etc.)
  - o el tratamiento igualitario con empresas privadas competidoras en el mercado
  - o los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente
- d. Análisis del grado de cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas, tomando como referencia las guías de la Corporación Andina de Fomento en lo que refiere a empresas públicas de la región.
- e. Establecimiento de recomendaciones para generar las condiciones para el desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo.
- f. Elaboración de propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas de Uruguay.
- g. Establecimiento de los principales desafíos para la implementación de Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de cada empresa pública de Uruguay.
- h. Diseño de una propuesta de evaluación de la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas en el Uruguay.

Las técnicas utilizadas son:

- Análisis de distintos antecedentes normativos en Uruguay y otros países en relación al tema
- Análisis Comparativo de la normativa a nivel de otros países
- Análisis de tipo exploratorio basado en entrevistas en profundidad con expertos sobre las diversas temáticas involucradas en las buenas prácticas de gobierno corporativo. El detalle del mismo se presenta en la Sección II capítulo III.
- Análisis de información secundaria: bibliografía, disposiciones legales y reglamentarias y otra de diversa índole asociada al objeto de estudio

Las fuentes de información utilizadas fueron:

- a. Fuentes secundarias:
  - Libros, artículos periodísticos, revistas, monografías, “papers”, sitios web y otros documentos
  - Normativa vigente
- b. Fuentes primarias:
  - Se realizaron 35 entrevistas en profundidad a representantes del quehacer nacional vinculados a la realidad de estas empresas de diversos ámbitos, desde políticos, hasta expertos en regulación, defensa de la competencia, contrataciones, pasando por sociólogos y politólogos, directores, ex directores y personal de alta dirección de empresas públicas, organismos encargados de definir las políticas, del Tribunal de cuentas y Agencia de gobierno electrónico y sociedad de la información y del conocimiento (AGESIC), de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y de organismos reguladores (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones -URSEC-, Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua -URSEA- y Superintendencia de Bancos). Adicionalmente se realizaron 10 relevamientos de datos con otros informantes calificados.

---

# GOBIERNO CORPORATIVO PARA EMPRESAS PÚBLICAS DE URUGUAY

---

## SECCIÓN I – ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO Y LA PRACTICA SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO

### Capítulo I - Marco teórico conceptual

En este capítulo se presenta:

- análisis de los principales términos que componen el concepto de Gobierno Corporativo
- distintas definiciones dadas por distintos autores, donde se aprecia focos en: a) conflictos de intereses-problemas de agencia; b) aseguramiento del cumplimiento óptimo de los objetivos organizacionales; c) aseguramiento del bienestar de los distintos involucrados, y d) medios a través de los cuales se promueve
- una definición propia de gobierno corporativo y su justificación
- enumeración de los principios de gobierno corporativo
- directrices de la OCDE para empresas públicas 2005
- aportes posteriores a las directrices de la OCDE 2005

### Capítulo II - Adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en países de América Latina

En este capítulo se resumen los principales avances en materia de gobierno corporativo a nivel regional tanto a nivel del sector privado como de las Empresas Públicas.

---

---

## Cap. I Marco teórico conceptual

### 1. Análisis de los principales términos que componen el concepto de Gobierno Corporativo.

La Real Academia Española, define los siguientes términos:

Gobierno: “Acción y efecto de gobernar o gobernarse. Conjunto de Ministros de un Estado”.

Gobernar: “Mandar con autoridad o regir algo. Dirigir un país o una provincia, ciudad o territorio”.

Gobernabilidad: “Cualidad de gobernable. Que puede ser gobernado”.

Gobernanza:

- 1992 – “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”.
- 2002 – “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Gobernanza: como tal no existe para la Real Academia Española.

Corporación: “Organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan”, “Empresa, normalmente de grandes dimensiones, en especial si agrupa a otras menores”.

### 2. Definición de Gobierno Corporativo

En el transcurso de los años y desde la perspectiva de distintos autores, las definiciones de gobierno corporativo han puesto énfasis en distintos aspectos:

- Conflicto de intereses – Problemas de agencia: estas definiciones se centran en la existencia de sistemas de control (ya sea internos o externos) que eviten esta problemática.
- Aseguramiento del cumplimiento óptimo de los objetivos organizacionales: apuntan básicamente al uso eficiente y eficaz de los recursos para maximizar la generación de valor.
- Aseguramiento del bienestar de los distintos involucrados: en estas se reconoce la existencia de múltiples involucrados y la consideración de su bienestar en la toma de decisiones. Se reconocen derechos de distintas partes interesadas, y buscan fomentar la cooperación entre ellas, a efectos de lograr la supervivencia de la organización a largo plazo.
- Medios a través de los cuales se promueve: en esta definición se destacan los principios básicos del gobierno corporativo: la imparcialidad corporativa, la transparencia y la rendición de cuentas a los interesados.

(Ver en Anexos a Introducción y Sección I recopilación de distintas definiciones clasificadas de acuerdo al foco donde centran su énfasis, pág. 100)

### 3. Reflexiones acerca de las definiciones presentadas a la luz de los términos que componen el concepto

Si se aborda desde la óptica de las “Semejanzas y Diferencias” se puede establecer que:

- Las distintas definiciones aportadas por los diferentes autores coinciden en el fin perseguido (asegurar la generación de valor) pero difieren en el foco o énfasis que hacen en las problemáticas de gobierno dentro de las empresas.
- Mayoritariamente la preocupación parece ser: Conflictos de interés – Problemas de agencia. Estos son elementos característicos de las organizaciones que por su dimensión y complejidad van incorporando distintos roles e individuos a las organizaciones, adoptando nuevas formas societarias y de financiamiento y por tanto, aparecen intereses distintos,

- entre distintos actores, especialmente entre los propietarios y quienes gestionan las organizaciones. En este contexto, los problemas de agencias son un típico caso de preocupación y abordaje de la teoría y de los propietarios mismos, y muchas definiciones de gobierno corporativo no escapan a la inquietud, haciendo foco en dicho elemento.
- Hay otro grupo de definiciones que apuntan a: “Aseguramiento del cumplimiento óptimo de los objetivos organizacionales”. Aquí surge que el foco es algo mayor que la simple preocupación de lo que sucede con el dinero de los dueños, pasando a un estadio en el cual el foco es que las organizaciones se manejen en función al cumplimiento de los objetivos trazados, así como los medios para alcanzar esos objetivos y los sistemas de supervisión y seguimiento del rendimiento económico de las organizaciones.
  - Otro grupo de definiciones hace foco en: “Aseguramiento del bienestar de los distintos involucrados”. Esta sin dudas es una visión más holística, que intenta poner al gobierno corporativo como elemento central de una forma de insertar a las organizaciones en un contexto particular, considerando al conjunto de actores, la podríamos calificar como definiciones más comprometidas con la sociedad en la que están insertas y menos egoístas o menos centradas en el interés particular.
  - En la última categorización tenemos definiciones que apuntan a: “Medios a través de los cuales se promueve” el gobierno corporativo, con directivas acerca de cómo se puede alcanzar.
  - La preocupación o el énfasis común radica en la generación de valor, en algunos casos para los propietarios y en otros casos para todos los involucrados.

O sea que, se puede establecer que de acuerdo al orden que se ha dado en el presente trabajo a su agrupamiento y presentación, los distintos tipos de definiciones citadas van desde la preocupación particular de los dueños del capital por el rendimiento del capital y la gestión que los administradores hacen del mismo, poniendo el foco en el control; pasando luego a un grupo de definiciones que apuntan a tener presente el cumplimiento óptimo de los objetivos de las organizaciones como tales, en pos de una vida sana y duradera de las mismas; para pasar luego a una visión contextualizada de gobierno corporativo donde la preocupación son todos los involucrados en torno a las organizaciones, no solo los dueños, no solo la propia organización, sino todos los actores en torno a la misma, para beneficio de la sociedad toda; para llegar en última instancia a unas definiciones que se preocupan no solo por el qué sino también por el cómo del gobierno corporativo. Se han agrupado por tanto desde lo más básico en una sociedad capitalista el lucro y el cuidado del interés particular, hasta llegar a definiciones que establecen una pauta de cómo alcanzar ese gobierno corporativo, incorporando elementos de transparencia, compromiso, rendición de cuentas.

La OCDE<sup>3</sup> es la única que hace referencia a Gobernanza Corporativa, todo el resto de las definiciones que se han podido recopilar hacen referencia a Gobierno Corporativo. La gran diferencia entre ambas bases de desarrollo es que la Gobernanza implica una gran articulación y consenso de todos los involucrados, mientras que Gobierno tiene un mayor foco en un orden de subordinación. Estas diferencias radican en concepciones de base distintas respecto de la forma de gestionar organizaciones, y de concebir las sociedades y los vínculos entre las organizaciones y los propios individuos o involucrados.

Rodolfo Apreda por su parte utiliza en su definición y en su libro *Corporate Governance* el término gobernanza, que no existe para la Real Academia Española.

Es por ello, que se entiende pertinente seguir en este trabajo la línea conceptual de mayor recibo y con mayor vinculación con la forma de concebir la gestión de las organizaciones y la

---

<sup>3</sup> OCDE - Organización para la cooperación y el desarrollo económicos

sociedad, y sus vínculos en nuestra sociedad, tomando como guía el concepto de Gobierno Corporativo.

#### 4. Hacia una definición propia

A efectos de este trabajo, se establece la siguiente definición:

Gobierno corporativo es el sistema integrado por procesos, procedimientos, normas, cultura, valores éticos y mejores prácticas tendientes a asegurar y maximizar el proceso de generación de valor de una organización y el bienestar de sus distintos involucrados.

La adopción de esta definición se basa en el énfasis de un ámbito de actuación de gobierno corporativo a nivel normativo - comportamental y de interrelación empresa – contexto.

- **Nivel normativo - comportamental** (Monsalve Fonseca S. , 2007)<sup>4</sup>

Parafraseando al autor, la realidad ha demostrado que organizaciones que han cumplido con todas las normas y recomendaciones de buenas prácticas de gobierno corporativo, no han conseguido con ello evitar caer en escándalos financieros ej. Enron y World.com en el año 2002. Con lo que entonces no son las normas lo que permiten que existan organizaciones saludables. Esas normas contemplan en sí una ética estándar que se apunta a generalizar, esto conduce a caer en el lugar común de las buenas acciones, que lleva a aplicar buenas prácticas de gobierno corporativo, pero no garantizan:

- tener un buen gobierno corporativo,
- permitir una diferenciación de las organizaciones,
- construir una identidad única que defina a cada organización.

El gobierno de las empresas está por demás reglamentado, por más de 100 códigos, informes y principios de ética para el buen gobierno que han sido aprobados y difundidos desde 1977 (Informe de la Foreign Corrupt Practices Act –FCPA- (USA, 1977), recomendaciones para el Gobierno Corporativo (Países Bajos, 1977), momento en el que se comenzó a utilizar juntos los términos gobierno y corporativo, pero al decir de Hilb (2005)<sup>5</sup> (mencionado en trabajo de Monsalve Fonseca) existe una deficiencia en los mismos, sólo se ocupan de un aspecto de la realidad empresarial, y no consideran a las empresas como un sistema complejo.

La principal limitación de acuerdo a Hilb (2005)<sup>6</sup> de estos modelos de buen gobierno corporativo es la falta de integración de los mismos con las prácticas cotidianas de la empresa, dando más prioridad al modelo mismo que a la situación global en la que se inserta la organización, pues de esta forma se pierde la oportunidad de mejorar el propio desempeño.

Pero el modelo debe considerar como punto de partida la realidad que está representando, y por ende, no puede abstraerse correctamente focalizándose en un sólo aspecto. Si el cometido de los modelos es impulsar un buen gobierno en la empresa y la empresa es en sí misma por definición es un sistema, al mismo tiempo complejo y dinámico, resulta necesario cuestionarse que el modelo se enfoque sólo en una parte de la empresa. Y por tanto, los modelos de buen gobierno corporativo tienen que integrar los procesos y procedimientos de la empresa, de forma de generar valor. Si no se considera como la empresa se define a sí misma, no se estará contribuyendo a integrar procesos, porque no estará concibiendo la esencia desde la que la empresa debe basar un buen gobierno corporativo.

Por otro lado, el entorno rodea a la empresa, y la misma reacciona y actúa a diario a partir de los estímulos de aquel. Pero como las organizaciones deben ser más un ente de acción que de

---

<sup>4</sup> Monsalve Fonseca, S. (2007). Un instrumento para el buen gobierno corporativo la identidad institucional, el valor que consolida un buen gobierno. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y las Organizaciones El Buen Gobierno de las Organizaciones*. Barcelona: IESE Business School.

<sup>5</sup> Idem anterior

<sup>6</sup> Idem anterior

reacción, un buen gobierno corporativo debe hacer foco en aspectos internos, los que al igual que la empresa evolucionan más paulatinamente.

En cuanto a limitaciones prácticas para alcanzar un buen gobierno corporativo a través de la implementación de modelos, no hay constatación empírica que a mayor normativa de gobierno corporativo, mayor calidad del mismo, existen ejemplos como el de World.com o Enron, donde existieron fraudes corporativos y sin embargo, habían cumplido con los códigos para un buen gobierno corporativo basados en distintos modelos corporativos. Como establece Santonja (2005)<sup>7</sup>, la realidad suele ser demasiado compleja para abordar y alcanzar un buen gobierno corporativo, haciéndose imperativo el ejercicio de la ética para lograr un gobierno efectivo de las organizaciones: *“La adopción de un buen gobierno es imperativo para empresas que desarrollan actividades en el mercado. Esto hace reconsiderar el concepto de buen gobierno corporativo. Sin embargo no existe un concepto generalizado del mismo, con parámetros que lo definan de forma estándar.... la conclusión es que el único elemento que define a un buen gobierno es la ética”*.

Por ende, el único componente inherente en todo buen gobierno corporativo es la ética, que según la etimología, es relativa al carácter por lo que deriva del latín *éthos*: “carácter, manera de ser”. Y ésta se manifiesta en las actividades y obras de las personas, conduciéndonos entonces a la línea de la primera teoría ética de Aristóteles: “somos lo que hacemos”.

Entonces, si la empresa termina siendo lo que hace, y la ética se manifiesta en acciones que se ligan a la empresa, surge que el buen gobierno se encarga de dirigir esas buenas acciones y al hacerlo, se encuentra forjando la identidad, generando un vínculo indisoluble entre buen gobierno e identidad. Ergo, la identidad de la empresa sólo es asegurada por el bien hacer u obrar, o sea por el hacer u obrar ético, del gobierno corporativo, mientras que el mal hacer u obrar, o sea el hacer u obrar no ético, no coherente con el buen gobierno destruye la identidad, o lo que es lo mismo la esencia de la empresa.

Ahora bien, es preciso establecer que se entiende por empresa y por identidad institucional.

Empresa: (según la Enciclopedia de la Psicología y la Ética) es un sistema constituido a través de la interacción y la complementariedad entre individuos con recursos, operaciones y conocimientos, y según Santonja (2005)<sup>8</sup> es una asociación voluntaria, con fines concretos y particulares, y que exige un gobierno predominantemente ejecutivo, no parlamentario, ni consensuado.

- Identidad de acuerdo a la Real Academia Española es: “conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás”.
- Institucional, se usa en lugar de empresa u organización porque engloba a todo aquello que pertenece a este tipo de organizaciones, donde el carácter social prima, y caracteriza a las instituciones ya que las mismas, están compuestas por seres humanos que las conforman y administran.

En definitiva, identidad corporativa es por una parte un instrumento del gerenciamiento, y por tanto, del gobierno corporativo, y por la otra, es una notable fuente de ventaja competitiva, que agrega valor a los recursos intangibles de la institución.

#### • Interrelación de la empresa con su contexto

Las empresas son concebidas principalmente para la generación de beneficios, entendiendo

---

<sup>7</sup> Monsalve Fonseca, S. (2007). Un instrumento para el buen gobierno corporativo la identidad institucional, el valor que consolida un buen gobierno. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y las Organizaciones El Buen Gobierno de las Organizaciones*. Barcelona: IESE Business School.

<sup>8</sup> Idem

por tales no solamente aquellos que corresponden a sus propietarios sino que garanticen el bienestar de sus involucrados (empleados, clientes, proveedores, sociedad, etc.), apuntado no solamente a la viabilidad económica de las mismas, sino también a un comportamiento dentro de un marco ético, social y ambientalmente correctos.

Por lo que las empresas deben actuar con principios y valores éticos que soporten una cultura organizacional enfocada en la valoración de las personas, el cumplimiento de las normas y en una visión sostenida de desarrollo socio – ambiental, en sus distintas interrelaciones con el contexto en el que se encuentran inmersas.

## 5. Enumeración de los principios de Gobierno Corporativo

Los principios constituyen guías y sugerencias prácticas para los distintos involucrados implicados en el desarrollo de un buen gobierno corporativo.

En 1999, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dictó los principios de gobierno corporativo, que luego fueron revisados en distintas mesas redondas entre países no miembros durante el año 2003, llegando a un acuerdo sobre los mismos en abril del 2004.

Los mismos cubren los siguientes tópicos: garantizar la base de un marco eficaz para el gobierno corporativo, los derechos de los accionistas y funciones clave en el ámbito de la propiedad, tratamiento equitativo de los accionistas, el papel de las partes interesadas en el ámbito del gobierno corporativo, divulgación de datos y transparencia, y las responsabilidades del Consejo.

<p><b>I. Garantizar la Base de un Marco Eficaz para el Gobierno Corporativo.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá promover la transparencia y eficacia de los mercados, ser coherente con el régimen legal y articular de forma clara el reparto de responsabilidades entre las distintas autoridades supervisoras, reguladoras y ejecutoras.</p> <p><b>II. Los Derechos de los Accionistas y Funciones Clave en el Ámbito de la Propiedad.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá amparar y facilitar el ejercicio de los derechos de los accionistas.</p> <p><b>III. Tratamiento Equitativo de los Accionistas.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar un trato equitativo a todos los accionistas, incluidos los minoritarios y los extranjeros. Todos los accionistas deben tener la oportunidad de realizar un recurso efectivo en caso de violación de sus derechos.</p> <p><b>IV. El Papel de las Partes Interesadas en el Ámbito del Gobierno Corporativo.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá reconocer los derechos de las partes interesadas establecidos por ley o a través de acuerdos mutuos, y fomentar la cooperación activa entre sociedades y las partes interesadas con vistas a la creación de riqueza y empleo, y a facilitar la sostenibilidad de empresas sanas desde el punto de vista financiero.</p> <p><b>V. Divulgación de Datos y Transparencia.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar la revelación oportuna y precisa de todas las cuestiones materiales relativas a la sociedad, incluida la situación financiera, los resultados, la titularidad y el gobierno de la empresa.</p> <p><b>VI. Las Responsabilidades del Consejo.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar la orientación estratégica de la empresa, el control efectivo de la dirección ejecutiva por parte del Consejo y la responsabilidad de éste frente a la empresa y los accionistas.</p>
---

## 6. Directrices de la OCDE para Empresas Públicas 2005<sup>10</sup>

En relación al Gobierno corporativo para Empresas Públicas específicamente, la OCDE establece en el año 2005 las directrices que figuran en el cuadro que luce a continuación. Las mismas no son sino una adecuación de los principios enumerados anteriormente para este tipo de organizaciones en particular. Las mismas fueron traducidas al español en el año 2011, y se detallan a continuación:

<sup>9</sup> OCDE - Organización para la cooperación y el desarrollo económicos. (2004). *Principios de Gobierno Corporativo*. París: OCDE PUBLICATIONS.

<sup>10</sup> OCDE - Organización para la cooperación y desarrollo económicos. (2005). *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. OCDE Publishing.

**I. Cómo Garantizar un Marco Jurídico y Regulatorio efectivo para Empresas Públicas**

El marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debería garantizar la igualdad de condiciones en los mercados en los que compiten las empresas del sector público y las empresas del sector privado, con el fin de evitar distorsiones de mercado. El marco debería basarse y ser plenamente compatible con los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo.

- A. Debe existir una clara separación entre la función de propiedad del Estado y las demás funciones del Estado que pueden influir sobre las condiciones para las empresas públicas, especialmente en lo que se refiere a la regulación del mercado.
- B. Los gobiernos deberían esforzarse en simplificar las prácticas operativas y el régimen jurídico con el que funcionan las empresas públicas. Su régimen jurídico debería permitir a los acreedores defender sus derechos e iniciar procedimientos de insolvencia.
- C. La legislación o la regulación debería establecer claramente cualquier obligación y responsabilidad que se exija a una empresa pública en términos de servicios públicos más allá de las normas generalmente aceptadas. Dichas obligaciones y responsabilidades también deberían comunicarse a la opinión pública, y los costos relacionados con las mismas deberían cubrirse de forma transparente.
- D. Las empresas públicas no deberían verse eximidas de la aplicación de leyes y regulaciones de carácter general. Las partes interesadas, incluyendo los competidores, deberían tener acceso a una compensación eficiente y a un fallo imparcial cuando consideren que se ha producido una violación de sus derechos.
- E. El marco jurídico y regulatorio debería ofrecer la suficiente flexibilidad para realizar ajustes en la estructura de capital de las empresas públicas cuando fuese necesario para conseguir los objetivos de la empresa.
- F. Las empresas públicas deberían enfrentar condiciones competitivas a la hora de acceder a financiamiento. Sus relaciones con bancos estatales, instituciones financieras estatales y otras empresas públicas deberían basarse exclusivamente en términos comerciales.

**II. La Actuación del Estado como Propietario**

El Estado debería actuar como un propietario informado y activo, y establecer una política de propiedad clara y consistente, garantizando que el gobierno corporativo de las empresas públicas se realiza de forma transparente y responsable, con el nivel necesario de profesionalismo y efectividad.

- A. El gobierno debería desarrollar y publicar una política de propiedad que defina los objetivos generales de la propiedad estatal, el papel del Estado en el gobierno corporativo de las empresas públicas y de qué forma llevará a cabo su política de propiedad.
- B. El gobierno no debería implicarse en la gestión cotidiana de las empresas públicas, y debería darles plena autonomía operativa para alcanzar sus objetivos.
- C. El Estado debería dejar a los Directorios de las empresas públicas ejercer sus responsabilidades y respetar su independencia.
- D. El ejercicio de los derechos de propiedad debería estar claramente identificado en el seno de la administración del Estado. Lo anterior podría facilitarse mediante el establecimiento de una entidad de coordinación o, más apropiadamente, mediante la centralización de la función de propiedad.
- E. La entidad coordinadora o propietaria debería ser responsable ante órganos de representación, como el Parlamento, y mantener unas relaciones claramente definidas con los organismos públicos relevantes, incluyendo las instituciones superiores contraloras del Estado.
- F. El Estado, en su condición de propietario activo, debería ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran:
  - 1. Estar representado en las juntas generales de accionistas y votar las acciones del Estado.
  - 2. La creación de procesos de nominación del Directorio bien estructurados y transparentes en las empresas públicas en las que el Estado tenga la totalidad de la propiedad o sea el accionista mayoritario, y participando activamente en la nominación de los Directorios de todas las empresas públicas.
  - 3. El establecimiento de sistemas de divulgación que hagan posible el seguimiento y evaluación regular del desempeño de la empresa pública.
  - 4. Cuando el sistema legal y el nivel de propiedad estatal lo permitan, el mantenimiento de un diálogo continuo con los auditores externos, así como con órganos específicos de control del Estado.
  - 5. Garantizar que los planes de remuneración para los miembros de los Directorios de la empresa pública promueven el interés a largo plazo de la empresa y pueden atraer y motivar a profesionales calificados.

**III. Tratamiento Equitativo de los Accionistas**

Tanto el Estado como las empresas públicas deberían reconocer los derechos de todos los accionistas, y conforme a los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo, garantizar un trato equitativo y acceso igualitario a la información corporativa.

- A. La entidad coordinadora o propietaria y las empresas públicas deberían garantizar un trato equitativo para todos los accionistas.
- B. Las empresas públicas deberían mantener un elevado nivel de transparencia con todos los accionistas.
- C. Las empresas públicas deberían desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas.
- D. Debe facilitarse la participación de los accionistas minoritarios en las juntas generales de accionistas con el fin de permitirles participar en las decisiones fundamentales de la empresa, como la elección del Directorio.

**IV. Las Relaciones con Partes Interesadas**

La política de propiedad del Estado debería reconocer plenamente las responsabilidades de las empresas públicas con partes interesadas y pedir que informen sobre sus relaciones con éstas.

- A. Los gobiernos, la entidad coordinadora o propietaria, así como las propias empresas públicas deberían reconocer y respetar los derechos de las partes interesadas creados por ley o de mutuo acuerdo, y remitirse a los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo al respecto.
- B. Las empresas públicas listadas en bolsa o de gran tamaño, así como las empresas públicas dedicadas a importantes objetivos de política pública, deberían informar sobre las relaciones con partes interesadas.
- C. Debería exigirse a los Directorios de las empresas públicas el desarrollo, aplicación y comunicación de programas de cumplimiento de códigos éticos internos. Dichos códigos éticos deberían basarse en las normas del país, con arreglo a los compromisos internacionales, y aplicarse a la empresa y a sus filiales.

**V. Transparencia y Divulgación**

Las empresas públicas deberían mantener un elevado nivel de transparencia de conformidad con los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo.

- A. La entidad coordinadora o propietaria debería desarrollar información consistente y agregada sobre las empresas públicas, y publicar anualmente un informe agregado sobre éstas.
- B. Las empresas públicas deberían desarrollar procedimientos eficientes de auditoría interna y crear una función de auditoría interna que esté monitoreada por y dependa directamente del Directorio y del comité de auditoría o del órgano societario equivalente.
- C. Las empresas públicas, y especialmente las de mayor tamaño, deberían estar sometidas a una auditoría externa anual independiente, basada en estándares internacionales. La existencia de procedimientos estatales específicos de control no sustituye la necesidad de contar con una auditoría externa independiente.
- D. Las empresas públicas deberían someterse a los mismos estándares de contabilidad y de auditoría que las empresas listadas en bolsa. Las empresas públicas listadas en bolsa o de gran tamaño deberían revelar la información, financiera y no financiera, con arreglo a estándares de alta calidad reconocidos internacionalmente.
- E. Las empresas públicas deberían revelar la información importante sobre todos los temas descritos en los Principios de la OCDE sobre Gobierno Corporativo, y además centrarse en las áreas de interés especial para el Estado como propietario y el público en general. Entre los ejemplos de dicha información se incluyen:
  1. Una declaración clara dirigida al público de cuáles son los objetivos de la empresa y su cumplimiento.
  2. La estructura de propiedad y votación de la empresa.
  3. Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionar dichos riesgos.
  4. Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías, recibida del Estado y los compromisos asumidos en nombre de la empresa pública.
  5. Cualquier transacción importante con entidades relacionadas.

**VI. Las Responsabilidades de los Directorios de Empresas Públicas**

Los Directorios de las empresas públicas deberían contar con la suficiente autoridad, competencia y objetividad para realizar su función de guía estratégica y supervisión de la administración. Deberían actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones.

- A. Los Directorios de las empresas públicas deberían recibir un mandato claro, así como la responsabilidad final por el desempeño de la empresa. El Directorio debería ser plenamente responsable ante los propietarios, actuar en interés de la empresa y tratar equitativamente a todos los accionistas.
- B. Los Directorios de las empresas públicas deberían realizar sus funciones de supervisión de la administración y de guía estratégica sujetos a los objetivos establecidos por el gobierno y por la entidad propietaria. Deberían disponer de la autoridad necesaria para nombrar y cesar al Gerente General.
- C. La composición de los Directorios de las empresas públicas debería permitirles el ejercicio de un juicio objetivo e independiente. Una buena práctica exige la separación de los cargos de Presidente del Directorio y de Gerente General.
- D. En caso de que la legislación exija la representación del personal en el Directorio, habrá que crear mecanismos que garanticen que dicha representación se ejerza de forma efectiva, contribuyendo a la mejora de las habilidades, información e independencia del Directorio.
- E. Siempre que sea necesario, los Directorios de las empresas públicas deberían constituir comités especializados para ayudar al pleno del Directorio en el desempeño de sus funciones, especialmente en lo que se refiere a la auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones.
- F. Los Directorios de las empresas públicas deberían realizar una evaluación anual, con el fin de evaluar su desempeño.

En comparación con los Principios de Gobierno Corporativo 2004, se incorpora específicamente para estas empresas:

- en el primer principio, un enfoque que busca establecer las condiciones de igualdad del sector público frente al sector privado, tanto en el marco jurídico, regulatorio, operativo y especialmente en relación a las demás partes interesadas, como en los casos donde el gobierno demanda de las empresas públicas realizar servicios subsidiados o deficitarios.
- el segundo principio sobre los derechos del accionista, se puede visualizar un especial enfoque en el papel del desarrollo de un sistema de gobierno con responsabilidades bien separadas y definidas del gobierno como accionista, regulador y administrador de las empresas públicas.
- el tercer principio mantiene el lineamiento original de los principios de Gobierno Corporativo 2004 haciendo especial hincapié en los casos donde la empresa es de capitales mixtos, abierta con participación público privado, aunque en los casos de una empresa donde el gobierno es el único dueño, las fuerza política que ocupe el gobierno, debería tomar a la oposición como un ejemplo de accionista minoritario donde actué de manera de contrapeso y de contralor.

- el cuarto principio agrega además de las exigencias de los principios de Gobierno Corporativo 2004 a las empresas públicas, la exigencia de brindar una mayor cantidad de información a la sociedad, ya que a diferencia de la empresa privada, los accionistas son el público en general. Así como incorporación de códigos de ética. Mientras que en el ámbito privado son recomendables, en el caso de los organismos públicos pasan a ser una obligación.
- el quinto principio refleja el carácter de importancia que tienen en la economía las empresas públicas, las cuales deben ofrecer información similar a la exigida a las empresas que cotizan en bolsa, a su vez debe ser pública la información del regulador, y la del estado como propietario.
- el sexto principio enfatiza el empowerment, así como la responsabilidad asociada, que deben tener los directores de las empresas públicas. Ya que a diferencia de las empresas privadas éstos son designados generalmente por el gobierno y no por asamblea de accionistas. Por lo cual, la calidad del directorio dependerá del esfuerzo del gobierno para elegir, capacitar y remunerar a sus integrantes y a su vez, del mandato otorgado al mismo, evaluando las medidas de desempeño exigidas.

#### **7. Corporación Andina de Fomento (CAF) – Lineamientos para el buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado**

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es un banco de desarrollo constituido en 1970 y conformado en la actualidad por 18 países de América Latina, Caribe y Europa, (entre ellos Uruguay desde 2007), así como por 14 bancos privados de la región andina.

La Institución promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos del sector público y privado de Latinoamérica.

En el año 2010 la CAF publica los Lineamientos de buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado, en los cuales *“ha seleccionado, simplificado y adaptado las recomendaciones y principios de la OCDE, destacando además aquellas prácticas que se consideran de mayor valor para las EPE<sup>11</sup> de la región”*. Los lineamientos otorgan un carácter orientador al funcionamiento del Gobierno Corporativo de las empresas públicas, permitiendo establecer mejores prácticas hacia un desempeño armónico, transparente y equitativo de la relación entre todos los actores (Accionistas, Directorio y Alta Gerencia).

En el proceso de creación de cada una de las guías, se han recogido propuestas y sugerencias de un gran número de instituciones, gremios y entes de regulación de la región.

#### **8. Otros trabajos posteriores**

La Comisión Europea publica en abril de 2011, el Libro Verde de consulta a los asociados de la Unión Europea (UE) como base para crear una normativa de gobierno corporativo de la UE, que unifique todas las normas nacionales que imperan en la materia en los estados de la unión. Tiene por objeto mejorar el gobierno corporativo en la UE maximizando su sistema legislativo y sus normativas no vinculantes. Como parte del proceso de consulta plantea 25 preguntas, estructuradas en tres secciones, relacionadas con la composición y el funcionamiento del consejo de administración, la función de los accionistas y la aplicación del planteamiento «cumplir o explicar» en que se basa el marco de gobierno corporativo.

Posteriormente en enero de 2012 el Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la compleja iniciativa de la Comisión destinada a mejorar el gobierno corporativo, pero establece críticas y mejoras a este libro.

A continuación se destacan los principales avances e innovaciones que establece el libro verde y su dictamen:

---

<sup>11</sup> EPE – Empresa Propiedad del Estado

- I) Consideración de la función social de las empresas en una sociedad inclusiva. La comisión llama la atención sobre la necesidad de incorporar a las normativas de gobierno corporativo el principio de la responsabilidad social.
- II) Crítica al daño que producen los planteamientos a corto plazo y asumir excesivos riesgos. El CESE opina que las empresas deben aspirar a aportar valor a largo plazo por medio de políticas sostenibles lo que, en muchos casos, exige seguir modificaciones profundas en las normativas de gobierno corporativo.
- III) Las empresas con gobierno corporativo de elevada calidad deberían basarse sus códigos en los siguientes principios :
  - El principal objetivo del gobierno corporativo es garantizar que la compañía sobreviva y prospere.
  - Los consejos corporativos deben actuar con el mejor interés de la empresa y las expectativas de sus accionistas, que deben ser tratados de manera equitativa.
  - Los consejos corporativos deben mantener un diálogo activo con el colectivo de las partes interesadas a fin de cumplir las expectativas de sus partes interesadas para proporcionar una sostenibilidad a largo plazo de la empresa, creando riqueza y puestos de trabajo.
  - Responsabilidad de los consejos corporativos hacia los resultados de la empresa en su conjunto, orientación estratégica, principales intervenciones, gestión de riesgos, planificación empresarial, seguimiento efectivo de gestión e información.
  - Implementación de consejos corporativos con experiencia y especialización compleja, según el sector empresarial, el ámbito de actuación y la localización de la empresa.
  - Igualdad de género en el consejo corporativo con equilibrio adecuado entre hombres y mujeres.
  - Equilibrio de autoridad, administradores ejecutivos y no ejecutivos, diversidad de intereses entre los miembros del consejo, permitiendo una perspectiva más amplia y dilatada.
  - Compromiso de desempeño eficaz de responsabilidades por parte de los miembros del consejo.
  - Políticas transparentes en materia de remuneración. Según la situación económica de la empresa, y que sea aprobada por los accionistas.
  - Las empresas deben animar a los accionistas a que asistan a las juntas generales y estar abiertos a debatir cuestiones de gobierno corporativo con los accionistas y con otras partes interesadas.
  - Incorporación de buenas prácticas de gobierno corporativo, recogidas en los correspondientes códigos nacionales de gobierno corporativo, que reflejen los rasgos específicos del desarrollo económico y la legislación locales.

## Cap. II Estado de situación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en los principales países de América Latina

Luego que OCDE establece en el año 2005 las directrices de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas, se comenzó a implementar sus recomendaciones en diversos países de la región y fuera de ella, es de destacar que mucho de estos impulsos de reforma vinieron luego de grandes escándalos y crisis financieras de significativas proporciones que han afectado las economías regionales en donde se hicieron notar las grandes carencias de gobierno corporativo.

En el presente capítulo se resumen los principales avances en materia de gobierno corporativo a nivel regional tanto a nivel del sector privado como de las Empresas Públicas.

El sector privado es el que lidera los avances en la materia, mientras que en las Empresas Públicas el tema viene siendo tratado muy tímidamente.

A continuación se presenta el estado del arte en diferentes países de la región:

### 1. Argentina

Iniciando su actividad en el 2001, el Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones (IAGO), es un organismo creado conjuntamente por FUNDECE<sup>12</sup> e IDEA, organizaciones de índole empresarial, comprometidas con el desarrollo de la mejora de la competitividad de las empresas en este país. Entre sus objetivos IAGO, apunta a instalar el uso de buenas prácticas en el gobierno de las empresas. (Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones, 2004)<sup>13</sup>

Hacia fines del 2004 publica: El Código de Mejores Prácticas, donde se incluyen recomendaciones de buen gobierno ya admitidas en la práctica internacional, adaptadas al contexto legal argentino y a las prácticas empresarias vigentes en Argentina.

(Comisión Nacional de Valores - CNV, 2008)<sup>14</sup> El 11 de octubre de 2007 la Comisión Nacional de Valores Argentina decreta la resolución 516/07 donde se detallan 28 puntos que deberían cumplir las empresas cotizantes en la publicación de Código de Buenas Prácticas de Gobierno Societario de la empresa.

A raíz de dicha resolución durante el año 2009, IAGO publica un Código Mínimo de Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo luego de trabajar conjuntamente con organismos gubernamentales e IDEA.

Según la tesina “Evidencias sobre la reciente implementación del código de gobierno societario” de Daniel Levi (Levi, 2010)<sup>15</sup>, se puede destacar algunas de las conclusiones de la aplicación de la resolución 516/07 en Argentina:

- Las compañías han cumplido en un alto grado con la presentación de los informes de “cumpla o explique” aportando valiosa información respecto del estado de situación del “corporate governance” en el mercado local.
- Existen ciertas imperfecciones y efectos no deseados en la implementación del Código que obstaculizan una aplicación satisfactoria del mismo.

---

<sup>12</sup> FUNDECE - Fundación Empresaria para la Calidad y la Excelencia

<sup>13</sup> Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones. (2004). Recuperado el 20 de 08 de 2011, de [www.iago.org.ar](http://www.iago.org.ar)

<sup>14</sup> Comisión Nacional de Valores - CNV. (2008). Recuperado el 20 de 08 de 2011, de Leyes y Reglamentos: [www.cnv.gov.ar](http://www.cnv.gov.ar)

<sup>15</sup> Levi, D. (2010). *Tesina: Evidencias sobre la reciente implementación del código de gobierno societario*. Recuperado el 08 de 2011, de [www.ucema.edu.ar](http://www.ucema.edu.ar)

- Problemas de errática metodología del Código, superposiciones de normativas, falta de armonización interna y externa.
- Falta de cultura empresaria local desarrollada en materia de Gobierno Corporativo.
- Débil consenso existente detrás del contenido del Código.

- **En lo que tiene que ver con Gobierno Corporativo en Empresas Públicas de Argentina:**

En los años 90, el gobierno argentino comenzó un proceso de reforma del Estado, centrado en la privatización y concesión de empresas de servicios públicos estatales. Como consecuencia de esto, al no contar con empresas públicas, se limitó a regular los servicios públicos, mediante entes reguladores.

Esta situación cambió cuando el gobierno argentino dirigido por la Presidente Cristina Fernández de Kirchner tomó la decisión política de estatizar el sistema.

De esta forma, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) heredó un capital accionario muy fuerte (inversiones bursátiles de las AFJP diversificadas en gran cantidad de empresas).

Todas estas empresas están sujetas a la resolución 516/07, por lo cual aplican más o menos políticas de gobierno corporativo.

Por lo que es de esperar que a partir de la intervención del Estado como accionista minoritario y la colocación de directores en dichas empresas, pero sin llegar al control de las mismas, genere un replanteamiento en la administración de estas empresas.

## **2. Brasil**

Fundado el 27 de noviembre de 1995, el Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo (IBGC)<sup>16</sup> es un ente cultural de ámbito nacional sin fines de lucro. Fue uno de los responsables por la entrada y divulgación del concepto de gobierno corporativo en Brasil. Hoy es la principal referencia y el único órgano del país con foco en el desarrollo de las mejores prácticas en este campo.

El IBGC promueve conferencias, publicaciones, capacitación y gestión de redes entre profesionales, contribuyendo para el mejor desempeño de las organizaciones.

El objetivo central del IBGC es sembrar la transparencia en la gestión de las empresas, la equidad entre los socios, la prestación de cuentas (accountability) y la responsabilidad corporativa. Esas actitudes han facilitado el acceso de las empresas al mercado de capitales y la atracción de los inversionistas, resultando en mayor creación de valor. Además de la influencia positiva sobre la gestión de las empresas que no cotizan en Bolsa.

Con más de mil asociados, el Instituto mantiene un equipo de investigadores y especialistas siempre atentos a los cambios del universo corporativo.

Publicado por primera vez en 1999 y con su última actualización en el año 2009, el "Código de las Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo" es referencia en todo Brasil y América latina.

- **En lo que tiene que ver con Gobierno Corporativo en Empresas Públicas de Brasil:**

Tal como sucedió en Argentina y siguiendo políticas basadas en el consenso de Washington, los años 90 se destacaron por procesos de privatizaciones de las Empresas Públicas brasileñas, pasando muchas de ellas a ser de economía mixta, donde el gobierno brasileño sigue controlando gran parte de la propiedad de las empresas, y otra parte está en manos de inversores institucionales y el resto del mercado mediante valores públicos (cotizando primero a través de BOVESPA y posteriormente en emisiones internacionales). Este proceso comienza a

---

<sup>16</sup> Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo. (s.f.). *Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo*. Recuperado el 23 de 08 de 2011, de [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)

partir de 1976 donde se crea la Comisión de Valores de Brasil y la promulgación de la Ley de Sociedades Anónimas (Leyes Nº 6.385/76 y Nº 6.404/76).

Con la promulgación del Decreto Nº 6.021/2007 (Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais) y la creación de las comisiones interministeriales de Gobierno Corporativo y de Administración de Participaciones Societarias de la Unión (DEST), el Estado brasileiro es pionero en la introducción del concepto de Gobierno Corporativo en las Empresas Públicas.

Es de destacar la creación en 2007 del premio DEST, el cual es una iniciativa de estímulo y debate sobre el papel de las Empresas Públicas en busca del desarrollo con eficiencia del Estado y el mejoramiento de las prácticas de gobierno corporativa dentro del mismo.

### 3. Chile

En Chile las instituciones dedicadas al desarrollo y fomento del gobierno corporativo, forman parte de un esfuerzo conjunto de coordinación del ámbito académico y organizaciones sin fines de lucro.

Chile Transparente y la Universidad Alberto Hurtado ([www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl))<sup>17</sup> “crearon un sistema de gestión denominado Integridad Corporativa, cuyo objetivo es fortalecer un gobierno corporativo moderno, transparente y responsable, que sea capaz de identificar, prevenir y abordar casos que pueden dañar la imagen, reputación y sustentabilidad de la empresa en el largo plazo”.

Por otro lado, el Centro de Gobierno Corporativo de la Universidad de Chile (CGC UC) ([www.derechouc.cl/cgc/](http://www.derechouc.cl/cgc/))<sup>18</sup> “es un centro académico, resultado de una asociación entre la Facultad de Derecho y la Escuela de Administración de la Universidad Católica, que tiene por objeto entender y perfeccionar el funcionamiento de los Gobiernos Corporativos, así como fortalecer una gestión y trabajo responsable en las empresas e instituciones, con o sin fines de lucro, en Chile y Latinoamérica. Este Centro está basado en la investigación académica sobre temas de Gobierno Corporativo, ya sea investigación de base o aplicada”.

“El Centro de Gobierno Corporativo de la Universidad de Chile tiene como misión mejorar las prácticas de Gobierno Corporativo, el funcionamiento del Directorio y contribuir al desarrollo de los diferentes mercados de la economía en Chile, adecuándose a los rápidos cambios del mundo empresarial a nivel global, para así generar valor a las compañías, a sus personas, al mercado y en consecuencia al país.” ([www.cgchile.cl](http://www.cgchile.cl))<sup>19</sup>

A partir de enero de 2010 entra en vigencia la Ley de Gobiernos Corporativos, en el marco del ingreso de este país a la OCDE. Apuntando a aumentar los estándares de los Gobiernos Corporativos de las empresas privadas, mejorar su eficiencia y aumentar la confianza del mercado. Así como también a las empresas que poseen participación estatal.

El foco de esta ley está centrado en la transparencia de información, corrección de asimetrías de información, reducción del costo de información y coordinación, y fortalecimiento de los derechos de los accionistas minoritarios mediante de incorporación de directores independientes.

El Gobierno Corporativo Chileno está basado en una serie de regulaciones claves:

- Ley del Mercado de Valores (Ley Nº 18.045), la cual cubre una amplia gama de instituciones, y regula el mercado de valores. Esta ley introduce los principios de transparencia y seguridad, con el propósito de fortalecer el mercado. Esta ley define y establece el Registro de Valores y las normas para la divulgación y el uso de información privilegiada. También regula las bolsas de valores, determina las actividades prohibidas en

---

<sup>17</sup> [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl). (s.f.). Recuperado el 25 de 08 de 2011, de [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl)

<sup>18</sup> [www.derechouc.cl/cgc/](http://www.derechouc.cl/cgc/). (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de [www.derechouc.cl/cgc/](http://www.derechouc.cl/cgc/)

<sup>19</sup> [www.cgchile.cl](http://www.cgchile.cl). (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de [www.cgchile.cl](http://www.cgchile.cl)

el mercado, y toca aspectos sobre el control de los mayoritarios, la responsabilidad y la calificación de riesgo, entre otros.

- Ley de Sociedades Anónimas (Ley N° 18.046), define los diferentes tipos de empresas permitidos en Chile (sociedades anónimas abiertas o cerradas), determina los órganos de control de una empresa (el Directorio), su supervisión y administración.

- **En lo que tiene que ver con Gobierno Corporativo en Empresas Públicas en Chile:**

El mayor aporte al PBI chileno proviene de la minería donde CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile), es concebida como una empresa propiedad del Estado, minera, industrial y comercial, con personería jurídica y patrimonio propio, según Decreto Ley N° 1.350 de 1976. A partir de las normas establecidas en la Ley N° 20.392, promulgada el 4 de noviembre de 2009, donde se destaca la importancia de CODELCO y su gobierno corporativo y con objeto de mantener y consolidar la posición de liderazgo que actualmente detenta CODELCO en el mercado mundial.

Es de destacar la integración del Directorio con una composición de nueve integrantes, haciendo un balance de poderes entre el gobierno, trabajadores y los controladores independientes: “tres directores nombrados directamente por el Presidente de la República; cuatro directores designados a partir de una quina seleccionada por el Consejo de la Alta Dirección Pública; un director escogido a partir de una quina presentada por la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC), y un director elegido de una quina presentada, en conjunto, por la Federación de Supervisores del Cobre (FESUC) y la Asociación Nacional de Supervisores del Cobre (ANSCO)”. (www.codelco.cl)<sup>20</sup>

Cabe mencionar que el gobierno chileno incluyó en su programa de gobierno compromisos respecto a reformar los gobiernos corporativos de todas las empresas estatales sacando de sus Directorios a ministros de Estado o a representantes de intereses sectoriales. (Centro de Estudios y Análisis de Gestión Pública / Univ. Mayor Chile)

A su vez es interesante apreciar los cambios introducidos por el Sistema de Empresas Públicas (SEP) (www.sepchile.cl)<sup>21</sup>, holding de las 23 Empresas Públicas donde el Estado es dueño o accionista, y que cubren sectores vitales para el país, como la infraestructura portuaria y sanitaria, transporte terrestre urbano e interurbano, y otros vinculados a sectores productivos como la minería y la agricultura:

- ha impulsado un modelo de gobierno corporativo orientado a lograr una gestión más eficiente, probada y transparente en las empresas del Estado.
- siguiendo los lineamientos del proyecto de modernización del Estado chileno, promueve los principios de buena gestión de las empresas estatales: eficiencia y competitividad, transparencia y probidad.
- concentra las decisiones estratégicas sobre las empresas estatales, lo que le ha permitido actuar sobre el conjunto, entregarles orientaciones comunes y alineamiento tras objetivos superiores a los intereses particulares de cada una de ellas.
- reúne la información en una única entidad técnica, facilitando así a las empresas poder compartir experiencias y aprendizajes particulares además del desarrollo de sinergias.
- el Consejo del SEP es un cuerpo colegiado, compuesto por 9 miembros, del Presidente de la República, y de los Ministerios de Hacienda, Economía, Fomento y Reconstrucción, Transporte y Telecomunicaciones.
- los directores de las empresas del Estado han sido designados por el SEP en función de sus competencias profesionales y su trayectoria empresarial.

---

<sup>20</sup> www.codelco.cl. (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de www.codelco.cl

<sup>21</sup> www.sepchile.cl. (s.f.). Recuperado el 2011 de 08 de 26, de www.sepchile.cl

#### 4. Colombia

En el caso de Colombia, las instituciones dedicadas al desarrollo y fomento del gobierno corporativo, forman parte de un esfuerzo conjunto de coordinación del ámbito académico y organizaciones sin fines de lucro. Donde el centro del mismo se encuentra en la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS).

CONFECÁMARAS es una institución autónoma con fines de ayuda mutua e interés colectivo entre las cámaras de comercio en el país o en el exterior. Tiene como función representar, fortalecer y defender a las cámaras de comercio y al sistema de unión de cámaras y comercios. Brindando apoyo en la ejecución de programas de impacto nacional.

CONFECÁMARAS desarrolla las principales líneas de acción en la promoción del gobierno corporativo en Colombia destacando:

- Programa de Gobierno Corporativo: ejecutado desde 2001 con el fin de impulsar el gobierno corporativo en todas sus dimensiones, sensibilizando, socializando y profundizando el conocimiento y las prácticas en esta materia. Se ha propiciado el trabajo conjunto entre instituciones públicas y privadas, buscando lograr cambios culturales y normativos acordes a la estructura empresarial del país.
- Centro Nacional de Gobierno Corporativo (CNGC): CONFECÁMARAS actúa como coordinadora del CNGC, organismo del sistema de Cámaras de Comercio dirigido a fomentar la promoción, difusión y fortalecimiento de los principios de buen gobierno Corporativo en las empresas colombianas, con el fin de promover la sostenibilidad, la competitividad y atraer la inversión extranjera.
- Realización de eventos de divulgación, entre ellos el Foro Internacional de Gobierno Corporativo.

CONFECÁMARAS publicó en el año 2007 el código de mejores prácticas corporativas destinado a sociedades abiertas, dos años más tarde septiembre 2009 con un enfoque más destinado a PYMES y sociedades familiares, publicó la Guía Colombiana de Gobierno Corporativo para Sociedades Cerradas y de Familia. (CONFECÁMARAS)<sup>22</sup>

- **En lo que tiene que ver con Gobierno Corporativo en Empresas Públicas en Colombia:**

El principal caso de éxito de Gobierno Corporativo en Colombia, es la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), la principal compañía petrolera de Colombia y la empresa más grande de ese país. ECOPETROL se encuentra entre las 40 empresas petroleras más grandes del mundo y es una de las cinco principales de América Latina. En 2003, la empresa se transformó en una sociedad pública por acciones, con la finalidad de lograr una mayor competitividad, autonomía financiera y establecer las bases para alianzas comerciales con el exterior. En 2010, ECOPETROL surge como líder con base en la capitalización bursátil de la Bolsa de Valores de Colombia, al registrar USD 81.400 millones en esta dimensión, que representa casi el 40% del mercado de valores. (ECOPETROL)<sup>23</sup>

#### 5. Uruguay

En Uruguay la Ley N° 16060 de 1989 es la principal normativa en materia de sociedades comerciales. En el momento de su promulgación significó un avance importante, incorporando nuevas garantías a los inversionistas en los distintos tipos de sociedades, así como cierta obligación de divulgación de información y ajuste a las normas contables. Por lo cual se puede considerar a la misma como un antecedente primario de gobierno corporativo

---

<sup>22</sup> CONFECÁMARAS. (s.f.). Recuperado el 28 de 08 de 2011, de [www.gobiernocorporativo.com.co](http://www.gobiernocorporativo.com.co)

<sup>23</sup> ECOPETROL (s.f.). Recuperado el 28 de 08 de 2011, de [portal.ecopetrol.com.co/documentos/46831](http://portal.ecopetrol.com.co/documentos/46831) Informe Anual de Gobierno Corporativo 2010.pdf

en Uruguay. Es de destacar los siguientes artículos de la ley como normas de gobierno corporativo: 319 (Derechos fundamentales de los accionistas), 320 (Derecho a la percepción de un dividendo mínimo), 322 (Derecho de voto de las acciones ordinarias), 323 (Derecho de las acciones preferidas), 327 (Transferencia a terceros), 387 (Conflicto de intereses), 340-360 (Tratamiento equitativo de los accionistas, asamblea de accionistas), y 397 al 419 (Del control de las sociedades anónimas).

