



Cámara de Senadores	
MESA DE ENTRADA	
Hora:	12:45
Fecha:	29 JUL 2026
Firma:	NB



Montevideo, 29 de julio de 2026

Señora Presidenta de la
Cámara de Senadores
Ing. Carolina Cosse
Presente

De mi mayor consideración:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución de la República, me dirijo a usted a fin de presentar y someter a consideración de la Cámara de Senadores, el siguiente proyecto de Ley referente a la participación de capital privado en empresas públicas y sociedades propiedad del Estado.

Sin otro particular, saluda a usted muy atentamente.

Pedro Bordaberry

PROYECTO DE LEY

Participación de capital privado en empresas públicas y sociedades propiedad del Estado

Artículo 1

Autorízase la incorporación de capital privado hasta un máximo del cuarenta por ciento (40 %) del capital social en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que desarrollen actividades comerciales o industriales.

Dicha incorporación se realizará mediante la emisión y colocación pública de acciones u otros instrumentos representativos del capital, a través de procedimientos competitivos y transparentes que aseguren la participación en el mercado de valores.

Artículo 2

La participación accionaria privada otorgará a sus titulares derecho a participar en la gestión de la empresa, asegurándose su representación en el Directorio.

En ningún caso su representación podrá superar la del Estado, pero deberá garantizarse a los accionistas privados hasta el cuarenta por ciento (40%) de los cargos del directorio, respetando el principio constitucional de que la representación estatal será siempre mayoritaria.

Artículo 3

Las actividades empresariales desarrolladas por Entes Autónomos o Servicios Descentralizados podrán ser transferidas a una persona jurídica de derecho privado bajo la forma de sociedad anónima.

La titularidad accionaria de dicha sociedad corresponderá:

- A) en un sesenta por ciento (60%) al Estado, a través del ente respectivo;
- B) en un cuarenta por ciento (40%) a una sociedad anónima de capital privado.

El ente autónomo o servicio descentralizado continuará existiendo como persona jurídica pública estatal y ejercerá los derechos correspondientes a su participación accionaria.



Artículo 4

La sociedad anónima referida en el artículo anterior tendrá por objeto desarrollar las actividades empresariales actualmente a cargo del ente, administrar los activos que se le transfieran y generar utilidades o soportar pérdidas de acuerdo con la participación accionaria de sus propietarios.

Funcionará conforme al régimen de la Ley de Sociedades Comerciales, sin perjuicio de las disposiciones especiales establecidas en la presente ley.

Artículo 5

El cuarenta por ciento (40 %) del capital social podrá pertenecer a una sociedad anónima de capital privado, cuyas acciones serán libremente transferibles y podrán cotizar en el mercado de valores nacional o internacional.

Las acciones de dicha sociedad constituirán el instrumento mediante el cual se materializará la participación de capital privado en la empresa.

Artículo 6

La sociedad anónima de capital privado tendrá derecho a:

- participar en las utilidades de la empresa en proporción a su participación accionaria;
- percibir dividendos cuando así lo resuelva la asamblea de accionistas;
- soportar las pérdidas en igual proporción.

Artículo 7

La integración del Directorio de la sociedad deberá reflejar la participación accionaria.

A tales efectos:

A) el Estado designará el sesenta por ciento (60%) de los integrantes del Directorio;

h

B) los accionistas privados designarán el cuarenta por ciento (40%) restante.

Los directores designados por los accionistas privados tendrán idénticos derechos, responsabilidades y régimen de remuneración que los designados por el Estado.

Artículo 8

Los directores designados por accionistas privados estarán sujetos al régimen de responsabilidades previsto en la legislación societaria y a las normas de transparencia y control aplicables a las empresas públicas.

Artículo 9

Los bienes, activos y derechos necesarios para la explotación empresarial podrán ser transferidos por el ente autónomo o servicio descentralizado a la sociedad creada al amparo de la presente ley.

Artículo 10

Las acciones de la sociedad anónima de capital privado podrán colocarse mediante:

- oferta pública en mercados de valores;
- licitación pública nacional o internacional;
- otros mecanismos competitivos que aseguren transparencia y concurrencia.

