



CONVENIO ESPECÍFICO ENTRE LA UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE ENERGÍA Y AGUA, Y LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.

En la ciudad de Montevideo, el día 5 de noviembre de 2013; entre por una parte la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (en adelante URSEA), representado por el Presidente, Ingeniero Daniel Greif, con domicilio en Liniers 1324, Piso 2, de esta ciudad, y POR OTRA PARTE: la Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales representada por el Señor Rector Dr. Rodrigo Arocena y la Señora Decana, Dra. Susana Mallo, con domicilio en Constituyente 1502 de esta ciudad, acuerdan celebrar el presente Convenio específico que se regirá por las siguientes cláusulas.

PRIMERA: ANTECEDENTES

La Universidad de la República y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, firmaron en el día de hoy, un Convenio Marco de Cooperación Científica y Técnica. Dicho convenio habilita la realización de acuerdos complementarios que definan los proyectos específicos mediante los cuales se llevarán a cabo los programas y proyectos de cooperación técnica y científica y que estipulen las obligaciones, inclusive financieras, de cada parte.

La URSEA como referente, en acuerdo con la Corporación Nacional para el Desarrollo (en adelante CND), como administrador de fondos, presentaron a la Corporación Andina de Fomento (en adelante CAF), para su financiamiento un programa de Investigación y Capacitación sobre la Regulación Económica, a ejecutarse por la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República, según el programa adjunto en anexo.



SEGUNDA: OBJETO

En el marco de este convenio, la URSEA y la Facultad de Ciencias Sociales (Departamento de Economía), desarrollarán el Programa de Investigación y Capacitación en Regulación Económica de Servicios Públicos, cuyo objetivo es el de aportar elementos conceptuales y diseñar un programa de formación para profesionales universitarios en dicha temática.

TERCERA: ACTIVIDADES

La URSEA y el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales desarrollarán – a partir del segundo semestre de 2013 - el Programa de Investigación en la Regulación de Servicios Públicos, y diseñarán la curricula de un Diploma en Regulación Económica que será puesto a consideración de los órganos correspondientes de la UdelaR para su aprobación.

CUARTA: RECURSOS

Los fondos para financiar las actividades previstas en el Programa de Investigación referido provendrán de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

QUINTA: ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS

Todos los fondos serán administrados por la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) quien los ejecutará de acuerdo a instrucciones de la URSEA, según presupuesto incluido en Anexo que forma parte de este Convenio.

SEXTA: SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Toda diferencia que surja en lo concerniente a la interpretación, aplicación o ejecución del presente convenio, así como de todo otro documento que derive de la suscripción del mismo, se comunicará a la otra parte y se resolverá por la vía de la negociación directa.

SÉPTIMA: VIGENCIA DEL CONVENIO

El presente convenio específico registrará las actividades establecidas en el programa citado, una vez que se apruebe el financiamiento del mismo por parte de CAF.

El presente convenio podrá ser prorrogado de común acuerdo entre las partes si ninguna de las partes comunica fehacientemente a la otra con antelación mínima a quince días de su vencimiento su voluntad de rescindir el mismo.

Sin perjuicio de ello, cualquiera de las partes podrá manifestar a la otra su voluntad rescisoria en cualquier momento de la ejecución del presente convenio o de sus sucesivas renovaciones, en cuyo caso el convenio se extinguirá una vez concluida la etapa en ejecución, sin responsabilidad para ninguna de las partes.

En caso de que alguna de las obligaciones estipuladas en el presente convenio no haya sido cumplida, y sin perjuicio de la facultad de rescisión establecida precedentemente, cada parte podrá suspender la ejecución del presente mientras no se subsane el incumplimiento de la otra, debiendo comunicarle fehacientemente a ésta tal decisión.


Para constancia se firman dos ejemplares de un mismo tenor en el lugar y fecha arriba indicados.



Ing. Daniel Greif
Presidente
URSEA



Dr. Rodrigo Arocena
Rector
UdelaR



Dra. Susana Mallo
Decana
Facultad de Ciencias Sociales

ANEXO

NOMBRE DEL PROYECTO: REVALORIZACIÓN DE LA REGULACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS - REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN URUGUAY: ¿COMO REGULAR A LAS EMPRESAS PÚBLICAS?