Con los avances del gobierno corporativo a nivel internacional, así como los eventos ocurridos durante la crisis financiera del 2002 y principalmente la liquidación de cuatro de los principales bancos de plaza, ha quedado demostrado que la legislación vigente ya no era suficiente para garantizar el buen funcionamiento del sistema financiero. Tal como expone Ottavianelli (Ottavianelli, J. 2010)<sup>24</sup>: *“La crisis financiera producida en Uruguay en el 2002 explicitó los inconvenientes que mostraban algunas instituciones bancarias y produjo la liquidación de cuatro bancos privados. Hasta la fecha, los análisis vinculados a estas liquidaciones, estaban relacionados con la situación económica y financiera de estas entidades. En el presente trabajo, se concluye que esta situación económica fue consecuencia no sólo de las condiciones macroeconómicas locales e internacionales sino también de las debilidades de Gobierno Corporativo que presentaban las instituciones bancarias vinculadas a los accionistas, a los Directores, a la Alta Gerencia, al control interno, al sistema de incentivos y remuneraciones, y a la transparencia y la revelación de información.”*

A partir de diciembre del 2009 se decreta la Ley N° 18.627, cuyo ámbito de aplicación abarca el mercado de valores (especialmente las sociedades abiertas y que cotizan en bolsa), todos los agentes que en él participan, las bolsas de valores y demás mercados de negociación de valores de oferta pública, los valores y los emisores de valores de oferta pública.

La nueva ley deroga a la anterior Ley N° 16.749 de mercado de capitales del año 1996 la cual regulaba aspectos no previstos por la Ley de Sociedades Comerciales 16.060.

La nueva Ley N° 18.627 desarrolla y extiende los contenidos de su antecesora, regulando la oferta pública de valores, las bolsas de valores y los intermediarios de valores. Reglamenta además nuevos instrumentos financieros tal como el Fideicomiso y los Fondos de Inversión cerrados de créditos, que complejizan el mercado de valores.

Asimismo, destaca al Banco Central del Uruguay (BCU) como órgano que debe velar por la transparencia, la competitividad y el funcionamiento ordenado del mercado de valores, ofreciendo adecuada información a los inversionistas.

La ley establece en los artículos 80 al 86 la adopción de normas de Gobierno Corporativo por parte de las bolsas de valores, instituciones privadas que constituyan mercados de negociación de valores de oferta pública y los emisores de valores de oferta pública.

Por lo cual las mismas deben asegurar procesos adecuados de supervisión y control de la gestión de su dirección y el trato justo e igualitario de los accionistas (Artículos 80-81).

Entre otras obligaciones se encuentra la de divulgación, por parte de entidades emisoras, de manera completa, puntual y exacta de los resultados financieros y demás información relevante para los inversores (Artículos 80 y 86). Además, también la obliga a adoptar normas de contabilidad y auditoría conforme a los estándares internacionales (Artículo 80).

Pero la realidad del mercado local, sigue dificultando los avances en el tema, pues el tamaño del mercado de valores en Uruguay no guarda relación con el grado de desarrollo de la economía, y la ley aprobada adolece de una estrategia de promoción y desarrollo del mercado de valores. El tamaño del mercado restringe por tanto, el ingreso de jugadores globales y la demanda privada de capital, dada la ausencia de planes de inversión a largo plazo.

---

<sup>24</sup> Ottavianelli, J. “La crisis financiera en Uruguay del año 2002 y los problemas del Gobierno Corporativo”, 2010

El informe ROSC-URUGUAY (Banco Mundial, 2005)<sup>25</sup>, Informe sobre el cumplimiento de normas y códigos de contabilidad y auditoría, es el antecedente cercano en la evaluación de los Gobiernos Corporativos en el Uruguay.

Este informe fue presentado en septiembre de 2005 y “proporciona una evaluación acerca del marco de las políticas, la puesta en vigor y las prácticas de cumplimiento de gobierno corporativo en el Uruguay” según explica su resumen ejecutivo.

El informe plantea la necesidad de dar una serie de pasos “clave” orientados a implementar buenas prácticas de gobierno corporativo en Uruguay, destacando:

- La presentación de la información (principalmente en lo que respecta a la propiedad, las transacciones con empresas relacionadas e información financiera).
- Integrar los Directorios con “la promoción de directivos efectivos y activos”.
- Fortalecer los organismos de control externo, dándoles herramientas que les permitan ejercer el control del cumplimiento de la normativa.
- Modernizar y desarrollar los mercados de valores, así como proteger a los inversionistas.

Como base para la mencionada evaluación este informe toma los seis principios de gobierno planteados por la OCDE. Utilizando una escala de 5 niveles para definir el nivel de cumplimiento de cada uno de los principios (Cumplido, Cumplido en gran medida, Cumplido parcialmente, Incumplido significativamente e Incumplido).

En el apéndice al informe ROSC-Uruguay se presenta un breve análisis de las empresas públicas (EP) en Uruguay, donde se detallan las siguientes conclusiones:

- Uruguay actualmente se encuentra desarrollando un esfuerzo por mejorar la eficiencia de las EP, el mismo es necesario y urgente.
- Son obligatorias la aplicación de las normas internacionales de contabilidad, tener auditores externos, y suavizar monopolios, pero esto no se ha dado igual en todas las EP.
- La mayoría de las decisiones de EP se mantienen limitadas a otros organismos de control (OPP y respectivos ministerios), teniendo frecuentemente objetivos en conflicto con relación a las EP, dejando a las EP con objetivos comerciales, políticos y sociales conflictivos, además de imponer condiciones propicias para potenciales excesivas interferencias políticas y fomento de la opacidad. Por lo cual, hay una débil gobierno corporativo que impacta de manera negativa sobre su desempeño y competitividad.
- Los reguladores, los controladores y las instituciones que administran la propiedad del Estado no están bien definidos.
- A partir de lo anterior es necesario:
  - desarrollar un abanderado local dentro de las EP, que sirva como modelo de transparencia y eficiencia, sumando esfuerzos adicionales del gobierno por transformar y revitalizar el sector de EP, estableciendo objetivos claros para el sector y desatándoles las manos para tomar decisiones cotidianas.
  - eliminar la interferencia política y haciendo más estricta la responsabilidad de rendir cuentas a nivel del directorio.
  - separar los distintos roles que desempeña el gobierno (propietario, regulador, abastecedor, cliente, financista, etc.) mediante la creación de una sola agencia de gobierno donde se concentre todo el monitoreo a las EP.

## 6. Agrupaciones regionales

A nivel de agrupaciones regionales, es de destacar los esfuerzos en esta materia de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que ya ha sido mencionado en el capítulo anterior.

---

<sup>25</sup> Banco Mundial. (2005). *Report on the observance of standards and codes*. Montevideo: Banco Mundial.

**7. Cuadro comparativo de las principales normativas, institutos y Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de los principales países de la región.**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Uruguay	Agrupaciones regionales (CAF)
Ley o resolución de Gobierno Corporativo	Resolución 516/07 de la Comisión Nacional de Valores Argentina	Ley de Sociedades Anónimas (Leyes Nº 6.385/76 y Nº 6.404/76).	Ley Nº 20.382	Ley Nº 964 y otras	Ley de sociedades comerciales Nº 16060 y Ley Mercado de valores y participantes Nº 18.627	No aplica
Año de la norma	2007	2001	2010	2005	1989,2009	No aplica
Instituto de Gobierno Corporativo	IAGO	IBGC	CHILE TRANSPARENTE, CGC UC, CGUCHILE	CNGC de CONFECÁMARAS	No existe	No aplica
Código Mínimo de Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo	Código de Mejores Prácticas (2004)	Código de las Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo (actualizado al 2009)	Presente como exigencia en la Ley Nº 20.382	Código de Mejores prácticas corporativas destinado a sociedades abiertas (2007) , Guía Colombiana de Gobierno Corporativo para Sociedades Cerradas y de Familia (2009)	No existe específicamente	Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado (2010)
Normativa específica para Empresas Públicas	Se guían por legislación general	Decreto Nº 6.021/2007	Ley Nº 20.392 para CODELCO, SEP Chile (varios decretos y reglamentos)	Se guían por legislación general	Se guían por legislación general	No aplica

En conclusión, la última década fue marcada por el desarrollo del Gobierno corporativo a nivel mundial y la introducción del mismo en América Latina es lenta, aunque existen excepciones como las de Colombia y Brasil.

Es interesante destacar que la introducción del concepto de gobierno corporativo comenzó en el ámbito privado o académico, previo a su incorporación a la legislación y al sector público, siendo este generalmente el más rezagado, especialmente en los países donde el estado tiene una mayor intervención y propiedad en las empresas públicas como es el caso de Uruguay.

---

## Resumen y principales conclusiones de la Sección I: Estado actual del conocimiento y la práctica sobre Gobierno Corporativo

En cuanto a la existencia de una definición respecto a lo que es gobierno corporativo, resulta importante establecer que existen distintas definiciones, dadas por distintos autores.

El concepto en el que coinciden las distintas definiciones es en el fin a perseguir, que es asegurar la generación de valor en las organizaciones, mientras que difieren en donde poner el foco. Existiendo en esencia 4 grupos de definiciones con matices a su interior, a saber, definiciones que se centran en: a) conflictos de intereses y problemas de agencia; b) aseguramiento del cumplimiento óptimo de los objetivos organizacionales; c) aseguramiento del bienestar de los distintos involucrados y d) medios a través de los cuales se promueve el gobierno corporativo. Estos agrupamientos se puede decir que van desde la preocupación de los dueños del capital acerca del rendimiento del mismo y la forma en que es administrado por los administradores de las firmas, donde el foco naturalmente es el control que debe ejercerse sobre éstos, hasta el otro extremo donde la preocupación no son sólo los rendimientos para los dueños sino el resultado del accionar de las organizaciones para la sociedad toda y la forma en que se alcanza ese gobierno corporativo incorporando elementos de transparencia, compromiso y rendición de cuentas.

Es por ello, que pese a no ser imprescindible para el abordaje del trabajo, el equipo de trabajo presenta una definición propia de gobierno corporativo (pág. 8), que se sustenta en dos pilares centrales, por una parte en el énfasis de un ámbito de actuación a nivel normativo - comportamental y por otra parte, la interrelación de las empresas con el contexto. Esta definición y su sustento servirán de base en la sección III del presente para abordar la elaboración de una propuesta de evaluación de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo.

Ahondando en el análisis de gobierno corporativo es importante destacar los principios de Gobierno Corporativo establecidos en 1999 por OCDE, revisados en distintas mesas redondas y sobre los que se llegó a un acuerdo en 2004, que se constituyen en guías y sugerencias prácticas para los distintos involucrados implicados en el desarrollo de un buen gobierno corporativo. Los mismos cubren los siguientes tópicos: a) garantizar la base de un marco eficaz para el gobierno corporativo, b) los derechos de los accionistas y funciones clave en el ámbito de la propiedad, c) tratamiento equitativo de los accionistas, d) el papel de las partes interesadas en el ámbito del gobierno corporativo, e) divulgación de datos y transparencia, y f) las responsabilidades del Consejo.

A todo esto, en el año 2005 la propia OCDE establece las directrices para Empresas Públicas, que no son otra cosa más que una adecuación a este tipo de organizaciones en particular, de los principios OCDE de 1999, revisados y acordados en 2004, y que fueron traducidas al español en el año 2011.

A todo esto, la Corporación Andina de Fomento (CAF) de la que Uruguay es miembro desde 2007 publica en el año 2010 los “Lineamientos de buen Gobierno Corporativo de Empresas del Estado”, en la cual “ha seleccionado, simplificado y adaptado las recomendaciones y principios de la OCDE, destacando además aquellas prácticas que se consideran de mayor valor para las EPE de la región” y que recogen propuestas y sugerencias de un gran número de instituciones, gremios y entes de regulación de la región. Los lineamientos otorgan un carácter orientador al funcionamiento del Gobierno Corporativo de las empresas públicas, permitiendo establecer mejores prácticas hacia un desempeño armónico, transparente y equitativo de la relación entre accionistas, directorio y alta gerencia. Estos lineamientos por su adaptación regional resultan para el equipo de trabajo un insumo importante para realizar el análisis de la realidad de las empresas públicas uruguayas en este sentido.

En relación a los avances en materia de adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en países de la región, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, tanto a nivel del sector privado como de las Empresas Públicas, hay que destacar que: a) varios de estos impulsos vinieron luego de

grandes escándalos y crisis financieras de significativas proporciones que han afectado las economías regionales en donde se hicieron notar las grandes carencias de gobierno corporativo, b) el sector privado es el que lidera los avances en la materia, mientras que en las Empresas Públicas el tema viene siendo tratado muy tímidamente.

En particular en Uruguay la Ley N° 16.060 de 1989 de sociedades comerciales, al incorporar nuevas garantías a los inversionistas en los distintos tipos de sociedades, así como cierta obligación de divulgación de información y ajuste a las normas contables, se la puede catalogar como un antecedente primario de gobierno corporativo en Uruguay.

A partir de diciembre del 2009 la Ley N° 18.627, cuyo ámbito de aplicación abarca el mercado de valores (especialmente las sociedades abiertas y que cotizan en bolsa), todos los agentes que en él participan, las bolsas de valores y demás mercados de negociación de valores de oferta pública, los valores y los emisores de valores de oferta pública entre otras cosas establece que el Banco Central del Uruguay (BCU) debe velar por la transparencia, la competitividad y el funcionamiento ordenado del mercado de valores, ofreciendo adecuada información a los inversionistas, por lo cual las mismas deben asegurar procesos adecuados de supervisión y control de la gestión de su dirección y el trato justo e igualitario de los accionistas, divulgación de manera completa, puntual y exacta de los resultados financieros y demás información relevante para los inversores y obliga a adoptar normas de contabilidad y auditoría conforme a los estándares internacionales. Pero la realidad del mercado local, sigue dificultando los avances en el tema, destacando que el tamaño del mercado de valores en Uruguay no guarda relación con el grado de desarrollo de la economía, la ley aprobada adolece de una ausencia de estrategia de promoción y desarrollo del mercado de valores, el tamaño del mercado restringe el ingreso de jugadores globales y demanda privada de capital escasa, dada la ausencia de planes de inversión a largo plazo.

El informe ROSC Uruguay (Report on the observance of standards and codes) del Banco Mundial de 2005 brinda una evaluación acerca del marco de las políticas, la puesta en vigor y las prácticas de cumplimiento de gobierno corporativo en Uruguay y establece pasos clave orientados a implementar buenas prácticas de gobierno corporativo. Pero lo más interesante a los efectos de este trabajo es el apéndice al informe donde se hace un breve análisis de las empresas públicas (EP) en Uruguay, donde se destacan las siguientes conclusiones:

- a) se está haciendo un esfuerzo por mejorar la eficiencia de las EP, el mismo es necesario y urgente;
  - b) es necesario desarrollar un abanderado local dentro de las EP, que sirva como modelo de transparencia y eficiencia, establecer objetivos claros para el sector y desatarles las manos para tomar decisiones cotidianas;
  - c) la mayoría de las decisiones de EP se mantienen limitadas a otros organismos de control (OPP y respectivos ministerios), teniendo frecuentemente objetivos en conflicto con relación a las EP, dejando a las EP con objetivos comerciales, políticos y sociales conflictivos, además de imponer condiciones propicias para potenciales excesivas interferencias políticas y fomento de opacidad. Por lo cual resultan en débil gobernanza que impacta de manera negativa sobre su desempeño y competitividad;
  - d) los reguladores, los controladores y las instituciones que administran la propiedad del estado no están bien definidos;
  - e) hay que eliminar la interferencia política, haciendo más estricta la responsabilidad de rendir cuentas a nivel del directorio;
  - f) hay que separar los distintos roles que desempeña el gobierno en relación con las EP (propietario, regulador, abastecedor, cliente, financista, etc.) mediante la creación de una sola agencia de gobierno donde se concentre todo el monitoreo a las EP y con frecuencia también la propiedad.
-

---

# **GOBIERNO CORPORATIVO PARA EMPRESAS PÚBLICAS DE URUGUAY**

---

## **SECCION II – DIAGNOSTICO Y CONCLUSIONES**

### **Metodología aplicada**

#### **Capítulo III - Características de la Empresas Públicas de Uruguay y su marco de actuación**

A partir del marco teórico – conceptual y de la definición adoptada por los autores, se analiza el caso concreto de las Empresas Públicas de Uruguay, utilizando diversas fuentes de información, pero en particular una investigación de tipo exploratoria basada en entrevistas en profundidad entre referentes calificados.

#### **Capítulo IV - Análisis del grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las Empresas Públicas de Uruguay**

A partir de la información obtenida en la investigación cuyas principales conclusiones se presentan en el capítulo III y complementadas con búsqueda de información secundaria vinculada con los temas planteados, recurriendo particularmente a los buscadores de internet y análisis de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad de las Empresas Públicas, se procedió a analizar los principios de la OCDE en base a las Guías de la CAF.

---

---

## Metodología aplicada

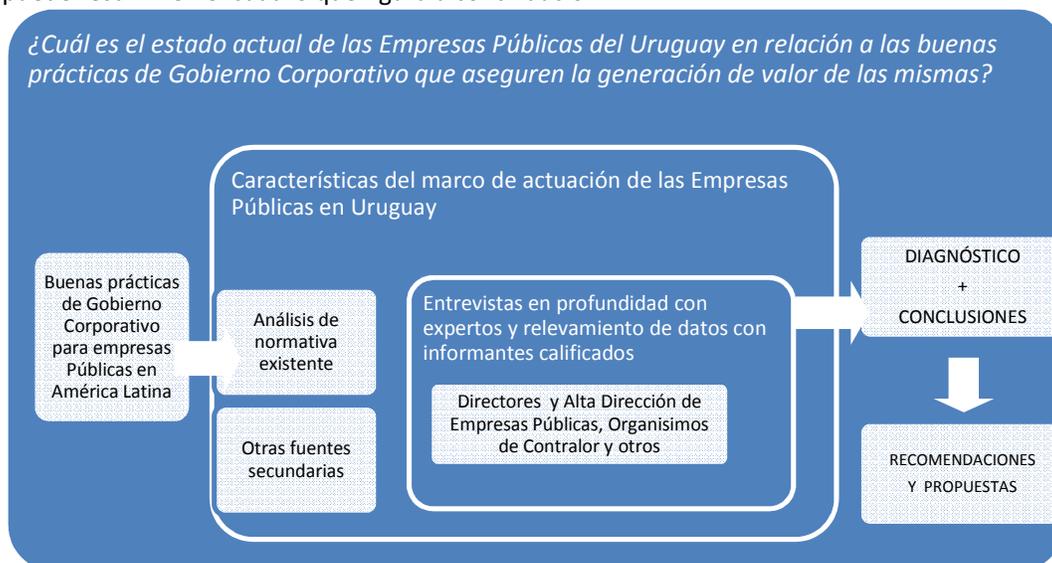
A partir de la interrogante inicial del trabajo: ¿Cuál es el estado actual de las Empresas Públicas de Uruguay en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo que aseguren la generación de valor de las mismas?, y de las hipótesis que se establecieron:

**Hipótesis 1:** existe una brecha entre la realidad del marco de actuación de las empresas públicas y las buenas prácticas de gobierno corporativo que incide negativamente en la generación de valor,

**Hipótesis 2:** la sociedad tiene una mirada especial de las empresas públicas uruguayas fruto de su actuación, y su significado histórico y conceptual, que inciden en la generación de valor de las mismas, y

**Hipótesis 3:** las características y particularidades propias de las empresas públicas de Uruguay, hacen que sea necesario una adecuación de los principales generales establecidos por OCDE, para su adecuada implementación

se procedió a identificar los elementos que contribuirían a dar respuesta a ésta, lo que se puede resumir en el cuadro que figura a continuación:



El diagnóstico de situación de las empresas públicas de Uruguay en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo, implicó llevar a cabo las siguientes actividades:

- a. Caracterización de los principales aspectos del marco de actuación de las empresas públicas de Uruguay en relación a:
  - o el control y dirección de las empresas públicas que inciden en la generación de valor
  - o el relacionamiento con los distintos involucrados (proveedores, clientes, empleados, otros)
  - o el proceso de alineación de objetivos organizacionales, de país y personales de quienes están al frente de las empresas públicas
  - o los conflictos de interés que pueden originarse a partir de los distintos roles del Estado (regulador, propietario, recaudador, quien fija las políticas, etc.)
  - o el tratamiento igualitario con empresas privadas competidoras en el mercado
  - o los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente
- b. Análisis del grado de cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas, tomando como referencia las guías de la Corporación Andina de Fomento en lo que refiere a empresas públicas de la región.

En el Capítulo III - Características de las Empresas Públicas de Uruguay y su situación en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo y Capítulo IV Análisis del grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las Empresas Públicas de Uruguay, se exponen los resultados asociados a cada una de estas actividades.

- a. Caracterización de los principales aspectos del marco de actuación de las empresas públicas de Uruguay

Para ello se recurrió a los siguientes métodos y fuentes de información:

- Entrevistas en profundidad con expertos y otros relevamientos con informantes calificados. Se realizaron 35 entrevistas en profundidad a representantes del quehacer nacional vinculados a la realidad de las empresas en diversos ámbitos, desde políticos, hasta expertos en regulación, pasando por sociólogos y politólogos, directores, ex directores y miembros de la alta dirección de empresas públicas, de organismos encargados de definir las políticas, del Tribunal de cuentas y de AGESIC, de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y de Organismos Reguladores). Por otra parte se contactaron y solicitaron datos a 10 informantes calificados. (Ver en Anexos a la Sección II, pág. 113)
- Análisis de la normativa vinculada al tema
- Análisis de otras fuentes de información secundaria

En lo que tiene relación con las entrevistas en profundidad con expertos y otros relevamientos de datos con informantes calificados, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- a. Determinación de los objetivos asociados a la aplicación de este método
- b. Definición del modelo de análisis
- c. Confección de las preguntas en relación a cada uno de los elementos presentes en el modelo de análisis
- d. Identificación y selección de expertos en función de las temáticas a abordar
- e. Determinación de la pauta de entrevista en función de la especialidad del entrevistado
- f. Ejecución de las entrevistas
- g. Procesamiento y análisis de los datos recabados

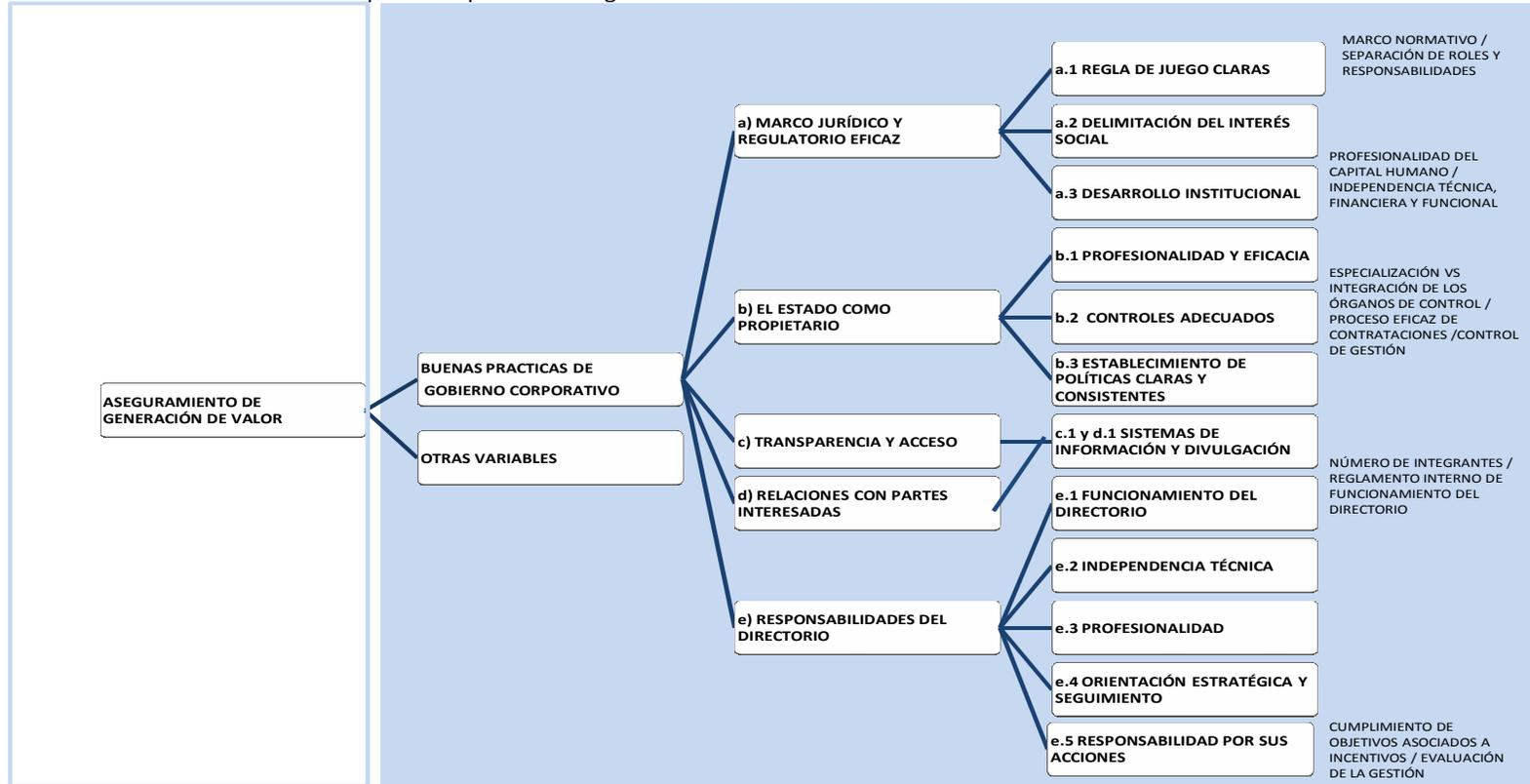
Los objetivos que se establecieron a efectos de las entrevistas fueron:

- Identificar las principales características de las empresas públicas de Uruguay en relación a los temas que hacen al gobierno corporativo
- Identificar las principales áreas que pueden constituir oportunidades de mejora en relación a cada una de las buenas prácticas de Gobierno Corporativo para asegurar el proceso de generación de valor de estas empresas

A partir de dichos objetivos, se definió un modelo de análisis que representa las interrelaciones de los distintos elementos que conforman el marco de actuación de las empresas públicas, vinculados a los principios establecidos por la OCDE, a efectos de guiar la elaboración de los cuestionarios a utilizar en el relevamiento y el posterior análisis de los datos. La selección e inclusión de los elementos que se consideran en el mismo, fue establecida a partir de considerar que:

- El objetivo es asegurar la generación de valor para las empresas públicas
- Las buenas prácticas de gobierno corporativo establecidas en los principios y directrices de la OCDE son un instrumento para lograr ese objetivo
- El desarrollo de una buena práctica de Gobierno Corporativo implica el desempeño adecuado de una serie de elementos o aspectos vinculados a la misma.
- Existen otras variables residuales que podrían explicar la generación de valor pero que no están contempladas en las buenas prácticas de Gobierno Corporativo (por ejemplo características socio - culturales del país)

A continuación se expone la representación gráfica del modelo de análisis definido:



A partir de modelo de análisis, se determinó el conjunto de preguntas e indicadores asociados. (Ver en Anexos a la Sección II, pág. 104).

Los entrevistados fueron seleccionados en base a los siguientes criterios:

- Especialización en la temática
- Ser informantes calificados para brindar determinados datos
- Haberse desempeñado o estar desempeñándose en Empresas Públicas como integrantes de Directorios, Gerentes Generales o Alta dirección
- Ser referentes del Sistema Político o la sociedad
- Haberse desempeñado o estar desempeñándose en Organismos de contralor (OPP, ONSC, URSEC, URSEA, DINATEL, AGESIC, Tribunal de Cuentas)

Es de destacar, que dada la amplitud de los temas a abordar, las pautas de entrevistas utilizadas no fueron las mismas para todos los entrevistados. Si bien había una pauta general, también se utilizaron pautas específicas para abordar aspectos particulares en profundidad con aquellos entrevistados que tenían un expertise o se desempeñaban en un área específica. (Ver en Anexos a la Sección II, pág. 110)

En relación al análisis normativo, se revisaron los principales aspectos dispuestos en las cartas orgánicas y reglamentos de cada una de las empresas públicas, así como otras disposiciones generales establecidas a nivel constitucional para Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Adicionalmente se relevó en prensa y otras publicaciones, hechos y situaciones vinculadas a este tipo de empresas y su marco de actuación.

b. Análisis del grado de cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas

Una vez caracterizado el marco de actuación de las empresas públicas, se procedió a cotejar este estado de situación respecto a lo que establecen las buenas prácticas de gobierno corporativo. Para ello se utilizaron las guías de la CAF para empresas públicas de América Latina. Es de destacar que esta organización parte de las recomendaciones y principios de la OCDE, pero retoma para el establecimiento de los lineamientos, aquellos que mejor se adecúan a las empresas de esta índole en la región.

El uso de este conocimiento práctico es de particular relevancia, pues garantiza que las guías y recomendaciones realizadas sean pertinentes y estén fundamentadas en la realidad social, económica y política de los países de la región, y no simplemente en la transferencia de la experiencia derivada de naciones más desarrolladas.

## CAP. III: Características de las Empresas Públicas y su marco de actuación

A continuación se presentan los hallazgos y resultados del trabajo de campo realizado:

**HALLAZGOS VINCULADOS A LA HIPÓTESIS 1: EXISTE UNA BRECHA ENTRE LA REALIDAD DEL MARCO DE ACTUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y LAS BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO CORPORATIVO QUE INCIDE NEGATIVAMENTE EN LA GENERACIÓN DE VALOR.**

### A) MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO EFICAZ

#### a.1 Reglas de Juego Claras - en relación a la normativa



En referencia a la normativa, surge de los actores consultados que:

- *“El marco normativo es caótico, y consecuentemente «a río revuelto, ganancia de pescadores». Hay un conjunto no integrado ni coherente de decretos, resoluciones del Poder Ejecutivo y muchos recursos administrativos, que generan «una falta de certeza jurídica del estado de derecho». El aparato jurídico no se puede basar en decretos administrativos del Poder Ejecutivo, los decretos del Poder Ejecutivo, deberían ser solo para salvar pequeños escollos, no para manejar los temas. Adicionalmente la normativa corresponde a otro momento de desarrollo tecnológico, por ej. la ley de creación de ANTEL es del año 1974, y desde ese entonces nadie se preocupó de rehacer la ley de ANTEL, que habla de telégrafos.....”*
- *“Las instituciones y el marco normativo tienen un atraso abismal respecto al mundo.....Esto se debe a un condicionamiento dado por lo que representan las empresas públicas en la economía y por la visión de la sociedad respecto de las mismas, dado que las ve en general con buenos servicios, con lo que se va a complicar que esto cambie. Encontrar el contrapeso es difícil, los políticos no lo quieren, entonces no tienen interés de darle poder a los reguladores.”*
- *“...el Estado no tiene poder para regular a las empresas multinacionales, como sí lo hace la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica.”*
- *“De acuerdo a la normativa las empresas públicas actúan de acuerdo a lo que les es permitido. El tema central es que “el derecho va detrás de los hechos”..... aunque a veces el legislador es sabio respecto de lo que legisla ej. en el caso de Antel dice telecomunicaciones, y ese es un paraguas que permite hacer de todo un poco.”*

Y respecto a qué aspectos fundamentales debería implementarse para mejorar el desempeño de las agencias reguladoras y el área de defensa de la competencia surge:

- *“Tener normativa clara, saber cuál es el marco de actuación.”*
- *“A nivel normativo simplificar, racionalizar el marco que existe actualmente... apuntando a tener una normativa más clara, que permita establecer con mayor precisión el marco de actuación de cada quien, en definitiva, clarificación de las reglas de juego y de la separación de los roles: “policy maker”, regulador y operador.”*

A partir de ello se entiende pertinente establecer que:

- ✓ No parecen existir normas aggiornadas a la realidad actual lo que torna complejo el accionar de los distintos actores, provocando en algunos casos vacíos legales e incertidumbre jurídica, que no resultan saludables. Estando los que intentan sacar provecho de la situación y aquellos que no tienen elementos sólidos para actuar y poner límites. Solo la sabiduría o la fortuna del legislador a la hora de legislar contribuyen a que leyes vigentes, aunque algo antiguas, tengan sentido en la actualidad.

- ✓ Las normas por las propias características del Estado uruguayo, el peso de las empresas públicas y los propios intereses creados en este entorno no están a la altura de otras normativas regionales e internacionales, no contribuyendo de esta forma a contar con un marco jurídico y normativo eficaz.

### a.1 Reglas del juego claras - en relación a la separación de roles y responsabilidades



En referencia a la separación de roles y responsabilidades del Estado como propietario, generador de las condiciones para la libre competencia del mercado, regulador, recaudador y fijador de las políticas, surge de los actores consultados que:

- *“Los roles del Estado tienen zonas grises y no hay autonomía a nivel de la toma de decisiones. Las funciones de la empresa, del regulador del mercado y del Policy Maker son distintos: a) Policy maker: define la política pública respecto a los servicios que se consideran, es quien representa la posición del Poder Ejecutivo; b) Regulador: administra, gestiona y controla los servicios que se prestan de acuerdo a la normativa que defina los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Aplica la legislación vigente, vela por la aplicación de las normas y dirime los conflictos entre las empresas que actúan en el mercado y c) Empresa: decide qué y cómo hacer para cumplir la política fijada y hacer su negocio cumpliendo las reglas de juego. Son 3 roles del Estado, y los 3 tienen objetivos y visiones distintas con requisitos de expertise distintos que deben ser contrapuestos en algún momento. Por ejemplo, el regulador debe maximizar el bienestar general bajando el precio y procurando que los servicios estén disponibles para más gente.”*
- *“Tener que regular a empresas públicas y privadas es un caso peculiar que aplica a las telcos<sup>26</sup>. El proceso de separación de roles se inició pero aún no ha finalizado, hay muchos temas para resolver.”*
- *“Se trata de instituciones separadas. En Uruguay existen empresas que forman parte del dominio comercial o industrial del Estado; mientras que el tema de la competencia se encuentra a cargo de órganos aplicadores en la órbita del Estado Administración Central. El rol del Estado no es generar las condiciones para la libre competencia, sino en todo caso resguardarlas, debe “fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios” (art. 1 Ley 18.159). Las empresas públicas ejercen sus actividades en cumplimiento de la ley, por lo que “El ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley no se considerará práctica anticompetitiva, ni abuso de posición dominante” (art. 2 in fine Ley 18.159).”*
- *“A las instituciones y agencias de regulación le faltan codos y ..., para ganarse su espacio, hoy no tienen el poder suficiente, pero no pasa porque se lo den, pasa por que se lo ganen con los codos.”*
- *“La DINATEL<sup>27</sup> ha empezado hace relativamente poco tiempo, se fue armando la Dirección y tomando algunas decisiones, se definieron sus funciones por decreto y de a poco fue tomando forma con una estructura, con más gente. Y ha ido sacando algunos decretos sobre espectro, subasta de licencias, etc. Está comenzando, se creó una estructura formal recién a partir de la ley de presupuesto 2010, es muy reciente. Están en un proceso de llamados para llenar los cargos, se va avanzando.”*
- *“Puede funcionar adecuadamente siempre que el operador de propiedad se ciña a su condición de operador y el regulador tenga un diseño y categoría institucional que haga posible su autonomía.”*
- *“Hay espacios grises, donde todavía no está claro. Hay políticos que no quieren a las agencias reguladoras, creen que el poder debe estar en las empresas públicas y en los ministerios. Los agentes políticos no están convencidos de la necesidad de la regulación, entonces no aparece claro cuál es el rol de cada quien, empresas, direcciones y reguladores.”*
- *“En relación a las unidades reguladoras ha habido una serie de marchas y contramarchas... Las empresas públicas siguen peleando por desempeñar roles que según la teoría no deberían tener.”*

<sup>26</sup> Telcos – Empresas de telecomunicaciones

<sup>27</sup> DINATEL - Dirección Nacional de Telecomunicaciones

- *“Se es juez y parte. En principio se puede decir que están delimitados sus roles. Las empresas públicas actúan de acuerdo a lo que les es permitido. El tema es que «el derecho va detrás de los hechos». A esto hay que sumar que la tecnología rompe todos los esquemas, es imposible por ej. impedir o controlar el tráfico de voz sobre las redes de datos, entonces «la realidad pasa por arriba a la normativa».”*
- *“Hoy el establecimiento de políticas de largo plazo lo lideran básicamente las propias empresas públicas. El poder ejecutivo debería definir la política, el regulador ocuparse de la regulación en la práctica y el operador prestar el servicio. El poder ejecutivo está tomando más protagonismo pero no alcanza. Sino cómo se explica que el tendido de fibra lo decida el operador y no el Poder Ejecutivo. Y que ahora el ejecutivo salga a justificar y defender la decisión”*

Al tiempo que al indagar sobre los aspectos que dificultan actualmente la relación existente entre el Estado participando como un jugador más del mercado y a su vez como regulador, surge que:

- *“No se ha sabido o no se ha querido separar nitidamente las funciones de los diferentes actores públicos. Tal vez por falta de conciencia de la importancia de una libre competencia, tal vez por el legado batllista<sup>28</sup>.”*
- *“Todo regulador debe ser técnica y administrativamente independiente. Debe ser fuerte para lidiar con los operadores. En otros países hay Ministerios de Comunicaciones, lo que da especialización. Hoy si bien la URSEC es técnicamente independiente, financieramente todo pasa por autorización de Presidencia de la República. De hecho los ingresos y por ende, las ganancias se los lleva Presidencia de la República. Si bien hay un desfase en el ciclo del Directorio en relación al período de gobierno (directorios por 6 años en el organismo regulador), cuando el gobierno entrante en 2005 no quiso al Director de URSEC limitaron su gestión haciendo recortes desde el punto de vista financiero, no se tenían recursos para su elemental funcionamiento (ni recursos para mantenimiento, ni nafta para las camionetas de monitoreo, ni papel, etc.) Esto, entre otras cosas, determinó que el presidente de URSEC renunciara. También en relación a esto, en 2005 cambió la ley redujeron las condiciones restrictivas que tenía el Poder Ejecutivo para cesar a los directores de este tipo de organismos de modo que el cese de los mismos es una decisión del Poder Ejecutivo sin más trámite.”*
- *“El peso de las empresas públicas en las finanzas públicas. A esto se agrega la complejidad del sistema político, muchas de estas empresas públicas sirven para una carrera política, y fondos excedentarios para fines sociales o políticos..... Los políticos de todos los partidos no quieren ser controlados.... Por eso no se les quiere dar mucho poder a las instituciones reguladoras como organismos de control. El proceso de transformación es doloroso, para empleados, sistema político, incluso para las finanzas públicas... si se abre estas empresas a la competencia, esto afecta todo, las finanzas públicas, intereses del sistema político, y el servicio universal..... Por otro lado, está muy condicionado por lo que representan las empresas públicas en la sociedad (rol protagónico y visión que tiene la población de las empresas públicas). El buen desempeño de las empresas públicas en Uruguay no da lugar a cambios y a regulaciones. En Uruguay no ha habido el mismo grado de premura que en otros países donde las empresas públicas tuvieron problemas financieros, casos de corrupción, etc. Es sabido que a UTE y ANCAP en muchos casos las utilizan como instrumentos de políticas macroeconómicas.”*
- *“Tal vez el aspecto más destacable sea el de la función las empresas como caja recaudadora del Estado por medio de su aporte a Rentas Generales. Si bien, dicho aporte ha ido decreciendo con el tiempo, el trade-off entre regulación y posible liberación del mercado choca con las necesidades de caja del gobierno. Cuanto más se libera los mercados más se pierde market share, lo que repercute en la posibilidades de aportar a rentas generales y viceversa.”*

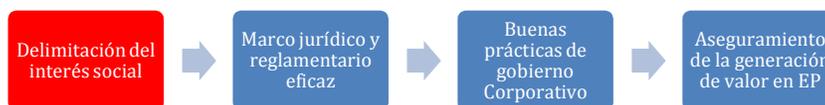
A partir de ello se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Los distintos roles del Estado que se encuentran repartidos en términos teóricos en distintas instituciones (definir la política, poner las reglas para llevar adelante la política, y actuar en ese marco ejecutando las políticas y cumpliendo las reglas), hoy presentan una brecha de oportunidad de mejora, apuntando a eliminar zonas grises, de manera que el

<sup>28</sup> Batllista, hace referencia al período de gobierno de José Batlle y Ordoñez, caracterizado por: paternalismo del Estado, igualitarismo, laicismo y fuerte arraigo de la democracia como sistema de gobierno

- Estado pueda actuar de mejor forma aprovechando los objetivos, visiones y expertises de cada uno de los actores a la hora de ejercer su tarea
- ✓ El marco normativo donde como manifiesta algún actor “el derecho va detrás de los hechos”, el distinto grado de desarrollo de los actores (empresas con muchos años de existencia, organismos reguladores con una década de existencia y direcciones con poco tiempo de vida), el respeto de las reglas y roles de cada uno, y la independencia técnico, funcional y económica, son los elementos clave de la consolidación de la separación de roles, que hoy no alcanzan su nivel óptimo
  - ✓ Todo lo anterior requiere de la voluntad del Estado y los distintos actores políticos de consolidar lo que en términos de discurso y acciones tibias se viene implementando, renunciando entre otras cosas a usar a las empresas del Estado como: elemento clave de Rentas Generales o del manejo de la política fiscal, trampolín político o manejo discrecional para políticas sociales

## a.2 Delimitación del interés social



En cuanto a la delimitación del interés social del accionar del Estado cuando las empresas públicas participan en el mercado surge de los actores consultados que:

- *“En el país hay un gran desorden en materia de interés social del Estado que lleva a que en muchas materias se produzcan dobles políticas y acciones en materia social, por ejemplo, en temas de salud y enseñanza. En lo que respecta a las empresas públicas, como el caso de ANTEL, los Directorios toman decisiones de interés social que quizás vayan en contra o no estén consensuadas con las políticas del PE. Es el Estado quien debe definir las políticas de interés social y debe definir y aprobar las normas y herramientas tendientes a lograr esos fines, sin que intervengan las empresas públicas directamente. Volviendo a ANTEL y para poner un ejemplo, en el caso de la FO (Fibra Óptica) lo que ANTEL debería hacer es realizar los tendidos que le van a ser rentables como empresa y dejar que el Estado decida si quiere llegar con FO a hogares de escasos o nulos ingresos, para lo cual debería crear un fondo de servicio universal del cual se financiarían dichas obras.”*
- *“En Uruguay por ejemplo el tema de servicio universal en telecomunicaciones no está determinado, dado que a nivel del operador estatal:
 
  - Existen subsidios cruzados entre servicios en competencia y políticas sociales, que al operador estatal no le interesa que se hagan explícitas.
  - Directores políticos, que confunden sus roles, dirigir una empresa o hacer acciones políticas”*
- *“Hay que explicitar lo del servicio universal o acción social, como lo hace el BROU para préstamo social que tiene un % asignado. Hay que establecer cómo medirlo y cómo acotarlo, lo que implica definir 3 cosas: el alcance del mismo, la forma de proveerlo y la forma de financiarlo. Uno de los problemas es que no es fácil destinar recursos para costear el servicio, entonces es más efectivo disfrazarlo.”*
- *“En algunos casos las empresas públicas son una herramienta del Estado para hacer políticas sociales. El servicio universal por ejemplo no está definido, no está establecido en ningún documento, pero sí lo da ANTEL, lo paga ANTEL... entonces sin dudas hay que identificarlo y cuantificarlo.”*
- *“En esta óptica, considero que hay dos puntos relevantes que inciden, y son la contribución a rentas generales por parte de la empresa pública y, en el caso de Uruguay, la obligación del servicio universal, que aún no está regulada explícitamente.”*

En relación a la delimitación del interés social y en qué medida existe una separación entre los objetivos y políticas comerciales y aquellos que apuntan a un rol social surge que:

- *“Los objetivos sociales de las EPE (empresas públicas del estado) deberían estar definidos por ley o carta orgánica, no por la empresa. Los objetivos sociales, planes de cumplimiento y cómo se van a medir, así como la forma de financiar las mismas. Como ej. los bancos, donde los objetivos sociales*

*no pueden financiarse con depósitos, ya que estos muchas veces generan créditos dados a pérdida, mientras que los depósitos deben devolverse. Ahora con la nueva Carta orgánica del BROU, parte de las utilidades son otorgadas para el Poder Ejecutivo para que los use entre otros en objetivos sociales. O sino el Poder Ejecutivo lo puede dejar en el BROU para que el mismo preste ese dinero a una tasa social predefinida. Las EPE no deberían tener políticas de RSE (responsabilidad social empresarial), ya que la mejor política para los dueños de las mismas es bajar las tarifas al máximo. Ya que la sociedad es la dueña de las empresas, y no puede expresar su malestar votando y vendiendo sus acciones, como en otros casos. El gerente no sabe si priorizar su rol empresarial, de generación de valor, social, de control. Si hay más de un tipo de rol, debe haber una transparencia de cómo se va a resolver”.*

- *“Es difícil compatibilizarlos, más cuando se está en competencia. Una empresa en competencia debería priorizar los fines comerciales y no encargarse de los objetivos sociales, los que deberán ser encarados por el Estado. La cuestión está precisamente en cumplir con lo que dice la ley orgánica de cada empresa pública que puede no respaldar este hecho.”*
- *“Objetivos sociales es una mentira es como la responsabilidad social, eso se resume en inversiones en imagen de las empresas y sus directores y en beneficios de impuestos, aunque pueda haber alguien de la sociedad que se beneficie. Es un subproducto, lo que intentan es posicionarse como humanistas. Muchos buscan la autoimagen para futuras carreras”.*

A partir de ello se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy por falta de límites adecuados el interés social está inserto de forma no del todo explícita en el quehacer del Estado y las Empresas Públicas del Estado, pudiendo generarse duplicación de acciones, y gestión no transparente
- ✓ Resulta razonable reconocer la existencia de distintos roles a nivel del Estado, con los respectivos límites de actuación, para apuntar a la eficiencia y eficacia del cumplimiento de cada uno de ellos a partir de expertises y responsabilidades distintas
- ✓ Resulta conveniente establecer qué es social de lo que ejecutan las empresas públicas, el alcance esperado de las acciones que se le encomienden, la forma de llevarlo a la práctica, y fundamentalmente la forma en que se financia y el monto que alcanzan
- ✓ Todo ello conduciría además de mejorar las acciones sociales del Estado a transparentar el accionar de las empresas públicas y a contribuir a quitarle discrecionalidad al mismo, aprovechando el know how de cada actor, especialmente utilizando a las empresas públicas para ejecutar las políticas sociales del Estado pero solo como brazo ejecutor y no como decisor, auditor y ejecutor de las mismas

### a.3 Desarrollo institucional - en relación a la profesionalidad del capital humano



En referencia al nivel de formación y especialización del personal de las unidades reguladoras o de otras instituciones de contralor surge de los actores consultados que:

- *“Es un tema gravísimo. Estamos subdesarrollados, no hay Economistas especializados en regulación, hay menos de 5 en todo el país y se formaron afuera, en general se forman en la práctica.”*
- *“Si el mercado no confía, entonces no hay ley que lo haga funcionar y recuperar la confianza es muy difícil. Quienes están al frente de las instituciones reguladoras deben ser confiables, y hoy el staff no es lo suficientemente bueno, es más bien flojo”*
- *“Para mejorar el desempeño de éstas instituciones se requiere fuerte capacitación en regulación, en normativa (aquí no existen postgrados en regulación).”*
- *“Se necesita más personal, son pocos los técnicos, están en muchos temas a la vez, lo que les dificulta abordar ciertas temáticas en profundidad.”*
- *(Desafío) “Y si van a estar a tono con ese modelo en tanto especialización, capacidades requeridas, para generar valor agregado, no depende sólo de ellas, sino de la conducción central, el pienso de*

*largo plazo y del sistema en su conjunto debe estar en los ministerios, o sea establecer el qué, y las empresas deben establecer el cómo, el qué será negociado por los ministerios.”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy los profesionales que tienen a su cargo tareas de definición de políticas, regulación y cuidado de las reglas de la competencia adquieren mayoritariamente los conocimientos para la tarea en el ejercicio mismo de la misma
- ✓ Estas habilidades o conocimientos alcanzan su nivel óptimo en el largo plazo
- ✓ No existe oferta local para la formación adecuada de los técnicos en esta materia
- ✓ Es un tema crítico para el adecuado funcionamiento de las organizaciones y el cumplimiento de sus roles

### a.3 Desarrollo institucional - en relación a la independencia técnica, funcional y financiera



En cuanto a la independencia técnica, funcional y financiera surge de los actores consultados que:

- *“Todo regulador debe ser técnica y administrativamente independiente. Debe ser fuerte para lidiar con los operadores. En otros países hay Ministerios de Comunicaciones, lo que da especialización. Si bien hay un desfase en el ciclo del Directorio en relación al período de gobierno (directorios por 6 años en el organismo regulador), cuando el gobierno entrante en 2005 no quiso al Director de URSEC limitaron su gestión recortando desde el punto de vista financiero, no se tenían recursos para su elemental funcionamiento... Esto, entre otras cosas, determinó que el presidente de URSEC renunciara. También en relación a esto, en 2005 cambió la ley redujeron las condiciones restrictivas que tenía el Poder Ejecutivo para cesar a los directores de este tipo de organismos de modo que el cese de los mismos es una decisión del Poder Ejecutivo sin más trámite.”*
- *“El desfase del ciclo de gobierno del período de actuación de los Directorios de los organismos reguladores fracasó, debido a que el sistema político no quiso perder poder y dar más relevancia al staff técnico en la toma de decisiones. La independencia técnica, no ha sido utilizada como en otros lugares para dar mayor credibilidad, para el establecimiento de mejores reglas de juego ni siquiera desde el punto de vista financiero.”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy los hechos parecen mostrar que la independencia profesional, técnica y financiera es más teórica que práctica
- ✓ El juego político no explícito en muchos casos pone en jaque el accionar independiente de los organismos reguladores

En conclusión: El marco jurídico y reglamentario es perfectible para contribuir de mejor forma a que se cumplan las buenas prácticas de gobierno corporativo. Debido a que:

- Las reglas de juego no son claras: hay carencias a nivel normativo, y hay zonas grises en los roles y responsabilidades de los distintos actores
- La delimitación del interés social no está debidamente establecido: queda embebido en el accionar de las empresas públicas, coexistiendo con objetivos comerciales
- El desarrollo institucional alcanzado en la actualidad en las unidades reguladoras, áreas de defensa de la competencia y fijadores de políticas (policy makers) no es el óptimo: hay carencias en la formación específica del personal de estas instituciones (se forman en la práctica), y no se ha alcanzado el ideal de independencia técnico, funcional y financiera