Artículo 11

El precio mínimo de colocación de las acciones no podrá ser inferior a un valor equivalente a ocho veces la participación proporcional en las utilidades del ejercicio anterior, sin perjuicio de los mecanismos de valuación que determine la reglamentación.



Artículo 12

Los fondos obtenidos por la venta de acciones deberán destinarse exclusivamente a inversiones, modernización tecnológica o fortalecimiento patrimonial de la empresa.

Queda prohibida su utilización para financiar gasto corriente y aumentos salariales.

Artículo 13

Autorízase a los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y demás personas públicas estatales a enajenar hasta el cuarenta y nueve por ciento (49 %) del capital accionario de las sociedades anónimas o sociedades comerciales de derecho privado de su propiedad.

Artículo 14

La venta de dichas acciones deberá realizarse mediante procedimientos públicos y competitivos que aseguren transparencia, publicidad y concurrencia.

Artículo 15

En ningún caso la participación accionaria privada podrá implicar pérdida del control estatal de las empresas comprendidas en la presente ley.

El Estado mantendrá siempre la mayoría del capital social y del gobierno corporativo.

Artículo 16

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa días de su promulgación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes programáticos

La presente iniciativa recoge una línea de pensamiento sostenida desde hace años.

En el Programa de Gobierno presentado por nuestra fuerza política en el año 2009, se propuso avanzar hacia la corporativización de las empresas públicas, incorporando capital privado como mecanismo para mejorar la gobernanza, la transparencia y la eficiencia en su gestión.

Posteriormente, en 2012, se presentó un aditivo legislativo en la Ley de Rendición de Cuentas que proponía la venta del 25 % del capital de determinadas empresas de propiedad estatal. Aquella propuesta buscaba:

- mejorar los mecanismos de control,
- fortalecer la transparencia en la gestión,
- generar recursos para inversiones estratégicas.

El presente proyecto retoma ese camino, ampliando su alcance.

La posibilidad de combinar iniciativa pública y privada no es ajena a la tradición política uruguaya.

José Batlle y Ordóñez, impulsor de muchas de las empresas públicas, entendía que el Estado debía intervenir cuando el interés general lo exigiera, pero también sostenía que la gestión económica debía realizarse con eficiencia y responsabilidad.

Emilio Frugoni, desde otra tradición política, defendía la necesidad de que las empresas públicas adoptaran formas modernas de organización y gestión que permitieran mejorar su desempeño económico.

Wilson Ferreira Aldunate señalaba que el desarrollo nacional requería instituciones públicas fuertes, pero abiertas a mecanismos que permitieran mejorar su funcionamiento y asegurar su sostenibilidad.

La presente iniciativa se inscribe en esa tradición reformista.

Diversos países han adoptado modelos similares de empresas públicas con participación privada, manteniendo el control estatal.

Entre ellos pueden mencionarse:

ENEL (Italia)

EDF (Francia)

Petrobras (Brasil)

Equinor (Noruega)

En todos estos casos el Estado conserva la mayoría accionaria, mientras que la participación privada contribuye a mejorar la transparencia, el acceso a capital y la eficiencia empresarial.

II. Mejor gobernanza y control

La incorporación de accionistas privados implica la presencia de intereses patrimoniales directos en la gestión empresarial, lo que fortalece los mecanismos de control.

Cuando existe participación privada:

- aumenta la exigencia de transparencia,
- se refuerza el control sobre gastos e inversiones,
- se profesionaliza la gestión empresarial.

La experiencia internacional demuestra que los modelos de sociedades de economía mixta han permitido mejorar la eficiencia de empresas públicas sin renunciar al control estatal.

III. Planificación y disciplina empresarial

La apertura parcial del capital obliga a las empresas a:

- elaborar planes de inversión de largo plazo,
- transparentar resultados,
- adoptar estándares modernos de gobierno corporativo.

Esto contribuye a que las empresas públicas operen con mayor eficiencia y responsabilidad frente a los ciudadanos.

IV. Desarrollo del mercado de capitales

La participación de empresas públicas en el mercado de valores puede convertirse en un motor para el desarrollo del sistema financiero nacional.

La cotización de acciones:

- amplía las oportunidades de inversión,
- fortalece el mercado bursátil,
- promueve el ahorro interno.