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO:

Se propone diseñar un proyecto de investigación y formación en servicios públicos, en acuerdo con el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (dECON-FCS-UdelaR). El objetivo general es crear y difundir conocimiento, en un balance que permita contribuir a que los órganos reguladores puedan cumplir su misión en forma adecuada. La propuesta está constituida por dos componentes mutuamente relacionados que constituyen las etapas del proyecto:

- i. Una agenda de investigación en temas regulatorios estrictamente adaptado a las necesidades específicas de la realidad económica de Uruguay. Esta primera etapa correspondiente a la investigación tendrá una duración de 6 meses.
- ii. La elaboración de un programa de capacitación (Diploma en Regulación Económica) orientado a los profesionales de diversas disciplinas (abogados, contadores, economistas, ingenieros) que interactúan para cumplir con los objetivos de los entes reguladores; aquellos que trabajan en las empresas públicas y el sector privado vinculado con las mismas. Este programa de capacitación, se presentará a aprobación de los órganos correspondientes de la UdelaR.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:

En Uruguay, las empresas públicas han jugado un papel muy importante en la estructura productiva del país. Las mismas constituyen una expresión de la relevancia del sector público en la actividad económica como prestador de servicios públicos esenciales, habiéndose desarrollado esta actividad predominantemente en condiciones monopólicas. En la segunda mitad de los noventa se inició un proceso de apertura a la competencia en algunos mercados, siendo la ley del marco regulatorio del sector eléctrico de 1997, un hito a destacar. Complementariamente se comenzó a desarrollar una estructura institucional con el fin de regular estos mercados.

Los órganos reguladores en Uruguay son dos. La Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA) que se encarga de establecer las condiciones de calidad de servicio y recomendar el precio en los mercados del agua potable, gas y petróleo

en general y la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación (URSEC) que establece el marco de ingreso, precio y calidad de los servicios de televisión para abonados, telecomunicaciones y servicios postales.

Las complejas tareas que deben desarrollar estos organismos, en mercados donde las inversiones son elevadas y la innovación es constante, requiere de técnicos capacitados en el diseño de mecanismos que garanticen a la sociedad, no sólo el pago adecuado de los servicios que reciben sino también empresas que estén comprometidas con la innovación, la incorporación de nuevas tecnologías, la calidad de los servicios y el cuidado del medio ambiente.

En el caso de Uruguay, la regulación de los servicios públicos está estrechamente ligada al desempeño de las empresas públicas. Esta relación entre órganos reguladores y empresas públicas es compleja. Las orientaciones existentes en relación al desempeño de las empresas públicas y la capacidad de regularlas de acuerdo a objetivos de interés general son contradictorias. En este contexto, interesa aportar elementos de análisis a los efectos de confrontar estas visiones para poder generar una masa crítica en relación a cuáles son los principales dimensiones a evaluar para poder estudiar cómo están funcionando las empresas que brindan servicios públicos en Uruguay.

Existen diversos trabajos que analizan desde diferentes ópticas la historia, evolución, comportamiento y otros aspectos relativos a las empresas públicas en Uruguay. Se ha analizado y discutido con amplitud el tema en el marco de la reforma del estado y la transformación de las mismas. Se identifican diferentes aportes hacia políticas de Estado en la materia, pero no se cuenta con una biblioteca estructurada y actualizada que contribuya al diseño de una agenda de investigación en la materia.

La URSEA-CND ha procurado la colaboración del dECON-FCS-UdelaR dado que el mismo cuenta con un área específica de investigación y docencia en temas regulatorios, habiendo realizado aportes académicos a la discusión de diferentes tópicos relativos a los servicios y las empresas públicas. En materia de formación y capacitación, esta institución que tiene una amplia experiencia en docencia de posgrados. En particular, ha diseñado cursos específicos en regulación económica y cuenta con un Diplomado en Regulación Económica que se dicta como parte de la formación de posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana.

En este contexto y teniendo en cuentas las características del Uruguay el objetivo del proyecto es colocar a los servicios públicos en el centro de la preocupación regulatoria.

DIAGNÓSTICO:

En Uruguay, las empresas públicas históricamente han jugado un papel muy importante en la estructura productiva del país. Las mismas surgen a principios del siglo XX en el proceso histórico denominado "Primer Batllismo" que implicó una importante redefinición de las funciones del Estado. Entre 1911 y 1912 (segunda presidencia de José Batlle y Ordoñez) se crearon varias de las principales empresas

estatales (UTE, BROU, BSE, entre otros). En esa época la administración de los principales servicios públicos se caracterizaba por cobertura reducida y un ritmo de inversión lento. En este marco, las empresas públicas lideraron un importante crecimiento y desarrollo de estas actividades que marcaron el futuro de la administración de los servicios públicos por parte del Estado.

Por otra parte, estas empresas constituyen una expresión de la relevancia del sector público en la actividad económica como prestador de servicios públicos esenciales. Esta actividad del Estado, desde su inicio, se ha realizado en condiciones monopólicas o con una clara posición dominante de las empresas públicas.