## B) EL ESTADO COMO PROPIETARIO

### b.1 Profesionalidad y eficacia



En cuanto a la profesionalidad y eficacia del Estado como propietario surge de los actores consultados que:

- *“Hay influencia de la mala política partidaria en la gestión que afecta las mejores prácticas, procesos, procedimientos y normas, como el clientelismo político, el amiguismo, la falta de transparencia, excesivo personalismo o exhibición pública de los directores de empresas para postularse después, candidatos políticos con intereses contrapuestos al bien común, directores no experimentados y no profesionales, entre otros, ausencia de planificación estratégica o falta de comunicación de los objetivos, falta de trabajo en equipo, etc.”*
- *“Falta de eficiencia sistémica – conduce a la ineficiencia social”.*
- *“La propia empresa, que no se piensa como empresa, es un tema interno, se pone en el afuera una cantidad de problemas que solo son excusas para poder trabajar en generar valor. En las empresas públicas siempre dicen que hay una cantidad de trabas, pero esas las “tenés”, y esa es la realidad, tenés que gestionar a partir de eso poniendo creatividad. Las empresas en lugar de buscar excusas deben buscar la forma de generar valor en el contexto que les toca actuar, como cualquier otra empresa.”*
- *“Ministerio de Economía y Finanzas, OPP y los ministros del ramo –no hay una planificación, salvo de corte financiero. Pensar y planificar en el mediano y largo plazo, en el marco de MEF, OPP, ministerios del ramo y generar acuerdos con Directorios de Empresas Públicas que lleve a una visión integrada y a partir de esta surja el sistema de políticas públicas semi - dependientes, entonces que sea instrumento de coordinación social. Las empresas públicas hoy están en el eje estratégico del país: logística, energía... Si hay mejor planificación se puede articular mejor, resolviendo sobre la marcha el tema no camina, entonces hay que ver el tema integralmente. La OPP debería realizar una coordinación transversal de mediano y largo plazo. Lamentablemente la OPP hoy se desarmó y está desarticulada del MEF. Le debería preocupar lo macro, tiene que coordinar desde el centro para que todo vaya acompasado. Se las quiere controlar a las empresas públicas pero el tema no pasa por ajustarle las teclas, lo es mejor es trabajar en la planificación”*
- *“En OPP, MEF y Ministerios no hay capacidad de pienso”.*

En relación al estado como propietario y a la evaluación de su gestión en las empresas públicas, se plantea que en una empresa privada, el dueño o el accionista es frente a quien se rinde cuentas; en el caso de las empresas públicas, los dueños son los ciudadanos, por tanto, cómo incide este aspecto en la gestión de las empresas públicas es sobre los que consultados manifestaron:

- *“Hoy no hay: accountability a la ciudadanía; desarrollo de una cultura de gestión basada en resultados; acuerdo del sistema político sobre estos temas; capacitación del parlamento, del MEF, de la OPP para recibir la información; capacitación de la ciudadanía para recibir la información; control desde el Poder Ejecutivo. Las empresas presentan un presupuesto y usan otro, se dejan unos bolsones de dinero para manejar a gusto, entonces el presupuesto que presentan queda de florero; transparencia; e indicadores de resultado. Entonces idealmente se debería planificar, y quien pide la información debe entender y luego pedir que rindan cuentas por lo actuado”.*
- *“El ojo del amo engorda el ganado, pero en este caso nadie engorda el ganado. Algo produce, pero lo que se produce es peor de lo que se debería producir. El problema son los políticos rotando de lugar en lugar y no precisamente por su capacidad técnica. Entonces las empresas en su quehacer quedan acotadas, si la cúpula no maneja los temas, y los técnicos no pueden desarrollar todo lo que podrían hacer, entonces nunca se puede alcanzar el máximo, es imposible. Funciona al mínimo. Esto es parte de la mediocridad de Uruguay. Las visiones que tiene la sociedad son las de las cúpula política y la administrativa, jurídico- contable, la visión técnica la sociedad no la tiene.”*

- *“Es el tema del agente y el principal, y esto no sólo pasa en las empresas públicas sino en grandes corporaciones privadas, es un tema de incentivos diferentes para el gerente versus el que tiene el propietario. Es un problema de tamaño y atomización de la propiedad, típico de empresas por acciones, la diferencia está en que en vez de accionistas hay ciudadanos, siendo más difusa la propiedad”.*
- *“El dueño somos todos los ciudadanos. En las empresas públicas existe incidencia de los valores, principios y objetivos, que van más allá de los usuales de las organizaciones centradas en generar lucro en la empresa, o incrementar el valor de las acciones, lo que genera más necesidad de disponibilidad de información e incide obviamente en el nivel de información y transparencia al que obliga a las instituciones”.*
- *“No tienen casi participación. Solo si existiera un representante de los clientes en el Directorio o una figura de Defensor del Cliente. Hoy solo puede evaluar indirectamente a través del voto en elecciones nacionales.”*
- *“Generalmente la participación es menor, sobre todo en la toma de decisiones estratégicas. Son decisiones muy técnicas. Interviene en la gestión a través de mecanismos como quejas, sugerencias, encuestas, grupos de foco, sobre todo dirigido al producto y el servicio. Los organismos reguladores constituyen en teoría los grandes “representantes” de los ciudadanos en este aspecto. De última los ciudadanos siempre están presentes a través de los partidos políticos (directorios políticos) y diferentes grupos de poder (asociación de consumidores, etc.)”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy el Estado actuando como propietario tiene una brecha de oportunidad para planificar mejor y sentar las bases para realizar acciones coordinadas que fomenten la sinergia entre los distintos actores del quehacer público, en especial con las empresas públicas
- ✓ La mejora en la planificación haría posible alcanzar una mayor eficiencia del sistema todo y como consecuencia alcanzar mejores logros en las grandes políticas del país
- ✓ Los ciudadanos participan de forma indirecta en la gestión con sugerencias, quejas, encuestas en su rol de clientes, y evalúan lo actuado en forma indirecta en las elecciones nacionales cada 5 años
- ✓ Lo que sucede con las empresas publicas y sus dueños es el problema de la relación agente principal que viven las grandes corporaciones privadas, y el tema es justamente cómo se consigue alinear la conducta de los que las manejan con los intereses de los propietarios, con el agravante que a diferencia de las empresas privadas los dueños en este caso los ciudadanos no pueden manifestar su sentir vendiendo sus acciones

## **b.2 Controles adecuados - en relación a la especialización e integración de los órganos de control**



En relación a la eficacia y equidad del sistema de control de las empresas públicas repartido en diversos organismos especializados (ONSC, OPP, TCC, etc.) surge que:

- *“Hay poca coordinación entre las distintas dependencias involucradas.”*
- *“Es necesaria una actuación más coordinada. La cuestión reside en combinar la fijación de políticas sectoriales con su instrumentación. Por eso estimo que este tipo de políticas deben formar parte de políticas de Estado a largo plazo y no se encuentren sujetas a los cambios en ocasión de la posición que asuma el gobierno de turno.”*
- *“La fragmentación del control no es un problema, el problema es la falta de coordinación entre los distintos actores. Ej. OPP dice hay que atender mejor, entonces se decide contratar más personal, pero ONSC saca procedimiento que complejiza el proceso de ingreso, entonces no se puede cumplir con lo primero porque se complicó la entrada de gente. Entonces hay que 1° Negociar compromisos, 2° Rendir cuentas y 3° Evaluar lo que se logró. Y ahí se ve si se hizo lo que se esperaba”*

*o no y se actúa, si hay que cambiar un Directorio, o una persona. Si se concluye que la normativa no sirve, entonces hay que encontrar una solución creativa para adaptar las normas.”*

- *“Controlar estas empresas es muy difícil por sus tamaños, ¿qué tamaño debería tener una organización que las controle a todas?? Dentro de las organizaciones que controlan a las empresas públicas, la que tiene la visión más global es la OPP, que ve los objetivos y el presupuesto. Si bien es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, está en temas más bien presupuestales.”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy cada organismo se ocupa de velar por aquellos aspectos de su competencia, pero no existe a nivel del Estado una visión integral, que coordine y alinee las visiones para hacer foco en la generación de valor de estas empresas

## b.2 Controles adecuados - en relación al control de gestión



En cuanto al control de gestión del Estado como propietario surge de los actores consultados que:

- *“La estructura de control no está pensada para las Empresas Públicas, fueron concebidos para la Administración Central. No están preparados para el control de la gestión. Y más aún, ni siquiera evitan episodios de corrupción. El Tribunal de cuentas está focalizado en controles de legalidad ex ante, no de gestión. El Tribunal de Cuentas es para la Administración central es para velar por la legalidad, y no por la eficiencia y ex ante. Las empresas públicas deberían elegir los proveedores y luego someterse a control que vea que se paga, entonces se les da más libertad a las empresas públicas y se ponen fuertes controles ex post”.*
- *“.. falta de control por objetivos, se debe ir a que la gestión sea controlada en función de los objetivos que se le plantean y que deben cumplir”.*
- *“Las empresas públicas están sometidas a varios controles: a) controles internos; b) controles externos como los que realiza el Tribunal de Cuentas y en algunos aspectos, la Auditoría Interna de la Nación; c) control del Poder Ejecutivo a través de la aplicación de los artículos 197 y 198 de la Constitución; d) control parlamentario. No se puede hacer un diagnóstico general de tal incidencia, pero sí puede afirmarse que es un tema esencialmente político, donde salvo excepciones donde el Poder Ejecutivo aplica el acto directiva porque el Directorio de la empresa pública se ha desalineado de la política macroeconómica, el tema queda limitado al control parlamentario. Sabemos cuál es el fin de las observaciones del Tribunal de Cuentas que son comunicadas a la Asamblea General, la cual nunca desde el año 1934 en que se creó dicho órgano de contralor, se reunió para tratar las observaciones que le ha remitido el Tribunal”.*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Se puede establecer que hoy no existe un control de gestión acorde a lo que es el peso y relevancia de las empresas públicas
- ✓ La orientación de control es sobre legalidad y hace foco en elementos ex ante, lo que conduce a quitar flexibilidad al accionar de estas empresas, lo que ha propiciado la creación de subsidiarias para hacer lo que a ellas les está vedado
- ✓ Los controles de legalidad a su vez tampoco terminan siendo del todo efectivos, entre otros porque hay solo castigo moral a lo que se aparta de la norma
- ✓ La OPP es la que hoy tendría un rol más parecido a un control por objetivos pero dista mucho de efectivizarlo en la práctica

## b.2 Controles adecuados – en relación al proceso de contrataciones



En cuanto a la eficacia del proceso de contrataciones a nivel de las empresas públicas surge de los actores consultados que:

- *“En general el proceso administrativo es cuidadoso de los equilibrios, y salvando algún caso puntual hay ciertos equilibrios, o por lo menos no hay desviaciones terribles. Creo que el tiempo de respuesta es en mayor parte una excusa de los que no planifican.”*
- *“Es uno de los temas más delicados en la gestión pública. El estado procura asegurar una gestión transparente (cosa que no asegura) e igualdad de oportunidades de los proveedores, suponiendo un resultado mejor. Pero se aleja del tema de la prestación del servicio que es lo que guía a la empresa.”*
- *“Si se considera que los procedimientos vigentes antes de los cambios producidos por el TOCAF se basaban en controles de legalidad a priori (que igual no obstaculizaban la corrupción) y establecían procesos similares tanto para empresas comerciales e industriales del Estado como para otros servicios generales del gobierno (ej.: Administración Central), se ha producido una evidente mejora en los procesos de las empresas públicas. No obstante, no se puede asegurar que dicha mejora implique que se hayan “adecuado” todos los procesos a las necesidades de tales empresas, ya que particularmente en el Siglo XXI éstas forman parte de un mercado altamente competitivo con empresas privadas más poderosas que las nacionales, lo que le originan nuevos requerimientos de mayor autonomía y menores controles (por ej. vinculándolos a la aprobación y cumplimiento de planes y programas de mediano y largo plazo), que les permitan cumplir sus fines de manera eficiente”.*
- *“Pienso que en este punto vinculado a “adecuación del tiempo que implican...”, entiendo hay distintas situaciones: a) para “RRHH” creo que deberían señalarse las demoras para disponer de personal idóneo... en relación a lo que demora la actividad privada en tener ese tipo de personal; b) Para los “materiales” se han producido notorias mejoras en los tiempos de los procedimientos de contratación con el TOCAF (como es el caso de la multiplicación por 4 de los límites de los tipos de compra –directa, licitación abreviada y pública – para las empresas públicas, frente a la Administración Central) y se ha incorporado una excepción específica vinculada al caso de “empresa en competencia”(literal U del art. 33) que ha permitido acelerar esos tiempos, pero la “Burocracia Estatal” (este tema es un problema en sí mismo) es una gran restricción para disponer de los recursos materiales en tiempo y forma; c) en el caso de los “recursos financieros” hay que diferenciarlos por empresa pública, ya que no es lo mismo una Empresa con “disponibilidad financiera” (caso UTE, Ancap, Antel) frente a las que son “deficitarias” (como Afe, el Correo o Pluna), que dependen sus ingresos de las transferencias del MEEFF.”*
- *“Una empresa que “opera en un mercado en competencia”, sea de propiedad estatal o privada, para poder hacerlo en igualdad de condiciones que sus competidores, debería tener las mismas libertades que las mismas; por tanto, teóricamente, nunca se podría asegurar que en el Uruguay hay una total “adecuación de las contrataciones a los requerimientos de las empresas públicas que están operando en competencia”, porque la actividad privada tiene una laxitud que no tiene y nunca tendrá la actividad pública”.*
- *“No obstante, la legislación uruguaya ha ido dando notorios pasos permitiendo a las empresas públicas aplicar normas específicas, sin tener que forzar las disposiciones existentes para poder proceder en forma más eficiente. Así, a las excepciones incluidas en el numeral 3ro del artículo 33 del TOCAF - que desde el decreto 104/68 ya preveía los casos de “exclusividad” (literal C) y de “urgencia” (literal I) - se incorporó el literal U (“competencia”), para que se pudieran solucionar dos problemas legales evidentes: evitar que se hicieran uso de esas excepciones cuando no se cumplían todas las condiciones legales para hacerlo (ej.: el literal I siempre exigió que el bien o servicio a comprar fuera de “urgencia no previsible” y muchas veces resultaba difícil probar tal condición de imprevisibilidad, pero se hacía uso igual de tal excepción, para evadir los tiempos del proceso licitatorio) y, sobre todo, se pudiera actuar “por excepción” siempre que se estuviera afectando la “competencia”, concepto de tal amplitud que permite generalizar sin incurrir en problemas legales*

- evidentes. Por otro lado, es importante plantearse si la imposible igualdad de condiciones entre lo privado y lo público es la razón que explica las diferencias en los tiempos de contratación entre ambas administraciones: en “Mi” concepto, esa conclusión no es cierta. O sea, el atraso en la tramitación de las compras de las empresas estatales es básicamente imputable a un gran problema de gestión y no es consecuencia de los tiempos derivados de los procedimientos previstos para realizar las contrataciones. No es de recibo aceptar que tramitar una compra por licitación abreviada pueda llevar meses, cuando el procedimiento establecido en el TOCAF permite concretarla en días; las demoras en definir los Pliegos de Condiciones, el estudio de las ofertas o las comunicaciones pertinentes para concretar las compras no tienen nada que ver con “excesivos tiempos en el proceso de compra estatal” (este comentario, que es fácilmente comprobable ... puedo asegurarte que es extensible a todas las empresas públicas, en la medida que no existe una conciencia Superior –deberían surgir acciones y posteriores disposiciones para eliminar estos problemas de gestión, desde el propio Poder Ejecutivo, como se realizó a fines del siglo pasado, con la creación del Programa Nacional de Desburocratización, PRONADE- que tome cartas concretas en el asunto. (En esta opinión tomé referencias del “Manual de Contratación Administrativa” del Dr. Carlos Delpiazzo)... sólo una posición decidida “de arriba” puede asegurar que la burocracia no supere siempre a las necesidades de los servicios.”*
- *“...las causas que explican la falta de equilibrio entre el cuidado de los recursos del Estado y las condiciones de tiempo y precio en la que se concretan las compras no se derivan de una evaluación negativa de los procesos existentes de contratación, sino de evidentes problemas de gestión... esto por lo menos es válido para los RRMM, y posiblemente para otros, ya que las faltas de equilibrio en “otros recursos”, pueden sí deberse a los procesos de contratación.”*
  - *“... las principales desventajas de la normativa vigente en las contrataciones de las empresas públicas explican que éstas hayan constituido otras formas de funcionamiento (caso de la creación de Sociedades Anónimas de propiedad estatal y de alguna de las bases de la reciente aprobada legislación, aún no reglamentada, de las “asociaciones pública-privada”), para operar totalmente dentro del ámbito de la actividad privada. Esto significa, por ejemplo, que los directores de las empresas públicas toman decisiones para obviar los controles de legalidad del Tribunal de Cuentas de la República, la aprobación de los presupuestos respectivos o de las normas de contratación de personal que realizan la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional del Servicio Civil respectivamente, etc. “*
  - *“las principales garantías que otorga la normativa de contrataciones surgen de las propias disposiciones vigentes, básicamente en el TOCAF: a) Aplicación de los principios de Publicidad, Igualdad de los Oferentes y Concurrencia, b) Control de legalidad ejercido por el Tribunal de Cuentas de la República; o sea, hay un organismo especializado que verifica que las contrataciones cumplan las normas legales correspondientes, y c) Instancias de reclamación (en el Acto de Apertura, en la vista de Licitaciones, etc.) y posibilidad de presentación de recursos administrativos (de revocación, jerárquico o de anulación) en defensa de los intereses de los oferentes.”*
  - *“En mi opinión, la función asignada por el constituyente al Tribunal de Cuentas en los procesos de contrataciones de las empresas públicas, se ejerce en la mayoría de los casos con criterio técnico y respetando las normas vigentes; existen excepciones, donde notoriamente se han aplicado criterios más flexibles, que exacerban las potestades delegadas al Tribunal, pero se trata de casos aislados y que no tienen materialidad entre la cantidad de asuntos considerados por el citado Organismo. Las principales características son, entonces, la “intervención preventiva de legalidad” prevista por el TOCAF a determinadas compras que superan el monto correspondiente fijado por el legislador, a priori de la Adjudicación definitiva que realiza posteriormente el ordenador de Gasto respectivo.”*
  - *“Hoy se critica la legislación para ocultar los evidentes problemas de gestión: falta de planificación de las compras de bienes y servicios, demoras burocráticas en los procesos de compra no imputables a la legislación vigente, escaso discernimiento de la dirección de las empresas para priorizar en tiempo y forma las necesidades de contratación de las empresas públicas, etc.”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Las normas de por sí pueden configurarse en un obstáculo para conseguir un adecuado time to market, en la medida que tienen como foco el tema de la legalidad y los formalismos ex ante, de forma de contribuir a una gestión transparente e igualdad de oportunidades para los oferentes

- ✓ Pero al mismo tiempo los individuos y las organizaciones por sus propias falencias operativas, de gestión y especialmente de planificación, así como por elementos culturales y de discrecionalidad en sus actos, le asignan un peso comparado, superior a la normativa respecto a lo que de por sí conlleva. Lo que puede representar una falta de adaptación a las reglas de juego, así como a poner en el afuera las propias deficiencias
- ✓ Las normas han sabido tener fruto de la sensibilidad del legislador y los adecuados planteos por parte de las propias empresas públicas cambios significativos que dotan a las mismas de flexibilidades que no cuenta la administración central. Lo que permite establecer que existe conciencia respecto de la necesidad de adecuar las normas a la cambiante realidad de las empresas públicas, al tiempo que deja abierta la puerta a la realización de nuevas modificaciones con el debido sustento
- ✓ Los cambios en la normativa todo parecería indicar que tienen que ver con mejorar el derecho público en el que operan que a pasar rectamente al derecho privado, todo de forma de intentar contemplar dos realidades insoslayables, por una parte reconocer la esencia de las empresas públicas y sus anclajes con la sociedad, sus valores y sus derechos, así como establecer que en la medida que no se consiga encontrar soluciones creativas, la capacidad de operar con éxito en el mercado se verá limitada
- ✓ Los cambios en la normativa para las contrataciones en general (capital humano, recursos materiales y recursos financieros) deben operar apuntando a respetar la igualdad de oferentes y sus derechos, y el cuidado de los intereses de la comunidad. Pero deberían contribuir a que se realizaran de forma más ágil, teniendo como objetivo la incorporación de aquellos elementos o recursos que mejor sirvan para los objetivos como empresa, procurando poder llegar a tiempo en sus acciones en el mercado, o sea no necesariamente apuntar a obtener el mejor precio (si coincide mejor). De esta forma las empresas serían más eficientes en sus distintos procesos, logrando mejorar el cumplimiento de objetivos y contribuyendo a la eficiencia del sistema todo
- ✓ Los cambios en la normativa deben ir acompañados de un cambio de roles de organismos como el Tribunal de Cuentas donde se haga más foco en la gestión y los efectos de las compras en la gestión, más que en la legalidad ex ante de las mismas

### b.3 Establecimiento de políticas claras y consistentes



En cuanto al establecimiento de políticas claras y consistentes del Estado como propietario y a la comprensión por parte de la sociedad del doble rol (comercial y social) de las empresas públicas, surge de los actores consultados que:

- *“Existe ausencia de planificación estratégica seria y de mediano plazo, el acuerdo de planes y consolidación de su implementación. El margen de improvisación todavía es alto, y la falta de horizontalidad de los procesos hace que cada sector se comunique poco con los demás. Así se desarrollan áreas como la forestación, y el tren aún no llega a dar salida a la madera...”*
- *“El poder ejecutivo debe dar la línea y la OPP luego debe coordinar con las empresas a partir de esa bajada de línea, viendo los proyectos específicos que se van a realizar con la asignación correspondiente de recursos materiales y humanos, lo que conduce a que el proyecto sea de tanto dinero y OPP decir sí o no a esa formulación”.*
- *“Que las políticas, objetivos, metas y planes sean coherentes...Pero además hay que consensuar los objetivos, porque actores del mismo rango del mismo gobierno o parlamentarios del mismo partido pueden entender de buena fe que el objetivo es tener servicios de buena calidad, y otros dicen que además tiene que ser a precio bajo, pero otros dicen que lo importante es el tema social y que hay que llegar a todos lados con el servicio. Y cada objetivo implica cosas distintas y evaluaciones posteriores distintas, entonces hay que encontrar un mecanismo que de coherencia, de forma de eliminar las cosas que resultan contradictorias”.*

- *“Falta planificación estratégica, determinar una visión, una planificación, con metas e indicadores”.*
- *“Cuando no hay una política clara, cuando faltan las políticas de estado, las políticas empiezan a ser opacas”.*
- *“...es necesario trabajar en el cambio requerido para alinearlas al logro de los objetivos sociales, para integrarlas. Ello solo será posible en la medida que exista un marco estratégico de largo plazo que defina su rol en el mismo y ellas puedan alinearse. Es necesario trabajar con ellas para mantener su identidad (de lo contrario resultaría nefasto) y complementarlas. Actualmente las posiciones pueden ser ambiguas y ser objeto de manipulación de grupos de interés diverso, situación que desnivela negativamente la integridad corporativa de la que hablamos y que es la que les permite ser lo que son”.*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

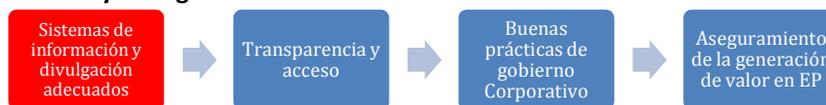
- ✓ Hoy surge como necesario ahondar en los procesos de establecimiento de políticas de largo plazo, sobre las que luego las empresas públicas con su expertise pueden contribuir al logro de los objetivos establecidos, de forma de darle coherencia y transparencia a su accionar
- ✓ Esto implica adoptar grandes definiciones que puedan ser comprendidas en idénticos términos por los distintos involucrados
- ✓ Al no existir políticas claras y coordinadas la sociedad no sabe qué esperar, y por tanto, resulta relevante al mismo tiempo trabajar en los cambios que resulten necesarios para alinear las políticas a la consecución de los objetivos sociales

En conclusión:

- Se pueden establecer políticas claras y consistentes que permitan alinear a todos los actores en pos de un bien común
- Se puede generar mayor valor en la medida que se consiga que a nivel del Estado se tenga una visión integral para el control de la gestión, que coordine y alinee las acciones de los distintos involucrados
- Se puede dotar a las empresas publicas de mayor flexibilidad para contratar siendo creativos en la formulación de normas dentro del ámbito del derecho público, manteniendo por tanto los caros principios que este conlleva
- Se puede mejorar el time to market en la medida que de la interna de las propias empresas se trabaje mejor en la planificación y gestión del proceso de compras
- Se puede trabajar en generar controles de gestión que apunten a dar más libertad de acción y al mismo tiempo que hagan mayor énfasis en la rendición de cuentas sobre lo actuado en lugar de poner controles sobre la legalidad a priori

## C) TRANSPARENCIA Y ACCESO

### c.1 Sistemas de información y divulgación



En cuanto a los procesos de generación y divulgación de información que aseguren una gestión transparente y a la evaluación de las empresas públicas en este aspecto considerando a los distintos públicos o grupos de interés de cada empresa, surge de los actores consultados que:

- *“El proceso de brindar información todavía no se ha consolidado. El Estado es reacio a proporcionar información y todavía se mantiene la cultura del secreto. Se alude sistemáticamente a la transparencia pero en los hechos cuando se solicita información las organizaciones se sienten*

- violentadas en su accionar, por lo que todavía no se ha producido el necesario cambio cultural que permita crear una sinergia entre los peticionarios y la administración requerida.”*
- *“Es bastante opaco, es deficitario, no hay un público acostumbrado, el parlamento no tiene demasiada capacidad, y por otro lado, la información es muy fragmentada. Le dan información sin contextualizar. También es deficitaria la información a la ciudadanía. Pero es cierto que el público en general y el parlamento no está preparados para pedir accountability, falta además el contexto de la información, sino es dar noticias nomás.”*
  - *“El dueño de las empresas públicas es el pueblo. Y las empresas públicas tienen que rendir cuentas a sus dueños del mismo modo que lo hacen las empresas privadas con informes trimestrales. Sin que sea santo de mi devoción hay que hacer lo que hace Correa en Ecuador que los sábados realiza por tv rendición de cuentas de lo actuado por las empresas públicas.”*
  - *“Como la competencia de las empresas públicas no tiene que informar, entonces las empresas públicas aparecen en desventaja con su competencia, ¿cuál es la solución? Que las empresas públicas tengan las mismas herramientas que los competidores, entonces ¿qué hay que hacer? Convencer al poder legislativo para encontrar una solución creativa. Entonces llegar a poder clasificar la información como las empresas privadas y dar el mismo tipo de información que ellas. Por más que la prensa diga que está para informar o que el parlamento representa a los dueños. Entonces no más información que lo de los privados, entonces equivalencia con lo de los privados.”*
  - *“Las empresas públicas han avanzado en este tema, publican en sus páginas web la misión, visión, sus objetivos estratégicos, etc. También en esta línea se aprobó la Ley de acceso a la información pública. Pero no es suficiente.”*
  - *“En cuanto a gestión transparente Uruguay está muy atrasado, es un problema en general, es de todo el Estado y no solo de las empresas públicas. Las Empresas Públicas son opacas, opacas en cuanto a cómo administrar los recursos públicos, sus criterios de decisión y la forma de presentarlos son impenetrables, lo que no necesariamente implica que haya dolo u otro tipo de malos comportamientos, pero esta opacidad es inherentemente mala.”*
  - *“Respecto a la transparencia Uruguay legisló mal, no resolvió el tema para las empresas comerciales.”*

Y respecto de los principales efectos sobre la gestión de las Empresas Públicas de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública surgió que:

- *“Transparencia versus Principio y defensa de datos reservados. Es todo un dilema, hay que ver caso a caso, y en muchos casos es un juez quien debe resolver. Si bien hay situaciones previstas para la no divulgación de información tales como reserva de datos de terceros, datos bajo acuerdos de confidencialidad entre las partes y limitaciones previstas en la propia ley, en otros casos no es muy claro si se trata de información reservada, confidencial, etc., adoptando las empresas en algunos casos cierta indiferencia o negación impertinente a dar información. En las empresas públicas muchas veces no se da información por las dudas, intentando las personas y las empresas prevenir males mayores.”*
- *“Transparencia de Gestión y fortalecimiento de la Democracia. Explícitamente la Ley permite a las empresas en competencia la reserva de información estratégica. “*

Y en cuanto a las implicancias que tiene la Ley de Protección de Datos Personales sobre la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública:

- *“Ambas leyes aplican a derechos que se deben compatibilizar, y cuya regulación se debe coordinar, y así se está haciendo. Uruguay fue el primer país en compatibilizar ambas leyes. La primera era de iniciativa de Poder Ejecutivo, la segunda del Poder Legislativo, a instancias de la sociedad civil. Las Leyes se hicieron compatibles, y el formato institucional de ambas unidades reguladoras es igual, teniendo un espacio de coordinación a través de AGESIC. El proceso de compatibilización y coordinación de ambos tipos de unidades reguladoras, fue asumido luego por otros países entre ellos, líderes en ambos temas como España y México.”*

Y en cuanto al rol de la AGESIC respecto de asegurar la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos en lo que tiene que ver con las empresas públicas, las herramientas que tiene para asegurar el cumplimiento de las normas de transparencia y el ámbito de su actuación respecto de las organizaciones comprendidas:

- *“Existen dos ámbitos de acción: el de la Unidad de Acceso a la Información Pública, y el de la propia AGESIC. En el caso de la UAIP, regula pero no tiene capacidad de obligar en el caso que la institución no cumpla con su recomendación; la obligación surge por procedimientos judiciales. En general, los procesos legales que se han dado hasta el momento, han validado la interpretación dada previamente por la UAIP, generando la obligación legal del cumplimiento. AGESIC tiene mayor capacidad de actuación en el ámbito de la Administración Central, ya sea directamente, o promoviendo decretos del Poder Ejecutivo. En lo referido a la Administración Pública en general, en particular entes autónomos, servicios descentralizados o Intendencias, el marco de actuación de AGESIC es más de articulación asociado a políticas de Gobierno Abierto, de Datos Abiertos de Gobierno, o de buenas prácticas de usabilidad y acceso a la información en portales y sitios web.”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ En la práctica, parecería que las empresas públicas son más opacas que transparentes en el manejo de la información, para la ciudadanía en general y para el parlamento en particular
- ✓ En términos normativos e institucionales se han desarrollado esfuerzos en el sentido de mejorar el acceso a la información
- ✓ En términos conceptuales es muy importante transparentar la información de las empresas públicas especialmente cuando los propietarios son todos los ciudadanos, el tema es qué y cuánta información, y cuándo y cómo se transparenta
- ✓ En términos prácticos, resulta imprescindible:
  - establecer cuál es el rol a desempeñar por las empresas públicas y por tanto, las herramientas con las que deben manejarse. En esta línea desde una perspectiva comercial, si se desea que las empresas públicas actúen con éxito en los mercados resulta necesario ponerlas en el mejor pie de igualdad posible respecto de sus competidores, para que no queden en desventaja
  - dar información y no datos, y contar a nivel parlamentario con la capacidad de comprender y cuestionar debidamente lo presentado para transparentar debidamente aquellos aspectos sobre los que se resolvió dar transparencia

En conclusión:

- Hoy las empresas públicas se las considera más opacas que transparentes en el manejo de la información, más allá de los esfuerzos a nivel de normas y políticas al respecto
- Las normas de transparencia no parecen haber contemplado de forma cabal la realidad competitiva de las empresas públicas, lo que lleva a retaceo de información como mecanismo de supervivencia

## D) RELACIONES CON PARTES INTERESADAS

### d.1 Sistemas de información para partes interesadas



En referencia a éstos, surge de los actores consultados que:

- En cuanto al sistema de información existente para garantizar un trato equitativo entre todos los jugadores del mercado y el acceso de otras partes interesadas:
  - *“En este sentido, recién el regulador está formando su base de datos. No sé cómo han reaccionado los otros prestadores. En el caso de ANTEL se ha demorado y se ha retaceado la información.”*

- *“Más que equitativo debería ser no discriminatorio, porque si las situaciones de base no son idénticas, se debe procurar un control diferencial y un trato compensatorio, más que equitativo. Debería cuidar el tema del abuso de poder dominante y practicas anti - monopólicas.”*
  - *“¿Qué sistema? existe la página web del regulador con datos estadísticos y las normas pero poca cosa más.”*
  - *“Todos los jugadores del mercado son muchos: el Estado, los operadores, el regulador, los consumidores, las asociaciones de operadores y de consumidores, etc. En cuanto a garantizar un trato equitativo, siempre que éste corresponda, ya que a veces podría corresponder un trato no discriminatorio, con control diferencial y trato compensatorio. Para eso está el marco normativo en cada materia de que se trate. Y el marco es muy amplio: desde normativa específica para diferente temática, hasta normativa genérica, empezando por la Constitución, y siguiendo por leyes como la de relaciones de consumo, promoción y defensa de la competencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, etc. “*
- En cuanto a los controles basados en información para garantizar un trato equitativo entre todos los jugadores del mercado
- *“Los controles para garantizar el tratamiento igualitario por parte del encargado de la defensa de la competencia debe ser la información auditada, cumplir con las normas internacionales de contabilidad y llevar una contabilidad acorde.”*
  - *“Tener información de todos los agentes. A modo de ejemplo, hoy en Uruguay solo publican sus estados contables auditados las empresas públicas que prestan servicios, porque las demás organizaciones societarias no cotizan en bolsa y por lo tanto no tienen obligación de presentar estados contables. Se da la particularidad de que el Estado conoce solo a la empresa estatal, pero no a las privadas.”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy la información es muy parcial, especialmente para quienes requieren de la misma para el ejercicio de sus labores, y esto se debe a reticencia a dar como a imponerse para pedir

En conclusión: Las partes interesadas son parte importante de las prácticas de buen gobierno corporativo. Debido a que:

- Existe la necesidad y la oportunidad de abordar el tema de la asimetría de información para las partes interesadas como ser organismos reguladores, competidores y parlamento

## E) RESPONSABILIDADES DEL DIRECTORIO

### e.1 Funcionamiento del Directorio -en relación al número de integrantes



En el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados<sup>29</sup> considerados a los efectos de este trabajo, todos tienen órganos colegiados en su Directorio de acuerdo a lo que establece el Artículo 185 de la Constitución de la República, a saber: tres miembros (AFE, ANC, ANP, ANTEL, BHU, BSE, OSE, PLUNA) y cinco miembros (ANCAP, BROU y UTE).

En la sección IX De los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados de la Constitución, en su artículo 192, establece *“...Las vacancias definitivas se llenarán por el procedimiento establecido para la*

<sup>29</sup> Art. 185 de la Constitución: *“Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaron con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Los Directorios, cuando fueren rentados, se compondrán de tres o cinco miembros según lo establezca la ley en cada caso.*

*provisión inicial de los cargos respectivos, pero la ley podrá establecer que, conjuntamente con los titulares de los cargos electivos, se elijan suplentes que los reemplazarán en caso de vacancia temporal o definitiva. La ley, dictada por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, regulará lo correspondiente a las vacancias temporales, sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior. Podrán ser reelectos o designados para otro Directorio o Dirección General siempre que su gestión no haya merecido observación del Tribunal de Cuentas, emitida por lo menos por cuatro votos conformes de sus miembros.”*

Mientras que en el caso de reemplazos transitorios, se caracterizan por:

- Ocurren durante el período en que se procede a la obtención de la venia y cuando esta se demora, es una facultad del Poder Ejecutivo y los reemplazantes son Directores de otros Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

### e.1 Funcionamiento del Directorio - en relación a la existencia de un Reglamento de funcionamiento interno



Las Leyes Orgánicas o Reglamentos Generales de cada Empresas Públicas establecen:

- Los cometidos y responsabilidades de cada integrante del Directorio;
- Los principales aspectos relacionados con las sesiones de Directorio:

Establecido	Empresa Pública											
	AFE	ANC	ANCAP	ANP	ANTEL	BHU	BROU	BSE	OSE	PLUNA	UTE	
Periodicidad de las reuniones	SI	NO	s/d	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	
Apertura de la sesión	SI	NO	s/d	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
Constancia en actas	SI	NO	s/d	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	
Cómo se lleva a cabo la sesión	SI	NO	s/d	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
Quórum mínimo para sesionar	SI	NO	s/d	SI	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	
Mayorías requeridas	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	
Asistencia	NO	NO	s/d	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
Responsabilidades	NO	SI	s/d	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	
Remisión de actas al PE	NO	NO	s/d	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	

En lo que tiene que ver con la existencia de procedimientos particulares para llevar a cabo las reuniones de Directorio, de acuerdo a un relevamiento con las Secretarías Generales de cada empresa pública, sólo el BHU tiene un procedimiento escrito para confeccionar el orden del día.

Empresas Públicas	Disposiciones a nivel del Reglamento General y/o de la Ley Orgánica	Procedimiento de Secretaria General
AFE	Ley 14396/975 y Reglamento	NO
ANC	Ley 16736	NO
ANCAP	Decreto 10459/943	NO
ANP	Art. 2° al 7° Reglamento Gral.	NO
ANTEL	Art. 3° al 11° Decreto 310/980	NO
BHU	Ley 17596/2002	SI
BROU	Ley 18716	NO
BSE	Reglamento general del BSE	NO
OSE	Ley 11907/52	NO
PLUNA	Ley 11740	NO
UTE	Art. 3° al 16° Decreto 469/980	NO

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Están establecidas los cometidos del Directorio, así como los de cada uno de sus integrantes
- ✓ En general hay disposiciones en las Cartas Orgánicas o Reglamentos Generales de las Empresas Públicas, siendo muy variopinto el conjunto de aspectos establecidos en los mismos. Salvo el BHU, en general no cuentan con un procedimiento escrito de cómo se confecciona la agenda de temas a tratar por Directorio en una sesión

## e.2 Independencia técnica del Directorio



En referencia a la independencia técnica del Directorio, surge de los actores consultados que:

- *“Hay 2 cartas interesantes la del BROU 2010 y BCU 2008. Son muy recientes, tienen modelos de cartas orgánicas que incorporan aspectos de Gobierno Corporativo, pero ninguna de ellas resuelve el problema básico de la influencia política. Se debe buscar un nexo con el sistema político, pero no debe ser el único mecanismo de exclusión. Más allá de las capacidades técnicas, de los directores, en donde debería haber mecanismos que garanticen las capacidades técnicas necesarias para ser buen director de la EP. Lo esencial es que tengan capacidad de ser director. Los parlamentarios no deberían aprobar directores no aptos, pero siempre se mezclan intereses políticos en el proceso por lo cual para evitar esto se debería:
 
  - Previamente sugerir ternas de directores y que los mismos pasen por un filtro previamente. Necesitando aprobación de capacidad técnica.
  - Desfasar los plazos de directores con los plazos electorales.
  - Período de descanso previo a incorporación de ex directores a la actividad política.
  - Sistema de incentivos que incentive a ser un director de una EP, no como hoy en día donde la mitad de los funcionarios del BCU, gana más que el presidente del directorio. Además no permite tener otra actividad por estatuto”.*
- *“Depende y últimamente, no existe independencia técnica. Porque manda el gobierno; manda a hacer una cosa y los Directores toman ese camino... Los servicios internos muchas veces tienen independencia a dar su opinión, pero se hace lo que el organismo decide, pero es la decisión política la que se responsabiliza...”*
- *“Los mandatos se ven incididos por los ciclos políticos”.*
- *“Los Directores están sujetos a sus colectividades que los han propuesto y que han confiado en sus capacidades profesionales, éticas, etc.”.*
- *“Hay que separar el ciclo de los Directorios de los ciclos políticos”.*
- *“Esto va en las personas. Hay tantas situaciones como personas, en cada empresa y en cada momento se dan situaciones distintas. Si la persona que ponen prioriza su carrera política, entonces lo que le importa es construirse hitos para su carrera, más que construir para la empresa. La constitución dice que se requiere solvencia técnica y moral para ser director y se supone que todos los que ponen la tienen, entonces la diferencia surge o se determina por cada persona que es designada, con su impronta personal. O sea no hay nada monolítico, la persona hace al tema, no es la empresa, ni el momento...”*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Al ser directorios designados políticamente:
  - su independencia queda condicionada a los intereses de las colectividades que los han propuesto y que han confiado en ellos, prima la lealtad política, pero siempre depende de la persona
  - quedan atrapados en la disyuntiva de jugar el juego político y el económico

### e.3 Profesionalidad de los integrantes del Directorio



En referencia a la profesionalidad e idoneidad de los integrantes del Directorio de las empresas públicas, surge de los actores consultados que:

- “La media de los Directores no está preparada para la tarea que les mandan, entonces como no tienen conocimiento, tienen menos capacidad de decidir bien”.
- “Salvo algo que requiera idoneidad técnica o especificidad de la tarea, aunque lo normal es que no cuenta mucho, ser leales es lo que van a exigir, la lealtad es lo fundamental. La lealtad política es mucho más importante que la idoneidad técnica, aunque hay mezcla: hay idóneos leales pero los leales no idóneos son demasiados. Hay déficit de saber y exceso de lealtad.”
- “.....ahora se está intentando cambiar a técnicos con sintonía política”.
- “Escaso. La formación y las condiciones para ser director son la excepción a la regla, en general son políticos sin formación, aunque ahora están algo más formados que antes. Debería exigirse determinado nivel de formación en el tema. El tiempo que les lleva aprender sobre las Empresas públicas es bastante... Pero siguen siendo nombramientos políticos, son ex parlamentarios o ex intendentes, entonces no gestionan sabiendo. Aunque a veces terminan aprendiendo, pero es justo cuando dejan. Habría que pedir una formación mínima o una cierta experiencia”.
- “Si bien se necesitan las credenciales del parlamento, en realidad es un pacto del sistema político, se cambian como figuritas. Si se entendiera que es importante para el país tendrían que buscar a los mejores tipos”.
- “El artículo 187 de la Constitución, exige que los Directorios sean nombrados a propuesta del Poder Ejecutivo fundada en las condiciones personales, funcionales y técnicas de cada uno de los candidatos a ocupar los cargos. Tal precepto, salvo contadas excepciones no se ha cumplido sistemáticamente por los gobiernos y tampoco por el Parlamento”.

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Pese a lo que establece la constitución de la República no parece claro que los directores designados lo sean en base a las condiciones personales, funcionales y técnicas de cada uno de los candidatos a ocupar los cargos
- ✓ La lealtad política parece ser mucho más importante que la idoneidad técnica
- ✓ En muchos casos fruto del escaso conocimiento técnico, de gestión o de la realidad en la que tienen que actuar se ven condicionados los resultados a alcanzar

### e.4 Orientación estratégica y de seguimiento del Directorio



Empresas Públicas	Año 2011		
	Resoluciones	Sesión	Promedio por sesión
AFE	585	36	16
ANC	302	35	9
ANCAP	1760	43	41
ANP	698	48	15
ANTEL	2124	46	46
BHU	550	54	10
BROU	1410(*2)	94	15 (*2)
BSE	920	51	18
OSE	1997	41	49
PLUNA	218	26(*1)	8
UTE	1993	48	42

\*1: 1 sesión de Directorio cada 15 días \*2: 2 sesiones semanales (salvo enero), promedio 15 resoluciones por sesión

Del análisis de la cantidad de sesiones de Directorio en el año 2011 y el volumen de resoluciones al año 2011 donde PLUNA tiene 218 apartándose notoriamente de la media de las EPE que tienen 1225, mientras en el otro extremo ANTEL tiene 2124, se podría concluir que la toma de decisiones en las EPE está centralizada en el más alto nivel. Así como también inferir que las temáticas de las mismas se corresponden más a temas de gestión operativa que de orientación estratégica o de seguimiento.