V. Fundamento constitucional

La Constitución de la República prevé expresamente la participación de capital privado en empresas públicas.

El artículo 188 de la Constitución establece:

“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 componentes de cada Cámara.”

La misma disposición agrega:

“El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado.”

Este artículo habilita expresamente la creación de sociedades de economía mixta, siempre que:

- exista autorización legal especial,
- se alcance la mayoría parlamentaria requerida,
- el Estado mantenga la mayoría del capital y del gobierno de la empresa.

El proyecto respeta plenamente estos principios.

El límite de 40 % del capital privado asegura que el Estado conserve siempre el control mayoritario, cumpliendo así con el mandato constitucional.

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.

El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado.

Respecto de la posibilidad de realizar una oferta pública de participaciones en el capital de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, hay que señalar que, conforme a la norma, la autorización debe realizarse por ley que requiere mayorías especiales. Si bien no hay inconveniente en que la ley disponga de manera genérica la admisión de capitales privados, como sería el caso de venta por oferta pública, la ley debe regular “todos los aspectos relativos a los aportes, a la organización y al funcionamiento de la entidad a transformarse”.

Por otra parte, una interpretación literal de la norma constitucional lleva a concluir que debería constituirse una sociedad anónima (que sea la que cotice en bolsa) que a su vez participe en el capital del ente autónomo o servicio descentralizado, visto que la norma habla de la intervención “de los respectivos accionistas en los Directorios” y dichas entidades no están constituidas como sociedades anónimas. En ese sentido, “como el Ente Autónomo o Servicio Descentralizado no es una sociedad por acciones, se estaría previendo la existencia de una sociedad anónima que ingresa como socia al organismo, o sea que se trata de una hipótesis de empresas vinculadas”.

Sin embargo, existe doctrina que tiene una interpretación diferente, sostiene que “la norma es equívoca. En esta primera modalidad no hay sociedad y, por lo tanto, tampoco hay accionistas. El legislador se quiso referir a las personas que aportan el capital al ente autónomo o servicio descentralizado. A estas personas es a quienes se les podrá conferir representaciones en sus directorios”.

Como dice la norma, tanto el aporte de los particulares como su representación en los consejos o directorios nunca pueden ser superiores a los del Estado. Finalmente, el inciso final del artículo 188 de la Constitución dispone que, “las disposiciones de este artículo no

serán aplicables a los servicios públicos de agua potable y saneamiento”. Este inciso, agregado en la reforma constitucional de 2004, excluye entonces la posibilidad de que se constituyan sociedades de economía mixta públicas para prestar estos servicios. Finalmente, tampoco es posible la constitución de sociedades de economía mixta pública de enseñanza, considerando que el artículo 205 de la Constitución remite a los artículos aplicables respecto de los servicios de enseñanza, sin establecer el artículo 188.

VI. Sociedades anónimas propiedad de entes

Muchos entes públicos poseen sociedades anónimas subsidiarias que desarrollan actividades comerciales.

En estos casos la Constitución no establece las mismas limitaciones que para los entes autónomos, por lo que resulta posible autorizar la venta de hasta el 49 % del capital, manteniendo igualmente el control estatal.

VII. Desarrollo del mercado de capitales

La apertura parcial del capital de empresas públicas puede contribuir significativamente al desarrollo del mercado de valores nacional, ampliando las oportunidades de inversión y fortaleciendo el sistema financiero.

VIII. Destino de los fondos

La experiencia comparada demuestra que los procesos de apertura de capital son más exitosos cuando los recursos obtenidos se destinan a inversión y modernización, y no a gasto corriente.

Por ello el proyecto establece restricciones claras sobre su utilización.



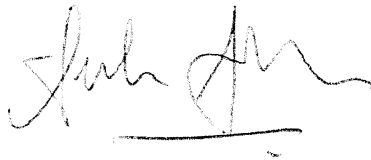
IX. Un paso responsable hacia la modernización

El proyecto no propone privatizar empresas públicas ni transferir su control.

Propone, en cambio, un mecanismo prudente y gradual para:

- mejorar su gobernanza,
- fortalecer su financiamiento,
- aumentar su transparencia y
- modernizar su gestión.

Montevideo, 29 de julio de 2026



Rodolfo BOADO BORZELY