A inicios de los noventa se desarrolló un proceso revisionista que puso en cuestión la capacidad del Estado de brindar estos servicios en condiciones de eficiencia económica, en virtud de las condiciones de escasa competencia y nula regulación en que las empresas públicas realizaban su actividad.

La orientación de política económica consideraba que la privatización era un instrumento idóneo para modificar estas condiciones. Sin embargo, la ciudadanía, mediante mecanismos de democracia directa, limitó de forma fundamental la capacidad de aplicar este instrumento. En consecuencia, el camino de reforma de las empresas públicas que siguió Uruguay fue diferente.

De todas maneras, en la segunda mitad de los noventa se inició un proceso de incremento de la apertura a la competencia en algunas etapas de la prestación de los servicios públicos, permitiendo la incorporación del sector privado, como en la generación de energía eléctrica o la telefonía móvil, impulsados por incentivos a la integración regional en el primer caso, y por cambios tecnológicos en el segundo. La ley del marco regulatorio del sector eléctrico de 1997, representa un hito significativo en este sentido.

A inicios de este siglo se complementa un diseño institucional coherente con la política de liberalización iniciada, asignando los roles de definición de políticas a los ministerios correspondientes, y el rol de regulación y fiscalización a nuevas unidades reguladoras las que cuentan con cierta independencia.

En algunos casos, desde el punto de vista económico, existen monopolios naturales y, en otros, las empresas públicas tienen una posición dominante. Por tanto, en estos no operan plenamente los mecanismos de mercado que disciplinan a las empresas lo que determina una situación que puede conducir a resultados no deseados del punto de vista del bienestar social. Sin el efecto de la competencia, las empresas tienden a asignar mal los recursos, a producir bienes o servicios de menor calidad o, en última instancia, a cobrar precios superiores a los de competencia.

A partir de 2005, los dos gobiernos del Frente Amplio, sin revertir totalmente el proceso anterior, comenzaron a priorizar nuevamente el rol de las empresas públicas en su modelo de desarrollo y debilitaron la autonomía y el papel de los órganos reguladores.

Los órganos reguladores en Uruguay son dos. La Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA) se encarga de establecer las condiciones de calidad de

servicio y recomendar precio en los mercados del agua potable, gas y petróleo en general (naftas, gas licuado de petróleo, etc.). La Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación (URSEC), por su parte, establece el marco de ingreso, precio y calidad de los servicios de televisión para abonados, telecomunicaciones y servicios postales.

Ambos organismos tienen la compleja misión de controlar y promover la calidad del servicio, y a la vez aportar información sobre las tarifas que sean más adecuadas para la presentación del servicio y permitan un retorno que incentive a los agentes regulados a invertir e innovar en sus sectores. En los mercados en donde es posible se trata también de promover las condiciones de competencia.

Esta complejidad, en mercados donde las inversiones son elevadas y la innovación es constante, requiere de técnicos capacitados en el diseño de mecanismos que garanticen a la sociedad no sólo un pago adecuado por los servicios que recibe sino también empresas que estén comprometidas con la innovación, la incorporación de nuevas tecnologías, la calidad de los servicios y el cuidado del medio ambiente.

Diseñar mecanismos de la naturaleza reseñada es complejo. Incluyen un cúmulo de regulaciones que deben ser coherentes entre sí, y que fijan criterios en múltiples variables y mercados relacionados: precio, cantidad, calidad del producto o servicio, ingreso de nuevos agentes a los mercados, mecanismos para la adopción y repago de nuevas tecnologías, etc. Asimismo, estos organismos cumplen roles de inspección, y sanción de las infracciones cometidas por los agentes bajo su regulación.

El problema de la regulación de los servicios públicos en Uruguay está íntimamente vinculado con la relación entre las empresas públicas y las agencias de gobierno especializadas en la regulación de estos mercados. Este es el tema central y el signo de identidad de la actividad regulatoria sobre el cual se requiere organizar el conocimiento existente, generar nuevo y difundirlo dentro del colectivo de técnicos que trabajan en estos ámbitos.

En la actualidad, el país se encuentra en una situación ambigua respecto a la regulación de los servicios públicos.

Por una parte, la separación de los distintos roles, y en particular la regulación a través de unidades independientes, representa un gran avance en términos de transparencia y garantía de los derechos de los usuarios y los agentes.