En referencia a este tema surge que:

- *“El poder político se queja de una tecno – estructura en las empresas públicas, y la tecno – estructura se queja de la politización en la empresas públicas... evidentemente es un problema de gestión”*
- *“Si los directores no saben dependen de la tecnocracia de la empresa. Los directores tienen que tener la capacidad de gobernar”.*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Resulta difícil creer que los directorios de las empresas públicas tengan que adoptar en promedio del orden de 1.200 resoluciones al año, para establecer los lineamientos estratégicos que debe ejecutar y gestionar la organización con su estructura funcional de la Gerencia General hacia abajo
- ✓ Se puede suponer sin demasiado margen de error, que los Directorios están gestionando las empresas más que dirigiéndolas
- ✓ De configurarse el supuesto lo que están haciendo los directores en la práctica como consecuencia de su accionar es atrofiando el músculo de la gestión
- ✓ La falta de conocimiento en muchos casos conduce a que los temas estratégicos queden en manos de la denominada tecno - burocracia que tiene mayor conocimiento de los negocios

#### e.5 Responsabilidad por sus acciones - en relación al cumplimiento de objetivos asociados a incentivos



Respecto de las responsabilidades que asumen los directores por sus actos y a las recompensas por sus tareas, surge que:

- *“El tema es cómo se manejan los riesgos patrimoniales de la organización y de los administradores. En otros lugares los CEO<sup>30</sup> tienen una cobertura, acá en Uruguay los conflictos van contra el patrimonio personal de los administradores. Esto lleva a dos consecuencias: o se baja el perfil de la toma de riesgos (no asumen riesgos por temor a las consecuencias) o se insolventan, cualquiera de las opciones es poco ético para el rol de un CEO. Hay que cuestionarse el riesgo y la motivación para el logro para que haya un equilibrio y sea equivalente. Que gane mucho si arriesga mucho, sino inhibe las acciones a tomarse. Implica tener claro quién asume qué riesgos y por qué”.*
- *“Se debe aplicar la responsabilidad contumacial de los Directores, que hoy está prevista en las normas pero no se aplica en la práctica. Lo que gana un director es del orden de los \$ 50.000, más otras partidas como diarios que aumenta como un 15% los ingresos y otras partidas, lleva a que necesariamente haya dos alternativas o son apóstoles en la tarea o ya vienen con la intención de ganar por otro lado vinculado al ejercicio del cargo. Esto hace que ganen menos que muchos de los gerentes de las empresas y en algunas empresas menos que muchos de sus funcionarios. Es como un pacto no escrito, te pago poco, pero está claro que puedes sacar prebendas de otro lado, y si pasa algo no hay responsabilidad contumacial.”*
- *“La ley y la constitución, no están preparadas para que las empresas públicas sean manejadas como un negocio. Ahora bien, el principal problema aún por encima de las leyes son las cabezas de las personas, nadie se anima a tomar decisiones, y esto es por el miedo a lo que les puede pasar.”*

<sup>30</sup> CEO – Chief Executive Officer

*Entonces el miedo lleva a no actuar. Porque se castiga el error pero no se premia el logro, entonces el individuo por miedo se ve paralizado a actuar, es un comportamiento racional en función de los estímulos que recibe. Y esos cambios culturales no se producen de un día para otro son procesos que pueden llevar muchos años, 5, 7 años.”*

- *“...hoy en día donde la mitad de los funcionarios del BCU, gana más que el presidente del directorio. Además no permite tener otra actividad por estatuto.”*
- *“En general estaba eso «si metiste la pata, olvídate de la política»”.*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Los cargos en los Directorios no están remunerados acorde a las responsabilidades y tareas que deben asumir, ello contribuye:
  - a la politización de los mismos porque los profesionales capaces tienen otras alternativas mejor remuneradas
  - a que no se tomen los riesgos que en cualquier negocio se deben asumir
- ✓ La falta de incentivos asociados a logros, lleva a la inacción o tomar decisiones que no impliquen riesgo a determinado statu quo

### e.5 Responsabilidad por acciones - en relación a la evaluación de la gestión



En relación a las responsabilidades por sus acciones por parte del Directorio, considerando la forma de conformarse y modificarse las integraciones de los Directorios cual es el grado de responsabilidad respecto a los resultados que se alcanzan por las mismas y en qué medida resulta posible hoy poder evaluar su actuación separado de la de la del gobierno central, surge de los consultados que:

- *“Debería ser igual que una empresa privada. Plantear objetivos, trabajar en ese sentido y ser removido si no lo logra”.*
- *“Ello está previsto en la Constitución cuando dispone en el artículo 193 de la Constitución, el cual dispone que los Directorios deberán rendir cuentas de su gestión al Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar, de acuerdo con lo dispuesto en la Sección XIII”.*
- *“Siempre va a haber distintas opiniones y expectativas, tantas como personas haya. Entonces hay que ir al programa de gobierno que es lo que los dueños eligieron y a partir de allí ir a la implementación, el Poder Ejecutivo con el Ministerio de Economía, la OPP, la ONSC, el Ministerio tutela de cada empresa pública y los Directorios de cada empresa pública.”*
- *“No hay compromiso con los resultados. Cuando hay un problema lo socializamos, no hay nadie que se responsabilice. Inimputabilidad de la gestión política”.*
- *“Generalmente no hacen responsables a los directores de la gestión y no son destituidos salvo robo, fraude o escándalo público, porque al ser representantes políticos, una destitución o cese en los cargos es mala propaganda para el sector o partido político”.*
- *“No recuerdo ningún director que haya sido penado o sancionado por malas decisiones. En general estaba eso «si metiste la pata, olvídate de la política», y esto no es un mecanismo muy transparente para evaluar la gestión. En algunos casos puede que la OPP tenga opiniones sobre lo que hayan hecho las empresas públicas esté bien o mal, pero no se traduce en una rendición de cuentas transparente.”*
- *“En relación a la evaluación de la actuación de los Directores es posible realizar una evaluación técnica, pero falta voluntad política, y no creo que la vaya a haber, pues a los políticos no les interesa, los pusieron como directores por medio de una repartija y lo que les interesa es la lealtad. Los directores llegan como premio a los servicios prestados y lo que se les exige es una lealtad de tipo global. Se debería ir a una lógica técnica y no política”.*
- *“Es difícil tener una estructura de control técnico, idónea, leal y financiable”.*
- *“En definitiva, se puede decir que es un control más bien político de la gestión”*

- *“No hay en Uruguay alguien que defina cuáles son los objetivos y metas para la empresa, los directorios asumen y nadie le exige publicar qué es lo que se espera al final del mandato. En ninguna empresa pública en Uruguay, ninguna tiene publicada esa descripción de objetivos explícitos,..., etc. solo se controla financieramente. Debería resultar posible evaluar si hubiera objetivos establecidos a priori, por lo cual debería evaluar el sistema de incentivos a la gerencia, con remuneración atada a la performance. Han habido buenos directores en los últimos 15 - 25 años, pero ésta no debe ser una acción voluntarista sino debería estar establecido por ley e incentivar a tener a las personas adecuadas para el puesto. Hay que buscar mecanismos de rendición de cuentas, que pueden ser al parlamento o a organismos de Poder Ejecutivo o pueden ser al público. Se debería exigir a las EP rendición de cuentas públicas, que no sea solo la presentación de Estados Contables en el diario sino también el detalle de objetivos a cumplir y a fin de año detalle de cumplimiento y explicaciones de las diferencias. Estos aspectos mejoran y ayudan al mejor desempeño de la gestión tanto de la empresa como del gobierno”.*

Otro aspecto que incide negativamente en la evaluación de la gestión por cumplimiento de objetivos es el tema de agendas y horizontes temporales distintos entre la duración de los Directorios y la obtención de resultados:

- *“La duración de los directores en sus cargos, los resultados no se pueden obtener en 5 años cuando los cambios culturales en la sociedad llevan 30 años y en las empresas se lo estimaba en 10, pongámosle que ahora con el tema tecnológico esté entre los 5 y los 7 años. Deben durar más en los cargos”.*
- *“Hay problemas de tiempos entre la agenda de los políticos (que saben que tienen un horizonte temporal de 3 o 4 años) con el horizonte de planificación que requiere una agenda de largo plazo (10 a 20 años)”.*
- *“Sistemas que se vuelven ingobernables, cuando los períodos de gobierno son más chicos que los períodos de obtención de resultados. Alternancias cada 5 años que provocan cambios con una política cuyos resultados se verán en 10 a 20 años”.*
- *“Estructura de gerenciamiento atado al ciclo político, no están atados a un resultado de largo plazo”.*

A partir de ello, se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Hoy no hay mecanismos de evaluación de gestión de los Directorios. Y esto es consecuencia de:
  - Falta Interés en hacerlo
  - Falta de un sistema de establecimiento de objetivos, que luego permita cotejar el cumplimiento de los mismos en cada período
  - Distinto período de gestión y de obtención de resultados

En conclusión:

- Pese a que sus cometidos y funciones están debidamente establecidas, parece haber gran incidencia de los intereses políticos en la actuación de los mismos, quitándole independencia técnica
- En general hay coincidencia en que es variado el nivel de capacidades, conocimientos y habilidades de los Directores, pesando en muchos casos más la lealtad política que otros elementos a la hora de designar directores
- No hay mecanismos de evaluación de la gestión de los Directorios
- Las remuneraciones no son acordes al nivel de las responsabilidades y tareas que deben asumir, ni están alineadas a los objetivos que deben perseguir
- En relación a la orientación estratégica y de seguimiento, se puede inferir del número de resoluciones y sesiones de Directorio del año 2011, que en las empresas públicas hay una centralización de la toma de decisiones al más alto nivel, cubriendo aspectos de tipo operativo

**HALLAZGOS VINCULADOS A HIPÓTESIS 2: LA SOCIEDAD TIENE UNA MIRADA ESPECIAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS URUGUAYAS FRUTO DE SU ACTUACIÓN, Y SU SIGNIFICADO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL, QUE INCIDEN EN LA GENERACIÓN DE VALOR DE LAS MISMAS, E HIPÓTESIS 3: LAS CARACTERÍSTICAS Y PARTICULARIDADES PROPIAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE URUGUAY, HACEN QUE SEA NECESARIO UNA ADECUACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES ESTABLECIDOS POR OCDE, PARA SU ADECUADA IMPLEMENTACIÓN.**

En referencia a las características y particularidades propias de las Empresas Públicas y la mirada que tiene la sociedad de las mismas, surge de los actores consultados que:

- *“La mayoría son superavitarias, esto no es menor, cuando uno las compara, el ámbito de cobertura, «los brazos del estatalidad son muy amplios», energía, agua y teléfono, son muy presentes en la economía uruguaya, su aporte es importante en relación al PBI, están al nivel de las de Francia... «rankean» fuerte las empresas públicas de Uruguay. En relación al mundo no todas las empresas públicas se manejan en el ámbito del derecho público... por ejemplo las de Alemania están migrando hacia el derecho privado. Las empresas uruguayas se manejan en el derecho público el que no es muy refinado y ha dado la chance a que existan planetas con satélites, que son las S.A.<sup>31</sup> de las empresas públicas... También por su porte las empresas públicas uruguayas tienen impacto en el sistema financiero”.*
- *“Las EPE uruguayas tienen un mayor peso de la cultura y tradición, con todo lo bueno y con todo lo malo, ej. no se puede implementar modelos exitosos de otras partes por temas culturales”*
- *“Las acciones de las empresas públicas siguen estando condicionadas por su contribución a la estabilidad de la economía. Por ejemplo, en 2002 y 2003 las empresas aportaron en promedio dos puntos porcentuales del producto por año al resultado fiscal, algo que ayudó a que la deuda pública no se volviera insostenible. En ausencia de esta contribución, la deuda soberana habría ingresado en default. Más recientemente en 2008, ANCAP y UTE absorbieron buena parte del shock de precios internacional mediante el diferimiento del ajuste de sus tarifas. Así, en Uruguay las inversiones de las empresas que proveen una buena parte de la infraestructura y los servicios básicos están condicionadas por factores que no tienen relación con su negocio. Si bien debe reconocerse que la ambigüedad del rol de las empresas públicas ayudó a evitar dificultades, no es menos cierto que restringe su capacidad de maniobra, algo cada vez más crítico para aquellas que operan en competencia o bajo regulaciones que exigen calidad en los estándares de suministro. Además, la confusa relación entre el accionista principal (el Estado) y las empresas limita sus capacidades de inversión, promueve esquemas inadecuados de los gobiernos corporativos y estimula la falta de transparencia de la gestión y la ausencia de rendición de cuentas. Así, los mecanismos de incentivos de las empresas públicas están distorsionados, haciendo que las transformaciones sean lentas y que el alineamiento de sus cuerpos gerenciales y sindicatos a los objetivos generales sea a veces difícil de lograr”.*
- *“Otro elemento a destacar y que constituye una fortaleza importante de las empresas públicas en Uruguay es que en general tienen el apoyo de la ciudadanía. Son referentes y hacen a la «orientalidad». Eso hace que en general refuerza su nivel de autonomía. Ese apoyo y prestigio en general trasciende a las influencias políticas. Las empresas han convivido con diferentes regímenes políticos y no han perdido su profesionalidad”.*
- *“Las empresas públicas son refugio del sindicalismo en general, un paro en las empresas públicas tiene mucho peso a diferencia de en un ministerio. Tuvieron mucho peso en ir en contra de la ley de empresas públicas del gobierno de Lacalle. Hay que recordar que en las empresas públicas y la sociedad tienen mucho peso la ideología batllista que en este sentido tiene muchos puntos de contacto con la izquierda”.*
- *“En la estructura tarifaria de muchas empresas públicas hay un componente impositivo que no está explicitado, y esto afecta directamente el flujo de fondos corrientes del estado Y esto torna más complejo el manejo de las políticas de las empresas públicas”.*
- *“Otro tema son los monopolios, «hay algunas empresas que tienen el monopolio en su ADN», lo que lleva a muchos gerentes a no ver las cosas de una manera competitiva.”*

<sup>31</sup> S.A.- Sociedades Anónimas subsidiarias de las empresas públicas

En relación a las características propias de las empresas públicas, respecto a otro tipo de empresas y respecto de otras empresas públicas de la región surgió del relevamiento:

- *“Las empresas públicas uruguayas están en la mitad superior de la tabla de posiciones a nivel de la región. No están mejor posicionadas debido a la mala influencia de la política partidaria en la gestión que afecta las mejores prácticas, procesos, procedimientos y normas. Y a diferencia de otras empresas de la región se mantienen en la órbita del Estado porque no ha habido actos de corrupción, porque brindan servicios aceptables y porque los ciudadanos a diferencia de otros países así lo quieren”*
- *“Desde el punto de vista normativo, las principales diferencias entre las empresas públicas y las privadas es que son cuerpos normativos diferentes, en el caso de las empresas privadas rige el Derecho Privado, y en el de las públicas, el Derecho Público. Las empresas privadas se rigen por un marco normativo propio que es la ley 16.060, donde no rige el principio de especialidad, pudiendo realizar cualquier actividad que la ley no prohíba. Esta es la diferencia sustancial con las empresas públicas que solo pueden hacer lo que la ley dice y todo lo otro les está prohibido.”*
- *“Las empresas públicas a diferencia de las empresas privadas, y como en general todas las organizaciones públicas poseen tres tipos de «funciones» básicas: prestar un servicio a un conjunto de «usuarios» (rol típico por el que se las conoce), llegar a otros usuarios que no conocen sus servicios o que no pueden acceder a ellos (rol social) y asegurar la sustentabilidad del servicio con foco en las organizaciones futuras. Estos tres roles, ejecutados en el marco de una política pública de la cual también son «hacedoras», están presentes en las empresas públicas. La actividad que su realización requiere debería ejecutarse a su vez en el marco de un conjunto de valores que hacen a la institucionalidad del país. A su vez la gestión de las empresas requiere «rentabilidad» tanto para sustentarse a sí mismas como para actuar en ocasiones como recaudadoras.”*

En referencia a la necesidad de adecuar los principios generales de OCDE para una adecuada implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo surge que:

- *“En general los principios de la OCDE de gobierno corporativo son todas aplicables y forman un buen modelo, menos las partes que no corresponden por el tema de los accionistas minoritarios etc., que no corresponde a la realidad de las empresas públicas locales.”*

Se entiende pertinente establecer que:

- ✓ Las empresas públicas no resultan indiferentes para la sociedad y *“en general tienen el apoyo de la ciudadanía, son referentes y hacen a la «orientalidad», tienen que ver con el estado batllista que tantos hoy de una forma u otra reivindican y valoran”*
- ✓ Las empresas públicas tienen un porte y un peso en la sociedad y la economía que las tornan especiales, se las usa para política fiscal, monetaria y como caja recaudadora
- ✓ Las empresas públicas no cotizan en bolsa, ni tienen representación directa por parte de la sociedad
- ✓ Cada empresa parece tener particulares características propias por su propio rol y contexto dentro del denominador común Empresas Públicas de Uruguay
- ✓ El grado de apertura del mercado alcanzado es diferente a otros países
- ✓ A diferencia de las de otros países no son en esencia deficitarias o fuentes de problemas
- ✓ Se las usa bastante políticamente
- ✓ Los principios de OCDE comentó que son aplicables salvo elementos particulares

En conclusión:

- La sociedad tiene una mirada especial de las empresas públicas uruguayas fruto de su actuación, y su significado histórico y conceptual, que inciden en la generación de valor
- Las características y particularidades propias de las empresas públicas de Uruguay, hacen
- que sea necesario una adecuación de los principios generales establecidos por OCDE, para su adecuada implementación

Debido a que:

- Las empresas públicas tienen una tradición y características particulares propias o del entorno, que las diferencian de otras empresas públicas, son parte de la “orientalidad”

## Cap. IV Análisis del grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las Empresas Públicas de Uruguay

En el presente capítulo se realiza un análisis que integra las guías de buen gobierno corporativo con la realidad de las empresas públicas uruguayas.

La Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010)<sup>32</sup> *“ha seleccionado, simplificado y adaptado las recomendaciones y principios de la OCDE (u OCDE dependiendo si se toma la sigla en inglés o castellano respectivamente), y ha mantenido aquellas prácticas que se consideran de mayor valor para las Empresas Públicas del Estado”*. Luego de este proceso y en base a su experiencia, elaboró en el año 2010, una guía para este tipo de empresas. A partir de ésta se analizó la realidad en Uruguay.

Principios que considera el estudio de referencia: Necesidad de un marco legal y regulatorio efectivo, Función de propiedad del Estado, Derecho y trato equitativo de los accionistas, Asamblea General de Accionistas, Directorio, Control e información de los estados financieros y Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias.

Para ello, a partir de la información obtenida en la investigación cuyas principales conclusiones se presentaron en el capítulo anterior se procedió a complementar con:

- La búsqueda de información secundaria vinculada con los temas planteados
- Análisis de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad de las Empresas Públicas

### 1. Necesidad de un Marco Legal y Reglamentario efectivo – Guías 1 a 4:

Guía 1: Debe existir una separación clara entre las funciones del Estado Propietario y como regulador del mercado.

Actualmente existen tres organismos reguladores específicos para los sectores de las actividades Comunicaciones, Sistema Financiero, y Energía y Agua: a) la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (URSEC), b) la Superintendencia de Instituciones Financieras y c) la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), cuyos cometidos están establecidos por Ley Nº 17.296, Ley Nº 18.401 art. 8 y Ley Nº 17.598 respectivamente.

Por Ley Nº 18.159, Ley de Promoción y Defensa de la Competencia y su decreto Reglamentario Nº 404/2007, se establece el marco legal para promover los valores de la competencia y reprimir las prácticas anticompetitivas (excepto en sectores donde haya organismos reguladores especiales que asuman esa responsabilidad); estableciendo en su Artículo 21 que “El órgano de aplicación de las disposiciones de la presente ley será la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, que funcionará como órgano desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas”.

Los cometidos y funciones de estas unidades reguladoras, así como los correspondientes a las Empresas Públicas están establecidos claramente en las respectivas leyes que los crean.

Es de destacar que las Unidades Reguladoras así como la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia son relativamente recientes, y están en pleno proceso de desarrollo institucional, desde la formación de recursos humanos especializados en la temática así como el establecimiento del alcance de actuación de éstos en relación a otros organismos del Estado

<sup>32</sup> CAF - Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. CAF.

(como por ejemplo la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (DINATEL)), temas presupuestales, etc.

(Ver en Anexos a la Sección II: Defensa de la competencia y rol de las Empresas Públicas, pág. 116)

Guía 2: Los gobiernos deben promover la simplificación de las formas jurídicas de las Empresas Públicas del Estado (en adelante EPE) de tal forma que los acreedores puedan ejercer sus demandas y descargar sus acciones legales cuando existan procesos de insolvencia.

Respecto de este tema resulta necesario establecer que existen marcos legales específicos para las EPE para las contrataciones, especialmente en cuanto a condiciones laborales excepcionales respecto de la actividad privada. En efecto, desde la seguridad del empleo público (estos solo pueden ser destituidos por omisión, ineptitud física o mental, delito), hasta los días de descanso (semana de turismo y los feriados laborables son días de licencia para el sector público, no así para el privado), pasando por la remuneración son distintas para ambos regímenes (ej. en el sector público no se paga salario vacacional y la pirámide de salarios está achatada, los menos calificados cobran más en el sector público, y los más preparados y con mayor responsabilidad cobran menos).

Al mismo tiempo resulta difícil de imaginar que el Estado uruguayo y por ende, sus empresas configuren falta de solvencia o incapacidad de pagar una deuda como algo que exceda alguna postergación o ajuste en el calendario de pagos. Hecho que sin dudas puede afectar la salud económica - financiera de los acreedores de las empresas. Pero también es cierto que los distintos proveedores a la hora de vender al Estado, en sus propuestas comerciales, tanto compra directa como procesos licitatorios suelen tener presente esta posibilidad de demoras en los pagos tanto por la burocracia y los calendarios de pagos, como por situaciones excepcionales que pudieran presentarse. El marco legal uruguayo habilita a que los privados ejerzan también sus derechos respecto del Estado en tanto entiendan que sus derechos se han visto afectados y no faltan casos en los que el Estado por incumplimiento de sus obligaciones, lo que incluye el no pago en tiempo y forma ha tenido que afrontar fallos en contra, con el consiguiente pago de las sanciones y los costos del proceso judicial asociado.

Guía 3: El marco legal y regulador debe ser lo suficientemente flexible para permitir ajustes en la estructura de capital de las Empresas Públicas del Estado cuando éstos sean necesarios para alcanzar los objetivos de la empresa.

Según el Artículo 188° de la Constitución, *“Para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponder a los respectivos accionistas en los Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de los componentes de cada Cámara”,* indicando a su vez que *“El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado.”*

Además, a nivel de las leyes orgánicas o sus reglamentaciones hay disposiciones tales como:

- UTE, Reglamento General Decreto N° 469/980, en su artículo 2, en sus literales h) y k), dispone que son cometidos del Directorio: *“Propiciar ante el Poder Ejecutivo la emisión de deuda pública con destino al financiamiento de obras del Organismo, de acuerdo con las disposiciones vigentes”; y “Adquirir, enajenar, gravar y disponer de cualquier otra manera de cualesquiera bienes muebles o inmuebles, corporales o incorporales, así como de toda clase de derechos, para el cumplimiento de los cometidos y funciones a cargo de la Administración, y con sujeción a las disposiciones vigentes, realizando por sí o a través del Presidente, del Gerente General o de otros funcionarios en los cuales hiciera delegación, todos los actos y contratos conducentes a estos fines”,* respectivamente.

- OSE, Ley Orgánica 11.907, dispone en su artículo 29 *“Los probables déficit anuales deberán ser previstos en forma anticipada en cada presupuesto y el Poder Ejecutivo ordenará su pago por duodécimas partes a la Institución. El Poder Ejecutivo, cuando se produjeran déficit solventados por Rentas Generales, trimestralmente y a efectos informativos, dará cuenta a la Asamblea General del monto de esos déficit, así como de la causa de los mismos.”*

Guía 4: Las EPE deben operar en condiciones de mercado para obtener financiamiento. Sus relaciones con bancos, instituciones financiera públicas y otras EPE deben estar basadas en criterios de naturaleza estrictamente comercial.

Hay casos de Empresas Públicas que si bien han sido deficitarias por años (PLUNA, AFE, etc.), Rentas Generales ha salido al rescate de las mismas, considerando fines no necesariamente de índole comercial sino de cometidos de interés general. (Ver en Anexos a la Sección II: Defensa de la competencia y rol de las Empresas Públicas, pág. 116)

Durante los años 90 fue de uso que las Empresas Públicas realizaran inversiones a través del mecanismo del leasing, para lo cual se acordaba entre proveedor y contratante la forma de pago apuntando a que las empresas no tuvieran que salir por sí a conseguir financiamiento sino que fueran los proveedores los que se financiaran y aceptaran cobrar en cuotas de muchos meses las inversiones realizadas.

También se ha utilizado para algunas inversiones que sean los propios proveedores quienes ofrezcan sus bienes y servicios asociados con alguna institución financiera para ofrecer mejores condiciones de pago, propiciando que las Empresas Públicas no sean quienes salen a buscar créditos al mercado, pero si se aprovechen de ellos por intermedio de un oferente privado.

En lo que respecta al incentivo a acudir a mercados de capitales para obtener financiamiento, estos hoy no existen, por tanto las EPE en este sentido no están sujetas a las disciplinas mínimas de mercado, permitiendo que las EPE se favorezcan de no tener que tener una adecuada administración para acceder a ciertas condiciones de financiamiento.

Resumen de la realidad uruguaya respecto a la Necesidad de un Marco Legal y Reglamentario efectivo – Guías 1 a 4:

- ✓ Hay una oportunidad de mejora en el establecimiento de una separación clara entre las funciones del Estado propietario y como regulador del mercado
- ✓ El marco legal ampara las acciones de los distintos acreedores, aunque resulta específico en algunos aspectos para el ámbito del Estado
- ✓ El marco legal permitiría realizar ajustes en la estructura de capital de las EPE cuando éstos sean necesarios para alcanzar los objetivos de las mismas
- ✓ No son siempre estrictamente comerciales las relaciones que entablan las EPE uruguayas, ej. no tienen que acudir al mercado de capitales como otras organizaciones y por ende, no son evaluadas de la misma forma

## 2. La función de propiedad del Estado - Guías 5 a 10:

Guía 5: Los gobiernos deben desarrollar y emitir una política de propiedad que defina la función del Estado como accionista de las EPE, su papel en el fortalecimiento de su Gobierno Corporativo y la forma en la cual se implementará dicha política.

Actualmente de acuerdo a los hallazgos de la investigación realizada surge que hay carencias en los procesos de establecimiento de políticas de largo plazo así como a su articulación a nivel de un proyecto país, a partir de las cuales cada empresa pública pueda establecer sus

objetivos. Esto puede conducir a que dependiendo del caso, la actuación del Estado sea pasiva o en exceso activa en la gestión ordinaria de las EPE.

Adicionalmente no existe en la actualidad una promoción por parte del Estado a la adopción de prácticas de buen gobierno corporativo que apunten a mejorar el desempeño y transparencia de las empresas, solo existen iniciativas aisladas (ej. ley de acceso a la información y transparencia, existencia de AGESIC o lo que tiene que ver con las instituciones financieras) por temas puntuales no articuladas en la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo al nivel del conjunto de las EPE uruguayas.

**Guía 6: El Gobierno no debe interferir en la gestión ordinaria de las EPE y les debe conceder autonomía operativa para alcanzar sus objetivos empresariales.**

Si bien a nivel normativo las EPE tienen la autonomía operativa en general, en los hechos, muchas veces esto no se da, y hay injerencia del Gobierno en materia de ingreso de personal, designaciones de cargos gerenciales, inversiones, gastos, etc., etc.

Esta guía sin dudas es fundamental para que se pueda contar con organizaciones que puedan ser evaluadas por sí mismas. Como se ha presentado ya en diversas partes del presente trabajo, una cosa es el ser y otra el deber ser, una cosa es lo que la letra fría de las normas establece y otra muy distinta la impronta que los gobiernos de turno le brinda a ese marco de actuación. En la medida que el gobierno no trace las políticas y utilice a estas organizaciones para que lo lleven a la práctica de la mejor forma posible, se produce una confusión de directivas - ejecución que termina por no favorecer lo que el expertise de las propias organizaciones sobre una materia en particular puede brindar como valor agregado a la sociedad toda. Y al mismo tiempo de desmejorar los resultados a alcanzarse, lo que se propicia es que no se pueda medir y por ende, gestionar adecuadamente la marcha de las organizaciones y los resultados alcanzados, impidiendo el hallazgo de oportunidades de mejora en las mismas.

En efecto, el proceso de nominación y elección de directores con un mandato claro para la empresa y sus directores, así como un ejercicio efectivo de los derechos de propiedad, presentan en la realidad actual una gran oportunidad de mejora, de forma de contribuir a evitar cualquier interferencia en los asuntos de gestión ordinaria de las EPE por parte del gobierno de turno.

**Guía 7: El Estado como propietario debe permitir a los directores de las EPE ejercer funciones y respetar su independencia.**

Respecto de los elementos considerados para nombrar Directores, todo indica que se tiene en cuenta esencialmente la lealtad política más que la preparación para la tarea, aunque en algún caso pueda coincidir, afectándose por tanto, indirectamente la responsabilidad, profesionalismo e independencia de los Directorios. En lo que tiene que ver con la vinculación con la administración pública por parte de los Directores designados la realidad muestra diversas situaciones, normalmente vienen más del terreno político que de la propia administración aunque desde el gobierno pasado se aprecia una tendencia a la participación en los directorios de personal de carrera y con vinculación con los gremios respectivos.

Nadie duda de la honestidad de los Directores y eso es algo muy destacable, pero normalmente se pone en duda sus condiciones profesionales y de trayectoria para asumir la tarea, lo que condicionaría en la práctica la capacidad de actuar con independencia.

Históricamente, y en general, los Directorios de las Empresas Públicas se conforman a partir de determinados cupos por partido político y/o sectores dentro de los mismos. Y su accionar, en muchos, casos responde a razones políticas, de gobierno, etc., más que a criterios o decisiones de carácter técnico – profesional. Esta forma de llegar o de designar según desde la óptica en la que se la mire, conduce necesariamente a que exista una fuerte subordinación de los designados al poder político que los ha conducido hasta ese lugar, más allá de la mucha o poca

idoneidad para desempeñar la tarea, haciendo que en muchas ocasiones los criterios técnicos que pudieran existir queden relegados por intereses superiores del ámbito político. En efecto, si bien sin unanimidades han existido en varias EPE planteos o inquietudes sobre determinados tópicos en base a criterios técnicos que luego en el ejercicio del juego político de directores y Ejecutivo, se ven modificados o directamente descartados. Ejemplo de ello, pueden ser informes acerca de estructura de tarifas en servicios públicos siguiendo los lineamientos técnicos de fijación de precio y segmentación de mercado, los cuales en la interna se aceptan y se reconocen como adecuados y necesarios, y luego, por decisiones que vienen de fuera de las organizaciones son dejadas de lado, con el consiguiente riesgo para la organización de no conseguir adecuarse al medio en tiempo y forma.

Guía 8: El organismo que ejerza los derechos de propiedad del Estado debe estar claramente identificado. En algunos casos, la identificación puede facilitarse a través de una entidad legal centralizada de propiedad o, en su defecto, en la creación de una entidad coordinadora.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Art. 230 de la Constitución), fue creada con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo:

- “en la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella”;
- “en la elaboración y evaluación en base a indicadores de desempeño, de los proyectos de Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas”;
- “en el análisis y evaluación de los presupuestos, planes de inversión y tarifas de los organismos del artículo 221 de la Constitución de la República”;
- “en la conducción de los procesos de modernización y reforma del Estado” y;
- “en la planificación de las políticas de descentralización.” (Fuente: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)).

No obstante, en la práctica este organismo se ha dedicado principalmente a las actividades presupuestales, de racionalización administrativa, cooperación internacional para programas de desarrollo y capacitación; y no tanto, a las propias de planificación y articulación transversal entre los distintos organismos del Estado.

Guía 9: La Unidad de Control de la Propiedad deberá ser responsable frente al Parlamento y demás órganos representativos que ejercen controles públicos.

En tanto se recorra el camino de la guía 8 parece por cierto saludable, pero al mismo tiempo natural que en la medida que exista una Unidad de Control de la Propiedad para velar por el accionar de las Empresas Públicas, ésta asuma la responsabilidad de su gestión y actos ante el poder del Estado que aglutina la representación de la sociedad en su conjunto, así como que esté inserto en el sistema administrativo que abarca al Estado en su conjunto, para que deba actuar en el mismo marco de actuación del resto, y esté supeditado a los mismos criterios y contrapesos que aquellos.

Guía 10: El Estado, como propietario, deberá ejercer activamente sus derechos de propiedad de acuerdo a la estructura legal de cada EPE.

Esta guía refiere a temas tales como: a) ejercer el derecho de voto en la Asamblea General de Accionistas, situación que no aplica estrictamente en las EPE uruguayas, b) proceso objetivo y transparente de nominación y elección de miembros de directorio, situación que no se da en la actualidad, c) mecanismos de reporte y seguimiento de objetivos, situación que se cumple parcialmente en la medida que se informa pero no existe gestión por objetivos, d) contacto permanente con los organismos de control y auditoría, se da más en casos puntuales que como algo sistemático, y e) asegurar que la compensación de los miembros del Directorio sea competitiva y congruente con los intereses de largo plazo de las EPE, situación que de forma

notoria dista mucho de darse, hoy para ser Director hay que estar dispuesto a ganar poco en relación a otras empresas e incluso respecto del personal de las propias EPE.

Acorde al análisis de las guías que se viene realizando, resulta muy importante que el Estado ejerza sus derechos de forma cabal y hasta el límite de lo que el marco legal le permita de forma de apuntar a incidir de forma sustancial tanto en la gestión como en el control del funcionamiento de estas organizaciones con un rol tan relevante en la sociedad uruguaya, de forma que el resultado de la acción de estas organizaciones quede limitado de forma exclusiva al marco de actuación y no a falta de capacidad de adaptarse a las reglas de juego en las que le toca operar.

Resumen de la realidad uruguaya respecto a: La función de propiedad del Estado - Guías 5 a 10.

- ✓ El Gobierno no ha desarrollado una política de propiedad, ni tiene un papel activo en temas de gobierno corporativo
- ✓ El Estado como propietario tiene un camino por recorrer para que los directores de las EPE puedan ejercer sus funciones respetando su independencia
- ✓ El Gobierno en la práctica no consigue no interferir en la gestión ordinaria de las EPE, ni les concede autonomía operativa para alcanzar sus objetivos empresariales
- ✓ No aparece en la realidad nacional un organismo que ejerza los derechos de propiedad sobre las EPE, tornándose difuso el ejercicio de la función de propiedad del Estado
- ✓ No existe una Unidad de Control de la Propiedad que sea responsable frente al Parlamento y demás órganos representativos que ejercen controles públicos
- ✓ El Estado como propietario tiene que cambiar varios aspectos para ejercer activamente sus derechos de propiedad de acuerdo a la estructura legal de cada EPE, ej. proceso objetivo y transparente de nominación y elección de miembros de los directorios, y asegurar que la compensación de los miembros del Directorio sea competitiva y congruente con los intereses de largo plazo de las EPE

### 3. Derecho y trato equitativo de los accionistas - Guías 11 a 16:

Guía 11: Una acción, un voto.

No aplica a las EPE uruguayas dado que éstas son en su gran mayoría empresas 100% estatales, (salvo PLUNA). Los accionistas en este caso se podrían asimilar a todos los uruguayos, pero éstos no tienen ningún tipo de influencia en la gestión de las mismas, salvo en la instancia de las elecciones nacionales donde votan al Presidente de la República y los miembros de la Cámara de Senadores; pues será el Presidente quien proponga los miembros del Directorio de éstas y el Senado quien otorgará las venias correspondientes a los candidatos propuestos. O sea que la participación de los ciudadanos es indirecta y distante en el tiempo, pues cada 5 años tiene la chance de establecer por intermedio del voto el tipo de concepción de gestión que entiende más adecuado, pero esta decisión no necesariamente se traslada de forma directa a lo que será la acción y seguimiento de las EPE.

Guía 12: Las EPE deben contar con: i) un informe del Directorio sobre operaciones que puedan afectar a los accionistas minoritarios y, en general, sobre operaciones extraordinarios o estratégicas; ii) una opinión de un asesor externo sobre operaciones estratégicas y iii) publicitar dichos informes.

No aplica en el estado actual del arte a las EPE del Uruguay.

Guía 13: Las EPE deben garantizar una comunicación efectiva con todos los accionistas. Uno de los mecanismos más eficientes es la conformación de un departamento específico para atención a los accionistas e inversionistas.

No aplica en el estado actual del arte a las EPE del Uruguay. Ahora bien, si se hace el ejercicio de considerar accionista como ciudadano, se podría asumir que lo que las EPE deberían hacer (y que hoy no hacen), es desarrollar en sus portales corporativos ó páginas web espacios para información no comercial acerca de si mismas, del mismo modo que tener dentro de sus call center representantes y líneas de soporte que permitan informar a los ciudadanos sobre elementos no comerciales de las mismas.

Guía 14: Las EPE deben implementar las siguientes medidas para fortalecer su comunicación con los accionistas: i) mantener una web que contenga información corporativa, ii) implementar sistemas de alerta sobre información material, iii) actualizar permanentemente el registro de accionistas, y iv) introducir mecanismos de comunicación electrónica entre las EPE y sus accionistas.

No aplica en el estado actual del arte a las EPE de Uruguay. Más allá de ello, en lo que respecta al literal i) las EPE aunque con matices entre ellas presentan información al público respecto de lo que es su visión, su misión, sus líneas estratégicas, su Directorio, su balance contable y su balance social. De forma que los que hacen las veces de accionistas, los ciudadanos cuenten con algo de información acerca de sus organizaciones.

De nuevo, si se asume accionista igual a ciudadano, éstos hoy manifiestan sus inquietudes, planteos y quejas por los canales comerciales con que cuentan las EPE. El tema es que dependiendo de la temática, el ciudadano puede llegar a sentir que la respuesta no llega en tiempo o no es lo que esperaba. Ej. para este trabajo se solicitó información a ANC respecto del funcionamiento del Directorio, las sesiones realizadas y la cantidad de resoluciones adoptadas el año pasado, esto ameritó entablar contacto telefónico con Secretaria General, luego volver a llamar para conocer respuesta, enterarse que se precisaba presentar de forma personal una carta (no bastaba un mail), esperar a que se armara un expediente y se elevara a Directorio para su consideración, que el Directorio tratara el tema y emitiera una resolución, aguardar la notificación por correspondencia de lo actuado, presentarse personalmente a notificarse, para luego acceder a la información. El resultado fue satisfactorio en cuanto a los resultados, pero lento y complejo. En definitiva, parecería que para el ciudadano no es fácil acceder a información de las EPE y que en cualquier caso lo que se precisa es mucha determinación y paciencia.

Guía 15: Debe fomentarse la participación de los accionistas minoritarios en las Asambleas de Accionistas, con el fin de promover su intervención en la toma de decisiones corporativas fundamentales como la elección del Directorio.

No aplica en el estado actual del arte a las EPE de Uruguay. De todas formas, no tanto en lo que tiene que ver con la participación en el elección del Directorio, pero si en cuanto a la experiencia del cliente, se trabaja en algunas EPE en la figura del ombudsman o defensor del cliente, que pueda ser la caja de resonancia del ciudadano y especialmente de los clientes respecto del funcionamiento de las organizaciones.

Guía 16: Cuando los órganos de gobierno de las EPE propongan operaciones extraordinarias o estratégicas, éstas deberán estar suficientemente respaldadas por los accionistas.

Por un lado, al respecto se establece en el Artículo 190° de la Constitución en términos generales: “Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”.

Por otro lado, en más de una ocasión, los uruguayos han manifestado su oposición a determinadas operaciones o a ciertas modificaciones en las cartas orgánicas de algunas EPE a través de referéndums populares. En efecto, han habido consultas populares que han saldado algunos aspectos de las EPE y en otros casos ha bastado con el inicio de campañas de recolección de firmas para plebiscitar estos temas que han conducido a encauzar el tema de la propiedad de las Empresas Públicas o aspectos de interés general como el tema del agua hacia el ámbito de las Empresas Públicas.

De todas formas como el foco de la guía son los accionistas minoritarios y no ser esta la realidad de las EPE consideradas en el presente trabajo, lo citado es solo una referencia, pero el fondo es que no aplica la guía.

Resumen de la realidad uruguaya respecto a: Derecho y trato equitativo de los accionistas - Guías 11 a 16.

✓ Por la forma jurídica de las EPE uruguayas no aplican estrictamente las consideraciones respecto a los derechos y trato equitativo de los accionistas de todas formas asimilando accionistas a ciudadanos algunos elementos hoy se contemplan como información corporativa en las web y otros podrían mejorarse o contemplarse como conformación de un departamento específico para atención a los accionistas e inversionistas, que serían los ciudadanos

#### 4. Asamblea general de accionistas – Guías 17 a 27:

Guía 17: Las EPE deben reconocer las competencias exclusivas e indelegables de la Asamblea General de Accionistas.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 18: Las EPE deben contar con un Reglamento de Régimen interno de la Asamblea General de Accionistas.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 19: Las EPE deben reconocer el derecho de convocatoria a la Asamblea Extraordinaria de Accionistas, cuando el porcentaje de la propiedad lo requiera.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 20: Las EPE deben tener un plazo suficiente de convocatoria para la Asamblea, que garantice su amplia difusión y contar con la colaboración entidades depositarias, cuando fuese el caso.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 21: Las EPE deben garantizar el derecho de los accionistas a solicitar información escrita con antelación a la realización de la Asamblea, así como a solicitar información verbal durante su celebración.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay. Pese a ello hoy los representantes nacionales son quienes tienen la potestad de realizar pedidos de informes para conocer aquellos aspectos de la gestión que a su juicio debe aclararse o debe conocerse, y luego en el propio parlamento ponen en cuestión o aprueban lo actuado. Del mismo modo muchos ciudadanos solicitan información de carácter general o para realizar trabajos

académicos por ej. y en la medida que se entiende que no es información estratégica les es facilitada.

Guía 22: Las EPE deben asegurarse los puntos de la Agenda que se discutirán en la Asamblea General de Accionistas sean precisos.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 23: Las EPE deberán habilitar la posibilidad de ejercer el derecho de voto a distancia y evitar obstáculos para las agrupaciones o asociaciones de accionistas.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 24: Las EPE deben reconocer a los accionistas el derecho de proponer el cese o inicio del ejercicio de una acción de responsabilidad legal contra los administradores.

No aplica en el estado actual del arte a las Empresas Públicas de Uruguay. De todas formas es importante establecer que el Poder Ejecutivo atento a la sensibilidad que tenga respecto a las inquietudes de la sociedad cuenta desde el punto de vista normativo con elementos que le permiten variar la conformación del Directorio para que se cumpla con una mejor gestión, más allá de la solicitud lisa y llana a personas propuestas por el mismo de abandonar el cargo para ser sustituidas por otras que lo puedan desempeñar de mejor forma.

En efecto, el (Artículo 197°, Constitución), establece que *“Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados. En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá”*. Por otro lado, (Artículo 198°, Constitución), establece que, *“Lo dispuesto en el artículo precedente es sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan”*.

Guía 25: Con motivo de la Junta General de Accionistas, las EPE deberán fomentar la no representación de otros accionistas por parte de los miembros del Directorio.

No aplica en el actual estado del arte a las EPE de Uruguay.

Guía 26: Con motivo de la Junta General de Accionistas, las EPE deberán minimizar la delegación de poderes en blanco.

No aplica en el actual estado del arte a las EPE de Uruguay.

Guía 27: Las EPE deben garantizar la asistencia de asesores externos, alta dirección y miembros del Directorio a la Asamblea General de Accionistas.

No aplica en el actual estado del arte a las EPE de Uruguay.

Resumen de la realidad uruguaya respecto a: Derecho y trato equitativo de los accionistas - Guías 17 a 27.

✓ Por la forma jurídica de las EPE uruguayas no aplican estrictamente las consideraciones respecto a los derechos y trato equitativo de los accionistas, aunque algo del espíritu de las mismas se ve contemplado en la Constitución de la República en sus artículos 197 y 198.

## 5. El Directorio – Guías 28 a 47:

Guía 28: Las EPE deben reconocer la necesidad de contar con un Directorio como órgano de administración. Las EPE deben contar con un Directorio, como órgano colegiado de administración, cuya función principal sea la planificación estratégica y la supervisión y control de la sociedad.

En relación a este punto el Artículo 185 de la Constitución establece: *“Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaron con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.*

*Los Directorios, cuando fueren rentados, se compondrán de tres o cinco miembros según lo establezca la ley en cada caso. La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá determinar que los Servicios Descentralizados estén dirigidos por un Director General, designado según el procedimiento del artículo 187.”*

En el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados considerados a los efectos de este trabajo, como ya se ha presentado en el capítulo III pág. 45, todos tienen órganos colegiados en su Directorio. El tema es el tipo de tarea que abordan, la cantidad de resoluciones que adoptan (hay directorios que no bajan de las 300 y se da el caso de llegar a más de 2.000 al año), da la pauta que no sería su función principal la estrictamente asociada a dar una orientación a la planificación estratégica y a la supervisión y control de la sociedad, sino más bien estar participando de la gestión diaria de las EPE.

Guía 29: Las EPE deben reconocer las facultades indelegables al Directorio y prever el manejo de la sucesión de los directores y miembros de la alta gerencia.

En las respectivas leyes orgánicas y los decretos reglamentarios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Uruguay, se establecen los cometidos correspondientes a cada uno de ellos, y las facultades y competencias propias del Directorio para el desarrollo de éstos, de acuerdo a lo que se ha presentado en el capítulo III, que no se delegan en la Alta Gerencia. Ahora bien, lo que no se contempla es el manejo de la sucesión con el fin de minimizar el impacto de la transición cuando haya lugar a cambios de posiciones clave, sea en el Directorio o a nivel de la alta gerencia.

Guía 30: Las Empresas Públicas del Estado deben garantizar la integridad de los sistemas contables, el control del riesgos y de las operaciones off shore.

Respecto de esta guía, las EPE uruguayas además de tener sus departamentos administrativo financieros donde se cuenta con profesionales que amén de su relación de dependencia con las distintas organizaciones ponen en juego su prestigio y carrera, para lo cual actúan en un marco ético de responsabilidad profesional cumpliendo con la normativa contable pública vigente, y cuentan con consultoras internacionales que velan por que los estados contables reflejen de forma razonable la realidad económica financiera de las distintas EPE. En lo que tiene que ver con los riesgos, son incipientes, aislados y no provenientes mayoritariamente de la dirección de las empresas los esfuerzos por realizar gestión del riesgo no financiero, siendo este un ámbito en el que las organizaciones públicas tienen mucho para desarrollar y crecer.

Guía 31: Las Empresas Públicas del Estado deben contar con un Reglamento Interno del Directorio.

En el capítulo anterior se presenta el relevamiento que presenta la forma de operar a nivel de los Directorios, pero en esencia las cartas orgánicas y reglamentos particulares establecen dependiendo del caso mayor o menor cantidad de elementos a este respecto, con lo que no

puede afirmarse que los documentos permitan una autorregulación con carácter vinculante para los directores, cuya transgresión conllevaría responsabilidad jurídica.

Guía 32: El Directorio de las EPE debe contar con una dimensión adecuada y prever el tratamiento expreso de las suplencias. Se sugiere que el número de miembros sea siempre impar.

En el capítulo anterior se presenta el relevamiento sobre la forma de operar a nivel de los Directorios. En esencia la constitución de la República establece los mecanismos de las suplencias y la cantidad de miembros, en todos los casos es impar. La duda que podría quedar es si un Directorio de tres integrantes es lo suficientemente representativo, y si el ser de tres contribuye a ser más efectivo que el de cinco. *“Artículo 192.- Los miembros de los Directorios o Directores Generales cesarán en sus funciones cuando estén designados o electos, conforme a las normas respectivas, quienes hayan de sucederlos. Las vacancias definitivas se llenarán por el procedimiento establecido para la provisión inicial de los cargos respectivos, pero la ley podrá establecer que, conjuntamente con los titulares de los cargos electivos, se elijan suplentes que los reemplazarán en caso de vacancia temporal o definitiva. La ley, dictada por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, regulará lo correspondiente a las vacancias temporales, sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior. Podrán ser reelectos o designados para otro Directorio o Dirección General siempre que su gestión no haya merecido observación del Tribunal de Cuentas, emitida por lo menos por cuatro votos conformes de sus miembros.”*

Guía 33: Las EPE deben prever la existencia de distintas categorías de directores, su simetría con la estructura del capital y que los directores externos sean mayoría en el Directorio.

Al no tener accionistas el alcance de la guía a las EPE uruguayas se ve limitado, pero en esencia a lo que se apunta es a que existan: directores que representen a los accionistas, y directores independientes, no vinculados a accionistas o alta gerencia salvo por su pertenencia al Directorio, y que con preferencia se evite nombrar directores vinculados a la gestión ordinaria de la empresa. Respecto de este último elemento en particular reseñar que hoy resulta más común encontrar gremialistas de las propias empresas o personal de línea que pasa a ocupar un cargo en un Directorio, hechos que la guía entiende no saludables para las EPE.

Guía 34: Las EPE deben tener un procedimiento concreto de propuesta y selección de directores que incluya, entre otros, el establecimiento de requisitos generales para ser director y director independiente, así como una propuesta justificada del Comité de Nombramientos y Retribuciones sobre cada candidato.

Si bien como ya se ha reseñado en el capítulo anterior, existen requisitos a nivel de la constitución para ser directores, los mismos no alcanzan a cubrir una amplia gama de requisitos particulares, sino que se establecen requisitos genéricos que resultan en exceso vagos como para garantizar en las EPE la dotación de los Directores idóneos. Resumiéndose el proceso a contar con el aval político para estar en la lista a ser propuesta al Senado de la República.

Guía 35: Las EPE deben tomar en consideración las condiciones preestablecidas para la consideración de directores independientes.

En efecto, la guía apunta a que la independencia esté claramente definida, y a que exista una declaración de independencia para los miembros del Directorio que acepten el cargo en esa categoría. Al no existir directores independientes tal extremo no aplica en la realidad de las EPE uruguayas, pero como surgió del análisis del capítulo anterior nadie duda de la honestidad

de los Directores nombrados, que sin establecer de forma explícita su vinculación por un tema cultural si lo estarían haciendo en la práctica.

Guía 36: Las EPE deben establecer las causales de cese de los directores, que estarán en todo caso precedidos por un informe previo del Directorio.

Nuevamente nos encontramos con una guía que tiene relación con las decisiones de las Asambleas de accionistas y por tanto, ajeno a la realidad de las EPE consideradas. Pero a lo que apunta es al marco normativo que establezca las causales del cese de los directores, motivos por los cuales el Directorio podría proponer el cese de uno de sus miembros a la Asamblea de accionistas. De todas formas en las EPE es la Constitución nuevamente en el Art.198 la que establece las pautas para el cese de los Directores, aunque en la práctica hay motivos no escritos que pueden llegar al feeling político para la remoción o pedido de renuncia, aunque ya asumen con el cargo a disposición del Presidente de la República. *“Artículo 198.- Lo dispuesto en el artículo precedente es sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de destituir a los miembros de los Directorios o a los Directores Generales con venia de la Cámara de Senadores, en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo o de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan. Si la Cámara de Senadores no se expidiera en el término de sesenta días, el Poder Ejecutivo podrá hacer efectiva la destitución. Cuando lo estime necesario, el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, podrá reemplazar a los miembros de Directorios o Directores Generales cuya venia de destitución se solicita, con miembros de Directorios o Directores Generales de otros Entes, con carácter interino y hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado. Las destituciones y remociones previstas en este artículo y en el anterior, no darán derecho a recurso alguno ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.”*

Guía 37: Además de lo dispuesto en la Ley, las EPE deben contemplar la definición y regulación de los deberes y derechos de los directores en sus Estatutos y/o Reglamento del Directorio.

Los deberes a los que hace referencia la guía tienen relación con el ejercicio de su cargo en cuanto a deber de diligencia, de lealtad, de no competencia, de secreto, derecho de información, de auxilio de expertos y uso de activos sociales. Las cartas orgánicas y el Estatuto de Función Pública son quienes abordan esta temática. Siendo más bien vagas en su abordaje pero contemplando en esencia los aspectos asociados a la guía.

Guía 38: Las EPE deben exigir una declaración de conflicto de intereses a los directores, y deben tener previsto en los Estatutos el procedimiento de administración de conflictos de intereses.

La obligación que establece la guía es a declarar cualquier situación de conflicto de intereses frente al interés general de la EPE, la que debe ser realizada una vez al año. Al tiempo que los estatutos deben establecer el comportamiento esperado del director y la sanción en caso de violación de la norma. Este extremo no está expresamente planteado en las EPE.

Guía 39: Las EPE deben garantizar la entrega de información suficiente y oportuna a los miembros del Directorio.

No existe un marco de actuación que lo prevea expresamente en todos los casos, en la práctica la inmensa mayoría de los informes técnicos son recibidos con antelación por los Directores, de hecho para las sesiones de Directorio hay fechas topes de entrada de temas para el denominado orden del día, aunque en algunos casos entran a la sesión asuntos catalogados como urgentes que son llevados de mano, no posibilitando que algunos Directores puedan tomar conocimiento y posición sobre el tema antes de ser tratados en el plenario. Dependiendo del caso puede darse que el Director no informado decida no aprobar o se

abstenga de opinar sobre el tema por razones de forma, esto normalmente le sucede a los que pertenecen a la oposición.

**Guía 40:** Las EPE deben asegurar una remuneración adecuada para los miembros del Directorio aprobada por la Asamblea y congruente con los resultados de la sociedad y con las características de la industria. Las EPE deben asegurar que la retribución a los directores sea transparente y contar con la aprobación del accionista.

En referencia a las remuneraciones de los miembros del Directorio en este tipo de empresas, algunos entrevistados que han ocupado esos cargos manifestaron:

- “lo que gana un director es del orden de \$50.000, más otras partidas como diarios y otras que aumentan los ingresos un 15%”
- “hoy un director de una empresa pública pierde entre 60% y 80% del salario posible en el sector privado”

Esto quiere significar que los Directores dependiendo de la EPE en la que estén pueden llegar a percibir menos que unos cuantos de los funcionarios o menos que muchísimos de los funcionarios, y también en relación a las remuneraciones del sector privado. Por tanto, no resultan acordes a la responsabilidad y tareas que tienen a cargo, y no están alineados al cumplimiento de objetivos de las EPE.

Pero también es cierto que son fijados desde el Poder Ejecutivo con el aval del Parlamento.

**Guía 41:** Las EPE deben promover la separación entre su administración y la gestión ordinaria.

Fruto de lo que se desprende del volumen de resoluciones de los Directorios su tarea parece meterse bastante en la gestión ordinaria de la EPE. De hecho esto también se aprecia en las cartas orgánicas de las EPE donde respecto a supervisión, control y planificación estratégica, asociado a las tareas de Directorio no se lo nombra con gran ahínco, ej. en OSE, ANTEL y BHU rectamente no se las menciona, en otros es un tanto vago como AFE se establece dirigir, en el BROU que se refiere a gobierno y administración, en AFE se refiere a dirigir, y en otros donde se presenta algo mejor como UTE donde se refiere a proyectar de acuerdo a los planes de gobierno los lineamientos generales de la política y los objetivos para la institución.

**Guía 42:** Las EPE deben elegir al Presidente del Directorio entre uno de sus miembros externos. Asimismo deben impulsar la separación del cargo de Presidente del Directorio y el ejecutivo principal y reforzar la posición e independencia del Secretario del Directorio.

En las EPE los Directorios se conforman por negociación política, a propuesta del Poder Ejecutivo y con el aval del Parlamento, apareciendo como dato esta situación. Respecto del ejecutivo principal o Gerente General de estas empresas no sorprende que al cambiar la integración del directorio se lo cambie, por alguien más afín o de más confianza.

**Guía 43:** Las EPE deben tener definidos los derechos y deberes de la alta gerencia.

Las cartas orgánicas no prevén en todos los casos esta situación, por más que en la práctica pueda operar de acuerdo a la recomendación de la guía.

**Guía 44:** Las EPE deben exigir al Directorio reunirse con periodicidad y dar a conocer el nivel de asistencia de los directores a las reuniones.

De acuerdo a lo relevado y expuesto en el capítulo anterior, la forma de funcionar de los directorios está prevista en general. En cuanto a la asistencia, en la medida que hay temas que se pueden resolver con la presencia de algunos directores solamente, opera de esta forma; adicionalmente existe el mecanismo de Resoluciones de Presidencia (RP) que firma sólo el titular de la presidencia y que deben ser aprobadas por el directorio en su conjunto en la reunión inmediata a la aprobación de aquella. En las actas de las reuniones se indica los

participantes y los resultados de las decisiones, y en caso que así se desee, los fundamentos para no acompañar determinadas resoluciones.

Guía 45: Las EPE deben considerar el reparto de competencias entre directores, a través de la conformación de comités del Directorio especializados, conformados en su mayoría por directores externos.

En la práctica no hay nada preestablecido, dependiendo de la relación entre ellos y los pesos específicos de cada quien pueden llegar a repartirse áreas de responsabilidad, especialmente cuando alguna tarea les resulta más cómoda o se tiene mayor experiencia o formación.

Guía 46: Las EPE deben contar con un procedimiento para valorar, autorizar y revelar las operaciones entre las partes vinculadas.

Refiera a que cuando se presenten operaciones con partes vinculadas, el Directorio deberá conocerlas y valorarlas, que la aprobación debe requerir de una mayoría cualificada y a que el procedimiento de control de operaciones vinculadas debe ser formal.

Guía 47: La UCP debe realizar una evaluación de la gestión del Directorio en un período de tiempo razonable.

Hoy en las EPE no se realiza una evaluación de la efectividad de las normas, la dedicación y rendimiento de sus miembros, tomando en consideración los objetivos estratégicos de la empresa, porque no se manejan elementos objetivos de análisis, y adicionalmente no existe una unidad de control de la propiedad del Estado.