Por su parte, dicha regulación y sus instrumentos e incentivos fueron concebidos conceptualmente para la regulación de empresas privadas, cuyo objetivo en definitiva es la maximización de los beneficios, y no para la regulación de empresas públicas cuyos fines son sin duda mucho más complejos.

Ese dilema está planteado no solo en nuestro país, sino en toda Latinoamérica, en mayor o menor medida, y es preocupación de los reguladores expresada a través de las organizaciones que los nuclean en la región, como la Asociación de Reguladores Iberoamericana de Energía (ARIAE) y la Asociación de Reguladores de Agua y Saneamiento (ADERASA).

Las posiciones existentes en relación al desempeño de las empresas públicas, y la capacidad de regularlas de acuerdo a objetivos de interés general son muy contradictorias. En este contexto interesa aportar elementos de análisis a los efectos de confrontar estas visiones para poder generar una masa crítica en relación a cuáles son los principales dimensiones a evaluar para poder estudiar cómo están funcionando las empresas públicas en Uruguay. Por eso es fundamental aportar elementos técnicos que distingan el rol de cada uno de los agentes -prestadores y reguladores- en el desarrollo del país, en base a la complementariedad de los roles específicos de cada uno, e incluso respecto a los roles de las distintas agencias que también interactúan en los procesos de definición de distintos aspectos vinculados a la actividad, como las inversiones, los costos, las tarifas, y las exigencias de calidad requerida.

A su vez, analizar los mercados de servicios públicos implica también entender el marco político institucional donde se toman las decisiones de gestión y, en última instancia, de regulación de las actividades. En este marco, la regulación avanza con marchas y contramarchas, producto de la limitada información que existe y la falta de evaluación independiente de los servicios regulados.

Existen diversos trabajos que analizan desde diferentes ópticas la historia, evolución, comportamiento y diversos otros aspectos relativos a las empresas públicas en Uruguay. Con un enfoque de historia e historia económica podemos mencionar los estudios de Jacob¹ o los estudios del Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración². Asimismo con este enfoque histórico podemos encontrar una serie de trabajos referidos a empresas públicas específicas³.

Por otra parte se ha analizado y discutido con amplitud el tema de las empresas públicas en el marco de la reforma del estado y la transformación de las mismas⁴, y se han realizado diferentes aportes hacia políticas de Estado en la materia. Entre estos últimos cabe mencionar el Proyecto Agenda Uruguay que con el apoyo del PNUD y la

¹ Raúl Jacob (1993): *Empresas públicas uruguayas, origen y gestión*; Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Raúl Jacob (2011): "Acerca del proceso de construcción de la Empresa Pública en Uruguay"; en *Transformación*, Año 6, No. 48, pp. 65-78, Montevideo

² Bertino, Magdalena; Mariño, Natalia; Torrelli, Milton; Vázquez, Daniela: "Desempeño productivo de las empresas públicas no financieras uruguayas en el largo plazo"

³ Bertoni, Reto (2003): *Innovación y (sub)desarrollo. El caso de la energía eléctrica en Uruguay*", *Boletín de Historia Económica*; I (2); pp. 12-22.

Medina Vidal, Marcos (1952): *Reseña histórica de UTE*.

Piotti, Diosma (1997): *Historia de las telecomunicaciones en Uruguay*.

⁴ Narbondo, P., Mancebo, E. y otros (2002): *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada. 1985-2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Solari, A. y Franco, R. (1978): *La inserción de las empresas públicas en el aparato estatal uruguayo*; CEPAL, Montevideo.

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

Universidad para la Paz de las Naciones Unidas publicó en el año 2001 una serie de trabajos en relación a este tema⁵.

En el campo de la regulación económica, el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (dECON) cuenta con un área específica de investigación y docencia. El dECON y los investigadores que lo integran han tenido una amplia participación en el aporte académico a la discusión de diferentes tópicos relativos a los servicios y las empresas públicas, lo que se ha plasmado en diversos documentos de trabajo que recogen experiencias específicas y documentos realizados para organismos internacionales referidos a las particularidades de la regulación y los mercados en nuestro país. Una lista detallada se encuentra en el Anexo A.

Asimismo el dECON ha realizado una serie de investigaciones en el marco de diversos convenios con instituciones públicas y sindicatos que han resultado en publicaciones de artículos, capítulos de libros e informes de investigación no publicados (Ver Anexo B). Además se han realizado varias tesis de Maestría y existe una tesis de Doctorado en proceso, sobre materias relacionadas.

Estos documentos, presentan la experiencia no sólo en los mercados específicos (mercado eléctrico, telefonía móvil, agua), sino también los procesos de política económica que explican los resultados institucionales que se observan.

El dECON, a su vez, sensible a las necesidades de actualización permanente que impone la evolución cada vez más dinámica del conocimiento económico, ha diseñado una oferta de Posgrados en Economía orientada a todos los profesionales con interés en esta área del conocimiento. En este sentido, y desde 1989, se han diseñado una serie de programas que se ofrecen a la creciente demanda de egresados de diferentes disciplinas por acceder a una formación rigurosa en los fundamentos de la ciencia económica, ya sea como complemento de su formación original o como un paso previo a la obtención de una especialización en economía. Entre los programas que ofrece el dECON se encuentran: la Maestría en Economía Internacional, sus Diplomas y Certificados en Economía, el Diploma en Economía para no economistas y sus Certificados en Economía y el Diploma en Economía y Gestión Bancaria (DEGB).

En el campo de la regulación económica, el dECON ha diseñado cursos específicos que se dictan en la Maestría en Economía Internacional, en el Diploma de Economía para no Economistas y en el Diploma de Gestión Bancaria. También cuenta con un Diplomado en Regulación Económica que se dicta como parte de la formación de posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana en el marco del acuerdo de cooperación con dicha institución, con el objetivo de formar recursos calificados en la temática, y apoyar en los trabajos de tesis de dicha universidad.

⁵ “Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado” (julio/2001); “Energía: aportes hacia una política de Estado” (noviembre/2001); “Telecomunicaciones: aportes hacia una política de Estado” (marzo/2002); publicados por Editorial Trilce.

OBJETIVOS GENERALES, ESPECÍFICOS Y ACTIVIDADES

OBJETIVOS GENERALES

El objetivo general de esta propuesta es aportar elementos para desarrollar una masa crítica en el diseño de mecanismos que garanticen a la sociedad no sólo un pago adecuado de los servicios que recibe sino también empresas que estén comprometidas con la innovación, la incorporación de nuevas tecnologías, la calidad del servicio y el cuidado del medio ambiente. Para ello se establecen dos componentes. En primer lugar, generar conocimiento y organizar el conocimiento existente sobre el tema central y el signo de identidad de la actividad regulatoria en Uruguay que se encuentra íntimamente vinculado con la relación entre las empresas públicas y las agencias de gobierno especializadas en la regulación de estos mercados. En segundo lugar, se trata de difundir este conocimiento dentro del colectivo de técnicos que trabajan en estos ámbitos, capacitando a técnicos de las unidades reguladoras y empresas reguladas (públicas y/o privadas) a través de la propuesta de un Diploma en Regulación Económica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los objetivos específicos de esta propuesta son:

- Desarrollar un programa de investigación sobre la regulación de empresas públicas que sirva de insumo para la discusión de esta temática en el marco del Diploma en Regulación Económica. Este programa de investigación se centrará en cuatro líneas fundamentales de trabajo que se resolverán cada una en un documento independiente: (i) empresas públicas y su regulación: narración analítica; (ii) tarifas y calidad; (iii) estructura de mercado; y (iv) lecciones para la regulación.
- Realizar dos talleres presenciales de discusión y análisis, con representantes calificados de las organizaciones internacionales que nuclean a diferentes unidades reguladoras de la región.
- Definir los temas relevantes de investigación para la realización de los trabajos finales de los estudiantes del Diploma y para futura cooperación en materia de investigación entre las instituciones involucradas en este proyecto
- Elaborar la propuesta de un Diploma en Regulación Económica de carácter presencial, a ser presentado para su aprobación a los órganos correspondientes de la UdelaR.

ACTIVIDADES

Las actividades a desarrollar en el marco de esta propuesta son las siguientes:

A. Programa de Investigación

Se propone desarrollar un programa de investigación sobre la regulación de empresas públicas que sirva de insumo para la discusión de esta temática en el marco del Diploma en Regulación Económica. A esos efectos se plantean cuatro líneas fundamentales de trabajo que se resolverán cada una en un documento independiente.

El programa de investigación incluirá el relevamiento y análisis de experiencias internacionales de interés, con el objetivo de su sistematización y aporte a la reflexión global en el tema.

(i) Empresas públicas y su regulación: narración analítica

Considerando que existe un importante acervo de trabajos sobre las empresas públicas en Uruguay, se procederá a elaborar una narración analítica de los mismos analizando dicho material desde la perspectiva de la regulación económica, a los efectos de organizar los análisis, propuestas y consideraciones efectuadas por diferentes actores (académicos, públicos y privados) en referencia a esta temática.