Resumen de la realidad uruguaya respecto a: El Directorio – Guías 28 a 47:

- ✓ En el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados considerados a los efectos de este trabajo, todos tienen órganos colegiados en su Directorio. El tema es el tipo de tarea que abordan, la cantidad de resoluciones que adoptan (hay directorios que no bajan de las 300 y se da el caso de llegar a más de 2.000 al año), da la pauta que no sería su función principal la estrictamente asociada a dar una orientación a la planificación estratégica y a la supervisión y control de la sociedad, sino más bien estar participando de la gestión diaria de las EPE
- ✓ En las respectivas leyes orgánicas y los decretos reglamentarios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Uruguay, se establecen los cometidos correspondientes a cada uno de los integrantes de los Directorios, y las facultades y competencias propias del Directorio para el desarrollo de éstos, que no son delegables, pero no se contempla el manejo de la sucesión con el fin de minimizar el impacto de la transición cuando haya lugar a cambios de posiciones clave, sea en el Directorio o a nivel de la alta gerencia
- ✓ Los sistemas contables son mantenidos por departamentos administrativo financieros donde se cuenta con profesionales que amén de su relación de dependencia con las distintas organizaciones ponen en juego su prestigio y carrera, para lo cual actúan en un marco ético de responsabilidad profesional cumpliendo con la normativa contable pública vigente, amén de la contratación de consultoras internacionales que velan por que los estados contables reflejen de forma razonable la realidad económica financiera de las distintas EPE, donde existe más para desarrollar es en lo que tiene que ver con los riesgos, pues son incipientes, aislados y no provenientes mayoritariamente de la dirección de las empresas los esfuerzos por realizar gestión del riesgo no financiero
- ✓ Si bien se cuenta en las cartas orgánicas y reglamentos particulares con orientaciones de reglamento interno del Directorio, no puede afirmarse que los documentos permitan una autorregulación con carácter vinculante para los directores, cuya transgresión conllevaría responsabilidad jurídica

- ✓ La constitución de la República establece los mecanismos de las suplencias y la cantidad de miembros, en todos los casos es impar, la duda que podría quedar es si un Directorio de tres integrantes es lo suficientemente representativo, y si el ser de tres contribuye a ser más efectivo que el de cinco, pero en esencia se cumple la recomendación de la guía
- ✓ Al no existir accionistas no aplica la guía respecto a existencia de distintas categorías de directores y a que la mayoría sean externos, de todas formas hoy se aprecia no de forma muy extraña que gremialistas de las propias empresas o personal de la línea pase a ocupar un cargo en un Directorio, hechos que la guía entiende no saludables para las EPE
- ✓ Si bien existen requisitos a nivel de la constitución para ser directores, los mismos no alcanzan a cubrir una amplia gama de requisitos particulares, sino que se establecen requisitos genéricos que resultan en exceso vagos como para garantizar contar con Directores idóneos
- ✓ Las guías apuntan a que la independencia de los directores esté claramente definida, y a que exista una declaración de independencia para los miembros del Directorio que acepten el cargo en esa categoría, pero este caso no opera en la realidad uruguaya, donde no hay directores independientes y el cargo se asume por aval político
- ✓ Si bien se apunta a que se establezcan las causales de cese de los directores, precedido por un informe previo del Directorio, situación que estrictamente no aplica a las EPE uruguayas por su tipo, en esencia la Constitución establece las pautas para el cese de los Directores, aunque en la práctica hay motivos no escritos que pueden llegar al feeling político para la remoción o pedido de renuncia, aunque ya asumen con el cargo a disposición del Presidente de la República
- ✓ Los deberes y derechos de los directores aunque de forma vaga en general, pero apuntando a contemplar el deber de diligencia, de lealtad, de no competencia, de secreto, derecho de información, de auxilio de expertos y uso de activos sociales están abordados en las cartas orgánicas y el Estatuto de Función Pública
- ✓ No está expresamente planteado que los directores deban declarar conflictos de intereses una vez al año, ni la sanción por violación de la norma
- ✓ Los directores en general reciben la información sobre los temas a ser tratados con una antelación pre-establecida
- ✓ No existe un marco de actuación que lo prevea expresamente en todos los casos, en la práctica la inmensa mayoría de los informes técnicos son recibidos con antelación por los Directores, de hecho para las sesiones de Directorio hay fechas tope de entrada de temas para el denominado orden del día
- ✓ La remuneración para los miembros del Directorio si bien fijada de forma transparente, es baja y no está alineada a la obtención de resultados, representando para una persona medianamente formada y con trayectoria, rectamente pérdida de ingresos respecto al desempeño en otro lugar
- ✓ La separación entre su administración y la gestión ordinaria, a partir de analizar las cartas orgánicas y el volumen de resoluciones que adoptan los directorios parecen indicar que en la media de los casos no se da
- ✓ Los Directorios a diferencia de lo que establece la guía respectiva se conforman por negociación política, a propuesta del Poder Ejecutivo y con el aval del Parlamento, adicionalmente no siempre se da en los hechos la separación entre el cargo de Presidente del Directorio y el ejecutivo principal o gerente general, que si bien no coinciden en la misma persona, se pone a alguien afín o de confianza
- ✓ Las cartas orgánicas no prevén en todos los casos los derechos y deberes de la alta gerencia
- ✓ Hoy en la normativa está prevista la necesidad de reunirse con periodicidad a nivel de los Directorios, y en las actas se establece las asistencias y opiniones respecto a los temas tratados

- ✓ Hoy no es lo común que se dé el reparto de competencias entre directores, a través de la conformación de comités especializados del Directorio
- ✓ Hoy no existe la figura de la UCP, pero más allá de ello no se realiza una evaluación de la efectividad de las normas, la dedicación y rendimiento de sus miembros, tomando en consideración los objetivos estratégicos de la empresa

## 6. Información financiera y no financiera – Guías 48 a 56:

Guía 48: Las EPE deben realizar la presentación de sus estados financieros según principios contables adecuados e implementar sistemas de Auditoría Interna.

Respecto de esta guía lo único que no se pone en práctica en las EPE uruguayas es la aprobación de los estados contables por la asamblea de accionistas, pero si se da la presentación de estados contables siguiendo las normas del país y las normas internacionales de contabilidad, existiendo así mismo Auditorías internas que reportan a los directorios de las empresas.

Guía 49: Las EPE deben contar con un auditor externo independiente.

En este sentido lo que existe, más que un auditor externo con independencia profesional respecto de la EPE que audita y que sea elegido por la Asamblea de accionistas, que es quien le fija la remuneración, es una firma internacional de auditoría que cumple tales cometidos, que es contratada por licitación.

Guía 50: Con la firma de auditoría externa, las EPE deben contratar exclusivamente servicios de auditorías de cuentas.

Es variado el vínculo, pero es bastante común que se le contraten otros servicios, como pudo ser en algún momento asesoramiento en materia fiscal para negocios web y servicios de consultoría en diversos temas, aunque en muchas ocasiones es por licitación y no por compra directa, o sea que no es extraño que se les solicite asesoramientos que van más allá que la auditoría de cuentas en varias empresas.

Guía 51: Cuando las EPE conformen un grupo empresarial se deberá designar al mismo auditor externo para todas sus empresas.

No ha sido el objeto de análisis las subsidiarias de las EPE y por tanto los grupos de empresas, pero si se puede establecer que los resortes para contratar empresas de auditoría no siempre corren por los mismos carriles en cada grupo, existiendo casos donde las auditorías de las empresas del grupo son distintas, ej. ANTEL con PWC e ITC con CPA Ferrere y el caso de ANCAP, DUCSA, ALUR y otras que llaman a licitación de forma conjunta a firmas de auditoría.

Guía 52: El auditor externo de las EPE debe tener limitaciones temporales.

La forma de contar con empresas de auditoría es a través de licitación. En la práctica lo que se da es un vínculo normalmente prolongado entre las empresas y las firmas de auditoría, pero a partir de los llamados a licitación, seguramente las firmas aprenden a presentarse al llamado.

Guía 53: Las EPE deben garantizar la transparencia de la remuneración del auditor externo.

A esta información no se pudo acceder, lo que marca que no es información que se maneje abiertamente.

Guía 54: Las EPE deben garantizar total transparencia de los pactos entre accionista, información veraz y oportuna a los mercados financieros y de capital y la revelación de las operaciones vinculadas como hecho relevante.

No aplica en el actual estado del arte a las Empresas Públicas de Uruguay.

Guía 55: Las EPE deberán emitir un Informe Anual de Gobierno Corporativo.

No existe Gobierno corporativo en las EPE uruguayas que no sean las que están en la egida del sistema financiero y por tanto, no hay una única situación, pero la mayoría no tiene informe alguno al respecto.

Guía 56: Las EPE deberán seguir los mismos estándares de auditoría y contabilidad que las sociedades listadas en los mercados de valores. La información financiera y no financiera deberá revelarse con base en estándares internacionales.

Respecto de lo que plantea la guía lo que no se cumple de forma notoria es las actividades que el Estado subsidia pero que no se explicitan, y que por ende, no aparecen en cuentas separadas, porque como ya se ha analizado en el capítulo anterior, en este sentido las EPE y su vínculo con el Estado se caracteriza por la opacidad, no estableciéndose límites entre lo social y lo comercial, a la hora de actuar.

Resumen de la realidad uruguaya respecto a: Información financiera y no financiera – Guías 48 a 56.

- ✓ Respecto a las firmas de auditoría externa, no es extraño que en alguna empresa se les solicite asesoramientos que van más allá que la auditoría de cuentas
- ✓ No ha sido el objeto de análisis las subsidiarias de las EPE y por tanto los grupos de empresas, pero si se puede establecer que los resortes para contratar empresas de auditoría no siempre corren por los mismos carriles en cada grupo, existiendo casos donde las auditorías de las empresas del grupo son distintas, ej. ANTEL con PWC e ITC con CPA Ferrere y el caso de ANCAP, DUCSA, ALUR y otras que llaman de forma conjunta a firmas de auditoría.
- ✓ Por la forma de contratar empresas de auditoría, que es por licitación, es por monto la contratación y no por plazo como recomienda la guía
- ✓ En relación a la remuneración del auditor externo, no se pudo acceder a la información, lo que podría dar la pauta que no es transparente en todos los casos la información
- ✓ No aplica en el actual estado del arte a las EPE de Uruguay garantizar la transparencia de los pactos entre accionistas, información veraz y oportuna a los mercados financieros y de capital y la revelación de operaciones vinculadas
- ✓ No existe Gobierno corporativo en las EPE uruguayas que no sean las que están en la egida del sistema financiero y por tanto, la mayoría no tiene informe alguno al respecto
- ✓ Si bien las EPE siguen los mismos estándares de auditoría y contabilidad que las sociedades listadas en los mercados de valores, lo que no se cumple de forma notoria es las actividades que el Estado subsidia con fines sociales que no se explicitan

## 7. Resolución de controversias – Guía 57:

Guía 57: Las EPE deberán contemplar métodos alternativos de solución de controversias.

Refiere a adoptar cláusulas de compromiso de someterse a arbitraje para la resolución de controversias dentro de la empresa, a excepción de los asuntos reservados a la legislación o la justicia ordinaria y/o administrativa. Apunta a darle mayor credibilidad, transparencia y

equidad con los inversionistas y los distintos grupos de interés de la empresa. No se obtuvo información al respecto.

(Ver en anexos a la Sección II, pág. 127 Resumen y valoración del grado de cumplimiento de las guías)

#### **Principales conclusiones del capítulo**

- ✓ Por el tipo de forma societaria de las EPE uruguayas, muchas de las guías de la CAF no aplican porque refieren a aspectos relacionados con los accionistas o las Asambleas de accionistas
- ✓ Si se considera por agrupamiento de guías se aprecia:
  - a. Necesidad de un Marco Legal y Reglamentario efectivo – Guías 1 a 4. Es el agrupamiento de guías en donde las EPE uruguayas aunque no de forma perfecta se aproximan más a su cumplimiento, pues aunque parcialmente en algún caso se cumplen la mayoría de las guías
  - b. Función de propiedad del Estado – Guías 5 a 10. Las guías no se cumplen en ningún caso más allá que en algún caso existan indicios de propensión a hacerlo
  - c. Derecho y trato equitativo de los accionistas – Guías 11 a 16. Estas guías no aplican al estado del arte de las EPE uruguayas que no tienen esta forma de estructura de capital
  - d. Asamblea General de Accionistas – Guías 17 a 27. Estas guías no aplican al estado del arte de las EPE uruguayas que no tienen esta forma de estructura de capital
  - e. Directorio – Guías 28 a 47. Aquí se puede establecer que tres de ellas no aplican y que de las que se aplican a las EPE uruguayas, la inmensa mayoría no se cumplen
  - f. Control e información de los estados financieros – Guías 48 a 56. De éstas se puede decir que una no aplica (guía 54 transparencia respecto a pactos entre accionistas), dos se cumplen (guía 48 presentación de estados financieros según principios contables adecuados y guía 49 contar con un auditor externo independiente) y que seis no se cumplen. Ergo, se está lejos en las EPE uruguayas de adecuarse a las guías CAF en cuanto a control e información de estados financieros
  - g. Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias – Guía 57. No se obtuvo información al respecto
- ✓ El conjunto de las EPE uruguayas tienen un largo camino por recorrer para poder cumplir con las guías CAF
- ✓ Por tanto, si nos basamos en las conclusiones que se exponen en el propio documento de las guías CAF<sup>33</sup> se podría establecer que:
  - a. Al no existir cultura de gobierno corporativo y a que las recomendaciones de la CAF se presentan como de vital importancia para que el Estado, El Directorio y la alta gerencia de las EPE uruguayas avancen hacia el éxito de sus organizaciones, las EPE uruguayas tienen una ventana de oportunidad para mejorar
  - b. Esta oportunidad de mejora debe tener muy presente: “...estas reformas no son sencillas de implementar, (pero) los beneficios de hacerlo pueden traducirse en el aumento de valor de las empresas, así como en una mejor calidad de vida para los ciudadanos afectados por los servicios públicos administrados por el Estado.”

---

<sup>33</sup> CAF - Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. CAF.

---

## Resumen y principales conclusiones de la Sección II: Diagnóstico y Conclusiones

En esta sección se presenta el diagnóstico acerca de las empresas públicas y las buenas prácticas de gobierno corporativo, y se obtienen las conclusiones que contribuyen a realizar las recomendaciones respecto de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas de Uruguay.

A partir de la interrogante: ¿Cuál es el estado actual de las Empresas Públicas de Uruguay en relación a las buenas prácticas de Gobierno Corporativo que aseguren la generación de valor de las mismas?, y de las hipótesis que se establecieron, se realizó por un lado:

- c. una caracterización de los principales aspectos del marco de actuación de las empresas públicas de Uruguay en relación a: el control y dirección de las empresas públicas que inciden en la generación de valor; el relacionamiento con los distintos involucrados; el proceso de alineación de objetivos organizacionales, de país y personales de quienes están al frente de las empresas públicas; los conflictos de interés que pueden originarse a partir de los distintos roles del Estado; el tratamiento igualitario con empresas privadas competidoras en el mercado; los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente. Para ello: se realizaron 35 entrevistas en profundidad con expertos en diversos temas en torno a lo que hace al gobierno corporativo y 10 relevamientos con informantes calificados; se analizó la normativa vinculada al tema y otras fuentes de información secundaria
- d. y por otro, se analizó el grado de cumplimiento de las buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas, tomando como referencia las guías de la Corporación Andina de Fomento en lo que refiere a empresas públicas de la región

En lo que tiene relación con los hallazgos y resultados del trabajo de campo que se presenta en el capítulo III, a continuación se exponen someramente sus principales conclusiones:

Respecto de la hipótesis I: “existe una brecha entre la realidad del marco de actuación de las empresas públicas y las buenas prácticas de gobierno corporativo que incide negativamente en la generación de valor”, se identificaron una serie de evidencias que pautan la existencia de la misma:

- e. El marco jurídico y reglamentario es perfectible para contribuir de mejor forma a que se cumplan las buenas prácticas de gobierno corporativo. Debido a que:
  - Las reglas de juego no son claras: hay carencias a nivel normativo, y hay zonas grises en los roles y responsabilidades de los distintos actores
  - La delimitación del interés no está debidamente establecido: queda embebido en el accionar de las empresas públicas, coexistiendo con objetivos comerciales
  - El desarrollo institucional alcanzado en la actualidad en las unidades reguladoras, áreas de defensa de la competencia y fijadores de políticas (policy makers) no es el óptimo: hay carencias en la formación específica del personal de estas instituciones (se forman en la práctica), y no se ha alcanzado el ideal de independencia técnico, funcional y financiera
- f. En referencia al Estado como propietario:
  - Se pueden establecer políticas claras y consistentes que permitan alinear a todos los actores en pos de un bien común
  - Se puede generar mayor valor en la medida que se consiga que a nivel del Estado se tenga una visión integral para el control de la gestión, que coordine y alinee las acciones de los distintos involucrados
  - Se puede dotar a las empresas públicas de mayor flexibilidad para contratar siendo creativos en la formulación de normas dentro del ámbito del derecho público, manteniendo por tanto los caros principios que este conlleva
  - Se puede mejorar el time to market en la medida que de la interna de las propias empresas se trabaje mejor en la planificación y gestión del proceso de compras
  - Se puede trabajar en generar controles de gestión que apunten a dar más libertad de acción y al mismo tiempo que hagan mayor énfasis en la rendición de cuentas sobre lo actuado en lugar de poner controles sobre la legalidad a priori

- g. En referencia a transparencia y acceso:
  - Hoy a las empresas públicas se las considera más opacas que transparentes en el manejo de la información, más allá de los esfuerzos a nivel de normas y políticas al respecto
  - Las normas de transparencia no parecen haber contemplado de forma cabal la realidad competitiva de las empresas públicas, lo que lleva a retaceo de información como mecanismo de supervivencia
- h. En relación a las partes interesadas:
  - Existe la necesidad y la oportunidad de abordar el tema de la asimetría de información para las partes interesadas como ser organismos reguladores, competidores y parlamento
  - En referencia a Responsabilidades del Directorio:
    - Pese a que sus cometidos y funciones están debidamente establecidas, parece haber gran incidencia de los intereses políticos en la actuación de los mismos, quitándole independencia técnica
    - En general hay coincidencia que es variado el nivel de capacidades, conocimientos y habilidades de los Directores, pesando en muchos casos más la lealtad política que otros factores para su designación
    - No hay mecanismos de evaluación de la gestión de los Directorios
    - Las remuneraciones no son acordes al nivel de las responsabilidades y tareas que deben asumir, ni están alineadas a los objetivos que deben perseguir
    - En relación a la orientación estratégica y de seguimiento, se puede inferir del número de resoluciones y sesiones de Directorio del año 2011, que en las empresas públicas hay una centralización de la toma de decisiones al más alto nivel, cubriendo aspectos de tipo operativo

Respecto de las hipótesis II: “la sociedad tiene una mirada especial de las empresas públicas uruguayas fruto de su actuación, y su significado histórico y conceptual, que inciden en la generación de valor de las mismas” y la III: “las características y particularidades propias de las empresas públicas de Uruguay, hacen que sea necesario una adecuación de los principales generales establecidos por OCDE, para su adecuada implementación”, se puede concluir que:

- Las empresas públicas no resultan indiferentes para la sociedad y “en general” tienen el apoyo de la ciudadanía, son referentes y hacen a la “orientalidad”, tienen que ver con el estado batllista que tantos hoy de una forma u otra reivindican y valoran
- Las empresas públicas tienen un porte y un peso en la sociedad y la economía que las tornan especiales para Uruguay, se las usa para política fiscal, monetaria y como caja recaudadora
- Las empresas públicas no cotizan en bolsa, ni tienen representación directa por parte de la sociedad
- Cada empresa parece tener particulares características propias por su propio rol y contexto dentro del denominador común Empresas Públicas de Uruguay
- El grado de apertura del mercado alcanzado es diferente a otros países
- A diferencia de las de otros países no son en esencia deficitarias o fuentes de problemas
- Se las usa bastante políticamente
- Los principios de OCDE aplicables a la realidad uruguaya salvo por algunos elementos particulares

A partir de lo anterior, se procedió a complementar con el análisis con información secundaria (Publicaciones y disposiciones legales y reglamentarias que regulan la actividad de las Empresas Públicas), con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los principios de OCDE en las Empresas Públicas de Uruguay, considerando “la bajada a la realidad regional” realizada por la CAF en el año 2010. Las principales conclusiones a las que se arribó son:

- Por el tipo de forma societaria de las EPE uruguayas, muchas de las guías de la CAF no aplican porque refieren a aspectos que tienen que ver con los accionistas o las Asambleas de accionistas.
- Si se considera por agrupamiento de guías se aprecia:
  - Necesidad de un Marco Legal y Reglamentario efectivo – Guías 1 a 4. Es el agrupamiento de guías en donde las EPE uruguayas aunque no de forma perfecta se aproximan más a su cumplimiento, pues aunque parcialmente en algún caso se cumplen la mayoría de las guías.
  - Función de propiedad del Estado – Guías 5 a 10. Las guías no se cumplen en ningún caso más allá que en algún caso existan indicios de propensión a llegar a cumplirlas.

- Derecho y trato equitativo de los accionistas – Guías 11 a 16. Estas guías no aplican al estado del arte de las EPE uruguayas que no tienen esta forma de estructura de capital.
  - Asamblea General de Accionistas – Guías 17 a 27. Idem anterior
  - Directorio – Guías 28 a 47. Aquí se puede establecer que tres de ellas no aplican y que de las que se aplican a las EPE uruguayas, la inmensa mayoría no se cumplen.
  - Control e información de los estados financieros – Guías 48 a 56. De estas se puede decir que una no aplica (guía 54 transparencia respecto a pactos entre accionistas...), dos se cumplen (guía 48 presentación de estados financieros según principios contables adecuados y guía 49 contar con un auditor externo independiente) y que seis no se cumplen. Ergo, se está lejos en las EPE uruguayas de adecuarse a las guías CAF en cuanto a control e información de estados financieros.
  - Previsión en los estatutos sociales del arbitraje como forma de solución de controversias – Guía 57. No se obtuvo información al respecto
  - El conjunto de las EPE uruguayas tienen un largo camino por recorrer para poder cumplir con las guías CAF.
  - Por tanto, si nos basamos en las conclusiones que se exponen en el propio documento de las guías CAF se podría establecer que:
    - Al no existir cultura de gobierno corporativo y a que las recomendaciones de la CAF se presentan como de vital importancia para que el Estado, el Directorio y la alta gerencia de las EPE uruguayas avancen hacia el éxito de sus organizaciones, las EPE uruguayas tienen una ventana de oportunidad para mejorar.
    - Esta oportunidad de mejora debe tener muy presente lo que la propia CAF<sup>34</sup> establece: *“...estas reformas no son sencillas de implementar, (pero) los beneficios de hacerlo pueden traducirse en el aumento de valor de las empresas, así como en una mejor calidad de vida para los ciudadanos afectados por los servicios públicos administrados por el Estado.”*
- 

<sup>34</sup> CAF - Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. CAF.

---

# **GOBIERNO CORPORATIVO PARA EMPRESAS PÚBLICAS DE URUGUAY**

---

## **SECCION III – RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS**

### **Capítulo V - Recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en Empresas Públicas de Uruguay**

A partir de los hallazgos y conclusiones arribadas en la Sección II, se establecen una serie de recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en Empresas Públicas uruguayas.

### **Capítulo VI - Propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas**

Se exponen los principales lineamientos que debería contener el Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas uruguayas.

### **Capítulo VII - Principales desafíos para la implementación de Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de cada Empresa Pública**

Se establecen los principales desafíos a tener en cuenta en el proceso de implementación de Códigos de Gobierno Corporativo

### **Capítulo VIII - Propuesta de evaluación de la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo**

Se presentan dos alternativas para evaluar la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo

---

## Cap. V Recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de Gobierno Corporativo en Empresas Públicas de Uruguay

A partir del trabajo de campo realizado, a la consideración de bibliografía y otros materiales, pero muy especialmente por las conclusiones y convicciones que nos ha ido dejando la realización del trabajo, en el presente capítulo presentaremos aquellos elementos que entendemos fundamentales o críticos desde nuestra perspectiva en cuanto a lo que contribuye a la generación de valor, así como a lo que permitiría desarrollar buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas de Uruguay.

Antes que otra consideración establecer parafraseando a uno de los entrevistados en cuanto a divulgación y agenda del tema de Gobierno Corporativo: *“Todavía no está la base para discutir estos temas en la sociedad uruguaya... hay que trabajar mucho todavía en agendar estos temas...”*

### 1. Recomendaciones para generar más valor en las empresas públicas

Del material presentado en las Secciones I y II, y de la convicción de los autores surgen los elementos que se entiende contribuirían a aumentar el valor en las empresas públicas uruguayas, en este sentido se presentan por temática de actuación, a saber:

- **Marco jurídico y regulatorio**
- Aggioronar el marco jurídico en el que operan, si bien en algunos países hay una migración hacia el derecho privado, se considera que se deben buscar mejoras dentro del derecho público, apuntando a dotarlas de mayor margen de maniobra, agilidad y flexibilidad, para el manejo de todos sus recursos (humanos, materiales y financieros) para que tengan una orientación más a resultados que a cumplimiento de formalismos, pero aprovechando las ventajas para la sociedad otorgadas por el derecho público. Esto además contribuiría adicionalmente, a detener el proceso de huída del derecho público al derecho privado a través de las Sociedades Anónimas subsidiarias, pues esto se presta para que se dificulte significativamente su control y aumente la discrecionalidad.
- Ajustar el marco normativo en cuanto a la divulgación de información y transparencia de forma de adaptarla a una realidad particular donde el peso de las empresas públicas y su realidad competitiva así lo imponen, de forma que no queden más expuestas que sus competidores privados.
- Simplificar, racionalizar y dar coherencia a alcances y definiciones, dispersas en decretos y leyes, en lo que tiene que ver con distintas normativas para las empresas públicas, organismos reguladores, áreas de defensa de la competencia y de defensa del consumidor, y direcciones nacionales, apuntando a dotar al sistema en general de una mayor certeza jurídica, llenando los vacíos existentes y estableciendo claramente el alcance de actuación de cada quien. Para que sobre esa base los distintos actores puedan actuar convencidos y respaldados en su tarea.
- “Promover marcos legales que habiliten asociaciones ágiles y transparentes de las empresas públicas con capitales privados. Ello no solamente por razones derivadas de la eficiencia, el know how y el acceso a tecnología, sino especialmente porque la inversión en infraestructura y servicios públicos no puede estar atada al espacio fiscal disponible. Una herramienta útil para facilitar la asociación con capitales privados podría ser la búsqueda de financiamiento y capital en el mercado de capitales. Ello permitiría que las empresas diversificaran mejor sus riesgos propios y el acceso a fuentes de financiamiento, al tiempo que facilitaría el fortalecimiento de sus gobiernos corporativos, el aumento de

- la transparencia y la profesionalización de sus gestiones” (Ec. Gabriel Oddone - ¿Qué hacer con las empresas del Estado?, 2008)
- Elaborar un Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas de Uruguay.
    - **El Estado como propietario**
    - Definir un marco más claro de relacionamiento entre el Estado y las empresas públicas, donde los Directorios asuman el compromiso de trabajar en lo que el Poder Ejecutivo desea, y no con una agenda propia. A su vez, el Poder Ejecutivo debería definir las políticas, fijar las metas a alcanzar, explicitar los objetivos comerciales y los sociales, y especialmente evaluar los resultados que se van obteniendo, para solicitar o realizar los ajustes que resulten pertinentes. Al tiempo que los organismos reguladores que deberían actuar con absoluta independencia administrativa, financiera y profesional, deberían establecer y controlar los estándares de calidad, así como velar por las condiciones de provisión de los productos y servicios para los mercados. Todo ello contribuiría a que las empresas públicas estén en mejores condiciones de perseguir libremente sus metas al limitarse la intromisión externa continua y al transparentar sus objetivos. Mientras los reguladores podrían exigir con mayor autoridad el cumplimiento de las condiciones de prestación a todos los actores, con directo beneficio para los clientes y la sociedad, ya que las inversiones y acciones de las empresas públicas estarían guiadas estrictamente por decisiones empresariales. Como consecuencia de ello el Poder Ejecutivo podría exigir mayor transparencia en la gestión y definir verdaderos mecanismos de evaluación de la gestión y los resultados.
    - Fortalecer los procesos de planificación a largo plazo, estableciendo políticas claras y consistentes a nivel país, alineando mejor los objetivos con las acciones para alcanzarlos. Disparar a partir de allí, los objetivos para cada una de las Empresas Públicas, buscando generar efectos sinérgicos entre las mismas. Apuntando a asegurar todos los eslabones de la cadena y no poner solo el foco en alguno, porque sino la cadena va a fallar.
    - Adoptar la cultura y las herramientas del control por resultados, con una rendición de cuentas más exhaustivas de lo actuado a nivel de cada empresa pública.
    - Delimitar el rol social del comercial, dejar que las empresas públicas se aboquen al fin comercial y usarlas como brazo ejecutor de las políticas sociales, las que deben ser definidas a nivel del Gobierno. Apuntando a transparentar lo que se hace, cuánto se destina a ello y cómo se financia (fondos públicos y privados), y contribuyendo de forma significativa a quitarle discrecionalidad a las empresas públicas en este aspecto.
    - Crear una Unidad de Control de Propiedad para Empresas Públicas de Uruguay, con la finalidad de:
      - Desarrollar y emitir una política de propiedad que defina la función del Estado como propietario de las Empresas Públicas, su papel en el fortalecimiento de su Gobierno Corporativo y la forma en la cual se implementará dicha política.
      - Equilibrar la actuación del Estado para que no sea totalmente pasivo frente a las Empresas Públicas y, en sentido contrario, para que no se involucre en la gestión ordinaria de las mismas.
      - Generar políticas y estrategias claras, consistentes y con un horizonte de mediano y largo plazo, separando, por un lado, aquellos objetivos empresariales, y por otro, los objetivos sociales que debe perseguir cada Empresa Pública.
      - Promover la articulación y coordinación de las políticas entre las Empresas Públicas, proponiendo los principales lineamientos de actuación de cada una de ellas.
      - Apoyar y educar respecto a la aplicación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo.
      - Fomentar la implementación de prácticas de buen Gobierno Corporativo que mejoren el desempeño y la transparencia de las Empresas Públicas, para lo cual será responsable de:
        - Elaborar un Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas.

- Propiciar el desarrollo de códigos de gobierno corporativo entre las Empresas Públicas en base a los lineamientos establecidos en el Código Marco.
- Hacer un seguimiento del accionar de las distintas empresas en lo que refiere a las prácticas de Gobierno Corporativo.
- Emitir informes de actuación de las distintas empresas respecto a Gobierno Corporativo.
- Presentar un informe de gestión de estas empresas que no se limite a los aspectos presupuestarios. Los casos en los cuales se requiera ex ante la autorización del Parlamento para realizar operaciones, deben ser limitados e involucrar exclusivamente temas de relevancia como operaciones estratégicas que se relacionen con los cambios de estructura de propiedad o el tamaño de las Empresas Públicas, entre otros.
- Ser responsable frente al Parlamento y demás órganos representativos que ejercen los controles públicos.
- Contribuir a la mejora de la eficiencia y transparencia de las Empresas Públicas en lo que resulta razonable que lo sean, así como al monitoreo económico- financiero y de gestión de estas empresas.

Para ello, se puede tomar como ejemplo, la entidad legal centralizada de propiedad SEP de Chile (Sistema de Empresas Públicas), que es un organismo técnico del Gobierno de Chile, cuya función es representar los intereses del Estado en empresas en que éste es socio, accionista o propietario; o en su defecto, una entidad coordinadora; más allá de la forma que tome es fundamental que sea claramente identificable e independiente en cuanto a su presupuesto, y que tenga suficiente fortaleza institucional o empoderamiento para llevar adelante sus cometidos, apuntando a evitar injerencia e influencia de otros actores en el desarrollo de sus funciones.

- **Transparencia**

- “Disclosure” o revelación de información, en cuanto a objetivos y cumplimientos de rendición de cuentas públicas. De forma que los distintos actores puedan conocer lo que deben esperar de las empresas públicas y para que queden sentadas las bases para una posterior evaluación de las mismas.
- Establecer una política de divulgación e información acerca de lo que se hace, cuánto dinero se destina a ello y cómo se financia (fondos públicos y privados), en lo que tiene relación a objetivos sociales ejecutados por empresas públicas.

- **Responsabilidades del directorio**

- Definir mecanismos para evaluar y elegir a los candidatos a Directores de forma de contar con las personas más competentes en los Directorios de las empresas públicas, considerando capacidades de dirección, conocimientos del negocio y del sector, liderazgo, etc., de forma de hacer una bajada más práctica de lo que se establece a nivel normativo acerca de las características que deben cumplir los directores.
- Desfasar los ciclos de los Directorios de los ciclos electorales nacionales de forma de contar con gestiones más profesionales e independientes del quehacer político.
- Dotar de autonomía real a los Directorios, lo que debe ir acompañado de la generación de mecanismos de control, rendición de cuentas y responsabilidad para los mismos. De forma que no se socialicen las pérdidas de decisiones tomadas a la ligera.
- Remunerar a los Directores acorde a la tarea y responsabilidad que asumen y establecer remuneración variable en función al cumplimiento de los objetivos que le son marcados a la organización. Esto incidiría básicamente en dos aspectos: en el proceso de reclutamiento de directores, ya que hoy las remuneraciones de estos cargos en las empresas públicas son entre un 60% y un 80% menos que en el sector privado y en el alineamiento de la toma de decisiones hacia resultados esperados.

- Definir y diferenciar los roles del Directorio y Alta Gerencia: a los Directores les corresponde el establecimiento de los lineamientos y seguimiento mientras que a la Gerencia General y cuadros gerenciales les corresponde gestionar y gerenciar.

## 2. Otras recomendaciones

- Generar acuerdos políticos para implementar cambios profundos, de forma de minimizar los costos políticos de un partido en particular. De acuerdo a lo que hemos podido relevar y apreciar surge de forma clara que existen muchas coincidencias entre los distintos actores respecto de lo que sería recomendable para las empresas públicas, pero especialmente a nivel político resulta difícil que un partido adopte algunas medidas que podrían ocasionarle un costo político en el corto plazo, de ahí al igual que en otros temas resulta imprescindible generar grandes acuerdos políticos que trasciendan los partidos y los ciclos de gobierno.
- Impulsar que los límites de actuación de las empresas públicas trasciendan la frontera del territorio nacional, que se internacionalicen<sup>35</sup>, para que a partir de la experiencia adquirida puedan desarrollar aparatos productivos que compitan. O sea, promover una transformación que apunte a una inserción internacional de las empresas públicas para ampliar sus horizontes de crecimiento tanto profesional como de mercado, de forma que no se estanquen y trabajen para la generación de riqueza, más que para el simple reparto de la riqueza existente.
- Desarrollar herramientas para captar, retener, motivar e incentivar al personal que aporta valor en los distintos ámbitos, Poder Ejecutivo, organismos de regulación y control y las empresas públicas, de forma de profesionalizar las tareas. En particular desarrollar habilidades, especialidades, y conocimientos, en planificación y establecimiento de objetivos, en controles por resultados, en regulación, en gestión, etc.

## 3. Selección del foco para iniciar el proceso de adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo

Si bien el ideal de aplicación respecto a las recomendaciones para el desarrollo de buenas prácticas de gobierno corporativo en las EPE uruguayas resultaría ser la implementación de todas ellas de forma de apuntar a generar más valor de forma integral, a continuación se establecerán las que se entienden fundamentales ya sea por su importancia o por su efecto catalizador para iniciar el proceso de forma satisfactoria. Para realizar esta selección se ha tenido especialmente en cuenta los hallazgos y conclusiones del diagnóstico (expuestos en la Sección II) que en muchos casos resultan coincidentes con los planteados en el Apéndice al informe ROSC Uruguay (presentado en la Sección I, pág.19).

Respecto al marco jurídico y regulatorio:

- Aggioronar el derecho público en el que operan las EPE, para dotarlas de más agilidad y flexibilidad en el manejo de sus recursos.

Respecto al Estado como propietario:

- Definir un marco claro de relacionamiento entre Estado y EPE, para que las EPE con libertad de maniobra cumplan los objetivos que el Poder Ejecutivo trace, separando lo comercial donde deben hacer foco de lo social que se hará a instancias del Poder Ejecutivo (transparentando las políticas y los recursos destinados), con organismos

---

<sup>35</sup> Se entiende por internacionalización de la empresa: la estrategia corporativa de crecimiento por diversificación geográfica internacional, a través de un proceso de evolución dinámico a largo plazo, incluyendo transformación gradual de la cadena de valor y la estructura organizativa de la empresa, mediante compromiso creciente de sus recursos y capacidades con el entorno internacional, y base de un conocimiento aumentativo. (La estrategia de internacionalización de la empresa, D. Oskar Villarreal Larrinaga, 2006, Universidad Del país Vasco)

reguladores independientes que controlen la forma de ejecutar, para que el Poder Ejecutivo pueda transparentar y evaluar la gestión y los resultados alcanzados, y para que la sociedad se vea beneficiada.

- Fortalecer los procesos de planificación a largo plazo, alinear los objetivos y buscar efectos sinérgicos entre los distintos actores.
- Crear la Unidad de Control de Propiedad de Empresas Públicas (SEPU), que contribuirá a separar los distintos roles que desempeña el gobierno en relación con las EPE (propietario, regulador, abastecedor, cliente, financista, etc.) mediante la creación de una sola agencia de gobierno donde se concentre todo el monitoreo a las EPE y en especial la política de propiedad de las EPE.

Respecto a Responsabilidades del Directorio:

- Desfasar los ciclos de Directorios de los ciclos electorales nacionales, para apuntar a gestiones más profesionales y menos políticas.
- Definir mecanismos para evaluar y elegir candidatos a directores, que apunten a contar con las personas más competentes y preparadas para el cargo. Definiéndoles remuneraciones que vayan en la línea de los resultados deseados.
- Diferenciar los roles y responsabilidades del Directorio de la Alta Dirección, donde el Directorio defina los lineamientos y haga seguimiento, y la Alta gerencia gestione lo que le ha sido definido

## Cap. VI Propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas

### 1. Importancia de los Códigos de Gobierno Corporativo en las empresas.

Definición de código de buenas prácticas de gobierno corporativo (Apreda, 2007)<sup>36</sup>: *“un código de buenas prácticas es un conjunto de reglas de conducta que permiten a una estructura de gobernanza específica tener efectos observables en la realidad, estableciendo compromisos y responsabilidades. Ese conjunto de reglas deben satisfacer las siguientes restricciones:*

- *Necesariamente, deben provenir de la estructura de gobernanza subyacente;*
- *Deben conciliar con el esquema institucional vigente y respetar la ley;*
- *Deben estar de acuerdo con la carta fundacional y los estatutos de la organización;*
- *Deben resultar operacionales: las reglas se diseñan de modo tal que admitan su monitoreo, evaluación, actualización y cambio”.*

*La importancia está dada porque genera las bases para:*

- *Un ambiente de control fundamentado en una filosofía empresarial, con objetivos y valores éticos.*
- *La identificación de riesgos y su evaluación desde una perspectiva integral.*
- *El establecimiento de actividades de control: políticas, procedimientos y prácticas para asegurar que los objetivos del negocio se logren.*
- *La ejecución de las actividades de control y su seguimiento*
- *Contar con un sistema de información y comunicación que fortalezca la gestión y minimice los riesgos”.*

### 2. Aspectos a tener en cuenta

Los aspectos a tener en cuenta para la elaboración de un Código de Gobierno para estas empresas son:

- a) Considerar las particularidades de cada empresa, como ser marco legal y regulatorio, tamaño, cultura organizacional, etapa de desarrollo, sector de actividad.
- b) Adecuación de las mejores prácticas considerando los principios y normas reconocidas a nivel nacional e internacional.
- c) Abordaje desde una perspectiva de múltiples aspectos.
- d) Participación de los distintos involucrados para validar la propuesta y comprobar que la empresa está en condiciones de materializar su implementación.
- e) Considerar en forma particular, dadas las características de estas empresas en el Uruguay: el tratamiento de “accionistas” o sea la sociedad uruguaya en su conjunto, la separación de roles y objetivos, la consideración de los distintos involucrados y sus contextos de actuación, etc.
- f) Lo trascendente de la relación Agente y Principal, apuntando a minimizar los conflictos o mejor aún a prevenirlos, entre la ciudadanía y el gobierno electo, entre el gobierno electo y los directores, y entre los directores y el cuadro gerencial de las empresas.
- g) La importancia de la existencia de un adecuado cumplimiento de roles, donde cada quien ocupe su lugar, y rinda cuentas por su actuación.
- h) Debida información a la ciudadanía para dar transparencia a lo actuado y a lo que se puede esperar.
- i) Adecuación del diseño de gobierno corporativo al entorno particular y a la construcción ética de cada organización.

---

<sup>36</sup> Apreda, R. (2007). *Corporate Governance*. Buenos Aires: La Ley

### **3. Consideraciones preliminares**

La propuesta de Código Marco surge a partir de:

- Análisis realizado en base a las guías establecidas por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en: Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las Empresas del Estado.
- Adecuación a las recomendaciones establecidas por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) en: Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en el Sector Financiero Latinoamericano (FELABAN Serna Gómez & Suárez Ortiz, 2007), a las empresas objeto de estudio, y a la definición adoptada para este trabajo de gobierno corporativo.
- Considerar que a tales efectos se implementará la Unidad de Control de Propiedad de Empresas Públicas que se denominará de aquí en más Sistema de Empresas Públicas de Uruguay (SEPU).
- La consideración de la dimensión normativo – comportamental, y la empresa como generadora de bienestar a sus distintos involucrados.
- Las recomendaciones se relacionan a los siguientes aspectos:
  - Marco ético de actuación que guía los comportamientos a nivel general
  - Marco de actuación del Directorio
  - Marco de actuación de la Alta Dirección
  - Divulgación y uso de información
  - Relacionamiento con los distintos involucrados
  - Responsabilidad socio-ambiental

### **4. Propuesta de Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas uruguayas**

#### **- Marco ético de actuación que guía los comportamientos a nivel general**

Las Empresas Públicas deberán velar por los siguientes aspectos estableciendo disposiciones al respecto en sus códigos de Gobierno Corporativo:

- Respeto por la dignidad del ser humano, cualquiera sea la situación o relación con la empresa.
- Adhesión al principio N°6 del Pacto Mundial contra cualquier tipo de discriminación (basada en raza, sexo, filiación política, religión, etc.) asegurando la igualdad de oportunidades para sus empleados, proveedores, clientes, y otros involucrados.
- Evitar actos de corrupción, cumpliendo con las disposiciones legales en este sentido previstas en la Ley N° 17.060 y sus modificativas.
- Creación de un Código de Ética que sea construido o reformado, preferentemente, de manera conjunta con sus empleados, con el fin de incluirlos en el proceso de concertación y elaboración.
- Implementar Códigos de Ética y Comités de Ética que permitan la gestión ética en la organización, facilitando el planteo de situaciones de comportamientos que se aparten de la misma.
- Fomento de protección y cumplimiento de las garantías establecidas en materia laboral nacionales e internacionales intentando siempre estar más allá del marco normativo establecido.
- Establecimiento de políticas claras y transparentes respecto a la vinculación laboral de sus empleados o aspirantes a empleados.
- Generar ámbitos de colaboración y control mutuo entre los distintos órganos que integran la empresa para asegurar el mejor desempeño de la misma en el contexto donde actúa.
- Generar compromisos de actuación entre los miembros de la empresa para el logro de los objetivos corporativos.
- Generar políticas de remuneración acordes al cargo y función en la organización generando un sistema de incentivos según rendimiento o cumplimiento de objetivos, buscando estimular la generación de valor en la organización.
- Promover el desarrollo de prácticas que concilien las obligaciones laborales de sus

trabajadores con la dinámica personal y las necesidades vitales de sus familias, respetando los espacios mencionados (empresa y familia).

- Promover políticas y prácticas de prevención de comportamientos tipificados como acoso laboral, moral y sexual. Mediante incorporación de los mismos dentro de los manuales de conducta y brindando garantías para su cumplimiento.

- **Marco de actuación del Directorio**

El Directorio de cada Empresa Pública deberá tener la autoridad necesaria, las competencias y objetividad para llevar a cabo su función de orientación estratégica y seguimiento de la gestión. Ellos deberán actuar con integridad y ser responsables de sus acciones. Asociado a esto, las Empresas Públicas deberán establecer prácticas tendientes a asegurar:

- En relación al proceso de selección de los integrantes del Directorio que estos posean independencia técnica, y las habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño del cargo:
  - a) Prácticas para asegurar la independencia de los directores:  
Los candidatos a ocupar cargos en el Directorio de las Empresas Públicas:
    - No tener, ni haber tenido en los 5 años previos vinculación con empresas proveedoras u otro tipo de organización con vínculos con la empresa pública de referencia.
    - No tener notoria actividad de índole político partidaria.
    - No estar interdicto para el ejercicio de actividades comerciales.
    - No tener antecedentes penales.
  - b) Procurar la profesionalización del Directorio, garantizando que las personas que compongan el Directorio se comprometan a destacarse por su experiencia, preparación e idoneidad profesional, competencia, integridad, transparencia, eficiencia y responsabilidad, actuando con buena fe, lealtad, diligencia, cuidado, objetividad, claridad, independencia frente a la administración y profesionalidad en el ejercicio de su cargo, guiando las acciones de la empresas hacia el cumplimiento de sus objetivos corporativos, formulando las políticas necesarias o acciones estratégicas y siendo responsables por su ejecución.
  - c) El período de actuación del Directorio estará desfasado de ciclo político.
- Garantizar la separación eficaz de funciones entre el Gerente General y la línea, y el Directorio de la empresa.
- Generar un sistema de información al Directorio en línea, con contenido de alta calidad, permitiendo la toma de decisiones adecuada y oportuna.
- Crear sistemas de evaluación de los miembros del Directorio así como de: su gestión, la programación de sesiones, la asistencia a las mismas, el cumplimiento de las tareas asignadas, la preparación de los temas y el respeto al Código de Ética y de Buen Gobierno Corporativo.
- Fomentar la creación de un sistema continuo de capacitación para los miembros del Directorio en los temas vinculados a su actuación.
- Fomentar la implementación de comités especializados de Directorio y de Alta Gerencia con el fin de facilitar el análisis, seguimiento y evaluación de temas de naturaleza fundamental para el éxito de la organización.
- Incentivar la inserción de miembros independientes en la estructura del Directorio y los comités.
- Crear órganos de control de la gobernabilidad y de control interno.
- Crear un sistema de gestión integral de riesgos y su respectiva infraestructura tecnológica que garanticen seguridad, capacidad, agilidad y cumplimiento.
- Mantener políticas de inversión que procuren conservación de la capacidad de generación de valor de la empresa, mediante el análisis y la evaluación de inversiones y sus

respectivos riesgos.

- **Marco de actuación de la Alta Dirección**

La Alta Dirección de cada Empresa Pública deberá tener la autoridad necesaria, las competencias y objetividad para llevar a cabo su función de implementación de los lineamientos estratégicos establecidos por el Directorio. Ellos deberán actuar con integridad y ser responsables de sus acciones.

Para ello resulta necesario seguir las siguientes prácticas:

- Generar sistemas que permitan garantizar que el equipo directivo tenga políticas de alineamiento y ritmo organizacional, y cumplimiento del Código de Gobierno Corporativo, para ello entre otros aspectos se deberá desarrollar:
  - Sistemas de atracción y retención de talentos. Permitiendo sostener una política de gestión humana que tienda al desarrollo profesional de sus colaboradores.
  - Programas de educación y capacitación permanente para el desarrollo profesional de sus empleados, buscando la calificación para el buen ejercicio de sus labores y el mejoramiento de la competitividad interna y externa de la entidad.
  - Programas que fortalezcan la cultura del mérito, el desarrollo de actitudes proactivas, y auto responsable de su personal, en todos los niveles de la organización, mediante reconocimientos y premios.
  - Políticas y prácticas de evaluación de desempeño con criterios claros, equitativos, generalizados y transparentes.
- Convocar al equipo ejecutivo cuando el mismo sea requerido tanto por el propio Gerente General o el Directorio, ante cualquier eventualidad o pedido de información.
- Evaluar la performance del equipo ejecutivo conjuntamente con el Directorio.
- Velar por el cumplimiento del estatuto del funcionario vigente en la institución.
- Contar con compromisos en relación con una política clara y transparente para el correcto y oportuno pago de sus obligaciones. Así como, la entrega de información necesaria a los organismos competentes.
- Orientar la gestión hacia la calidad continua en todos los procesos, impulsando la mejora de los productos y servicios de la empresa.
- Generar una gestión tecnológica saludable para garantizar la capacidad de crecimiento de la organización a futuro.

- **Divulgación y uso de información**

Las prácticas asociadas serían:

- Asegurar una política de privacidad, confidencialidad e información reservada entre todos los involucrados, respetando el derecho a la intimidad y a la protección de sus datos privados, según Ley Nº 18.331 y las disposiciones del Estatuto del Funcionario.
- Crear sistemas de información centralizada con interacción institucional, mediante la creación de páginas Web institucionales e intranet, permitiendo a los involucrados el acceso y divulgación de la información necesaria, así como la difusión del presente código marco.
- Publicar los sistemas de remuneración y bonificaciones de directores y ejecutivos, así como las pautas de remuneraciones por categorías.
- Fomentar una política de publicación de los cambios en la administración (fundamentalmente: estructura, dimensionado, tareas y responsabilidades).
- Difundir las prácticas de buen gobierno dentro y fuera de la organización.
- Incorporar políticas de manejo de conflictos de interés que contenga prevención, manejo, divulgación y resolución de los mismos.
- Adoptar mecanismos alternativos de resolución de controversias.

- **Relacionamiento con los distintos involucrados (proveedores, clientes, competencia, otras Empresas Públicas, etc.)**

Las prácticas asociadas serían:

- Generar políticas de respecto a la competencia, evitando abusos de posición dominante, así como otras prácticas anticompetitivas, tendiendo al desarrollo del sector de actividad en general y a mejorar el bienestar de toda la sociedad.
- Seleccionar y contratar con proveedores de buena reputación, de conformidad con las reglas establecidas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), y con la exigencia de aceptación por parte de los mismos al Código Ético de la empresa, y de las disposiciones legales de Uruguay.
- Desarrollar relaciones a largo plazo con los clientes, de manera clara, equitativa, cordial, positiva y respetuosa, en base a la confianza y respeto mutuo. Procurando la maximización de la generación de valor para ambas partes, mediante una oferta de productos/servicios de calidad, eficaces, éticos, seguros, fiables, sustentados en una actividad que respeta los procesos socio-ambientales y que ofrezcan los mayores beneficios.
- Garantizar la satisfacción de los clientes mediante una orientación hacia las necesidades de los mismos, brindando una atención diferenciada, especializada y personalizada, que atienda circunstancias especiales como discapacidades o sectores excluidos, proporcionando mayor flexibilidad, especialidad y competitividad en la ejecución de su estrategia de negocios.
- Crear la figura de defensor del cliente, de carácter: gratuito, objetivo, imparcial y autónomo para la atención de los reclamos y sugerencias de los clientes y/o usuarios, relativas a la correcta prestación de los productos y/o servicios.
- Desarrollar un contact center (telefónico y web) para el contacto directo con el cliente con información relevante de la empresa y sus servicios.
- Facilitar información de fácil comprensión respecto a condiciones, productos, precios, gastos, derechos y obligaciones de las partes, así como la realización de contratos transparentes para las partes.
- Desarrollar políticas de protección de los derechos del Estado, y como consecuencia de ello de la sociedad misma, en conformidad con la ley, los estatutos, el Código de Buen Gobierno y las demás normas concordantes, velando por el respeto de sus derechos y la protección de los recursos que maneja la entidad, permitiendo la transparencia en todos los procesos.
- Fomentar la adopción de Códigos de Ética y de Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en las organizaciones con las que se relaciona.