Para analizar los mecanismos adecuados de regulación en un contexto de prestación por operadores públicos, resulta fundamental analizar los múltiples objetivos que dichos operadores persiguen, así como los incentivos y restricciones presentes, que llevan a determinados mecanismos de decisión propios en tal ambiente de operación.

Se realizará a su vez una recopilación de materiales publicados y experiencias no publicadas, por parte de entidades reguladoras de la región, nucleadas en las instituciones de carácter internacional mencionadas, incluyendo una instancia de taller presencial de discusión y análisis, con representantes calificados de distintos países de la región.

(ii) Tarifas y Calidad

En primer lugar, la regulación existe para evitar que las empresas, en posición dominante o monopólica en los mercados, puedan ejercer tal posición y así fijar precios abusivos para los consumidores. Por otra parte, la estructura de precios debe ser tal que permita a las empresas recuperar sus inversiones, mantener la infraestructura e implementar las nuevas tecnologías en sectores dinámicos. Esta complejidad de objetivos requiere una estructura tarifaria acorde a la calidad del producto o servicio, que evite o explicita los subsidios en caso de existir, y que induzca a las empresas a sostener la infraestructura. Además, las empresas públicas en Uruguay son organismos recaudadores del Estado -vía las transferencias a rentas generales- y sus decisiones de precio tienen impactos profundos sobre el nivel general de precios de la economía.

Por tanto, en la definición de la estructura tarifaria de las empresas concurren diversos actores (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, entre otros) con intereses disímiles y contrapuestos, y no resulta obvio que la síntesis de estos intereses persiga un objetivo en forma clara. La

estructura tarifaria es la clave para entender cómo operan las empresas, cómo invierten y cómo interactúan con otros agentes del sector público.

En segundo lugar, es clave conocer la calidad de los servicios prestados. En la medida en que los mismos se entregan en forma monopólica o cuasi-monopólica y que la escala de nuestro país no permite una competencia efectiva en muchos mercados, la calidad de los servicios que brinda el Estado puede convertirse en una variable de ajuste. El concepto de calidad engloba una serie de características de los servicios en sí mismos, pero también aquellos referidos a la atención de reclamos y la reparación de las fallas. Este tema resulta el complemento del primer punto, ya que para poder evaluar los servicios -y generar una agenda regulatoria- corresponde evaluar las tarifas a la luz de la calidad de los servicios brindados. Existe información parcial y poco sistematizada respecto de la calidad de los servicios públicos, pero lo que es más importante, no está claro cuáles son las metas de calidad que los servicios públicos pueden alcanzar, dada la estructura tarifaria y las dimensiones del país.

(iii) Estructura de mercado

Vinculado a las tarifas y calidad de los servicios está el análisis de la estructura de los mercados. En los servicios públicos coexisten sectores monopólicos, de hecho o de derecho, con sectores en competencia: la telefonía básica (monopólica) con la telefonía celular (en competencia); la transmisión de energía eléctrica (monopólica) con la generación (abierto a la competencia); el refinado de combustibles (monopólico) con la distribución de naftas y GLP (en competencia).

La introducción de competencia no es factible en todos los sectores de la cadena, pero sí se puede impulsar en parte de ella de forma de buscar mejorar la calidad y precio de los servicios. Sin embargo, esta estrategia tiene que estar diseñada atendiendo a toda la estructura, ya que en los servicios públicos existen un sinnúmero de subsidios cruzados entre sectores que determina que una regulación inadecuada pueda comprometer la provisión de los mismos a sectores particulares.

(iv) Lecciones para la regulación

El último punto de una agenda de base para realizar investigación aplicada en los sectores de servicios públicos, tiene que atar tarifas y calidad, con una comprensión de la estructura vertical de cada servicio, y de sus mecanismos de incentivo y decisión. Ello permitirá identificar los cuellos de botella de las actividades y determinar dónde la regulación es más efectiva para mejorar la calidad de los servicios que se brinda a la población, y a través de cuáles instrumentos resultan más adecuadas las actividades del regulador en el marco de la prestación por parte de empresas estatales.

Al final de la investigación se realizará un taller presencial de discusión y análisis, con representantes calificados de las organizaciones internacionales que nuclean a diferentes unidades reguladoras de la región.

Como resultado de esta actividad, se dispondrá de una evaluación de los principales elementos referidos a la actuación de los servicios públicos en Uruguay (precio, tarifas,

calidad, estructura). Estos insumos servirán para determinar, en conjunto con la URSEA, una lista prioritaria de temas de investigación que serán propuestos a los estudiantes participantes del Diplomado a los efectos de realizar el trabajo final del posgrado, así como, un proyecto de cooperación de largo plazo entre URSEA y el dECON para el desarrollo de una serie de investigaciones que orienten y apoyen la actividad del órgano regulador.