- **Responsabilidad socio-ambiental**

En relación a este aspecto los Códigos de Gobierno Corporativo deberán fomentar:

- La medición del impacto ambiental producido por la empresa en sus actividades.
- La implementación de políticas de preservación ambiental, tal como: uso de productos ambientalmente certificados, reciclaje de insumos, destino final de recursos no renovables y sustancias contaminantes.
- La creación de un Comité de Responsabilidad Social, el cual será responsable de desarrollar lineamientos y políticas en la materia, estableciendo claramente los límites del marco de actuación en este aspecto.
- La realización del Informe de Balance Social que contenga las prácticas desarrolladas en relación con la responsabilidad social.

## Cap. VII Principales desafíos para la implementación de Códigos de Gobierno Corporativo a nivel de cada Empresa Pública

A los efectos de establecer los principales desafíos, resulta necesario determinar las principales implicancias que conlleva la implementación, para lo cual, es bueno considerar:

I) Los siguientes elementos clave de implementación, que identifica la Guía Práctica de Gobierno Corporativo (Círculo de Empresas de la Mesa Redonda Latinoamericana, 2010)<sup>37</sup>:

- Los líderes de empresas son los responsables de implementar los cambios. Mejorar exitosamente las políticas y prácticas de gobierno corporativo, requiere que los líderes de las empresas asuman la responsabilidad de garantizar la implementación de los cambios. Supervisando y apoyando la implementación de los cambios, estarán dando el ejemplo que el resto de la organización requiere para comprender que la implementación y el cambio van en serio.
- Comunicar los cambios. Al realizarse las mejoras de gobierno corporativo, resulta imprescindible ejecutar una adecuada comunicación a la interna y para afuera; la retroalimentación que se reciba de ella, permitirá realizar las mejoras al plan de forma de contemplar las necesidades, inquietudes y cambios del entorno.
- Un buen gobierno corporativo requiere de mejoras continuas. Todos los involucrados deben saber que un buen gobierno corporativo requiere una cultura de mejora continua, ya que la realidad interna y externa tienen cambios, que requieren ser contemplados; y además la empresa debe evaluar incorporar las actualizaciones respecto a los avances que en términos de prácticas y normativa surjan en otras partes.

II) ¿Qué debe tenerse presente a la hora de implementar?:

- La implementación lleva tiempo. Más allá, que implementar cualquier medida lleva tiempo, porque pueden aparecer dificultades y resistencias de muchos lugares, es especialmente el arraigo de la nueva cultura corporativa de la empresa lo que requiere más tiempo. Y esto puede estar vinculado a falta de entusiasmo o confianza que genere el proyecto y la eventual falta de oportunidades de escuchar a los involucrados.
- Hay que gobernar el gobierno. Desarrollar una estructura interna asegura la eficacia de un sistema de gobierno corporativo. Dicha estructura debe contar por lo menos con la participación de los líderes de la empresa, el Directorio y la alta gerencia, asignando responsabilidades claras, para que obtengan la información necesaria para la toma de decisiones a la hora de implementar.
- Sin monitoreo del progreso no hay buena implementación. Políticas, prácticas y estructuras adecuadas, son condiciones necesarias pero no suficientes para garantizar que los cambios en el gobierno corporativo se hagan realidad. Al implementar hay que supervisar en todo momento, para que todo funcione adecuadamente y para que se abra la posibilidad de adaptarlo a nuevas realidades que vayan surgiendo. Apuntando a garantizar la creación y mantenimiento de sistema eficiente para la toma de decisiones y el flujo de la información, tanto en la implementación como en la mejora continua.
- Puede requerirse procedimientos temporarios y situaciones de transición, para superar situaciones nuevas que se puedan presentar, apuntando a evitar una separación entre la realidad y lo previsto.
- Más comunicación de los cambios, mejores resultados. Tanto a la interna como hacia fuera. Especialmente la comunicación de los cambios en el gobierno corporativo hacia fuera de la organización, sirve de palanca para reforzar los cambios en la interna, en la medida que el mercado conoce los cambios y reconoce su valor, propiciando un mayor

---

<sup>37</sup> Círculo de Empresas de la Mesa Redonda Latinoamericana. (2010). *Guía Práctica de Gobierno Corporativo*.

compromiso interno. Pero si el mercado no está apto para comprender o valorar los cambios, resulta más importante una comunicación interna sobre los cambios y el valor que generará.

- La búsqueda de las mejores prácticas es un proceso de aprendizaje continuo. El gobierno corporativo es un proceso continuo y la empresa debe ir reflexionando sobre sus nuevas necesidades y las nuevas oportunidades que presenten la evolución de los modelos corporativos, especialmente en aquello que de confianza a los accionistas, en este caso a los ciudadanos.

III) ¿Qué errores conducen a fracasos en los procesos de cambios? Kotter establece lo que entiende son los 8 errores más comunes a los esfuerzos de cambios en las organizaciones (Kotter, P. 2000)<sup>38</sup>:

- Permitir un exceso de complacencia
- No dar lugar a una coalición conductora lo suficientemente poderosa
- Subestimar el poder de la visión
- No comunicar internamente lo que es la visión
- Permitir que los obstáculos bloqueen la nueva visión
- No dar lugar a triunfos a corto plazo
- Cantar victoria demasiado pronto
- Olvidarse de arraigar firmemente los cambios en la cultura corporativa

IV) ¿Y de qué forma de se puede llevar a cabo un cambio exitoso?, Kotter presenta el proceso de 8 etapas para dar origen al cambio fundamental (Kotter, P. 2000)<sup>39</sup>:

- 1º. *“Infundir el sentido de premura: analizar el mercado y las realidades competitivas; e identificar y analizar crisis, crisis potenciales u oportunidades importantes*
- 2º. *Dar origen a la coalición orientadora: integrar un grupo con el poder suficiente para dirigir el cambio; y lograr que el grupo trabaje conjuntamente como equipo*
- 3º. *Desarrollar una visión y una estrategia: dar origen a una visión para ayudar a dirigir el esfuerzo en pro del cambio; y desarrollar estrategias para alcanzar dicha visión*
- 4º. *Comunicar la visión del cambio: utilizar todo los vehículos posibles para comunicar constantemente la nueva visión y las estrategias; y hacer que la coalición conductora sirva de modelo del comportamiento que se espera de los empleados*
- 5º. *Facultar a una base amplia para la acción: deshacerse de los obstáculos; modificar los sistemas o estructuras que socaven la visión del cambio, y fomentar el impulso por correr riesgos y las ideas, actividades y acciones que salgan de lo tradicional*
- 6º. *Generar triunfos a corto plazo: planear mejoras visibles en el desempeño, o “triunfos”; dar lugar a esos triunfos; otorgar reconocimiento y recompensas visibles a las personas que hayan hecho posible los triunfos*
- 7º. *Consolidar las ganancias y generar más cambios: utilizar el aumento de la credibilidad para modificar todos los sistemas, estructuras y políticas que no se adapten entre sí y que no encajan con la visión de transformación; contratar, promover y desarrollar a personas capaces de poner en práctica la visión de cambio; y fortalecer el proceso con nuevos proyectos, temas y agentes de cambio*
- 8º. *Arraigar los nuevos enfoques en la cultura: dar origen a un mejor desempeño a través de un comportamiento orientado hacia el cliente y hacia la productividad, un mayor liderazgo, más efectivo, y una administración más eficaz; articular las conexiones entre los nuevos comportamientos y el éxito de la organización; y desarrollar medios para garantizar el desarrollo del liderazgo y la sucesión de puestos en el organigrama”.*

V) los elementos que ya se han citado en el presente trabajo respecto a la realidad de las Empresas Públicas uruguayas, así como la visión de la sociedad respecto a las mismas.

<sup>38</sup> Kotter, J. (2000). *El Líder del cambio*. Mexico: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., pág. 23

<sup>39</sup> Idem

De lo considerado surge que habría muchos elementos que se deberán considerar y gestionar adecuadamente, pero algunos de ellos son los que representan los desafíos principales del proceso de implementación, los que se transforman en los reales factores críticos de éxito:

- Partir de un buen diagnóstico inicial de la realidad de la empresa pública en cuestión en relación al gobierno corporativo y de las principales características de su cultura organizacional
- Generar un gran compromiso para la implementación de un gobierno corporativo, a través de:
  - la participación activa del Directorio, la alta gerencia, los sindicatos, los líderes informales y el personal en general a nivel de cada una de las Empresas Públicas
  - Poner en la agenda de las empresas y la sociedad las ventajas esperadas de su implementación, para la sociedad y como consecuencia de ello en la propia organización y sus funcionarios
- Lograr pasar del plano de lo teórico y conceptual, que puede ser hasta un marco normativo a lo realmente valioso y determinante, lo comportamental:
  - más allá de las disposiciones legales, reglamentarias y de los códigos de gobierno corporativo se deben estimular comportamientos alineados con los valores de la organización y la ética de la misma
  - creando una cultura entre los involucrados acordes a una nueva concepción del gobierno de la empresa, en donde, hay mucho más para ganar que para perder
- Generar un clima de confianza y credibilidad, que rompa con preconceptos:
  - Para ello es fundamental una comunicación fluida y continua, basada en la honestidad, y que facilite el ida y vuelta para retroalimentar y sobre todo para enriquecer al proceso de implementación, tanto en la interna como con la sociedad; en definitiva generar información confiable y relevante de carácter público
  - Presentar propuestas y recomendaciones razonables y realizables
  - Propiciar la capacidad de disfrute de pequeños logros, que contribuirán al gran logro, la implementación exitosa del gobierno corporativo

## Cap. VIII Propuesta de evaluación de la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo

Las Empresas Públicas uruguayas son pilares fundamentales de la sociedad y de la economía del país, siendo cada día parte más importante en la vida de la gente.

El contexto en el que deben actuar hoy es distinto del que propicio su creación y muchos años de su exitosa existencia. En la actualidad para mantener ese éxito, no solo alcanza con una actualización de propuestas comerciales e infraestructura, hoy se hace imperioso profesionalizar aún más la gestión y potenciar los esfuerzos por darle transparencia a su gestión, y especialmente contar con adecuadas prácticas de gobierno corporativo. Prácticas que apunten a garantizar un uso más eficiente de los recursos que manejan, a brindar un marco de actuación más profesional y menos político, y a mitigar lo más posible los elementos que tienen que ver con la relación agente principal.

En este contexto, es que se presentaron en el capítulo VII del presente trabajo las bases del Código Marco de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas.

A continuación se presentan dos herramientas complementarias para la evaluación de la implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo:

- Medición de la identidad institucional
- Evaluación de la implementación de medidas concretas asociadas a las disposiciones establecidas en el Código Marco

### 1. Medición de identidad institucional

A continuación se presentan las principales ideas asociadas a esta alternativa, sin entrar en detalle en su forma de instrumentarlas.

*“Un instrumento para el buen gobierno corporativo es la identidad institucional, el valor que consolida un buen gobierno”.* (Monsalve Fonseca, S., 2007)<sup>40</sup>

Parafraseando a la autora, la auditoría de identidad permite conocer cuáles son los parámetros de buen gobierno corporativo particular para cada empresa, el conocimiento de la esencia o identidad de una empresa permite encontrar las líneas de su buen gobierno corporativo, en la medida que la identidad de las organizaciones se sostiene en el accionar ético de quienes las conforman y de quienes representan su gobierno corporativo.

Ahora bien, si la identidad de cada empresa define los parámetros de un buen gobierno corporativo, resulta imprescindible el conocimiento de esta identidad para alcanzar un buen gobierno corporativo. La identidad institucional es al mismo tiempo fuente e instrumento, fuente, porque aporta los valores particulares de la empresa, que gestionados adecuadamente pueden ser una ventaja competitiva; e instrumento de un buen gobierno corporativo, porque refleja el estado de situación de la empresa. Esto conduce a que hay que auditar la identidad, para determinar las interacciones y objetos que conforman a la empresa. Auditar como proceso que contemple distintos pasos:

- la evolución del entorno industrial y de mercado (características económicas y técnicas del mercado; tamaño de la industria; patrón de crecimiento);
- análisis de la estructura de la organización (captar la naturaleza del sistema de empresa que se estudie, identificar componentes e interacciones) y;
- definición de los distintos componentes de la identidad de las empresa (identificando los componentes y sus conectores; ej. cultura, comportamiento, estructura y estrategia; y

---

<sup>40</sup>Monsalve Fonseca, S. (2007). Un instrumento para el buen gobierno corporativo la identidad institucional, el valor que consolida un buen gobierno. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y las Organizaciones El Buen Gobierno de las Organizaciones*. Barcelona: IESE Business School.

procurando identificar los recursos y activos que tienen más tendencia a producir, cómo se los gestiona y la ventaja competitiva que generan).

Lo anterior brinda los aspectos que pueden ser rentabilizados, o sea los parámetros para alcanzar un buen gobierno. Ahora toca al gobierno corporativo organizar el accionar de la empresa enlazando los componentes que crea necesario.

Establece (Monsalve Fonseca, S., 2007) que existe una manera de corroborar si el buen gobierno se está cumpliendo satisfactoriamente para la empresa, contrastar los componentes que hacen a la identidad de la empresa con las acciones que se efectúan. Para ello hay que formularse las siguientes preguntas:

- ¿la identidad de la empresa se define concretamente?
- ¿la formulación de las acciones para el buen gobierno son específicas?
- ¿el plan estabiliza aspectos estructurales y/o funcionales de la empresa?
- ¿la estrategia para el buen gobierno es coherente con la identidad de la empresa?

Contando con la auditoría de identidad institucional se cuenta con los parámetros y un mapa de acción para conformar un buen gobierno corporativo adaptado a las particularidades de la empresa objeto de estudio. Pero como no todos los días se hace la auditoría de identidad resulta necesario realizar un monitoreo estratégico del buen gobierno, el que deberá apuntar a una revisión periódica, por ejemplo, revisión mensual de los objetivos de gobierno definidos en la empresa en particular, para identificar cumplimientos o desvíos. A modo de resumen:

- El gobierno corporativo no es posible definirlo de forma generalizada para todas las empresas, es a partir del conocimiento de cada empresa que surge; lo que es común a todas las organizaciones respecto al gobierno corporativo es el elemento intrínseco, la ética
- La ética conforma esencialmente el buen accionar de la empresa, el que dirigido por un buen gobierno corporativo constituye la identidad de la empresa
- La identidad es la esencia del buen gobierno corporativo, y el gobierno corporativo basa su esencia en la identidad
- No se puede usar modelos de buen gobierno corporativo, por limitaciones en su propia naturaleza, y porque usando modelos, ha habido casos de grandes fraudes corporativos
- Por ello, la auditoría de identidad institucional, porque permite definir los parámetros de lo que es un buen gobierno corporativo para cada empresa en particular, haciéndoselos visible a los distintos agentes de la empresa, y enfrentándolos a actuar éticamente

2. Evaluación de la implementación de medidas concretas asociadas a las disposiciones establecidas en el Código Marco.

En relación a esta alternativa se presentará una guía de evaluación de la aplicación de las normas del código marco, de forma que sirva de base para:

- obtener el grado de cumplimiento de una empresa determinada respecto de los estándares de gobierno corporativo sugeridos en el código marco
- realizar un análisis posterior que considere no solo la aplicación o no de las mismas, sino el grado de utilidad de las mismas en función de la forma de implementarlo y la adaptación a la realidad de cada empresa
- detectar áreas críticas de acción

Todo apuntando a contribuir a la creación de una cultura de buen gobierno corporativo.

Evaluación general de implementación de prácticas de Gobierno Corporativo

Empresa Pública	Código de Gobierno Corporativo	Adecuación del Código a las recomendaciones del Código Marco para Empresas Públicas		Instrumentación de medidas para el análisis de las prácticas de buen Gobierno Corporativo	
				Definición	Nivel alcanzado
	Tiene	Se ajusta	En su totalidad	Si	Óptimo Adecuado No adecuado
	En gran medida				
	Parcialmente		No		
	No se ajusta				
No tiene					

Fuente: elaboración propia.

La evaluación de implementación de prácticas de Gobierno Corporativo, recoge los estándares de gobierno corporativo definidos en el presente trabajo, bajo la forma de prácticas concretas en relación a las áreas o dimensiones de actuación definidas en el capítulo VII (Marco ético de actuación que guía los comportamientos a nivel general, Marco de actuación del Directorio, Marco de actuación de la Alta Dirección, Divulgación y uso de información, Relacionamiento con los distintos involucrados, y Responsabilidad socio-ambiental).

La propuesta permite que cada organización pueda ser evaluada respecto de las prácticas de gobierno corporativo incluidas en el presente trabajo, de forma de contribuir a identificar las áreas de mejora, por ende, se apunta a que se haga una evaluación lo más profesional y responsable posible. La evaluación requiere que se responda:

- “Instrumentado” cuando las práctica de buen gobierno corporativo esté efectivamente reflejada en la normativa y procesos de la organización. En este caso se asocia el 100% de los puntos asociados a la recomendación.
- “En proceso”, cuando las práctica de buen gobierno corporativo esté en uso, pero no en la normativa. En este caso se asocia el 50% de los puntos asociados a la recomendación.
- “No instrumentado”, cuando la práctica no es de uso, ni está reglamentada. En este caso se asocia el 0% de los puntos asociados a la recomendación.

Ahora bien, más allá del grado de cumplimiento resulta necesario tener presente que no todas las implementaciones alcanzan el mismo grado de desarrollo o no tienen el mismo grado de bondad de ajuste al ideal. Es por ello que resulta necesario establecer el nivel de desarrollo de las implementaciones y para ello debe calificarse de la siguiente forma los niveles alcanzados:

- “Óptimo”, cuando se han desarrollado las implementaciones con el mayor grado de consideración por todos los aspectos; asignándose en este caso, 10 puntos.
- “Adecuado”, cuando se han desarrollado las implementaciones cumpliendo de forma mínima lo que se requiere. En este caso, 5 puntos.
- “No adecuado”, cuando se han desarrollado las implementaciones de manera tal que no conforma a asegurar un cumplimiento de la buena práctica. En este caso, 0 puntos.

De forma que cada organización pueda tener una visión global del grado de cumplimiento de las mejores prácticas, más allá de la consideración individual realizada, puede utilizarse la siguiente tabla de referencia general:

A(Grado de cumplimiento)=Σ de puntos ponderados obtenidos	Calificación de la Empresa Pública
A ≥ del 85% del valor máximo posible	con Gran Gestión Corporativa
85% < A ≥ del 65% del valor máximo posible	con Buena Gestión corporativa
65% < A ≥ 45% y menor del 65% del valor máximo posible	con Regular Gestión corporativa
45% < A ≥ 25% del valor máximo posible	con Pobre Gestión corporativa
> 25% del valor máximo posible	con Deficiente gestión corporativa

**Matriz de medidas concretas para la verificación de la instrumentación de las prácticas de buen Gobierno Corporativo**

Dimensión	Verificación de instrumentación de prácticas asociadas:	Estado Instrumentado En proceso No instrumentado	Nivel alcanzado Óptimo Adecuado No adecuado
<b>Marco ético de actuación</b>	1: Adhesión al principio N°6 del Pacto Mundial.		
	2: Existencia de un Código de Ética.		
	3: Existencia de un Comité de Ética.		
	4: Existencia de Manual de Cargos y Salarios.		
	5: Existencia de Retribuciones variables en función del desempeño y cumplimiento de objetivos.		
<b>Marco de actuación del Directorio</b>	1: Directorio independiente.		
	2: Directorio profesionalmente idóneo.		
	3: Existencia de manual de funciones diferenciando las propias del Directorio (orientación estratégica y control) y la Alta Dirección (ejecución de la estrategia a seguir).		
	4: Existencia de un sistema de información al Directorio en línea.		
	5: Existencia de un sistemas de evaluación de los miembros del Directorio así como de su gestión.		
	6: Existencia de acciones formativas para los miembros del Directorio en los temas vinculados a su actuación.		
	7: Existencia de comités especializados en temas de naturaleza fundamental para el éxito de la organización. (Gestión Integral de Riesgos, Inversiones, Tecnología, etc.).		

Las medidas concretas corresponden a cada una de las prácticas propuestas en el Código Marco, presentados en el Capítulo VI.

**Matriz de medidas concretas para la verificación de la instrumentación de las prácticas de buen Gobierno Corporativo**

Dimensión	Verificación de instrumentación de prácticas asociadas:	Estado Instrumentado En proceso No instrumentado	Nivel alcanzado Óptimo Adecuado No adecuado
<b>Marco de actuación de la Alta Dirección</b>	1: Existencia de plan para atraer y retener talentos.		
	2: Existencia de programas de capacitación y plan de desarrollo de carrera.		
	3: Existencia de programas que premien la cultura deseada.		
	4: Existencia de sistemas de evaluación del desempeño del personal.		
	5: Existencia de mecanismos preestablecidos para la convocatoria del equipo ejecutivo.		
	6: Existencia de mecanismos de evaluación del equipo ejecutivo, en conjunto con el Directorio.		
	7: Existencia de seguimiento sobre las acciones y la situación de los empleados a la luz del Estatuto del Funcionario.		
	8: Existencia de una política clara y transparente para el correcto y oportuno pago de sus obligaciones. Así como, la entrega de información necesaria a los organismos competentes.		
	9: Existencia de políticas que implementen y hagan seguimiento a la gestión hacia la calidad continúa en todos los procesos.		
	10: Existencia de políticas de gestión tecnológica saludable, para garantizar la capacidad de crecimiento de la organización a futuro.		
<b>Divulgación y uso de información</b>	1: Existencia de manual de políticas de Seguridad de la Información asegurando la privacidad, confidencialidad e información reservada entre todos los involucrados.		
	2: Existencia de página web institucional e Intranet.		
	3: Existencia de acciones de divulgación del sistema de remuneración y bonificaciones de directores y ejecutivos, así como las guías de remuneraciones por categorías.		
	4: Existencia de publicaciones de los cambios en la administración (fundamentalmente: estructura, dimensionado, tareas y responsabilidades).		
	5: Existencia de acciones de divulgación de prácticas de buen gobierno en el período evaluado.		
	6: Existencia de manual de políticas de manejo de conflictos de interés.		
	7: Existencia de plan de divulgación del manual de políticas de manejo de conflictos de interés.		

Las medidas concretas corresponden a cada una de las prácticas propuestas en el Código Marco, presentados en el Capítulo VI.

**Matriz de medidas concretas para la verificación de la instrumentación de las prácticas de buen Gobierno Corporativo**

Dimensión	Verificación de instrumentación de prácticas asociadas:	Estado Instrumentado En proceso No instrumentado	Nivel alcanzado Óptimo Adecuado No adecuado
<b>Responsabilidad socio-ambiental</b>	1: Existencia de Estudios de medición del impacto ambiental producido por la empresa en sus actividades.		
	2: Existencia de manual de políticas de preservación ambiental.		
	3: Existencia de Informe de Balance Social que contenga las prácticas en relación a Responsabilidad Social Empresarial (RSE)		
	4: Existencia de Comité de Responsabilidad Social.		
<b>Relacionamiento con los distintos involucrados</b>	1: Existencia de políticas de respecto a la competencia, que apunten al desarrollo del sector de actividad en general y a mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto.		
	2: Existencia de procesos para seleccionar y contratar con proveedores de buena reputación.		
	3: Existencia de políticas para el desarrollo de relaciones a largo plazo con los clientes que apunten a la generación de valor para ambas partes.		
	4: Existencia de investigaciones de mercado sobre satisfacción de los clientes.		
	5: Existencia de la figura de defensor del cliente.		
	6: Existencia de un contact center, que atienda en tiempo y forma los requerimientos de información relevante de la empresa y sus servicios.		
	7: Existencia de mecanismos que faciliten el acceso a los ciudadanos de información de fácil comprensión sobre las condiciones comerciales de bienes y servicios.		
	8: Existencia de políticas de protección de los derechos del Estado, y la sociedad, que apunten a la transparencia en todos los procesos.		
	9: Existencia de una política de fomento a la adopción de Códigos de Ética y de Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en las organizaciones con las que se relaciona.		

Las medidas concretas corresponden a cada una de las prácticas propuestas en el Código Marco, presentados en el Capítulo VI.

---

## Resumen y principales conclusiones de la Sección III: Recomendaciones y Propuestas

A partir del trabajo de campo realizado, de la bibliografía y otros materiales consultados, pero muy especialmente por las conclusiones y convicciones que nos ha ido dejando la realización del trabajo, surgen aquellos elementos que se entienden críticos a la contribución de generar de valor, así como a lo que permitiría desarrollar buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas de Uruguay.

Respecto al marco jurídico y regulatorio:

- Aggioronar el derecho público en el que operan las EPE, para dotarlas de más agilidad y flexibilidad en el manejo de sus recursos.

Respecto al Estado como propietario:

- Definir un marco claro de relacionamiento entre Estado y EPE, para que las EPE con libertad de maniobra cumplan los objetivos que el Poder Ejecutivo trace, separando lo comercial donde deben hacer foco de lo social que se hará a instancias del Poder Ejecutivo (transparentando las políticas y los recursos destinados), con organismos reguladores independientes que controlen la forma de ejecutar, para que el Poder Ejecutivo pueda transparentar y evaluar la gestión y los resultados alcanzados, y para que la sociedad se vea beneficiada.
- Fortalecer los procesos de planificación a largo plazo, alinear los objetivos y buscar efectos sinérgicos entre los distintos actores.
- Crear la Unidad de Control de Propiedad de Empresas Públicas (SEPU), que contribuirá a separar los distintos roles que desempeña el gobierno en relación con las EPE (propietario, regulador, abastecedor, cliente, financista, etc.) mediante la creación de una sola agencia de gobierno donde se concentre todo el monitoreo a las EPE y en especial la política de propiedad de las EPE.

Respecto a Responsabilidades del Directorio:

- Desfasar los ciclos de Directorios de los ciclos electorales nacionales, para apuntar a gestiones más profesionales y menos políticas.
- Definir mecanismos para evaluar y elegir candidatos a directores, que apunten a contar con las personas más competentes y preparadas para el cargo. Definiéndoles remuneraciones que vayan en la línea de los resultados deseados.
- Diferenciar los roles y responsabilidades del Directorio de la Alta Dirección, donde el Directorio defina los lineamientos y haga seguimiento, y la Alta gerencia gerencie lo que le ha sido definido, valga la redundancia

Respecto de una de las recomendaciones realizadas por el equipo de trabajo en cuanto a que las empresas públicas cuenten con un código de gobierno corporativo, se procedió a elaborar una propuesta del mismo que tiene presente entre otros:

- que cada empresa debe hacer una bajada del mismo a su realidad particular como ser marco legal y regulatorio, tamaño, cultura organizacional, etapa de desarrollo, sector de actividad; adecuación de las mejores prácticas considerando los principios y normas reconocidas a nivel nacional e internacional; lo trascendente de la relación Agente y Principal, ciudadanía y el gobierno electo, gobierno electo y directores, y los directores y el cuadro gerencial de las empresas, y la prevención de conflictos; la importancia de la existencia de un adecuado cumplimiento de roles, donde cada quien ocupe su lugar, y rinda cuentas por su actuación.
- análisis realizado en base a las guías establecidas por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las Empresas del Estado; la adecuación a las recomendaciones establecidas por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN); y la definición adoptada a los efectos de este trabajo acerca de gobierno corporativo

Las mismas contemplan los aspectos esenciales que debe contener un código, con ajuste a la realidad particular de las empresas públicas uruguayas y a las oportunidades de mejora que se han identificado fruto del abordaje de la temática, a saber: i) Marco ético de actuación que guía los comportamientos a nivel general; ii)

Marco de actuación del Directorio; iii) Marco de actuación de la Alta Dirección; iv) Divulgación y uso de información; v) Relacionamiento con los distintos involucrados y vi) Responsabilidad socio-ambiental.

Ahora bien para implementar Códigos de gobierno corporativo a nivel de cada empresa pública uruguaya resulta imprescindible superar los desafíos que conlleva, para ello en el presente trabajo se presentan: los elementos clave de implementación que presenta la Guía práctica de gobierno corporativo del Circulo de empresas de la mesa redonda latinoamericana elaborado en 2010; qué debe tenerse presente a la hora de implementar; qué errores conducen a fracasos en los procesos de cambios; de qué forma se puede llevar a cabo un cambio exitoso; y los elementos que ya se han citado en el presente trabajo respecto a la realidad de las Empresas Públicas uruguayas

Y por último, pero no menos importante, se presenta algo fundamental en cualquier acción que se emprende para guiar la consecución de los mejores resultados que tiene que ver con la evaluación de la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo a nivel de cada empresa pública, y en tal sentido en el capítulo VIII se presenta una propuesta para realizar la evaluación de implantación de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas públicas uruguayas. En este sentido, se presentan dos herramientas complementarias para la evaluación, a saber:

a) Medición de la identidad institucional. La auditoria de identidad permite conocer cuáles son los parámetros de buen gobierno corporativo particular para cada empresa, el conocimiento de la esencia o identidad de una empresa permite encontrar por tanto, las líneas de su buen gobierno corporativo, en la medida que la identidad de las organizaciones se sostiene en el accionar ético de quienes las conforman y de quienes representan su gobierno corporativo; y

b) Evaluación de la implementación de medidas concretas asociadas a las disposiciones establecidas en el Código Marco, que es una guía de evaluación de la aplicación de las normas del Código Marco, de forma que sirva de base para: i) obtener el grado de cumplimiento de una empresa determinada respecto de los estándares de gobierno corporativo sugeridos en el Código Marco; ii) realizar un análisis posterior que considere no solo la aplicación o no de las mismas, sino el grado de utilidad de las mismas en función de la forma de implementarlo y la adaptación a la realidad de cada empresa; iii) detectar áreas críticas de acción; todo apuntando a contribuir a la creación de una cultura de buen gobierno corporativo.

---

---

## Bibliografía

- Apreda, R. (2007). *Corporate Governance*. Buenos Aires: La Ley.
- Banco Mundial. (2005). *Report on the observance of standards and codes*. Montevideo: Banco Mundial.
- Braco, F. (2001). *Onda Digital*. Recuperado el 11 de Agosto de 2011, de [www.laondadigital.com](http://www.laondadigital.com)
- CAF - Corporación Andina de Fomento. (2010). *Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado*. CAF.
- Cajarville, J. (2007). *"Sobre Derecho Administrativo" Tomo 1*. 1ra. Edición, Montevideo: FCU.
- Cancela, W. (2001). *Producción estatal de servicios públicos: vicios y virtudes, en Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Centro de Estudios y Análisis de Gestión Pública / Univ. Mayor Chile. (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de [www.umayor.cl/gestionpublica/descargables/docs/compromisos\\_programa.pdf](http://www.umayor.cl/gestionpublica/descargables/docs/compromisos_programa.pdf)
- Chavez, D. (2007). Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones. *NUEVA SOCIEDAD No 207*, 63 - 79.
- Círculo de Empresas de la Mesa Redonda Latinoamericana. (2010). *Guía Práctica de Gobierno Corporativo*.
- Comisión Nacional de Valores - CNV. (2008). Recuperado el 20 de 08 de 2011, de [Leyes y Reglamentos: www.cnv.gov.ar](http://Leyes y Reglamentos: www.cnv.gov.ar)
- CONFECÁMARAS. (s.f.). Recuperado el 28 de 08 de 2011, de [www.gobiernocorporativo.com.co](http://www.gobiernocorporativo.com.co)
- Delpiazzo, C. (1990). *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político Nro. 39*. Montevideo.
- ECOPEPETROL. (s.f.). Recuperado el 28 de 08 de 2011, de [portal.ecopetrol.com.co/documentos/46831\\_Informe\\_Anuar\\_de\\_Gobierno\\_Corporativo\\_2010.pdf](http://portal.ecopetrol.com.co/documentos/46831_Informe_Anuar_de_Gobierno_Corporativo_2010.pdf)
- Federación Latinoamericana de Bancos Serna Gomez, H.; Suárez Ortiz, E. y Restrepo Campiño, M. (2007). *Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en el Sector Financiero Latinoamericano*. Colombia: Guías de Impresión.
- García Soto, M. G. (26 de setiembre de 2003). El Gobierno Corporativo y las decisiones de crecimiento empresarial: evidencia en las cajas de ahorro españolas. *Tesis Doctorales de Economía*. España: Universidad Las Palmas de Gran Canarias - Centro Ciencias Económicas y Empresariales.
- Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones. (2004). Recuperado el 20 de 08 de 2011, de [www.iago.org.ar](http://www.iago.org.ar)
- Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo. (s.f.). *Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo*. Recuperado el 23 de 08 de 2011, de [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)
- Kotter, J. (2000). *El Líder del cambio*. Mexico: McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- Levi, D. (2010). *Tesina: Evidencias sobre la reciente implementación del código de gobierno societario*. Recuperado el 08 de 2011, de [www.ucema.edu.ar](http://www.ucema.edu.ar)
- Monsalve Fonseca, S. (2007). Un instrumento para el buen gobierno corporativo la identidad institucional, el valor que consolida un buen gobierno. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones. El Buen Gobierno de las Organizaciones*. Barcelona.
- Monsalve Fonseca, S. (2007). Un instrumento para el buen gobierno corporativo la identidad institucional, el valor que consolida un buen gobierno. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y las Organizaciones El Buen Gobierno de las Organizaciones*. Barcelona: IESE Business School.
- OCDE - Organización para la cooperación y desarrollo económicos. (2005). *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. OCDE Publishing.
- OCDE - Organización para la cooperación y el desarrollo económicos. (2004). *Principios de Gobierno Corporativo*. París: OCDE PUBLICATIONS.
- Petrella, C. J. (2007). *La problemática de las empresas públicas en el Uruguay. Aportes para el abordaje de cambios estructurales*. Montevideo: Aguilar.
- Planalto. (s.f.). Recuperado el 2011 de 08 de 24, de [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)
- Planejamento. (s.f.). Recuperado el 2011 de 08 de 24, de [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
- Silva Cencio, J. (1979). *Estudios de Derecho Administrativo T.I*. Montevideo: Dirección General de Extensión Universitaria.
- Talvi, E. (2001). *El monopolio de los servicios públicos: ¿cuánto le cuesta a los uruguayos?, en Servicios Públicos: aportes hacia una política de Estado*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- [www.cgchile.cl](http://www.cgchile.cl). (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de [www.cgchile.cl](http://www.cgchile.cl)
- [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl). (s.f.). Recuperado el 25 de 08 de 2011, de [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl)
- [www.codelco.cl](http://www.codelco.cl). (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de [www.codelco.cl](http://www.codelco.cl)
- [www.derechouc.cl/cgc/](http://www.derechouc.cl/cgc/). (s.f.). Recuperado el 26 de 08 de 2011, de [www.derechouc.cl/cgc/](http://www.derechouc.cl/cgc/)
- [www.sepchile.cl](http://www.sepchile.cl). (s.f.). Recuperado el 2011 de 08 de 26, de [www.sepchile.cl](http://www.sepchile.cl)

## **ANEXOS A INTRODUCCIÓN Y SECCIÓN I – ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO Y DE LA PRÁCTICA SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO**

**Consideraciones en relación al alcance del trabajo.....Pág. 99**

**Definiciones de Gobierno Corporativo.....Pág. 100**

**Principales antecedentes teóricos de Gobierno Corporativo.....Pág. 102**

## 1. Consideraciones en relación al alcance del trabajo

La empresa es definida como la organización de capital y trabajo destinado a la producción, mediación de bienes o de servicios por el mercado.

En virtud de la participación del Estado en la economía en aspectos de la actividad privada, surge el concepto de empresa estatal, o sea actividad empresarial del Estado. Actividad que se ha desarrollado mediante instrumentos de diversa naturaleza y con diversas formas jurídicas descritas por la doctrina, a saber: empresas adscriptas al Estado (Persona Pública Mayor) y a los Gobiernos Departamentales, Entes y Servicios Descentralizados Industriales y Comerciales, Empresas Nacionalizadas, Sociedades de Economía Mixta de Derecho Público, Sociedades de Economía Mixta de Derecho Privado. En lo citado hay actividad empresarial del Estado, ya sea en régimen de Derecho Público como Privado.

Respecto a la noción de empresa pública, la doctrina ha realizado mayormente estudios descriptivos, fruto de la dificultad de manejar un concepto único. Más allá de ello siguiendo el concepto de Silva Cencio (Silva Cencio, Jorge A., Estudios de Derecho Administrativo T.I., Pág. 448) se puede establecer que: “en sentido amplio, la expresión comprendería a todo establecimiento, ente o empresa que se encuentra en el sector público de la economía, cualquiera sea el régimen jurídico a que se halle sometido”. Con lo que siguiendo este criterio, podría ser considerada empresa pública, una sociedad mixta regida por el derecho privado.

Otro criterio de clasificación sería el de Carlos Delpiazzo (Delpiazzo, 1990, pág. 215) que plantearía la división entre entidades públicas y privadas según el régimen jurídico aplicable y entidades estatales y no estatales de acuerdo a su pertenencia al Estado como organización jurídica de la colectividad.

Pero más allá de estas corrientes de pensamiento, la legislación nacional no ha tenido un criterio definitorio respecto al alcance del concepto, pero en la mayoría de los casos se ha utilizado la expresión “Empresa Pública” como sinónimo de Ente Industrial o Comercial, ej. Arts. 150 al 154 de la Ley Nº 17.556 y Art. 23 de la Ley Nº 17.243. Pero, en el Art. 226 de la Ley Nº 18.172 se realizó la siguiente clasificación: empresas de derecho público y las sociedades comerciales con 100% de capital público. Allí la normativa no refiere a Empresas Públicas, sino a empresas de derecho público, quedando sin resolverse el problema en si el concepto de Empresas Públicas abarca a ambas figuras.

Es por lo expuesto, que la ausencia de un criterio definitivo estructurado legalmente no permite establecer que las Empresas Públicas refieren solo a los Entes y Servicios descentralizados industriales y comerciales.

Más allá de la figura jurídica de la actividad empresarial, con su régimen propio, debe destacarse que el fin que informa su actividad es el fin público, lo que conlleva a la consecución del interés público.

Hay que establecer que la doctrina comúnmente parte del análisis de los términos interés y público, dónde interés proviene del latín “interesse” que significa importar y público que significa “perteneciente o relativo a todo el pueblo”, por lo que dicho término se contraponen al de privado.

De acuerdo a la necesaria prosecución del interés público por parte del Estado, la normativa ha establecido determinadas obligaciones y privilegios a efectos del desarrollo de su actividad.

Los principios que rigen la actuación de las personas públicas son los de la legalidad y especialidad. O sea, se encuentran en un régimen de sujeción por contraposición a la libertad que gozan los particulares. Las personas públicas sólo pueden actuar en el ámbito de competencia atribuido por la ley, lo que implica que no exista materia implícita.

Es en este marco conceptual, y con el único fin de establecer el alcance al presente trabajo es que en adelante se asumirá Empresas Públicas como Entes Autónomos y Servicios descentralizados industriales y comerciales del Estado.

Por lo tanto, este trabajo comprende los siguientes Entes Autónomos y Servicios Descentralizados:

### a) Entes autónomos:

Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), Banco de Seguros del Estado (BSE). Si bien son Entes Autónomos no se considerará a: Instituto Nacional de Colonización (INC), Banco Central del Uruguay (BCU), Banco de Previsión Social (BPS), Universidad de la República (UdelaR) y Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

### b) Servicios Descentralizados:

Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Administración Nacional de Correos (ANC), Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE). Si bien son Servicios Descentralizados no se considerará a: Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

## 2. Recopilación de definiciones de Gobierno Corporativo

Foco	Autores	Definiciones de Gobierno Corporativo
<b>Conflictos de interés – Problemas de agencia</b>	<b>Baysinger y Hoskisson (1990)</b>	“Integración de controles externos e internos que armonicen el conflicto de intereses entre accionistas y directivos resultante de la separación entre la propiedad y el control”.
	<b>Hart (1995)</b>	“La estructura de gobierno puede verse como un mecanismo para la toma de decisiones que no se han especificado en el contrato inicial. Más concretamente, la estructura de gobierno asigna derechos residuales de control sobre los activos no humanos de la empresa: esto es, el derecho a decidir cómo esos activos pueden ser usados, dado que su uso no viene especificado en el contrato inicial. [...] En vista de la capacidad directiva de seguir sus propios intereses, es obviamente importante que existan controles y comparaciones sobre el comportamiento directivo. Un objetivo fundamental del gobierno corporativo consiste en diseñar esos controles y comparaciones”.
	<b>Lannoo (1996)</b>	“El gobierno de la empresa alude a la organización de las relaciones entre los propietarios y directivos de una empresa”.
	<b>Mayer (1996)</b>	“El gobierno corporativo está relacionado con las formas de conducir los intereses de las dos partes (inversores y directivos) en la misma línea y asegurar que la empresa sea dirigida en beneficio de los inversores”.
	<b>Berglöf (1997)</b>	“El punto de partida es el problema básico de agencia: el problema de credibilidad al que hace frente el empresario o la empresa cuando pretende convencer a los inversores externos de que aporten fondos. La competencia en los mercados de inputs y outputs puede mitigar este problema, pero es insuficiente; las señales de mercado son generadas después de que los fondos hayan sido comprometidos. El papel del gobierno corporativo es asegurar que esas señales y otra información relevante sean realmente trasladadas a las decisiones de inversión”.
	<b>John y Senbet (1998)</b>	“El gobierno corporativo está relacionado con los mecanismos por los que los stakeholders de una empresa ejercen el control sobre los internos y directivos de tal forma que sus intereses estén protegidos. [...] el gobierno corporativo es un medio por el cual varios stakeholders, externos al control de la empresa, ejercitan los derechos establecidos por el entorno legal existente, así como en los estatutos sociales”.
	<b>Fernández y Gómez (1998)</b>	“El sistema de gobierno de una empresa hace referencia al sistema completo de acuerdos institucionales y relaciones a través de las cuales las empresas son dirigidas y controladas. Se centra por tanto, en las relaciones entre propietarios y equipo directivo, así como en su repercusión en los resultados. [...] El objetivo principal de la estructura de gobierno es contribuir precisamente al diseño de los incentivos y mecanismos de control que minimicen los costes de agencia para evitar que la separación entre propiedad y control, asociada a las grandes empresas, dé lugar a formas de organización ineficientes”.
	<b>Eguidazu (1999)</b>	“El gobierno de la empresa es un proceso de supervisión y control de la dirección de una empresa, por instituciones o mecanismos internos y/o externos, cuya finalidad es alinear los intereses de los gestores con los de los accionistas”.
	<b>Grespí y Gispert (1999)</b>	“Gobierno corporativo hace referencia a los mecanismos que previenen o corrigen el posible conflicto de intereses entre directivos y accionistas”.
	<b>Johnson, Boone, Breach y Friedman (2000)</b>	“Por gobierno corporativo entendemos la eficacia de mecanismos que minimizan conflictos de agencia relacionados con los directivos, con especial énfasis en los instrumentos legales que previenen la expropiación de los accionistas minoritarios”.
	<b>La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny (2000)</b>	“El gobierno corporativo es, en sentido amplio, un conjunto de mecanismos a través de los cuales los inversores externos se protegen contra la expropiación de los internos”.

Foco	Autores	Definiciones de Gobierno Corporativo
Aseguramiento del cumplimiento óptimo de los objetivos organizacionales	<b>Keasey y Wright (1993)</b>	“Estructuras, procesos, culturas y sistemas que producen el éxito del funcionamiento de las organizaciones”.
	<b>Shleifer y Vishny (1997)</b>	“El gobierno corporativo está relacionado con los medios a través de los cuales los financiadores de la empresa garantizan el rendimiento adecuado de sus inversiones”.
	<b>Salas (1999)</b>	“[...] incluye el conjunto de instrumentos e instituciones que se crean en una sociedad con el fin de lograr asignaciones eficientes de los recursos presentes y futuros”.
	<b>Organization for Economic Co-operation and Development, OECD (2004)</b>	“La gobernanza corporativa es el sistema por el cual las empresas son dirigidas y controladas. La estructura del gobierno corporativo especifica la distribución de derechos y responsabilidades entre los diversos constituyentes de la empresa, tales como Directorio, administradores, accionistas y otros incumbentes. Asimismo, establece las reglas y procedimientos para tomar las decisiones en los asuntos corporativos. De este modo también se configura la estructura por la cual se establecen los objetivos de la empresa, los medios para alcanzar esos objetivos y los sistemas de supervisión y seguimiento de su rendimiento económico”.
Aseguramiento del bienestar de los distintos involucrados	<b>Maw et al. (1994)</b>	“El gobierno corporativo es un tema, un objetivo o un régimen que debe ser seguido para bien de los accionistas, empleados, clientes, bancos y para la reputación y mantenimiento de nuestra nación y economía”.
	<b>Prowse (1994)</b>	“[...] conjunto de mecanismos que pueden prevenir a la empresa de políticas alejadas de la maximización del valor a favor de un stakeholder a expensas de otros”.
	<b>Masifern (1997)</b>	Sistema global de derechos, procesos y controles establecidos interna y externamente para que rijan a la dirección de la empresa, con el objetivo de proteger los intereses de todos en la supervivencia con éxito de la empresa.
	<b>Tirole (2001)</b>	“[...] el diseño de instituciones que inducen o fuerzan a la dirección a interiorizar el bienestar de los stakeholders”.
Medios a través de los cuales se promueve	<b>Ramaswamy Ueng y Carl (2008)</b>	“El gobierno corporativo se promueve a través de la imparcialidad corporativa, la transparencia y la rendición de cuentas a los interesados”.
	<b>Aprada (2003)</b>	<p>“Por gobernanza del sector privado se entiende la gobernanza de las corporaciones y de cualquier otro tipo de organización en el sector privado cuyos principales temas son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Carta fundacional de la organización, sus reglamentos y disposiciones internas, así como su código de buenas prácticas.</li> <li>- Estructura de propiedad.</li> <li>- Directorios, asignación de los derechos en las decisiones de control.</li> <li>- Deberes fiduciarios de la alta gerencia hacia los propietarios, y asignación de los derechos en las decisiones de la administración.</li> <li>- Derechos de propiedad y cláusulas de salvaguardia para los inversores.</li> <li>- Conflictos de interés entre los gerentes, los acreedores, los propietarios y otros reclamantes (stakeholders) de la organización.</li> <li>- Producción y oportuna divulgación de información (transparencia).</li> <li>- Compromiso y responsabilidad (accountability) hacia reguladores y reclamantes.</li> <li>- Evitación de comportamientos transgresores, como la búsqueda de rentas oportunistas, el complaciente dispendio presupuestario y el "tuneleo"</li> </ul>

Cuadro elaborado por los autores en base al análisis y clasificación de las definiciones que se presentan en el trabajo (García Soto, 2003)<sup>41</sup> y se agrega la de Aprada.

<sup>41</sup> García Soto, M. G. (26 de setiembre de 2003). El Gobierno Corporativo y las decisiones de crecimiento empresarial: evidencia en las cajas de ahorro españolas. *Tesis Doctorales de Economía*. España: Universidad Las Palmas de Gran Canarias - Centro Ciencias Económicas y Empresariales.

**3. Principales antecedentes teóricos (Federación Latinoamericana de Bancos Serna Gomez, H.; Suárez Ortiz, E. y Restrepo Campiño, M., 2007)<sup>42</sup>**

Teoría, Ley o Informe	Eventos centrales
<b>Informe Cadbury (1992) Inglaterra</b>	Refuerza los valores éticos de confianza, integridad, franqueza en la información, responsabilidad, actitud pro dialogo, transparencia y claridad.
<b>Informe Greenbury (1995) Inglaterra</b>	Su tema principal es la compensación de administradores. Se propuso crear un Comité de Compensaciones integrado por administradores no trabajadores.
<b>Código Olivencia (1998) España</b>	Presenta un modelo ético con 23 recomendaciones centradas en los Consejos.
<b>Informe Hampel (1998) Inglaterra</b>	Revisa los códigos publicados para plantear renovados conceptos, con el fin de aumentar la reputación de las sociedades cotizantes y proteger a los inversionistas.
<b>Supercode (1998) Inglaterra</b>	Recopila informes Cadbury, Greenbury y Hampel, indicando que las sociedades deben declarar si han adoptado (en parte o en todo) las reglas del Buen Gobierno.
<b>Principios de la OCDE (1999) Supra-nacional</b>	Los principios son: Protección de los derechos de los accionistas, Trato equitativo para con ellos, Grupos de interés, Comunicación y transparencia informativa, y Responsabilidad del Directorio.
<b>OCDE. White Paper Gobierno Corporativo en Latinoamérica (2004) Supra-nacional</b>	A partir de las Mesas Redondas Regionales de Latinoamérica (Brasil 2000, Argentina 2001, México 2002 y Chile 2003) surge este documento, que aborda temas tratados por la OCDE desde una perspectiva regional: derechos de los accionistas, tratamiento equitativo para accionistas, rol de interesados en Gobierno Corporativo, información y transparencia, responsabilidades del Directorio, mejora del cumplimiento y aplicación efectiva, y cooperación regional.
<b>Ley Sarbanes-Oxley (SOX) (2002) Estados Unidos</b>	Establece un control más integrado para restablecer la confianza en prácticas contables (con una junta de supervisión a las Juntas de Contabilidad Pública de las compañías), instituyendo un control más específico sobre CEO's y creando controles más eficientes, especificando: funcionamiento y composición, parámetros para firmas de contabilidad, prohibiciones para independencia del auditor, estándares para Comités de Auditoría, reglas para reportes financieros, prohibiciones a administradores respecto de firmas de contaduría, responsabilidad para abogados, prohibición de préstamos a altos ejecutivos, Código de Ética para altos funcionarios financieros, aumenta regulación de security analysts, sanciones penales y corporativas por fraude. Adicionalmente se crea un nuevo Destacamento de Fraude Corporativo (que opera como una fuerza especial de crímenes financieros) y se propone un Plan de Responsabilidad para Negocios Estadounidenses en pro de una mejor información a accionistas, designando responsabilidades para funcionarios y desarrollando un sistema de auditoría más independiente.
<b>Informe Winter (2002) Supra-nacional</b>	Recomendaciones como: accionistas y revelación de documentos, coordinación de esfuerzos para mejorar el tema en Europa y análisis del marco regulatorio para su modernización.
<b>Combined Code (2003) Inglaterra</b>	Mejora del desempeño de Directorios y recuperación de la confianza con adopción de estándares más exigentes en empresas emisoras.
<b>Informe Aldama (2003) España</b>	Revisa el trabajo de la Comisión Olivencia (España 1998). Se centra en responsabilidad, deberes y transparencia de la administración (pero sin limitarse a los Consejos) con temas como deberes de lealtad y diligencia, conflictos de interés, funcionamiento del Consejo y Junta de Accionistas, relación entre empresas que cotizan y entes con quienes tiene vinculación.
<b>OCDE (2004) Supra – nacional</b>	Revisión en mesas redondas de los Principios establecidos en 1999
<b>Corporación Andina de Fomento - Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo. (2004 y revisado en 2005) Supra-Nacional</b>	<p>“Tropicalizó” los conceptos de la OCDE para fortalecerlos en la región. Sus temáticas principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accionistas: voto por acción, informes a directivas de operaciones que puedan perjudicar a minoritarios, respaldo para tomar decisiones estratégicas y derecho de venta. En empresas grandes fomenta participación e información a accionistas y eliminación de blindajes anti-Oferta Pública de Adquisición.</li> <li>• Asamblea: convocatoria, toma de decisiones en contra de administradores y funciones indelegables. En empresas grandes adopción de reglamentos, medios para convocar, página web para inversionistas y accionistas, y evitar que accionistas sean parte del Directorio.</li> <li>• Directorio: vigilar dimensión y composición, reglamentar funcionamiento interno, funciones indelegables, estatutos para clarificar derechos y deberes, remuneraciones adecuadas y supervisadas, y mayorías calificadas. En empresas grandes mayoría de externos, requisitos regulados para acceder, sistemas de informes y elección de presidente por externos.</li> <li>• Información financiera y no financiera: estados financieros conforme a normas contables generalmente aceptadas, independencia de auditores externos, un mismo auditor para empresas de un mismo grupo e Informe Anual de Gobierno Corporativo.</li> </ul>
<b>Código Unificado (2006) España</b>	Para empresas que cotizan en el mercado español. Unifica recomendaciones de los Informes Olivencia y Aldama e instaura Recomendaciones de la Unión Europea del 14 de diciembre de 2004 (régimen de remuneración a consejeros de empresas cotizables) y del 15 de febrero de 2005 (papel de gerentes no ejecutivos o supervisores y de comités de establecimiento de consejos de administración o de supervisión de empresas cotizables).