B. Propuesta de Diploma en Regulación Económica

Esta actividad implica la discusión y propuesta de la curricula de un diploma de posgrado a dictarse en forma presencial con una carga horaria de aproximadamente 300 horas de docencia directa, cuyo objetivo es formar a profesionales universitarios en aspectos vinculados a esta especialidad. El mismo deberá ofrecer una base teórica y práctica que permite evaluar el impacto de las regulaciones económicas sobre la economía y la sociedad.

INDICADORES Y FUENTES DE VERIFICACIÓN

Los indicadores que permiten evaluar los resultados finales de esta propuesta y su impacto son los siguientes:

- Cuatro líneas de investigación desarrolladas:
 - (i) narración analítica del estado de situación sobre empresas públicas y regulación económica
 - (ii) estructura tarifaria y calidad de los servicios prestados por las empresas públicas en Uruguay
 - (iii) estructura de los mercados donde operan las empresas públicas en Uruguay
 - (iv) lecciones para la regulación, identificando cuellos de botella, analizando la efectividad de la regulación sobre la calidad de los servicios y los instrumentos más adecuados para la regulación

La fuente de verificación será la presentación de cuatro documentos con los resultados de cada una de las líneas de investigación

- Dos talleres de discusión realizados:
 - (i) taller sobre la experiencia internacional
 - (ii) taller de discusión y análisis de los resultados de la investigación y agenda futura de investigación

La fuente de verificación será la relatoría de cada uno de los talleres.

- Proyecto de Diploma en Regulación Económica

La fuente de verificación será la aprobación del Diploma por el Consejo Directivo Central de la UdelaR.

CRONOGRAMA; COSTO Y FINANCIAMIENTO

CRONOGRAMA

El Programa de investigación se desarrollará durante 6 meses: las tres primeras líneas de trabajo tendrán una duración de cuatro meses cada una y se realizarán en forma simultánea. Al finalizar la primera línea de trabajo se desarrollará un taller con la participación de expertos extranjeros. La cuarta línea de trabajo insumirá dos meses y se desarrollará una vez culminadas las anteriores. A su finalización se realizará un segundo taller con participación de expertos extranjeros.

El resultado esperado de esta parte del proyecto serán cuatro informes con los resultados de la investigación, dos relatorías de los resultados de los talleres y una agenda de futuros temas de investigación que podrán servir para el desarrollo de los trabajos finales de los estudiantes del programa de Diploma y para futura colaboración entre las instituciones involucradas en el proyecto.

La elaboración y discusión del Programa de Diploma en Regulación Económica se desarrollará durante seis meses, y el resultado esperado es la aprobación del mismo por parte de los órganos correspondientes de la UdelaR.

Componentes	Meses					
	1	2	3	4	5	6
1. Narración analítica sobre Empresas Públicas y Reg	■	■	■	■		
2. Análisis de tarifas y calidad	■	■	■	■		
3. Análisis sobre estructura de mercado	■	■	■	■		
4. Lecciones para la regulación					■	■
5. Talleres				■		■
6. Diseño del Diploma en Regulación Económica	■	■	■	■	■	■

COSTO Y FINANCIAMIENTO

ACTIVIDAD	RUBROS	UNIDAD DE TIEMPO	CANTIDAD	COSTO UNITARIO	COSTO TOTAL	OBSERVACIONES
1. Programa de investigación						
a. Investigación						
- Narración analítica	Honorarios de consultores	meses	16	1.500	24.000	2 consultores 6 meses, 1 consultor 4 meses
- Tarifas y calidad	Honorarios de asistentes	meses	8	720	5.760	2 asistentes 4 meses
- Estructura de mercado						
- Lecciones para la regulación						
b. Talleres						
	Honorarios consultores	días	6	1.000	6.000	Taller 1 - 4 expertos extranjeros; Taller 2 - 2 expertos extranjeros
	Gastos de viaje:					
	- pasajes		6	1.000	6.000	
	- alojamiento y viático	noches	12	200	2.400	
	- gastos talleres (coffee-break)	días	2	1.000	2.000	
	Otros	meses	6	500	3.000	Gastos de administración y gestión
TOTAL PROGRAMA INVESTIGACIÓN					49.160	