<sup>42</sup> FELABAN - Serna Gomez, H.; Suárez Ortiz, E. y Restrepo Campiño, M. (2007). *Prácticas de Buen Gobierno Corporativo en el Sector Financiero Latinoamericano*. Colombia: Guías de Impresión.

## **ANEXOS A LA SECCIÓN II – DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES**

**Preguntas utilizadas en las entrevistas asociadas a cada uno de los principios de la OCDE:**

- **Marco Jurídico y Reglamentario eficaz.....Pág. 104**
- **El Estado como propietario.....Pág. 105**
- **Transparencia y acceso.....Pág. 107**
- **Relaciones con partes interesadas.....Pág. 108**
- **Responsabilidades del Directorio.....Pág. 109**

**Pautas de cuestionarios utilizadas en las entrevistas con expertos y relevamientos de datos con informantes calificados.....Pág. 110**

**Nómina de referentes y expertos - entrevistas en profundidad.....Pág. 113**

**Las empresas públicas: su génesis, la construcción de su identidad.....Pág. 114**

**Defensa de la competencia y rol de las Empresas Públicas.....Pág. 116**

**Artículos de prensa y otras fuentes secundarias en relación a:.....Pág. 118**

- **Características de las Empresas Públicas.....Pág. 118**
- **Normativa.....Pág. 120**
- **Profesionalidad y eficacia.....Pág. 122**
- **Funcionamiento interno del Directorio.....Pág. 122**
- **Profesionalidad e idoneidad de los integrantes del Directorio.....Pág. 124**
- **Orientación estratégica y de seguimiento.....Pág. 126**
- **Otros.....Pág. 126**

**Resumen y valoración del grado de cumplimiento de las guías .....Pág. 127**

1. Recopilación de preguntas por Principio de Gobierno Corporativo

A. MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO EFICAZ

VARIABLE	PREGUNTAS QUE SE UTILIZARON EN LAS ENTREVISTAS PARA MEDIR ESTA VARIABLE:	INDICADOR
<p><b>MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO EFICAZ</b> Se consideran asociadas las sub-variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Reglas de juego</u> (en tanto marco normativo y separación de roles y responsabilidades),</li> <li>- <u>Delimitación del interés social</u>, y</li> <li>- <u>Desarrollo Institucional alcanzado</u> (en tanto profesionalidad del capital humano e Independencia técnica, funcional y financiera).</li> </ul>	<p>¿Cuál es su opinión en relación a la separación existente del estado como propietario y como regulador del mercado, en la actualidad?</p> <p>¿Qué aspectos dificultan actualmente la relación existente entre el Estado participando como un jugador más del mercado y a su vez como regulador?</p> <p>¿Cómo incide el interés social del Estado, y su delimitación, cuando las Empresas Públicas participan en el mercado?</p> <p>¿En qué medida entiende que existe una separación entre los objetivos y políticas comerciales y aquellos que apuntan a un rol social de la organización? ¿Cómo inciden en el establecimiento de los objetivos las políticas de gobierno? En particular, ¿cómo inciden los distintos roles del Estado (regulador, propietario, recaudador, quien fija las políticas, etc.)?</p> <p>Las empresas públicas por su origen y trayectoria han tenido que hacer coexistir objetivos empresariales, objetivos con fines sociales y objetivos de proyecto país, a su juicio, cuán fácil es en la práctica compatibilizar los mismos, así como priorizarlos en caso de ser necesario?</p> <p>¿A nivel de desarrollo de las instituciones regulatorias y de su marco normativo, cuál es su nivel de desarrollo e instrumentación a nivel de Uruguay? ¿Y su comparación con la región y con Europa y EUA?</p> <p>¿En particular, cómo evalúa el sistema de información existente para garantizar un trato equitativo entre los jugadores del mercado?</p> <p>¿Cuáles son los principales controles para garantizar esto?</p> <p>A su juicio, ¿qué aspectos fundamentales deberían implementarse para mejorar el desempeño de estas instituciones?</p> <p>¿Y particularmente a nivel normativo?</p> <p>¿Cuál es su opinión en relación a la separación existente del estado como propietario y generador de las condiciones para la libre competencia del mercado, en la actualidad?</p> <p>¿A nivel de desarrollo del Área de Defensa de la Competencia y de su marco normativo, cuál es su nivel de desarrollo e instrumentación a nivel de Uruguay? Y, ¿en comparación con la región y con Europa y EUA?</p>	<p>Grado de consenso versus divergencia de las opiniones de los expertos consultados en relación al estado de aspectos vinculados al Principio Nro.1 de la OCDE en general:</p> <p><b>Garantizar la Base de un Marco Eficaz para el Gobierno Corporativo.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá promover la transparencia y eficacia de los mercados, ser coherente con el régimen legal y articular de forma clara el reparto de responsabilidades entre las distintas autoridades supervisoras, reguladoras y ejecutoras. Y en particular para Empresas Públicas:</p> <p><b>Establecer un marco jurídico y reglamentario eficaz para las empresas de propiedad estatal.</b> El marco legal y reglamentario de empresas de propiedad estatal debe garantizar la igualdad de condiciones en los mercados donde las empresas estatales y las empresas privadas compiten, con el fin de evitar distorsiones del mercado. El marco debería basarse en, y ser totalmente compatible con los Principios OCDE de Gobierno Corporativo.</p>

**B. EL ESTADO COMO PROPIETARIO:**

VARIABLE	PREGUNTAS QUE SE UTILIZARON EN LAS ENTREVISTAS PARA MEDIR ESTA VARIABLE:	INDICADOR
<p><b>EL ESTADO COMO PROPIETARIO</b> Se consideran asociadas las sub-variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Profesionalidad</u> y <u>eficacia</u>,</li> <li>- <u>Establecimiento de políticas</u> <u>claras</u> y <u>consistentes</u>, y</li> <li>- <u>Controles adecuados</u> (en tanto control de gestión, sobre el proceso de contrataciones del Estado, especialización versus integración de los órganos de control).</li> </ul>	<p>¿Cuán preparados en cuanto a formación, dimensionado y manejo de información están los responsables de evaluar el accionar de las empresas públicas a nivel de los ministerios, la OPP y el resto de las oficinas competentes? ¿Conoce usted si existen criterios base a nivel del estado actuando como propietario para evaluar la eficacia de las empresas públicas en el cumplimiento de las políticas que se les fijan?</p> <p>¿De qué forma el Estado actuando como propietario establece las políticas que deben cumplir las empresas públicas? ¿Cuán claras y consistentes diría que son las mismas?</p> <p>¿Cuál diría que es el rol de la OPP respecto del establecimiento de las políticas de las empresas públicas?</p> <p>En una empresa privada, el dueño o el accionista es frente a quien se rinde cuentas; en el caso de las empresas públicas, el dueño es el Estado, ¿cómo incide este aspecto en la gestión de las empresas públicas?</p> <p>En relación al proceso de evaluación del cumplimiento de los objetivos de cada Empresa Pública y considerando que la propiedad es “difusa”, en definitiva, en su visión, ¿quién ejerce este rol? ¿y cuán efectivo es ese contralor para asegurar la generación de valor para su “dueño”?</p> <p>Actualmente en el Uruguay vemos que para el control de las empresas públicas hay distintos órganos de contralor (TCC, OPP, ONSC, el propio Parlamento, etc.), con distintas especialidades y atribuciones, ¿desde su punto de vista, cómo incide en la gestión el ejercicio del control en forma fragmentada?</p> <p>¿Cuán eficaz y equitativo resulta el sistema de gestión de las empresas públicas repartido en diversos organismos que se especializan en alguna temática? (OPP, ONSC, TCC, etc.)</p> <p>¿De qué forma influye la actuación de estos organismos de contralor en la gestión de las empresas públicas?</p> <p>Específicamente en lo que refiere a los procesos de contratación cuál es su evaluación respecto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Adecuación de los procesos a las necesidades de las empresas públicas</li> <li>b) Adecuación del tiempo que implican para la obtención de los recursos necesarios para la empresa pública</li> </ol>	<p>Grado de consenso versus divergencia de las opiniones de los expertos consultados en relación al estado de aspectos vinculados al Principio Nro. 2 de la OCDE para Empresas Públicas:</p> <p><b>El Estado actuando como propietario.</b> El Estado debe actuar como un propietario informado y activo, y establecer una política clara y consistente, asegurando que la gobernanza de las empresas de propiedad estatal se lleva a cabo de manera transparente y responsable, con el necesario grado de profesionalidad y eficacia.</p>

	<p>c) Adecuación de las contrataciones a los requerimientos de las empresas públicas que están operando en competencia</p> <p>d) El equilibrio entre el cuidado de los recursos del Estado y las condiciones de tiempo y precio en la que se concretan las compras</p> <p>¿Cuáles son las principales ventajas de la normativa vigente que rige para las contrataciones que realizan las empresas públicas?</p> <p>¿Y sus desventajas?</p> <p>¿Cuáles son las principales garantías que otorga la normativa de contrataciones?</p> <p>En particular, ¿cuán eficaces son los controles que se realizan a los procesos de contrataciones para asegurar un tratamiento eficiente y eficaz en la toma de decisiones para la obtención de recursos para las empresas públicas?</p> <p>En su opinión ¿cómo evalúa el control que ejerce el Tribunal de Cuentas y cuáles son las principales características?</p> <p>Específicamente en lo que tiene que ver con los procesos de contratación cuál es a su juicio lo que el Estado prioriza en el delicado equilibrio del respecto del cuidado del interés de la sociedad y el “time to market” de las empresas públicas. ¿Y cuál debería de ser a juicio? ¿Por qué?</p> <p>Como uno de los redactores del literal u del artículo 33 del TOCAF,</p> <p>a) ¿cuáles fueron los motivos que llevaron a su incorporación?</p> <p>b) ¿cómo evalúa su actual aplicación?</p> <p>¿Cómo evalúa la efectividad de los controles que se realizan sobre la gestión de las empresas públicas para garantizar la eficacia y eficiencia de las mismas?</p>	
--	---	--

**C. TRANSPARENCIA Y ACCESO:**

VARIABLE	PREGUNTAS QUE SE UTILIZARON EN LAS ENTREVISTAS PARA MEDIR ESTA VARIABLE:	INDICADOR
<p><b>TRANSPARENCIA Y ACCESO</b></p> <p>Se considera asociada la sub-variable:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Sistemas de información y divulgación adecuados</u></li> </ul>	<p>¿Cuáles son los principales efectos sobre la gestión de Empresas Públicas de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública?</p> <p>¿Cómo se relaciona la aplicación de la mencionada ley con la información categorizada como de índole estratégica de empresas públicas que están en competencia?</p> <p>¿Qué implicancias tiene la Ley de Protección de Datos Personales sobre la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública?</p> <p>En relación a los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente, ¿cómo evalúa a las empresas públicas en este aspecto considerando a los distintos públicos o grupos de interés de cada empresa?</p> <p>¿Cuál es el rol de la AGESIC respecto de asegurar la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos en lo que tiene que ver con las empresas públicas? ¿Qué herramientas tiene para asegurar el cumplimiento de las normas de transparencia? ¿Cuál es el ámbito de su actuación respecto de las organizaciones comprendidas?</p>	<p>Grado de consenso versus divergencia de las opiniones de los expertos consultados en relación al estado de aspectos vinculados al Principio Nro. 5 de la OCDE en general:</p> <p><b>Divulgación de Datos y Transparencia.</b></p> <p>El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar la revelación oportuna y precisa de las cuestiones materiales relativas a la sociedad, incluida la situación financiera, los resultados, la titularidad y el gobierno de la empresa.</p> <p>Y en particular para Empresas Públicas:</p> <p><b>Transparencia y acceso</b></p> <p>Las empresas propiedad del Estado deben respetar las normas rigurosas de transparencia de acuerdo a los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE.</p>

**D. RELACIONES CON LAS PARTES INTERESADAS:**

VARIABLE	PREGUNTAS QUE SE UTILIZARON EN LAS ENTREVISTAS PARA MEDIR ESTA VARIABLE:	INDICADOR
<p><b>RELACIONES CON LAS PARTES INTERESADAS</b> Se considera asociada la sub-variable: <u>sistemas de información y divulgación de la información</u></p>	<p>¿Cuál diría que son las distintas partes interesadas respecto al accionar de las empresas públicas?</p> <p>¿Cómo es la relación de las empresas públicas con los proveedores?</p> <p>¿Y con los trabajadores?</p> <p>¿Y con los clientes?</p> <p>¿Y con los ciudadanos?</p> <p>¿De qué forma el estado reconoce sus responsabilidades en las empresas públicas frente al conjunto de actores de la sociedad?</p>	<p>Grado de consenso versus divergencia de las opiniones de los expertos consultados en relación al estado de aspectos vinculados al Principio Nro. 4 de la OCDE en general:</p> <p><b>El Papel de las Partes Interesadas en el Ámbito del Gobierno Corporativo.</b></p> <p>El marco para el gobierno corporativo deberá reconocer los derechos de las partes interesadas establecidos por ley o a través de acuerdos mutuos, y fomentar la cooperación activa entre sociedades y las partes interesadas con vistas a la creación de riqueza y empleo, y a facilitar la sostenibilidad de empresas sanas desde el punto de vista financiero.</p> <p>Y en particular para Empresas Públicas:</p> <p><b>Relaciones con Partes Interesadas.</b></p> <p>La política de propiedad estatal debe reconocer plenamente las responsabilidades del Estado y solicitar que se informe sobre sus relaciones con las partes interesadas.</p>

**E. RESPONSABILIDADES DEL DIRECTORIO:**

VARIABLE	PREGUNTAS QUE SE UTILIZARON EN LAS ENTREVISTAS y OTROS ELEMENTOS PARA MEDIR ESTA VARIABLE:	INDICADOR
<p><b>LAS RESPONSABILIDADES DEL DIRECTORIO</b> Se consideran asociadas las sub-variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Independencia Técnica,</u></li> <li>- <u>Profesionalidad,</u></li> <li>- <u>Responsabilidad por sus acciones</u> (evaluación de gestión y cumplimiento de objetivos asociados a sistemas de incentivos),</li> <li>- <u>Orientación estratégica y seguimiento,</u></li> <li>- <u>Funcionamiento del mismo</u> (en tanto órgano colegiado con número impar de integrantes y si cuenta cada empresa pública con reglamento de funcionamiento del mismo).</li> </ul>	<p>¿Cuáles son los criterios que se utilizan para designar a los directores de las empresas públicas?</p> <p>¿Cual diría que es el grado de independencia técnico- profesional de los Directores de las empresas públicas para ejercer sus funciones?</p> <p>¿De qué forma se realiza por parte del Estado el seguimiento y control de la actuación de los Directores designados? ¿Y la actuación de los Directorios?</p> <p>Existencia de sistemas de incentivos asociados a cumplimiento de objetivos</p> <p>¿Cómo evalúa el proceso que llevan a cabo estas empresas para el establecimiento de los principales objetivos de la organización para el corto, mediano y largo plazo?</p> <p>¿Y el establecimiento de estrategias para su logro, cómo evalúa la ejecución de este proceso (actores, forma de establecerlos)?</p> <p>¿Qué rol juegan los Directorios de las empresas públicas en el proceso de establecimiento de objetivos? ¿Y la Alta Dirección?</p> <p>¿Qué rol juega el Directorio en la implementación de las acciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos?</p> <p>A su juicio considerando la forma de conformarse y modificarse las integraciones de los Directorios de las empresas públicas, ¿cuál considera que es el grado de responsabilidad respecto de los resultados que se alcanzan por las mismas y por ende, en qué medida resulta posible hoy poder evaluar su actuación separada de la del Gobierno Central?</p> <p>Integración del Directorio</p> <p>Tenencia de un Reglamento Interno del Directorio</p> <p>En caso de que tenga un Reglamento Interno del Directorio, ¿cuáles son los principales aspectos que reglamenta?, ¿establece la periodicidad con que se debe reunir en forma ordinaria?, ¿en relación a los temas que componen el orden del día cómo se establecen?, ¿con qué antelación se entrega información correspondiente a las decisiones que se deberán resolver en la reunión?, ¿se establecen aspectos vinculados a cómo se procede a la toma de decisiones?, ¿cuáles son las situaciones que pueden ameritar una convocatoria a una reunión extraordinaria?</p> <p>Número de resoluciones de directorio por año</p>	<p>Grado de consenso versus divergencia de las opiniones de los expertos consultados en relación al estado de aspectos vinculados al Principio Nro.6 de la OCDE en general:</p> <p><b>Las Responsabilidades del Consejo.</b> El marco para el gobierno corporativo deberá garantizar la orientación estratégica de la empresa, el control efectivo de la dirección ejecutiva por parte del Consejo y la responsabilidad de éste frente a la empresa y los accionistas.</p> <p>Y en particular para Empresas Públicas:</p> <p><b>Las responsabilidades de las juntas directivas de las empresas de propiedad estatal.</b></p> <p>Las juntas directivas de las empresas estatales deben tener la autoridad necesaria, las competencias y objetividad para llevar a cabo su función de orientación estratégica y seguimiento de la gestión. Ellos deberán actuar con integridad y ser responsables de sus acciones.</p> <p>Para sub - variables binarias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumple / tiene - No cumple / no tiene</li> </ul> <p>Hasta 300 resoluciones orientación estratégica /más de 300 resoluciones accionar operativo</p>

## 2. Pautas de cuestionarios utilizados en las entrevistas con expertos y relevamiento de datos con informantes calificados

A continuación se presentan las distintas pautas que se utilizaron en entrevistas con expertos o relevamientos de datos con informantes calificados. Las mismas se confeccionaron a partir de las distintas preguntas que se establecieron para cada uno de los principios de la OCDE, teniendo en cuenta:

- El área de expertise y conocimiento del entrevistado en cada caso
- Normas para la confección de cuestionarios

En todos los casos se utilizó la siguiente consigna inicial: en el marco del MBA y como parte de nuestro trabajo monográfico estamos realizando un trabajo de tipo exploratorio sobre gobierno corporativo en las Empresas Públicas. Toda la información que se proporcione en esta instancia, será tratada en forma confidencial.

Cabe señalar que en algunos casos a efectos de concertar la entrevista, se envió previamente una carta indicando: el tema sobre el que versaba el trabajo monográfico que se estaba realizando, los autores del mismo y el tutor.

### CUESTIONARIO GENERAL:

**A efectos de este trabajo entendemos por Gobierno Corporativo al sistema integrado por procesos, procedimientos, normas, cultura, valores éticos y mejores prácticas tendientes a asegurar y maximizar el proceso de generación de valor de una organización y el bienestar de sus distintos involucrados.**

1. A su entender y considerando la definición previamente mencionada, ¿cuáles son las principales características de las empresas públicas en Uruguay, respecto a otro tipo de empresas y respecto de otras empresas públicas de la región?
2. ¿Qué aspectos considera que afectan negativamente en el proceso de generación de valor de este tipo de empresas?
3. En una empresa privada, el dueño o el accionista es frente a quien se rinde cuentas; en el caso de las empresas públicas, el dueño es el Estado, ¿cómo incide este aspecto en la gestión de las mismas?
4. ¿De qué forma los ciudadanos como dueños tienen una participación activa en la toma de decisiones estratégicas y en el control de gestión de las empresas públicas?
5. ¿Cómo evalúa el proceso que llevan a cabo estas empresas para el establecimiento de los principales objetivos de la organización para el corto, para el mediano y para el largo plazo?
6. ¿Y en relación al establecimiento de estrategias para su logro, cómo evalúa la ejecución de este proceso (actores, forma de establecerlos)?
7. ¿En qué medida entiende que existe una separación entre los objetivos y políticas comerciales y aquellos que apuntan a un rol social de la organización? ¿Cómo inciden en el establecimiento de los objetivos las políticas de gobierno? En particular, cómo inciden los distintos roles del Estado (regulador, propietario, recaudador, quien fija las políticas, etc.)
8. Las empresas públicas por su origen y trayectoria han tenido que hacer coexistir objetivos empresariales, objetivos con fines sociales y objetivos de proyecto de país, a su juicio cuán fácil es en la práctica compatibilizar los mismos, así como priorizarlos en caso de ser necesario?
9. ¿Cuán eficaz y equitativo resulta el sistema de gestión de las empresas públicas repartido en diversos organismos que se especializan en alguna temática? (EPE, ONSC, OPP, TCC, etc.)
10. ¿De qué forma influye la actuación de estos organismos de contralor en la gestión de estas empresas?
11. En relación al proceso de evaluación del cumplimiento de los objetivos de cada EPE, y considerando que la propiedad es “difusa”, en definitiva, en su visión, ¿quién ejerce este rol? ¿y cuán efectivo es ese contralor para asegurar la generación de valor para su “dueño”?
12. ¿Qué rol juegan los Directorios de las empresas públicas en el proceso de establecimiento de objetivos? ¿Y la alta dirección?
13. ¿Qué rol juega el Directorio en la implementación de las acciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos?
14. A su juicio considerando la forma de conformarse y modificarse las integraciones de los Directorios de las empresas públicas cuál considera que es el grado de responsabilidad respecto de los resultados que se alcanzan por las mismas y por ende, ¿en qué medida resulta posible hoy poder evaluar su actuación separada de la del Gobierno Central?

15. Específicamente en lo que tiene que ver con los procesos de contratación cual es su juicio lo que el Estado prioriza en el delicado equilibrio del respecto del cuidado del interés de la sociedad y el time to market de las empresas públicas. ¿y cuál debería ser a su juicio y por qué?
16. En relación a los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente, ¿cómo evalúa a las empresas públicas uruguayas en este aspecto considerando los distintos públicos o grupos de interés de cada empresa?
17. ¿Qué cambios incidirían positivamente en la eficiencia de las empresas públicas?
18. ¿Cuáles son los principales desafíos para mejorar el desempeño de las empresas públicas uruguayas?

#### **CUESTIONARIO MARCO JURÍDICO Y REGULATORIO**

1. ¿Cuál es su opinión en relación a la separación existente del estado como propietario y como regulador del mercado, en la actualidad?
2. ¿Qué aspectos dificultan actualmente la relación existente entre el Estado participando como un jugador más del mercado y a su vez como regulador?
3. ¿Cómo incide el interés social del Estado, y su delimitación, cuando las Empresas Públicas participan en el mercado?
4. ¿A nivel de desarrollo de las instituciones regulatorias y de su marco normativo, cuál es su nivel de desarrollo e instrumentación a nivel de Uruguay? ¿Y su comparación con la región y con Europa y EUA?
5. ¿En particular, cómo evalúa el sistema de información existente para garantizar un trato equitativo entre todos los jugadores del mercado?
6. ¿Cuáles son los principales controles para garantizar esto?
7. A su juicio, ¿Qué aspectos fundamentales deberían implementarse para mejorar el desempeño de éstas instituciones?
8. ¿Y particularmente a nivel normativo?

#### **CUESTIONARIO DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

1. ¿Cuál es su opinión en relación a la separación existente del estado como propietario y generador de las condiciones para la libre competencia del mercado, en la actualidad?
2. ¿Qué aspectos dificultan actualmente la relación existente entre el Estado participando como un jugador más del mercado y a su vez como regulador y generador de las condiciones para la libre competencia?
3. ¿Cómo incide el interés social del Estado, y su delimitación, cuando las Empresas Públicas participan en el mercado?
4. ¿A nivel de desarrollo del Área de Defensa de la Competencia y de su marco normativo, cuál es su nivel de desarrollo e instrumentación a nivel de Uruguay? ¿Y su comparación con la región y con Europa y EUA?
5. ¿En particular, cómo evalúa el sistema de información existente para garantizar un trato equitativo entre todos los jugadores del mercado?
6. ¿Cuáles son los principales controles para garantizar esto?
7. A su juicio, ¿Qué aspectos fundamentales deberían implementarse para mejorar el desempeño del Área de Defensa de la Competencia?
8. ¿Y particularmente a nivel normativo?
9. Pasando a otro tema, ¿cuáles son los principales efectos sobre la gestión de las Empresas Públicas de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública?

#### **CUESTIONARIO CONTRATACIONES**

1. Específicamente en lo que refiere a los procesos de contratación cuál es su evaluación respecto a:
  - Adecuación de los procesos a las necesidades de las empresas públicas
  - Adecuación del tiempo que implican para la obtención de los recursos necesarios para la empresa pública
  - Adecuación de las contrataciones a los requerimientos de las empresas públicas que están operando en competencia
  - El equilibrio entre el cuidado de los recursos del Estado y las condiciones de tiempo y precio en la que se concretan las compras
2. ¿Cuáles son las principales ventajas de la normativa vigente que rige para las contrataciones que realizan las empresas públicas? ¿Y sus desventajas?
3. ¿Cuáles son las principales garantías que otorga la normativa de contrataciones?

4. En particular, ¿cuán eficaces son los controles que se realizan a los procesos de contrataciones para asegurar un tratamiento eficiente y eficaz en la toma de decisiones para la obtención de recursos para las empresas públicas?
5. En su opinión, ¿cómo evalúa el control que ejerce el Tribunal de Cuentas y cuáles son las principales características?
6. En relación al literal u del artículo 33 del TOCAF, ¿cuáles fueron los motivos que llevaron a su incorporación?, y ¿cómo evalúa su actual aplicación?

#### **CUESTIONARIO TRANSPARENCIA**

1. En una empresa privada, el dueño o el accionista es frente a quien se rinde cuentas; en el caso de las empresas públicas, el dueño es el Estado, ¿cómo incide este aspecto en la gestión de las mismas?
2. En relación al proceso de evaluación del cumplimiento de los objetivos de cada Empresa Pública y considerando que la propiedad es “difusa”, en definitiva, en su visión, ¿quién ejerce este rol? ¿y cuán efectivo es ese contralor para asegurar la generación de valor para su “dueño”?
3. Vinculado a lo anterior, ¿Cuáles son los principales efectos sobre la gestión de Empresas Públicas de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública?
4. ¿Cómo se relaciona la aplicación de la mencionada ley con la información categorizada como de índole estratégica de empresas públicas que están en competencia?
5. ¿Qué implicancias tiene la Ley de Protección de Datos Personales sobre la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública?
6. En relación a los procesos de generación y divulgación de información que aseguren la gestión transparente, ¿cómo evalúa a las empresas públicas en este aspecto considerando a los distintos públicos o grupos de interés de cada empresa?
7. ¿Cuál es el rol de la AGESIC respecto de asegurar la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos en lo que tiene que ver con las empresas públicas?
8. ¿Qué herramientas tiene para asegurar el cumplimiento de las normas de transparencia?
9. ¿Cuál es el ámbito de su actuación respecto de las organizaciones comprendidas?

#### **CUESTIONARIO REGLAMENTO INTERNO FUNCIONAMIENTO DE DIRECTORIO**

1. ¿(Empresa Pública) cuenta con un Reglamento Interno de funcionamiento del Directorio?
2. En caso de que tenga un Reglamento Interno del Directorio:
  - ¿cuáles son los principales aspectos que reglamenta?,
  - ¿establece la periodicidad con que se debe reunir en forma ordinaria?,
  - ¿en relación a los temas que componen el orden del día cómo se establecen?,
  - ¿con qué antelación se entrega información correspondiente a las decisiones que se deberán resolver en la reunión?,
  - ¿se establecen aspectos vinculados a cómo se procede a la toma de decisiones?
  - ¿cuáles son las situaciones que pueden ameritar una convocatoria a una reunión extraordinaria?
3. ¿Cuántas Sesiones de Directorio hubo en el 2011 y cuántas resoluciones se aprobaron en ese año?

#### **CUESTIONARIO CONTROLES Y NORMATIVA**

1. Desde el punto de vista normativo, ¿cuáles son las principales diferencias entre las empresas públicas y las privadas?
2. ¿Cómo evalúa la efectividad de los controles que se realizan sobre la gestión de las empresas públicas para garantizar la eficacia y eficiencia de las mismas?
3. Actualmente en el Uruguay vemos que para el control de las empresas públicas hay distintos órganos de contralor (TCC, OPP, ONSC, el propio parlamento), con distintas especialidades y atribuciones, ¿desde su punto de vista, cómo incide en la gestión el ejercicio del control en forma fragmentada?
4. ¿Cómo incide el interés social del Estado, y su delimitación, cuando las Empresas Públicas participan en el mercado?
5. ¿Cuál es su opinión en relación a la separación existente entre los distintos roles del estado, como propietario, generador de las condiciones para la libre competencia del mercado, regulador, recaudador, fijador de las políticas, etc., en la actualidad?
6. Pasando a otro tema, ¿cuáles son los principales efectos sobre la gestión de las Empresas Públicas de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública?

### 3. Nómina de referentes y expertos - entrevistas en profundidad y relevamiento de datos

#### Entrevistado

Cr. Sergio Barindelli	Especialista en Contrataciones del Estado
Dra. Margarita Krause	Especialista en Defensa de la Competencia
Dra. Susana Peruzzo	Especialista en Defensa de la Competencia
AFE – María Guevara	Informante calificado
Beatriz Estevez (BHU)	Informante calificado
Cra. Laura Alonso	Informante calificado
Dr. Jorge Fachola	Secretario General de UTE
Dr. Miguel Tato	Secretario General de ANCAP
Ec. Alejandro Antonelli ANP	Informante calificado
Indalí de Oliveira – Nelly Piedra (BSE)	Informante calificado
Página web – consulta telefónica a Secretaria Gral	Informante calificado
Resolución de Directorio ANC	Directorio y Secretaria General de ANC
Sr. Antonio Da Luz (BROU)	Informante calificado
Sra. Nahir Fernández PLUNA	Informante calificado
Cr. Conrado Hughes	ex Director de ANCAP, OPP y Director independiente en empresas privadas
Cr. Daniel Porrini	Alta Dirección de ANCAP - DUCSA
Cr. Daniel Santisteban	Alta Dirección ANTEL
Cra. Gladys Uranga	Alta Dirección ANTEL, BROU, ex – Directora ANTEL, BCU
Cra. Sara Gerpe	Alta Dirección UTE, Prof. Cátedra Organizaciones Públicas, Asesora de org. públicas
Ing. Daniel Greif	Presidente URSEA
Dip. Jorge Gandini	Sistema Político
Dr. Carlos Guariglia	ex Director Tribunal de Cuentas, Director de ANTEL, Prof. Cátedra D°Administrativo
Dr. Miguel Tato	Alta Dirección de ANCAP
Ec. Rodrigo Arim	Decano de FCEyA, ex integrante de OPP
Ec. Sergio Milnistky	Área Defensa de la Competencia, Alta Dirección de ANC
Ing. José Saldías	Alta Dirección ANTEL
Lic. Carlos Souto	Alta Dirección BROU
Prof. Juan Gómez	Director de ANCAP
Soc. Agustín Canzani	Analista de Opinión Pública, OPP
Soc. Conrado Ramos	Ex integrante de OPP
Soc. Rafael Bayce	Asesor de Empresas Públicas
Sr. Enrique Rubio	Sistema Político
Sr. Mario Castro	Presidente de BSE
T/A Gustavo Nisivoscia	Asesor de Directorio de ONSC
Cr. Jorge Ottavianelli	ex Director de ANC, Superintendente de Bancos, especialista Gobierno Corporativo
Ec. Gabriel Oddone	Especialista en Gobierno Corporativo
Ing. Carlos Petrella	Alta Dirección ANC, ANCAP, consultor independiente
Dr. Eugenio Llovet	Especialista en temas de Regulación
Ec. Adriana Riccardi	Alta Dirección de URSEC
Ec. Luis Silveira	Especialista en temas de Marco Regulatorio
Ec. Mario Vila	Especialista en temas de Marco Regulatorio
Ing. Beatriz Vetrале	Alta Dirección ANTEL – ex Directora de DINATEL
Ing. Juan Piaggio	Alta Dirección ANTEL – ex Gerente General de URSEC - DINATEL
Dr. Daniel Martínez Vigil	Especialista en Derecho Público
Ing. José Clastornik	Director de AGESIC

**El conjunto de opiniones vertido en las distintas entrevistas está a disposición de quien lo solicite. Los autores se reservan el derecho de no divulgar el nombre del entrevistado que dio cada opinión, dado que se aseguró tratamiento confidencial de las mismas.**

#### 4. Las Empresas Públicas: su génesis, la construcción de su identidad

**Contexto actual del marco de actuación de las Empresas Públicas en base a Paper: La problemática de las Empresas Públicas en el Uruguay. Aportes para el abordaje de cambios estructurales.** (Petrella, 2007).

Uruguay hace varios años se encuentra inserto en un proceso de replanteo de las organizaciones gubernamentales que se ha dado en llamar "Reforma del Estado", cuyos alcances no se logra aún conocer a nivel general.

Ahora bien, atento a la realidad de éstas organizaciones públicas parece interesante intentar encontrar alguna relación del actual estado del arte en las raíces culturales tanto del aparato productivo como de la administración de las organizaciones públicas en general, elementos que podrían dar pistas respecto a la visión sobre el tema de los agentes políticos, económicos y sociales.

En lo que tiene que ver con las raíces culturales de los problemas en la administración de las organizaciones del Estado, se puede comentar que Uruguay tiene un modelo de administración de la esfera pública con carácter fuertemente centralizado y universalista, a lo que se suma un control estricto de las operaciones. El centralismo se aprecia en el peso de Montevideo en los temas referidos a la administración pública y el carácter universalista en el tratamiento igualitario de todos los agentes ante la administración, sumado a la creencia popular: "nadie es más que nadie", en referencia a los derechos y obligaciones de los ciudadanos; mientras que el control se aprecia en un sistema estructurado de frenos y contrapesos muy aceitados que se aplican en la administración central y que se extienden a las Empresas Públicas, que opera para controlar el gasto, evitando desvíos, pero especialmente para asegurar la legalidad de las actuaciones. Esto que está implantado y que permite un accionar fluido en cuanto a la participación de cada actor, genera como contrapartida que innovar sobre dichos aspectos requiera un esfuerzo muy importante, cuidando especialmente el cumplimiento de los principios de centralismo y universalidad que ya están impuestos. A su vez, los procesos de formulación y puesta en práctica de las modificaciones requieren avales de múltiples actores y el cambio de la lógica de control, todo lo que conduce a la generación de incertidumbre por lo nuevo, lo que siempre es usado como el gran argumento para no innovar.

Para Carlos Petrella (Petrella, 2007), estos aspectos culturales es posible que tengan que ver con la concepción de la corona española. Vale la pena recordar que la corona tenía en estas colonias una orientación eminentemente extractiva y no productiva. El nuevo mundo era concebido como una fuente de riqueza que se debía explotar, de donde se debía extraer más que desarrollar, y donde el problema entonces era controlar dicha extracción desde una organización estatal para salvaguardar a la corona de eventuales pérdidas al patrimonio real.

Y es en ese contexto que surgieron los Estados de América del Sur, con organizaciones burocráticas con perfil controlador y menos proclive a fomentar el desarrollo y la inversión productiva, porque se venía de una fuerte orientación a lo extractivo, a la explotación. Lo que estaba implícito es que la riqueza estaba y que lo que se debía hacer era repartirla.

No resulta extraño entonces que en la sociedad las demandas políticas y económicas tengan más que ver con la distribución de la riqueza y evitar que alguien se apropie de lo que es de todos, que con su generación y la creación de oportunidades para generar más riqueza.

Todo ello, tiene que ver con modelos mentales consolidados donde se ve a la desigualdad y a la pobreza con la óptica de un problema de distribución, y no como escasez de recursos a distribuirse, y esto conduce de forma directa a otro modelo: si

falta dinero es porque alguien se lo llevó. En todo ello subyace que no se realice asociación entre bienestar y esfuerzo productivo.

Es en ese contexto que aparece el modelo de Estado Batllista, que muchos han denominado paternalista, y al que le han atribuido el hecho de transformar hijos de emigrantes con oficio y capacidad de emprendimiento, en oficinistas, que procuran su lugar dentro de la burocracia estatal, que aseguraba un cargo público inamovible con ingresos suficientes para tener lo mínimo para vivir.

También se aprecia un cierto conservadurismo, que surge de la concepción popular que todo tiempo pasado fue mejor, presentando a diferencia de otras sociedades al futuro cargado de amenazas más que de oportunidades.

A estos elementos hay que agregarle que en la primera mitad del siglo XX las grandes corrientes migratorias encontraron en el Estado Batllista lo que en Europa no existía, lo que reforzó el modelo mental imperante.

Es por todo ello, que cambios menores pueden operarse, pero en las organizaciones burocráticas fuertes y consolidadas los cambios solo pueden operar cuando no existe ninguna otra alternativa. O sea, que como establece (Petrella, 2007) *"una organización burocrática diseñada para mantener el status quo, puede generar cambios innovadores cuando se replantea total o parcialmente su estructura, funcionamiento o personal. Y lo hace en general, con un desarrollo sustentable que genere un nuevo status quo con la fuerza adecuada y en un tiempo razonable, como para que no se generen anticuerpos, que reviertan la situación a la realidad previa al proceso de transformación."*

En ese contexto favorable a la intervención del Estado en aspectos sociales y económicos, es que se fue generando el caldo de cultivo para que la mejor manera de desarrollar industrias a nivel nacional fuera a través del Estado. Por ello, a principios del siglo pasado el Estado procedió a la estatización y nacionalización, para que los servicios públicos que se entendían esenciales pasaran a la órbita del mismo, ya que éste era el órgano representativo de la sociedad toda, para que el Estado tomara acción en donde los privados fueran indecisos o les generara temor perder dinero. A partir de ello, el Estado desarrolló primero la industria agropecuaria orientado a bienes con escaso valor agregado pero con importantes demandas a buenos precios, más allá de algunos ciclos no favorables y a la volatilidad de los precios.

Mientras tanto, del análisis del contexto mundial surgía la necesidad de generar un país más industrializado, de forma de bajar la dependencia a la actividad agropecuaria.

Adicionalmente las principales Empresas Públicas fueron creadas por un fuerte componente de soberanía nacional, amén de visualizarlas como instrumento para el desarrollo. ej. ANCAP fue creada en oposición a los intereses de las denominadas "7 hermanas" (que incluye entre otras a SHELL, ESSO y TEXACO) con el fin de retener en el país la renta petrolera y asegurar el abastecimiento de combustible para la industria y el transporte, y UTE fue creada con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica para los incipientes desarrollos industriales y para aumentar la calidad de vida de la población. De hecho, la concepción de Empresas Públicas como factor de desarrollo nacional se sustentó principalmente en: a) asegurar el control nacional de los recursos clave; b) garantizar el suministro de insumos estratégicos (ej. Energía) para las actividades productivas que se desarrollen en el país; y c) promover la incorporación tecnológica en el tejido productivo.

No obstante, Javier Carlés en 2006 afirmó: "el proyecto de levantar una economía industrial naufragó". Y Luis Bértola y Gustavo Bittencourt en 2005 establecían que: *"la estructura*

*productiva nacional no ha logrado consolidarse, por la persistencia de la trayectoria estructural de largo plazo de la economía, que la han llevado a tener un crecimiento espasmódico y lento*". Luis Bértola establecía que Uruguay había quedado muy atado a sus recursos naturales, no apuesta a agregar valor a las exportaciones, a innovar, a diversificar la estructura productiva, en definitiva que Uruguay tiene lo que Barrán y Naúm denominaban una bendición diabólica: *"fuimos bendecidos para tener praderas y climas buenos, que hacen que el ganado crezca solo"*.

- La problemática de las Empresas Públicas comerciales en Uruguay

Justamente por lo presentado las Empresas Públicas uruguayas en algún caso llegan a ser centenarias, siendo una de las bases de desarrollo nacional del modelo de servicios públicos básicos, abarcando combustibles, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte ferroviario y navegación aérea, además de banca comercial y de fomento. De forma conjunta estas organizaciones tienen un peso muy importante en la economía del país. Cristina González (2006) estableció: *"Desde su creación, las Empresas Públicas han sido parte muy importante de nuestro desarrollo; han actuado y permanecen prestando servicios en áreas fundamentales como las comunicaciones, la energía, la vivienda, el sistema financiero, el agua, el saneamiento, el transporte, y los puertos, áreas todas estratégicas y vitales tanto para la soberanía del país como impulsoras del desarrollo productivo"*. Y Tabaré Vázquez de acuerdo a lo que indica el diario La república el 8/12/06 en su pág. 3, siendo presidente de la República indicó: que una de las características del Uruguay del siglo XX es la marcada intervención del Estado en la economía y en la sociedad. Para él, el Estado es un actor que opera por distintos ámbitos, articulando el conjunto de la sociedad para garantizar una base consistente de ciudadanía, promover la igualdad de oportunidades, prevenir la desigualdad social y económica, y ofrecer servicios públicos, según criterios de eficacia y eficiencia.

Hoy las empresas del Estado tienen un peso muy significativo en la actividad industrial del país, superando largamente el 10% del PIB, peso relativo que es alcanzado por solo tres de ellas ANCAP, UTE y ANTEL.

Ahora bien, esto que muchos ven como conveniencia, para otros representa una inconveniencia, en el entendido del aparato burocrático del Estado y el impacto en los consumidores. Y yendo a estos elementos surge plantear el tema de las Empresas Públicas desde estas dos ópticas, por un lado, el aparato burocrático para cumplir con los intereses nacionales, y por el otro, la perspectiva de los ciudadanos que hacen uso de los servicios.

- Aspectos clave en la agenda de las transformaciones
- Los gobiernos democráticos electos en los últimos 30 años han tenido una visión crítica de la gestión de las Empresas Públicas, Walter Cancela (Cancela, 2001): *"la acumulación realizada por la sociedad en las empresas del Estado ha sido importante. Aunque la deficiente administración del mismo, en algunos casos, la haya desvalorizado, parece conveniente defender lo que resta introduciendo los cambios normativos y de gestión que permitan utilizarlo en beneficio del conjunto."*

Según Walter Cancela: *"una de las razones que se subrayan a favor de la conveniencia de la producción estatal de servicios públicos mercantiles refiere a los denominados servicios estratégicos o esenciales y tienen que ver con la seguridad del suministro y la universalidad del acceso a ellos, independientemente de las condiciones de mercado"*. Esto permite sustentar la posición del gobierno respecto de mantener servicios como la energía eléctrica, los combustibles y derivados, y las telecomunicaciones en la órbita del Estado.

Una posición distinta a este respecto es la de Ernesto Talvi (Talvi, 2001) que establece: *"La posición cuasi monopólica que detentan ANCAP, ANTEL y UTE en los mercados en los que operan, habilita en principio a estas empresas proveedoras de estos servicios a cobrar precios sensiblemente superiores a los que regirían en condiciones de competencia."* Ese excedente, es el que muchas veces operó como un gravamen adicional, que luego es vertido a Rentas Generales.

## 5. Defensa de la competencia y rol de las Empresas Públicas

A continuación se vierten algunos conceptos analizados en el trabajo Defensa de la competencia y Empresas Públicas (Pinto Nerón, Ximena y Godoy, Pablo, 2008)<sup>43</sup> y otros trabajos citados:

- De acuerdo a lo que establece el artículo 3 de la Ley de Defensa de la Competencia surge que la normativa se aplicará a *“todos las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, nacionales y extranjeras, que desarrollen actividades económicas con o sin fin de lucro, en el territorio uruguayo”*. Por tanto, sin margen de dudas surge que la normativa aplica a las Empresas Públicas, en efecto, la prohibición de abuso de poder dominante, de prácticas, de conductas o recomendaciones, individuales o concertadas, que tengan por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante (art. 2 inciso 2) alcanza también al Estado en su actuación económica y en particular, a las denominadas Empresas Públicas.
- La duda que surge entonces es: *¿qué pasa a la luz de lo anterior con privilegios del tipo monopolios para la prestación de servicios, exoneraciones fiscales e inembargabilidad de bienes?, pues dichos elementos sin dudas apuntan a restringir el principio de libre competencia, lo que parecería es que esas prerrogativas a las Empresas Públicas se pueden encontrar justificadas, y son compatibles con esta nueva normativa que viene a insertarse en una realidad ya existente, donde las Empresas Públicas cuentan con una trayectoria y un rol en la sociedad y la economía que se entiende esta normativa no viene a tirar abajo.*
- De hecho, en el artículo 2 de la Ley Nº 18.159 que prevé como excepción a los principios y reglas de la libre competencia las limitaciones establecidas por ley, por lo denominado razones de interés general. De hecho en el párrafo final del citado artículo se establece: *“el ejercicio de un derecho, facultad o prerrogativa excepcional otorgada o reconocida por ley, no se considerará práctica anticompetitiva ni abuso de poder dominante”*.
- Resulta muy importante por cierto considerar que fijar restricciones por ley encuentra su primer escollo en el requisito de razones de interés general, elemento que aunque no estuviera previsto expresamente por ley, aplicaría en razón del marco normativo constitucional e internacional. A partir de ello, surge que la ley que apunte a limitar el principio de libre competencia estará sujeta a un juicio de constitucionalidad relacionado con su adecuación o no al interés general.
- (Cabanellas de las Cuevas, G. 2005)<sup>44</sup>, Es relevante destacar que el establecimiento de privilegios por ley no entraña por sí mismo que al amparo de la norma, cualquier acción de las Empresas Públicas actuando en el marco de las prerrogativas que le da la ley, sean necesariamente lícitas; a vía de ejemplo al amparo de un monopolio una empresa pública no podrá abusar de su posición dominante respecto de dichos privados contratantes, o intervenir alterando la competencia en otros mercados.
- De forma complementaria, corresponde tener presente la existencia del Principio de Subsidiariedad en materia estatal, de acuerdo a lo que indica (Durán Martínez, Augusto, 2001)<sup>45</sup>: *“en el ámbito del Derecho interno el aspecto limitativo o negativo implica que el Estado no debe ejercer aquellas actividades que pueden realizar las sociedades intermedias y esas no pueden ejercer aquellas que puedan desempeñar los individuos, y el aspecto positivo que implica un hacer del Estado significa que a éste le corresponde dirigir, vigilar, urgir, castigar, controlar, fomentar, estimular, ayudar, coordinar, integrar y hasta suplir a los particulares cuando exigencias del bien común lo imponen.”*
- A su vez, el artículo 3 de la mencionada ley establece que *“a efectos de valorar las prácticas, conductas o recomendaciones indicadas en el párrafo que antecede, el órgano de aplicación podrá tomar en cuenta si esas prácticas, conductas o recomendaciones generan ganancias de eficiencia económica de los sujetos, unidades económicas y empresas involucradas, la posibilidad de obtener las mismas a través de formas alternativas, y el beneficio que se traslada a los consumidores. La conquista del mercado resultante del proceso natural fundado en la mayor eficiencia del agente económico en relación con sus competidores, no constituye una conducta de restricción de la competencia.”* Por lo que, por el citado artículo, las prácticas, conductas o recomendaciones que a primera vista puedan resultar anticompetitivas, pueden resultar en esencia lícitas en virtud que beneficien a los consumidores, valorando que no existan formas alternativas, y la eficiencia económica que se genere, es decir, entre otros, costos menores y mayor productividad.

<sup>43</sup> Pinto Nerón, Ximena, Godoy, Pablo, Defensa de la competencia y Empresas Públicas, Universidad de Montevideo, 2008

<sup>44</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo, “Derecho anti monopolio y defensa de la competencia”, Tomo I Ed. Heliasta, año 2005, 2º Edición, Pág. 205.

<sup>45</sup> Durán Martínez, Augusto, 2001, Monopolios estatales y derecho de la competencia publicado en El nuevo régimen del Derecho de la competencia, ed. UM. Montevideo, año 2001, Pág. 49

- La denominada y comentada popularmente ineficiencia de las Empresas Públicas ha dado lugar al debate acerca de la función de aquellas y si su organización debe realizarse también en razón del lucro que se obtenga. Respecto a ello, Juan Pablo (Cajarville, J.P.)<sup>46</sup>, establece que *“otros aspectos que no debe olvidarse en esta cuestión de la ineficiencia empresarial de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, es que la concepción constitucional de estas empresas no es la de organizaciones necesariamente lucrativas, sino que están concebidas por la Constitución como instrumentos de realización de políticas, que no han sido diseñadas por las propias empresas sino por el Poder Ejecutivo”*. Y que por tanto, para el citado autor, *“no es pertinente entonces valorar la actuación de las Empresas Públicas con un parámetro empresarial privado de eficiencia una organización de capital y trabajo destinada a obtener lucro, porque no es esa la concepción de la Constitución y de las leyes.”*
- Las Empresas Públicas al igual que todos los instrumentos de la actuación estatal, tienen como principio rector y guía el fin público, fin al que también apunta la legislación sobre defensa de la competencia, velando por un correcto funcionamiento del mercado en beneficio de la comunidad en general, surge que la eficiencia económica se subordina a la finalidad última del fin público, constituyendo por tanto, condición suficiente de la obtención del objetivo procurado. Por lo anterior, se podría establecer que la eficiencia económica, producirá per sé un beneficio para la comunidad, pero aún no existiendo aquella puede existir un beneficio como resultado de otras causas.  
La realidad viene mostrando que el fin público del ámbito de las Empresas Públicas no se alcanza únicamente por actividades lucrativas, sino asegurando determinados servicios a la comunidad, que el quehacer privado no está dispuesto a abordar justamente porque el lucro no existe o no es adecuado.
- Es a partir de considerar que la eficiencia económica no es condición suficiente para la consecución del fin público o también denominado beneficio de la comunidad, que surge que las Empresas Públicas no necesariamente se deban regir por criterios estrictamente empresariales, y que por ende, pueden resultar ineficientes en comparación con el accionar en el ámbito privado, pese a lo cual su fin y preocupación se alcancen de forma satisfactoria, la búsqueda del beneficio de la comunidad. Lo que no pone en absoluto en contradicción que si a su vez la empresa pública baja costos y mejora la productividad, la comunidad también se verá sin dudas beneficiada. La eficiencia es per se un elemento importante, que le aporta valor a la sociedad, pero no es el leit motive de las Empresas Públicas, el beneficio de la comunidad lo es.

---

<sup>46</sup> Cajarville, J.P. Sobre derecho administrativo Tomo I, FCU, 1ª edición, setiembre 2007, Pág. 217

## 6. Artículos de prensa y otras fuentes secundarias

### a. Características de las Empresas Públicas

**Valoración ciudadana** Página de Presidencia de la República 28\_09\_2011 - Amplia mayoría de uruguayos aprueba la gestión de las empresas públicas

**El 81% de los uruguayos observa el desempeño de ANTEL como positivo; la aprobación de UTE es del 76% y la de OSE es del 74%. Estas cifras se desprenden de la encuesta de opinión pública que anualmente solicita la empresa estatal de agua y saneamiento para conocer su "posicionamiento" ante la opinión pública. El presidente de OSE, Milton Machado explicó los motivos por los cuales se elaboró la encuesta**

Machado explicó que el organismo solicita un informe anual de opinión y, en particular, este año la empresa quería dar continuidad al estudio, luego de el cambio en el directorio de OSE. El diseño coordinado por la empresa encuestadora "Equipos Mori" incluye un comparativo de la percepción ciudadana con las restantes empresas públicas. La encuesta fue realizada a un total de 728 personas mayores de 18 años, entre el 28 de junio y 8 de julio de 2011.