ANEXO A PRODUCCIÓN DEL dECON

- Vaillant, Marcel (coordinador), Bittencourt, Gustavo, Pereyra, Andrés, Ibarburu, Mario, 1996: "Cambios en el marco regulatorio del sector eléctrico en el Uruguay", Documento No 7/96, Departamento de Economía, Uruguay.
- Ibarburu, Mario (2001): Regulación en los mercados eléctricos competitivos; Documento de Trabajo No. 08/01; diciembre.
- Pereyra, Andrés (2002): Subasta de telefonía móvil: ¿una experiencia inconclusa en Uruguay?; Documento de Trabajo No. 03/02; diciembre.
- Bergara, Mario (2003): Las Reglas de Juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos; Editorial Trilce, julio, Montevideo.
- Bergara, Mario y Pereyra, Andrés (2005): El Proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos; Documento de Trabajo No. 17/05; noviembre.
- Bergara, Mario y otros (2005): Instituciones políticas, proceso de elaboración de políticas y resultados de políticas: El caso Uruguay; Documento de Trabajo No. 18/05; noviembre.
- Bergara, Mario; Chasqueti, Daniel y Moraes, Juan (2005): The Political Economy of the Budgetary Process in Uruguay; Documento de Trabajo No. 19/05; noviembre.
- Terra, Ma. Inés, Forteza, Alvaro y otros (2005): Macroeconomic Impacts of the Reform of Public Services in Uruguay – A CGE Analysis; Documento de Trabajo No. 21/05; noviembre.
- Forteza, Alvaro y Tommasi, Mariano (2005): Understanding Reform in Latin America; Documento de Trabajo No. 22/05; noviembre.
- Alvaro Forteza (coordinator), Daniel Buquet, Mario Ibarburu, Jorge Lanzaro, Andrés Pereyra, Eduardo Siandra and Marcel Vaillant, 2007: "Pro-Market Reform in Uruguay: Gradual Reform and Political Pluralism", Global Development Network, Palgrave Mac Millan, USA.
- Vaillant, Marcel, Barrán, Fernando y Balseiro, Gonzalo, (2008): "Liberalización del sector servicios en Uruguay: el caso del sector bancario y de telecomunicaciones", en "Ganancias Potenciales en el comercio de servicios en el MERCOSUR: telecomunicaciones y bancos", coordinador Julio Berlinski, editado por RED MERCOSUR, Montevideo, Uruguay.

Borraz, Fernando; González, Nicolas y Olarreaga, Marcelo (2011): Water Nationalization: Network Access, Quality, and Health Outcomes; Documento de Trabajo No. 18/11; agosto.

ANEXO B

CONVENIOS DEL DECON CON LAS EMPRESAS PÚBLICAS

- 1) Convenio con AUTE: "Asesoramiento sobre regulación de la producción y distribución de la energía eléctrica en el Uruguay"; realizado en 1995 a través de estudios que buscaron enriquecer la base de información que poseía AUTE sobre los cambios que se estaban procesando en el sector eléctrico uruguayo en función del proceso de integración y del proyecto de marco. En particular se buscó establecer el grado de relación entre estos dos fenómenos y aportar elementos para discutir el posible impacto sobre la empresa pública eléctrica.
- 2) Convenio con ANTEL: "Estimación de elasticidad precio de la demanda de servicios de telefonía fija de los hogares en Uruguay en el período 1997-2003", el mismo prestó especial atención a la modelización de los cambios estructurales acaecidos en el año 2002, tanto en lo relativo a la introducción de competencia en las llamadas de larga distancia internacional, el cambio en la cadencia de los cómputos telefónicos, así como los efectos de la crisis económica, se desarrolló en el año 2004.
- 3) Convenio con UTE para el desarrollo de la "Encuesta de eficiencia energética en la zona de la Ciudad de la Costa", cuyo objetivo fue estimar el consumo eléctrico de los hogares, y la modalidad de uso según las horas, a nivel de todo el Sector Residencial, profundizando en los Usos Iluminación, Calentamiento de Agua, y Conservación de Alimentos (usos específicos). Se realizaron dos encuestas una en 2008 y otra en 2009.
- 4) Convenio con UTE para el "Desarrollo de un modelo de predicción de la demanda de electricidad", se realizó entre marzo y diciembre de 2008.
- 5) Convenio con UTE para "Apoyo para la construcción de modelos de predicción y revisión de los mismos", se ejecutó entre setiembre 2008 y junio 2009.
- 6) Convenio con UTE para el "Análisis estadístico de la llegada de incidencias y el tiempo de resolución de las mismas".
- 7) Convenio UDELAR – OPP – empresas públicas: "Medición de la productividad del trabajo en las empresas públicas en Uruguay. Análisis de ANCAP, UTE, ANTEL, OSE y ANP". Octubre 2006-Diciembre 2007 – el dECON se encargó del análisis de OSE.