En lo que va de la administración Mujica y los últimos años de la administración Vázquez el porcentaje de aprobación de la gestión de OSE se mantiene en el orden del 74%. A pesar de los cambios de directorio, en términos generales la población mantiene una percepción positiva de la gestión empresarial, afirmó el presidente del organismo Milton Machado.

Según el presidente de OSE, uno de los elementos que la población aprecia es que "nunca se dejó de entregar el servicio de agua o, donde hay saneamiento, de mantenerlo", o la calidad del agua potable, elementos que la población incorporó. En la comparación de la realidad uruguaya con la regional o mundial, Machado destacó que hay lugares sin continuidad del servicio, ni se entrega las 24 horas. "Aquí en Uruguay se da por implícito y es cultural que la OSE da agua en óptimas calidades, es un servicio permanente".

La cobertura del servicio de agua potable y saneamiento, a nivel nacional, supera el 98%. "El organismo tiene características propias e inercias que llevan a la población a observar un determinado standard", dijo Machado. También recordó que los dos últimos aumentos corresponden a febrero de 2009 y febrero de este año.

"Lo interesante —señaló Machado— es que donde más se anota la posibilidad de mejorar la percepción de la población es en la atención al cliente. Un 72% de la población no toma contacto con el organismo, y un 27% necesita concurrir a las oficinas de OSE. De ese porcentaje, el 81% señaló el trato como bueno. Sin embargo, el 10 % no se sintió conforme con el servicio al cliente".

El presidente de OSE identificó también algunas situaciones que culminan en insatisfacción con el área comercial operativa. "Aquí intervienen múltiples factores. En ocasiones vienen casos residenciales, por ejemplo cuando hay una pérdida de agua, entonces el servicio se brinda rápidamente y el cliente nos exige hacer una inspección a la casa, caños o medidores rotos".

#### **Valoración de otras empresas públicas**

El 81% de los uruguayos observa el desempeño de ANTEL como positivo; la aprobación de UTE es del 76% y la de OSE es del 74%. ANCAP tiene un 69% de aprobación. Además, éstas son las tres empresas públicas más recordadas por la población: ANTEL, UTE y OSE fueron una de las primeras tres mencionadas.

Un 45% de los encuestados considera que ANTEL funciona mejor hoy, con respecto al año pasado. El 36% considera que UTE funciona mejor que en el 2010, 28% en el caso de OSE y 29% opina positivamente sobre ANCAP

#### **(Diario El País, 01 de febrero de 2012 – Agustina de los Reyes)**

ANCAP explicó pérdida de US\$ 105: entre empresas públicas en 2011 Entes Registraron una fuerte desmejora en las cuentas respecto de 2010

El resultado global de las empresas públicas fue negativo en 2011 al cerrar con un rojo de US\$ 105,7 millones incidida por Ancap. Asimismo se evidenció una desmejora respecto a 2010 impulsada por un empeoramiento en el negocio de UTE.

Según se desprende de las cifras publicadas ayer por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el conjunto de las empresas públicas obtuvo pérdidas por US\$ 105,7 millones durante 2011, mientras que en 2010 habían ganado US\$ 111,6 millones.

Sin embargo, si se consideran las empresas individualmente, la mayoría de las mismas ganaron durante 2011. Una de las excepciones fue Ancap, que registró pérdidas por US\$ 288,6 millones. De esta forma, el resultado negativo del global de las empresas públicas se debió casi exclusivamente al rojo de la petrolera. Según el MEF el menor resultado de Ancap se debió "principalmente al desalineamiento de tarifas".

En 2011 dicha institución presentó un menor resultado en relación a 2010, equivalente a US\$ 1,4 millones, producto del desalineamiento de las tarifas correspondientes. No obstante, cabe resaltar que si excluyen las variaciones por tipo de cambio, el resultado de Ancap sería mayor en 2011 en US\$ 9,7 millones.

La otra empresa que incidió en el saldo negativo fue la Agencia Nacional de Viviendas que perdió US\$ 880.709 en el año considerado, aunque mostró un resultado mejor respecto a 2010, año en que había perdido US\$ 10,1 millones.

Si bien el resto de las empresas tuvieron saldos positivos en la comparación con 2010 mostraron un peor desempeño. UTE evidenció una fuerte caída de sus ganancias en 2011 comparado con 2010, del orden del 0,9% del Producto Interno Bruto (PIB) o, lo que es lo mismo, US\$ 285,1 millones. Así, la renta de UTE en 2011 descendió a US\$ 63,2 millones, mientras que en 2010 había alcanzado US\$ 348,3 millones. De acuerdo al informe del MEF, este deterioro en el resultado de UTE se explica por el mayor costo de abastecimiento de la demanda de energía eléctrica en 2011, dado que en 2010 el mismo había sido relativamente bajo.

Asimismo, OSE también verificó una caída en sus ganancias en 2011, por US\$ 6,9 millones, cerrando el año con un resultado de +US\$ 310.838.

En contrapartida, el ente que más elevó sus ganancias en 2011 en relación al año anterior fue Antel, con un negocio positivo por US\$ 110,6 millones, lo que supuso US\$ 49,5 millones más que en 2010. En menor medida, la Administración Nacional de Puertos revirtió el resultado negativo de 2010 (-US\$ 8,8 millones), con ganancias por US\$ 7,1 millones en 2011. En la misma línea, AFE obtuvo una ganancia anual de US\$ 2,5 millones, US\$ 1,5 millones más que en 2010.

DÉFICIT FISCAL A pesar del peor negocio de las empresas públicas en 2011, el resultado del sector público registró una mejora frente a 2010. El déficit global del sector público en 2011 se ubicó en 0,8% del PIB, lo que implica una disminución de 0,3 puntos porcentuales (p.p.) respecto al de 2010, año en el que el déficit había sido de 1,1% del PIB. En términos monetarios, en los 12 meses del año, el sector público global, incluidas las Intendencias y Banco de Seguros del Estado, el déficit representó, aproximadamente, US\$ 415 millones.

Este resultado ya había sido anticipado por el ministro de Economía Fernando Lorenzo. El dato no sorprendió a los integrantes del gobierno. Es que cuando el Ejecutivo elevó la meta del déficit de 1,1% a 1,6% del PIB en la Rendición de Cuentas a mediados de 2011, en realidad lo hizo como estrategia para no subir el gasto público y asegurarse un "colchón fiscal" para enfrentar posibles efectos de una sequía o un impacto por la crisis internacional, según habían relevado fuentes oficiales a El País en su momento. Más allá de postergar los ajustes de Ancap para tratar de no agregar más presión sobre la inflación en 2011, el MEF sabía que el deterioro del sector público iba a cerrar dentro del máximo inicialmente fijado de 1,1% del PIB. Además, UTE tuvo un segundo semestre de generación hídrica muy bueno que ayudó a que el déficit cerrara incluso tres décimas por debajo de la meta. Por eso, Economía inició 2012 con una "caja extra" de unos US\$ 128 millones, en caso que la economía crezca 6% en 2011 como lo estimó el gobierno.

Según los datos presentados, los ingresos del sector público no financiero bajaron 0,5 p.p. del PIB en 2011 hasta representar 29,6% del PIB, esto es, US\$ 13.455 millones. Con respecto al consolidado del Gobierno Central y BPS, el resultado se incrementó en 0,7 p.p. del PIB, producto de una mayor recaudación de DGI y BPS, que subieron 0,5 p.p. respectivamente.

En contrapartida, los ingresos por otros rubros, cayeron 0,3 p.p. del PIB, lo cual, según el informe del MEF, se explica únicamente porque en 2010 el Gobierno Central recibió de UTE fondos para constituir el Fondo de Estabilización Energética. Si se deja de lado este efecto, el alza en los ingresos del Gobierno Central y BPS alcanzan a 1,1 p.p. del PIB.

Por otro lado, los egresos primarios del sector público no financiero fueron 27,7% del PIB en 2011 (US\$ 12.644,5 millones), esto es, 0,6 p.p. del PIB menos frente a 2010. Una vez más si se excluye la distorsión causada por la creación del Fondo, la caída alcanza a 0,3 p.p. del PIB.

Con respecto a los egresos primarios del Gobierno Central y BPS, los mismos se elevaron 0,5 p.p. del PIB en 2011 por más transferencias por seguro de enfermedad y traspasos a Afaps, según el MEF. Asimismo, las inversiones de los entes bajaron 0,7 p.p. del PIB, ya que el cierre de la refinería de Ancap redujo los stocks en 0,3 p.p. del PIB en 2011, mientras que en 2010 se habían acumulado por 0,2 p.p. del PIB.

#### **Las cifras**

0,8% Fue el déficit fiscal global del sector público respecto del Producto Interno Bruto tal como lo adelantó el ministro de Economía.

111,6 Son los millones de dólares que habían ganado las empresas públicas en 2010, contrario a lo ocurrido el año pasado.

**b. En relación a la normativa  
(Diario EL PAIS, marzo de 2012)**

"El director de la oposición en ANTEL, Carlos Guariglia, dijo a El País que el acto administrativo que tomó la URSEC "era lo que esperaba la empresa". De todas formas, agregó que en forma simultánea con la "intimación" a Claro para que deje de utilizar Internet alámbrica al hogar "correspondía aplicar una sanción" por el "incumplimiento" de la norma vigente. "Espero que si no cumple con el fallo se le aplique una sanción", afirmó.

Por otro lado, el jerarca -que además es profesor en Derecho Administrativo- explicó que todo este episodio se originó como consecuencia de las "debilidades que tiene el marco jurídico" de las telecomunicaciones. "Si Uruguay contara con un marco legal preciso y determinado, se hubiera impedido un pronunciamiento de la URSEC y que la competencia de ANTEL (por Claro) hiciera uso de los servicios de transmisión de datos por medios terrestres", advirtió.

A juicio de Guariglia, es necesario "no ahorrar esfuerzos con una política de Estado" para contar con una nueva ley de Telecomunicaciones que permita aclarar los "vacíos legales y la incertidumbre jurídica" que "obliga a que el órgano regulador deba pronunciarse" como lo hizo la URSEC."

**(El OBSERVADOR, 13 de mayo de 2012)**

**Nacional – Política Contactos e interferencias - En el área de telecomunicaciones el gobierno dispone de una normativa confusa+ Leonardo Pereyra @LeoPereyra5 - 13.05.2012, 07:06 hs - ACTUALIZADO 08:04 Texto: -A/ A+**

Todos los involucrados coinciden en que detrás del reparto de los permisos a fin de que las empresas públicas y privadas les brinden servicios de comunicación a los usuarios se cruzan criterios jurídicos, políticos y filosóficos. Criterios que la gente que contrata esos servicios tal vez ni siquiera intuye cuando llega la hora de encender la computadora o el televisor o de pagar la tarifa a fin de mes.

El monopolio o la libertad irrestricta en el manejo de la telefonía básica, de las bandas de celulares o del uso de internet son discusiones modernas en las que las necesidades económicas y las ideologías de los gobiernos de turno no siempre coinciden con las necesidades del usuario. En esa encrucijada se encuentra el gobierno del Frente Amplio que parece defender casi a ultranza los intereses de la estatal ANTEL, pero recorre un camino zigzagueante cuando llega el momento de establecer monopolios.

Además, su postura se basa en una supuesta defensa de los intereses de los más pobres, teoría que es refutada por agentes privados que aseguran que es posible prestar un servicio decente a todos los habitantes sin necesidad de restringir libertades y bajando el costo de las entradas a internet o de las llamadas telefónicas.

Por lo pronto, la confusa legislación que existe en estos temas ha llevado al Partido Nacional a proponer la creación de un grupo multipartidario para que se encargue de proponer leyes que contemplen los intereses de cada uno y que, fundamentalmente, establezca reglas claras en el área de las comunicaciones. En tanto, el Partido Colorado también advierte que el monopolio que de hecho se le ha otorgado a ANTEL en la prestación del servicio de internet a través de fibra óptica no tiene sustento legal y termina perjudicando a los usuarios.

Además, el experto en telecomunicaciones y asesor de decenas de empresas privadas y gobiernos de la región y ex consultor de ANTEL, Omar de León, dijo a El Observador que en Uruguay los usuarios están desprotegidos porque las empresas –tanto la estatal como las privadas– defienden sus intereses, mientras que el Ministerio de Industria – que debería ser parcial– juega a favor del Estado. "Eso no ocurre en ninguna parte del mundo", dijo De León.

**Fibra óptica**

Una de las primeras escaramuzas entre el Estado y las empresas privadas se plasmó el 16 de setiembre de 2011 cuando, tras una denuncia de la empresa Telefónica (Movistar), el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) intimó a ANTEL a dejar de utilizar en el interior del país una frecuencia para celulares que ocupaba "ilegalmente" desde 2005. La banda había sido asignada por la Ursec pese a que Telefónica le hizo saber de su interés por explotarla.

Tras la denuncia, ANTEL argumentó que la asignación de la frecuencia 900 MHz respondió a la prestación del servicio de telefonía fija Ruralcel que el ordenamiento jurídico otorga exclusivamente al Estado y que, por tanto, no está regido por las reglas de la libre competencia. Pero la unanimidad de los miembros del TCA entendió que con la adjudicación de la Ursec se "vulneraron" los principios de igualdad y libre competencia", y se "lesionó intereses legítimos de otros interesados".

Asimismo, el 14 de diciembre de 2011, El Observador informó que, ante la sospecha de que las empresas telefónicas privadas estaban utilizando el tendido de fibra óptica, la Ursec se aprestaba a disponer una investigación para conocer si las multinacionales se estaban excediendo en sus derechos.

Para la Ursec resulta claro que las licencias que se les otorgan a las compañías de telecomunicaciones solo les permiten dar servicios de internet por aire. Una vez conocidas públicamente las intenciones del órgano regulador de las telecomunicaciones, tanto de la empresa Claro como de Movistar se reivindicó su derecho a usar la fibra óptica. En el caso de Claro, también reconocieron que estaban haciendo uso de esa tecnología.

“(Estamos autorizados) a vender este servicio no solo porque nuestras licencias dicen que podemos usar medios de transmisión terrestre, sino porque en el reglamento de servicios está expresamente previsto el principio de neutralidad tecnológica. Eso quiere decir que un licenciatario puede utilizar la tecnología que mejor favorezca la prestación de los servicios”, dijo el director del departamento Legal y de Relaciones Institucionales de Claro para la región, Santiago Pardo.

Estas declaraciones provocaron una rápida réplica del gobierno. “Vamos a garantizar que las empresas brinden los servicios autorizados y a controlar que no se brinden servicios sin autorización. Las normas se pueden querer cambiar, pero mientras existen hay que respetarlas para no exponerse a sanciones”, declaró el subsecretario de Industria, Edgardo Ortuño.

También el PIT-CNT expresó su enojo a través de un comunicado en el que deploró “la confesión pública de la vulneración de los límites a la autorización con que cuenta la empresa de telefonía móvil Claro, contraviniendo las precisas normas que regulan la materia”.

Cables y celulares

Luego de conocidos estos hechos, el senador colorado José Amorín (Propuesta Batllista) convocó al Parlamento al ministro de Industria, Roberto Kreimerman, pero éste dejó pasar el verano para responder a la convocatoria de la oposición.

Cuando se hizo presente el 16 de abril en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado abrió otra brecha en la relación del oficialismo con las empresas privadas de comunicación, esta vez con las dedicadas a la TV por cable

Allí Kreimerman dijo que tecnologías como el cable módem para proveer servicios de conexión a internet ya es “obsoleta” y “lleva a precios y servicios peores” que los brindados actualmente por ANTEL.

La empresa Nuevo Siglo le salió al cruce con un comunicado ampliamente difundido. “Nuestra empresa dispone de tecnologías de primer nivel, con capacidad para ofrecer velocidades de Internet impensadas hoy en nuestro país, pero además ha ofrecido ya en 2008 importantes inversiones tendentes a instalar servicios con Fibra Óptica. En respuesta de ello, lo único que ha obtenido es el silencio de la autoridades y ahora la descalificación pública del ministro”, se quejaron en el escrito.

Trascartón, Ortuño salió en defensa de su superior. “Creo que es lícito, y a esta altura obvio, que existen, además de diversas opiniones filosóficas, fuertes intereses empresariales en juego en el debate de telecomunicaciones y los considero intereses legítimos, lo que no justifica la descalificación. Nos cuesta creer que se esté criticando al gobierno por impulsar algo diez veces mejor para los uruguayos porque no contempla los intereses de algunas empresas”, dijo.

“El cable módem aun con un diseño de red óptimo (que no es el caso de Uruguay) llega apenas a un décimo de la velocidad de la fibra óptica”, insistió Ortuño.

El día en que Kreimerman habló en el Parlamento sobre el cable módem, el senador Amorín dijo, y luego reiteró en varios medios de comunicación, que “el monopolio de ANTEL en la transmisión de datos por tierra no tiene base legal y es una limitación a la libertad”.

“No estoy en contra de ANTEL pero en este tema la competencia beneficia al usuario. Y si ANTEL compite con éxito en el área de los celulares quiero que compita con éxito en la transmisión de datos”, agregó el parlamentario. Consideró que el gobierno debe tomar una decisión definitiva porque “si quiere que haya monopolio tiene que mandar una ley que sea aprobada por el Parlamento”.

El pasado 18 de abril, en la comisión de Industria y Energía de Diputados, fue el nacionalista Álvaro Delgado (Aire Fresco) quien le dijo a las autoridades del área que se hace necesaria una ley de telecomunicaciones que tape los baches que exhibe la actual normativa.

“Llegar a un acuerdo en una norma marco de telecomunicaciones es más importante y trascendente que acuerdos vinculados al tema energético de aquí a veinte o treinta años, porque tiene que ver con el Uruguay que viene, con la inserción en el mundo, con el Uruguay tecnológico y con la economía del conocimiento. Se vincula transversalmente con todos los temas, desde la trazabilidad del ganado hasta la educación”, dijo Delgado.

Y propuso crear un “ámbito multipartidario” donde se le dé forma a la nueva legislación antes de que sea discutida por el Parlamento. “Una ley de esas características le daría a Uruguay un estatus y un prestigio internacional que lo enaltecería”, sostuvo el parlamentario. Por su lado, el ministro Kreimerman defendió la filosofía con la que el gobierno maneja los repartos de permisos y las prohibiciones.

“La definición del tema tecnológico es fundamental, pero hay un tema político detrás y es quién se favorece y cómo de la penetración de internet. Uruguay, con las políticas desarrolladas, está teniendo una distribución que aún no es la ideal pero que, en definitiva, está abarcando a los distintos quintiles”, dijo.

En cuanto a la creación de una multipartidaria para acordar una nueva ley de telecomunicaciones, Kreimerman prometió que le comunicaría la propuesta al presidente José Mujica.

Pero la situación política doméstica no está para este tipo de conversaciones. Fuentes del gobierno dijeron a El Observador que las críticas realizadas por parte de la oposición al presidente Mujica, y la respuesta de este acusando a blancos y colorados de castigarlo solo para sentarse en su sillón, echan por tierra la posibilidad de llegar a acuerdos en un asunto en el que la comunicación es imprescindible.

Decreto regula sanciones a empresas

El ministro de Industria, Roberto Kreimerman, precisó que el decreto que prepara gobierno para delimitar el uso de la fibra óptica “mejora el capítulo de las sanciones” que recibirán las empresas que echen mano sin permiso a ese sistema. Durante su presencia en el Parlamento el 18 de abril, el jerarca dijo: “Las empresas que tienen autorizaciones de suministros de datos por métodos móviles o inalámbricos no pueden hacerlo por métodos fijos. Eso está absolutamente claro, primero, porque no tienen habilitación para eso; segundo, porque pagaron para hacer ese negocio y, fundamentalmente, debido a que la estructura adoptada luego de los referendos realizados es el uso de la telefonía móvil en competencia y el uso de la telefonía fija con su ADSL y provisión de datos, de otra manera”. Por otro lado, reconoció que al tomar esas decisiones se debe tener cierto cuidado porque “son asuntos de varios períodos de gobierno”, y la tecnología cambia rápidamente.

### c. En relación a la profesionalidad y eficacia

#### **(La República, 28 de agosto de 2010 – Soc. Conrado Ramos)**

- “El rol efectivo que me fue asignado en el desempeño del cargo, es decir, el de asesoramiento técnico sin participación en las decisiones políticas y representación de gobierno, no se ajustaba a las características políticas y formales de la investidura de subdirector de la OPP”.
- “Como muchas veces ocurre en estos complejos procesos políticos, sí he puesto de manifiesto diferencias en las formas de construir una transformación institucional de la magnitud que nuestro país necesita”.

#### **(La onda digital, edición nº 48 14/08/01 - Fijando el rumbo: el plan energético nacional, por el diputado Ronald Pais)**

A partir de las reflexiones de Ronald Pais se aprecia un hito en la década de los 90, donde se apunta por una parte a que los Ministerios se aboquen de forma más protagónica a la fijación de políticas, las empresas dedicarse a un rol más empresarial, y aparece la figura de los organismos reguladores, apuntando a separar los papeles normativo/regulador del Estado, de su otro rol, el empresarial.

De hecho, en la exposición de motivos para la creación del Marco regulatorio energético el Poder Ejecutivo establecía en el año 1997: “abastecer la demanda de energía eléctrica al mínimo costo para el país, en un marco de factibilidad ambiental y de viabilidad financiera de los proyectos destinados a satisfacerla”.

Ahora bien, de lo anterior se desprende que para que ello pueda tener sustento en la práctica, resulta necesario establecer un plan que guíe a las Empresas Públicas respecto de lo que debe hacer, y quitar de su órbita la definición, dejando solo la ejecución de lo que se desea implementar. La pregunta es por qué no se consigue en la práctica la definición de estos planes, y las empresas siguen mezclando la ejecución y la definición de las políticas y planes.

De las frases más comunes en boca de los políticos de todos los partidos es la que refiere a: “queremos Empresas Públicas fuertes y eficientes, para beneficio de la sociedad”, luego aparecen matices apareciendo posiciones donde se destaca “que se desenvuelvan en un régimen de competencia”, y otros que sostienen “en asociación con otras empresas que tengan un tamaño y know how que las potencie”.

Si siguiéramos esta línea de razonamiento, lo natural sería que las Empresas Públicas, a lo largo del tiempo fueran gestionadas cada vez más como empresas y cada vez menos como otro tipo de repartición estatal, ¿pero es esto realmente lo que sucede en las Empresas Públicas uruguayas? La realidad parecería empeñarse en demostrar lo contrario.

Resulta común apreciar como existe una injerencia de decisiones políticas en decisiones empresariales, consiguiendo el efecto contrario a fortalecer el concepto de “Empresas Públicas fuertes y eficientes”. No resulta descabellado entonces comprender las dificultades que las Empresas Públicas tienen como consecuencia de estas injerencias en forma de recomendación o imposición según el caso, para poder planificar y gestionar adecuadamente.

### d. En relación al funcionamiento interno del Directorio

En relación a la orientación estratégica y de seguimiento por parte del Directorio, cabe señalar la superposición de roles que surge de las propias palabras del Presidente de ANCAP.

(Diario El País el 21.06.2007, en artículo titulado “Ancap removió al gerente general y anunció reestructura”)

**Acatando la sugerencia del gobierno, Ancap ordenó realizar dos auditorías, una externa y otra interna, y separar del cargo al gerente general Sergio Lattanzio, debido a los problemas con el abastecimiento de supergás. Tras realizar una autocrítica de la gestión, el presidente del ente, Daniel Martínez, anunció una reestructura gerencial, inversiones en logística y personal calificado.**

“La empresa se queda sin gerente general en la medida en que nosotros estamos próximos a una reestructura que va a implicar que no haya un gerente general. Provisoriamente, quien les habla va a tomar la doble función a los

efectos de que administrativamente ir manteniendo los objetivos principales que tiene el directorio que es dirimir las políticas de largo plazo y el seguimiento global de la empresa. Además, en la concreta, en la cotidiana, vamos a hacer la función de gerenciamiento”, afirmó.....

**(En Cap. IV Guía 42. Se hace referencia a este artículo).**

(Diario El País, 14.06.2011) Fallo judicial anuló traslado de gerente de UTE en 2007 - TCA.

**Concluyó que la decisión del ente fue injustificada**

PABLO MELÉNDREZ

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) falló a favor del ex gerente general de UTE Carlos Pombo, quien en 2007 fue trasladado a un cargo de asesor. El funcionario deberá volver a su puesto anterior.

Una semana después de haber cumplido 14 años en el cargo de gerente general, Pombo fue notificado de que en función de una resolución del Directorio de UTE adoptada el 16 de julio de 2007, pasaría a desempeñarse como asesor técnico de las autoridades del ente.

Pombo, contador de profesión y funcionario de UTE desde 1980, había sido designado gerente general en 1993 tras un concurso para ocupar el puesto, y hasta su traslado no había cuestionamientos ni observaciones sobre su gestión.

Al momento de relevar a Pombo, el entonces ministro de Industria, Jorge Lepra, explicó públicamente "que la decisión se enmarcaba en el proceso de reestructura de las gerencias de las empresas públicas". Pero el funcionario entendió que su traslado fue injustificado y por eso en 2008, asesorado por el abogado Carlos Delpiazzo, presentó un recurso de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) contra la resolución del Directorio de UTE que lo derivó al cargo de asesor.

El TCA, en una sentencia fechada el 6 de octubre pero que fue notificada a las partes el lunes pasado, hizo lugar al reclamo de Pombo y anuló la resolución del ente que lo cesó en su función de gerente general.

INJUSTIFICADO. La sentencia, a la que accedió El País, señala que en el juicio no se encontró "prueba alguna que justifique" el traslado del funcionario.

"En ese marco se crea el cargo de asesor técnico del Directorio, que no resultaría propiamente tal, ya que no se trata de un cargo presupuestal sino más bien de una función", dice el fallo que fue firmado por los ministros Jaime Monserrat, Eduardo Lombardi, Dardo Preza, Ricardo Harriague y Mariela Sassón. En base al fallo del TCA, que es inapelable para UTE, Pombo debería volver a ocupar el cargo de gerente general, en el que actualmente se desempeña Héctor González Bruno.

En 2007 el sucesor de Pombo fue Alejandro Perroni, quien posteriormente renunció a UTE para pasar a trabajar a nivel privado.

Una fuente de UTE explicó ayer a El País que como la sentencia del TCA fue notificada el lunes, todavía no hay una decisión sobre cómo se procederá para cumplirla, pero de todos modos adelantó que el asunto se analizará el viernes, en el marco de la próxima reunión del Directorio del ente.

DESPLAZADO. La sentencia del TCA concluye que "es posible advertir que el acto impugnado tuvo como verdadera finalidad desplazar al actor (Pombo) de las funciones de gerente general, pese a no manifestarlo expresamente y a no existir ningún reproche a la actividad funcional cumplida" por el jerarca en ese cargo.

Según la resolución, un ejemplo de esa situación es que antes de cesar a Pombo en su cargo, en base a una resolución de abril de 2005, varias de las funciones que estaban en la órbita de la Gerencia General de UTE pasaron a ser responsabilidad de un Comité Operativo.

Sin embargo, "ni bien el accionante (Pombo) fue trasladado al cargo de asesor técnico, tales funciones fueron restituidas al cargo de gerente general", dice el fallo.

**"Defendí mi derecho"**

Carlos Pombo, quien desde que fue cesado en julio de 2007 del cargo de gerente general de UTE se desempeña como asesor técnico del Directorio del ente, expresó ayer a El País su satisfacción por la sentencia favorable que obtuvo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

"La única sensación que tengo es que seguí el juicio porque tenía derecho a hacerlo como buen funcionario. Entendí que hice lo que tenía que hacer defendiendo mis derechos", dijo Pombo.

El funcionario indicó que como se notificó de la sentencia hace pocas horas, todavía no definió con su abogado los pasos a seguir. Consultado sobre si prevé iniciar un juicio a UTE por daños y perjuicios, dijo: "todavía no lo evalué".

Como gerente general de UTE, Pombo fue el negociador habitual del ente en temas de intercambio eléctrico con Argentina y Brasil.

(Diario El País sección Economía publicado 09-02-2012 "Hay personas que no tienen en su agenda que Internet les puede servir")

Preguntas a Carolina Cosse (Presidente del Directorio de Antel)

-Un cambio en la administración de gobierno fue el ingreso de la oposición al directorio. ¿Cuál es a su entender el rol de la oposición en la empresa: contralor, sugerencia de ideas?

-El rol de cualquiera de los directores que integran el directorio; tiene que responder al reglamento de las empresas donde le toca ejercer.

-¿Pero en el caso de Antel los planteos del director de la oposición cómo son tomados?

-Integra su lugar en un directorio con una integración vertical de presidente, vicepresidente y director. Cada uno tiene sus tareas asignadas por reglamento y debe cumplirlas. Que sea de la oposición o no para mí es secundario.

-El año pasado surgieron rumores que indicaban que usted incidió en el alejamiento del exdirector de Telecomunicaciones, Gustavo Gómez. ¿Tuvo algún enfrentamiento de gestión con este exjefarca?

-Yo trabajo constantemente con el Ministerio (de Industria). Trabajo muchas horas acá y la responsabilidad es muy grande. Realmente no tengo tiempo para encargarme de esas cosas.

**(Últimas noticias publicado 14-02-2012 "Colorados respaldan a Guariglia ante críticas de Cosse")**

Por este tema, días atrás Cosse y Guariglia cruzaron declaraciones.

La presidenta de Antel relativizó el papel del representante colorado al sostener que en el Directorio existía un "orden vertical", donde Guariglia debe cumplir las disposiciones y aceptarlas. La declaración del CEN colorado, aprobada por unanimidad, expresó su "más enérgico rechazo" a estas expresiones "descalificadoras del rol que cumple la oposición en el Directorio de Antel".

Se consideró como equivocada la referencia a la existencia de orden vertical entre los jefes del organismo y se señaló que Cosse "demuestra un alarmante desconocimiento de conceptos jurídicos básicos", según los cuales los integrantes del Directorio están en igualdad de condiciones.

Los colorados expresaron que "las declaraciones de Cosse suponen una afrenta a la posición de la minoría en el Directorio de Antel y por lo tanto al partido y a sus votantes, postura inadmisibles que pretende minimizar la importancia del control constitucional que legítimamente debe ejercer". En ese sentido, se reiteró el apoyo y solidaridad con Guariglia en su gestión como director del ente.

#### **e. En relación a la profesionalidad e idoneidad de los integrantes del Directorio**

(Diario El País, El Empresario, 19 de marzo de 2010 - por Gabriela Rocha) Directores cuyo capital es la probada experticia - Empresas suman expertos que trabajan en el largo plazo por encima de los gerentes)

El socio principal del estudio Posadas, Posadas & Vecino, ex senador y ex ministro, Ignacio de Posadas, pasó este año a ocupar la principal silla del directorio de la empresa familiar Julio César Lestido, representante de Volkswagen en Uruguay. Sus funciones, darle una visión estratégica a la compañía y representarla institucionalmente, están bien diferenciadas de las tareas ejecutivas y cotidianas de los gerentes.

Que un empresario con trayectoria y reconocimiento social pase a ser director de una empresa, incluso sin tener capital en ella, es una tendencia que van adoptando algunas empresas locales, se da con más fuerza en la región y ya forma parte de la cultura empresarial en la gran mayoría de las del primer mundo.

De Posadas ayuda también a Lestido a elaborar un documento de gobierno corporativo, es decir, los principios que regulan el diseño, integración, funcionamiento y controles de los órganos de gobierno de la empresa. Una serie de pesos y contrapesos que generan valor y que llevan, por ejemplo, a que en EE.UU. las que lo tienen bien implementado coticen un 30% más.

Dentro de estos sistemas, el ápice es un directorio independiente de los gerentes y de los propietarios, que resulta de gran ayuda sobre todo para las empresas familiares, donde los roles suelen mezclarse cuando el poder pasa de una generación a otra y los conflictos proliferan. Un problema bastante extendido en Uruguay, aunque la llegada de multinacionales ha acelerado la instauración de modelos como el mencionado.

#### **Las que llevan la delantera**

Cuando Rodolfo Oppenheimer trajo McDonald's a Uruguay en 1991, pocos años después ya empezó a trabajar con estos conceptos de modo "sui generis". "Tenía gente en EE.UU. con la cual me armé todo un equipo", contó a El

Empresario. Y mientras no tuvo un grupo de directores para consultar, sentía "una soledad tremenda, algo espantoso" frente a decisiones "muy pesadas".

El proyecto de McDonald's ya quedó atrás en la carrera de Oppenheimer y ahora, entre otros asuntos, se dedica a dirigir empresas. Además de integrar cuatro directorios y otros cinco directorios consultivos, con su empresa Xn - que fundó en 2001 junto a Enrique Baliño-, ayuda a otras compañías a, justamente, armar sus directorios independientes. Ya lo han hecho con nueve y, según estimó el empresario, debe haber más de 30 empresas locales que trabajan en esa modalidad.

Además del valor interno de tener una gestión más profesional, integrar a la firma directores prestigiosos eleva la reputación de la compañía hacia afuera. En definitiva, tener un sistema de gobierno corporativo la hace más atractiva para posibles inversores, si esa empresa quiere abrir su capital, aunque de hecho hoy en Uruguay no es un requisito para cotizar en la Bolsa de Valores.

Tres Cruces, una de las pocas empresas uruguayas "abiertas", tiene un directorio que se renueva anualmente dentro de un sistema de gobierno bien definido, con el objetivo "de defender a los accionistas que están atomizados y que, por tanto, no participan de la gestión", señaló su gerente general, Marcelo Lombardi.

Otra de las empresas que hace punta en este sentido es República Afap, cuyos principales accionistas (el Banco República y de Previsión Social) eligen a los tres directores que deben tener un perfil técnico y un área de especialidad acorde a los intereses de la compañía.

Los bancos sí están obligados por el Banco Central a tener un sistema de gobierno corporativo. En el Comercial, su antiguo gerente general, José Fuentes, pasó recientemente a integrar el directorio compuesto por siete personas, de las cuales tres son representantes de los accionistas y cuatro son independientes con una larga trayectoria en bancos.

Aunque los ejemplos locales no son muchos, el tema genera preocupación. El decano de la escuela de negocios de la Universidad de Montevideo (IEEM), Carlos Folle, aseguró que van a armar un programa de formación específico para directores, "eliminando la posición gerencial, porque el rol de ambos es bien distinto". Asimismo, el próximo 10 de mayo el centro de estudios realizará un seminario sobre gobierno corporativo.

#### **Qué hacen y quiénes son**

Para Oppenheimer, "el mayor beneficio de esta modalidad de trabajo es que al final del día el equipo gerencial tiene un equipo humano por encima de ellos con el cual pelotear". Pero, en términos globales de la compañía, genera una gran disciplina, porque los gerentes deben reportar todo el tiempo qué hicieron, por qué y si las metas se cumplieron.

Ese seguimiento de la gestión se realiza en las reuniones de directorio en las que suele participar el gerente general. La frecuencia de estos encuentros es variable, no necesariamente tienen que ser todos presenciales y pueden ser diez anuales o más, como en Lestido que se hacen una vez por semana o en el Banco Comercial que se hacen cada mes.

Es que el director no está en los temas cotidianos, sino pensando dónde y cómo quiere que esté esa empresa en el largo plazo. "Los directores no debemos intervenir en la línea, tiene que haber una clara delimitación de cuáles son las responsabilidades y eso está definido en el gobierno corporativo", apuntó Fuentes.

La probada trayectoria empresarial es lo que habilita a estos señores a introducirse dentro de una empresa en la que no tienen capital y tomar decisiones sobre su futuro. "Son personas que tienen un recorrido importante en el mundo ejecutivo; muchos de ellos son gerentes generales jubilados, aportan su experiencia en gerenciamiento, sus contactos", indicó Erica Salvaj, docente en el IEEM y de la escuela de negocios de la Universidad de los Andes.

El estatuto de República Afap tiene definido que los directores deben ser expertos en seguridad social, economía y finanzas o dirección de empresas, o sea, las áreas de interés de la empresa.

Sin embargo, cada compañía debe definir el perfil de sus directores, incluso para necesidades concretas. Por ejemplo, Oppenheimer recuerda cuando trajeron al directorio de McDonald's a una destacada periodista de Chicago "porque la empresa estaba teniendo un problema muy grande de comunicación" y así la firma "se transformó en una gran compañía comunicadora".

Entonces, quién es el director ideal dependerá de la naturaleza y los requerimientos puntuales de cada firma. Por esto es que en Chile existen empresas de headhunting (cazatalentos) que se dedican a detectar los directores para cada caso. Uruguay no cuenta consultoras especializadas en esos roles y los directorios suelen armarse por contactos interpersonales; como De Posadas, que llegó a su puesto actual "a través de un contacto profesional con los hermanos Lestido de muchos años".

Las ventajas están claras; sin embargo, la implementación de un sistema de gobierno corporativo es largo y costoso. El rezago que existe en Uruguay puede deberse a eso y, principalmente, al desconocimiento. Además, es lógico que a priori exista cierto rechazo por el control que implica. "El resquemor de quien es auditado siempre está presente pero eso está ligado a la transmisión de lo que se quiere lograr. Un auditor no es un enemigo sino alguien con quien se puede aprender", alentó Carlos Matyszczyk, gerente general de República Afap.

Reflexiones del equipo de trabajo sobre este artículo: sin bien las ventajas son claras respecto a contar con los servicios de proveedores de directores independientes, cabe preguntarse: ¿cuán probable es la adopción de esta práctica en las empresas públicas de Uruguay en el corto plazo?, ¿será posible cambiar la forma actual de designación del

directorio, dónde el Poder Ejecutivo tiene injerencia total en la propuesta de los candidatos? ¿Cómo evaluará esta modalidad la sociedad en su conjunto?

**f. En relación a la función de orientación estratégica y de seguimiento del Directorio (Diario El País, El Empresario, 17 de junio de 2011) Gobierno Corporativo llegó al aula. Las tareas de gestión y dirección de una compañía deben ir por separado y el IEEM atenderá esta necesidad del empresariado**

La gestión y el gobierno de una empresa deben ir por caminos separados, así lo entendieron ya las principales empresas del mundo. Mientras que los gerentes deben ocuparse de sacar adelante el negocio día a día, los directivos deben velar en primer lugar porque la empresa no quiebre y eso se logra con una visión a largo plazo. Se trata del llamado gobierno corporativo.

Por este motivo, el IEEM -escuela de negocios de la Universidad de Montevideo- resolvió atender la demanda de sus propios ex alumnos y empresarios y dictar un curso para brindarle herramientas a las nuevas problemáticas que enfrentan las empresas que hace algunos años facturaban US\$ 5 millones y hoy alcanzan los US\$ 25, producto del crecimiento de la economía.

Pablo Regent, docente del IEEM y director del Advanced Management Program -curso que empezará a dictarse en julio- explicó que el objetivo es lograr que el directorio pueda ocuparse de los objetivos a largo plazo y dejar así al mismo tiempo más libertad de acción a los gerentes.

Los directivos deben velar porque la empresa no llegue a números rojos pero tienen que preocuparse también por defender los bienes intangibles, como la marca y la reputación de la empresa. Además, es importante que estén preparados para sustituir los puestos clave. Regent enfatizó en que quien está al frente de una compañía debe prever quién será el sustituto para que el cambio no sea drástico.

Como todas las propuestas del IEEM, este curso se hará en base al método del caso -la situación se prepara previamente y luego se discute-. Durará cinco meses y 80% de los docentes son extranjeros; prevén recibir unos 30 empresarios.

Reflexiones del equipo de trabajo sobre este artículo: - en general, en lo que ha sido nuestra experiencia en distintas actividades formativas de grado y posgrado en temas de administración empresarial, las propuestas académicas no distinguen el enfoque directivo del gerencial, la toma de decisiones de largo plazo y corto plazo, así como el desarrollo de habilidades y conocimientos para un caso y el otro. Así que bienvenida sea esta iniciativa que distingue la formación para uno y otro rol, y que sin lugar a dudas contribuirá a la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo en general y en particular para Empresas Públicas.

**g. Otros**

**Evidencia de llamados de licitaciones para la contratación de Auditorias (los mismos surgen de búsquedas de sus publicaciones en Internet)**

Empresa	Llamado a licitación nro:	Objeto de llamado
ANCAP	LICITACIÓN ABREVIADA N° 4/90446	AUDITORÍA EXTERNA Y DE REVISIÓN LIMITADA
ANCAP	LICITACIÓN ABREVIADA N° 4500008500	SERVICIO DE AUDITORÍA EXTERNA, DE REVISIÓN LTDA Y ASESORAMIENTO
AFE	LICITACION ABREVIADA N°2/12	SERVICIOS DE AUDITORIA EXTERNA
CORREO	LICITACION ABREVIADA N° 01/2012	Contratación de servicio de auditoría externa de Estados Contables

**7. Resumen y valoración del grado de cumplimiento de las guías**

<b>Guía</b>	<b>¿CUMPLE?</b>
1 Debe existir una separación clara entre las funciones del Estado Propietario y como regulador del mercado	<b>PARCIALMENTE</b>
2 Los gobiernos deben promover la simplificación de las formas jurídicas de las Empresas Públicas del Estado de tal forma que los acreedores puedan ejercer sus demandas y descargar sus acciones legales cuando existan procesos de insolvencia.	<b>SE CUMPLE</b>
3 El marco legal y regulador debe ser lo suficientemente flexible para permitir ajustes en la estructura de capital de las Empresas Públicas del Estado (en adelante EPE) cuando éstos sean necesarios para alcanzar los objetivos de la empresa	<b>SE CUMPLE</b>
4 Las EPE deben operar en condiciones de mercado para obtener financiamiento. Sus relaciones con bancos, instituciones financiera públicas y otras EPE deben estar basadas en criterios de naturaleza estrictamente comercial.	<b>HAY EJEMPLOS DE QUE NO SE CUMPLIÓ</b>
5 Los gobiernos deben desarrollar y emitir una política de propiedad que defina la función del Estado como accionista de las EPE, su papel en el fortalecimiento de su Gobierno Corporativo y la forma en la cual se implementará dicha política.	<b>NO SE CUMPLE</b>
6 El Gobierno no debe interferir en la gestión ordinaria de las EPE y les debe conceder autonomía operativa para alcanzar sus objetivos empresariales.	<b>NO SE CUMPLE</b>
7 El Estado como propietario debe permitir a los directores de las EPE ejercer funciones y respetar su independencia.	<b>NO SE CUMPLE</b>
8 El organismo que ejerza los derechos de propiedad del Estado debe estar claramente identificado. En algunos casos, la identificación puede facilitarse a través de una entidad legal centralizada de propiedad o, en su defecto, en la creación de una entidad coordinadora.	<b>NO SE CUMPLE PUES NO EXISTE UCP</b>
9 La Unidad de Control de la Propiedad deberá ser responsable frente al Parlamento y demás órganos representativos que ejercen controles.	<b>NO SE CUMPLE</b>
10 El Estado, como propietario, deberá ejercer activamente sus derechos de propiedad de acuerdo a la estructura legal de cada EPE El Estado, como propietario, deberá ejercer activamente sus derechos de propiedad de acuerdo a la estructura legal de cada EPE.	<b>NO SE CUMPLE</b>
11 Una acción, un voto.	<b>NO APLICA</b>
12 Las EPE deben contar con: i) un informe del Directorio sobre operaciones que puedan afectar a los accionistas minoritarios y, en general, sobre operaciones extraordinarios o estratégicas; ii) una opinión de un asesor externo sobre operaciones estratégicas y iii) publicar dichos informes	<b>NO APLICA</b>
13 Las EPE deben garantizar una comunicación efectiva con todos los accionistas.	<b>NO APLICA</b>
14 Las EPE deben implementar las siguientes medidas para fortalecer su comunicación con los accionistas: i) mantener una web que contenga información corporativa, ii) implementar sistemas de alerta sobre información material, iii) actualizar permanentemente el registro de accionistas, y iv) introducir mecanismos de comunicación electrónica entre las EPE y sus accionistas.	<b>NO APLICA</b>
15 Debe fomentarse la participación de los accionistas minoritarios en las Asambleas de Accionistas, con el fin de promover su intervención en la toma de decisiones corporativas fundamentales como la elección del Directorio.	<b>NO APLICA</b>
16 Cuando los órganos de gobierno de las EPE propongan operaciones extraordinarias o estratégicas, éstas deberán estar suficientemente respaldadas por los accionistas.	<b>NO APLICA</b>
17 Las EPE deben reconocer las competencias exclusivas e indelegables de la Asamblea General de Accionistas.	<b>NO APLICA</b>
18 Las EPE deben contar con un Reglamento de Régimen interno de la Asamblea General de Accionistas.	<b>NO APLICA</b>
19 Las EPE deben reconocer el derecho de convocatoria a la Asamblea Extraordinaria de Accionistas, cuando el porcentaje de la propiedad lo requiera.	<b>NO APLICA</b>
20 Las EPE deben tener un plazo suficiente de convocatoria para la Asamblea, que garantice su amplia difusión y contar con la colaboración entidades depositarias, cuando fuese el caso.	<b>NO APLICA</b>
21 Las EPE deben garantizar el derecho de los accionistas a solicitar información escrita con antelación a la realización de la Asamblea, así como a solicitar información verbal durante su celebración	<b>NO APLICA</b>
22 Las EPE deben asegurarse los puntos de la Agenda que se discutirán en la Asamblea General de Accionistas sean precisos.	<b>NO APLICA</b>
23 Las EPE deberán habilitar la posibilidad de ejercer el derecho de voto a distancia y evitar obstáculos para las agrupaciones o asociaciones de accionistas.	<b>NO APLICA</b>
24 Las EPE deben reconocer a los accionistas el derecho de proponer el cese o inicio del ejercicio de una acción de responsabilidad legal contra los administradores.	<b>NO APLICA</b>
25 Con motivo de la Junta General de Accionistas, las EPE deberán fomentar la no representación de otros accionistas por parte de los miembros del Directorio.	<b>NO APLICA</b>
26 Con motivo de la Junta General de Accionistas, las EPE deberán minimizar la delegación de poderes en blanco.	<b>NO APLICA</b>
27 Las EPE deben garantizar la asistencia de asesores externos, alta dirección y miembros del Directorio a la Asamblea General de Accionistas.	<b>NO APLICA</b>
28 Las EPE deben reconocer la necesidad de contar con un Directorio como órgano de administración. Las EPE deben contar con un Directorio, como órgano colegiado de administración, cuya función principal sea la planificación estratégica y la supervisión y control de la sociedad.	<b>SE CUMPLE</b>
29 Las EPE deben reconocer las facultades y competencias que no deben ser objeto de delegación en los ejecutivos y otros órganos.	<b>SE CUMPLE</b>
30 Las Empresas Públicas del Estado deben garantizar la integridad de los sistemas contables, el control del riesgos y de las operaciones off shore.	<b>PARCIALMENTE</b>
31 Las Empresas Públicas del Estado deben contar con un Reglamento Interno del Directorio.	<b>SE CUMPLE</b>
32 El Directorio de las EPE debe contar con una dimensión adecuada y prever el tratamiento expreso de las suplencias. Se sugiere que el número de miembros sea siempre impar.	<b>SE CUMPLE</b>

Guía	¿CUMPLE?
33 Las EPE deben prever la existencia de distintas categorías de directores, su simetría con la estructura del capital y que los directores externos sean mayoría en el Directorio.	NO APLICA
34 Las EPE deben tener un procedimiento concreto de propuesta y selección de directores que incluya, entre otros, el establecimiento de requisitos generales para ser director y director independiente, así como una propuesta justificada del Comité de Nombramientos y Retribuciones sobre cada candidato.	NO SE CUMPLE
35 Las EPE deben tomar en consideración las condiciones preestablecidas para la consideración de directores independientes.	NO APLICA
36 Las EPE deben establecer las causales de cese de los directores, que estarán en todo caso precedidos por un informe previo del Directorio.	NO APLICA
37 Además de lo dispuesto en la Ley, las EPE deben contemplar la definición y regulación de los deberes y derechos de los directores en sus Estatutos y/o Reglamento del Directorio	SE CUMPLE
38 Las EPE deben exigir una declaración de conflicto de intereses a los directores, y deben tener previsto en los Estatutos el procedimiento de administración de conflictos de intereses.	NO SE CUMPLE
39 Las EPE deben garantizar la entrega de información suficiente y oportuna a los miembros del Directorio.	NO SE CUMPLE
40 Las EPE deben asegurar una remuneración adecuada para los miembros del Directorio aprobada por la Asamblea y congruente con los resultados de la sociedad y con las características de la industria. Las EPE deben asegurar que la retribución a los directores sea transparente y contar con la aprobación del accionista.	NO APLICA
41 El Directorio de las EPE debe contar con una dimensión adecuada y prever el tratamiento expreso de las suplencias. Se sugiere que el número de miembros sea siempre impar.	NO SE CUMPLE
42 Las EPE deben elegir al Presidente del Directorio entre uno de sus miembros externos. Asimismo deben impulsar la separación del cargo de Presidente Directorio y el ejecutivo principal y reforzar la posición e independencia del Secretario del Directorio.	NO SE CUMPLE
43 Las EPE deben tener definidos los derechos y deberes de la alta gerencia.	NO SE CUMPLE
44 Las EPE deben exigir al Directorio reunirse con periodicidad y dar a conocer el nivel de asistencia de los directores a las reuniones.	SE CUMPLE
45 Las EPE deben considerar el reparto de competencias entre directores, a través de la conformación de comités del Directorio especializados, conformados en su mayoría por directores externos.	NO SE CUMPLE
46 Las EPE deben contar con un procedimiento para valorar, autorizar y revelar las operaciones entre las partes vinculadas.	----
47 La UCP debe realizar una evaluación de la gestión del Directorio en un período de tiempo razonable.	NO SE CUMPLE
48 Las EPE deben realizar la presentación de sus estados financieros según principios contables adecuados e implementar sistemas de Auditoría Interna.	SE CUMPLE
49 Las EPE deben contar con un auditor externo independiente.	SE CUMPLE
50 Con la firma de auditoría externa, las EPE deben contratar exclusivamente servicios de auditorías de cuentas.	NO SE CUMPLE
51 Cuando las EPE conformen un grupo empresarial se deberá designar al mismo auditor externo para todas sus empresas.	NO SE CUMPLE
52 El auditor externo de las EPE debe tener limitaciones temporales.	NO SE CUMPLE
53 Las EPE deben garantizar la transparencia de la remuneración del auditor externo.	NO SE CUMPLE
54 Las EPE deben garantizar total transparencia de los pactos entre accionista, información veraz y oportuna a los mercados financieros y de capital y la revelación de las operaciones vinculadas como hecho relevante.	NO APLICA
55 Las EPE deberán emitir un Informe Anual de Gobierno Corporativo.	NO SE CUMPLE
56 Las EPE deberán seguir los mismos estándares de auditoría y contabilidad que las sociedades listadas en los mercados de valores. La información financiera y no financiera deberá revelarse con base en estándares internacionales.	NO SE CUMPLE
57 Las EPE deberán contemplar métodos alternativos de solución de controversias.	----