

Empresas del Estado: Errores del Pasado, Soluciones a Futuro

Alfredo Schclarek Curutchet¹, Santiago Re Crespo² y Lucas Ariel Torres³

Agosto de 2012

Resumen

A lo largo de este trabajo analizamos la reciente evolución histórica que ha tomado la participación de las Empresas del Estado en Argentina. También examinamos cuales son los principales argumentos teóricos a favor de la existencia de las Empresas del Estado y los posibles inconvenientes que surgen de la privatización de las mismas. A su vez analizamos las dificultades particulares que estas empresas afrontan respecto a su administración. Finalmente, esbozamos, en líneas generales, cuales son algunas de las medidas que consideramos prioritarias para mejorar la competitividad, eficiencia, transparencia y capacidad innovadora de las Empresas del Estado.

Palabras claves: empresas del estado; desarrollo económico; administración y gobierno corporativo; privatizaciones

Abstract

Throughout this paper we analyze the recent historical evolution that has taken the involvement of State-Owned Enterprises in Argentina. We also examine the main theoretical arguments for the existence of State-Owned Enterprises and possible drawbacks arising from the privatization of them. Next we analyze the particular difficulties they face regarding their management. Finally, we outline, in general, what are some of the measures that we consider necessary to improve the competitiveness, efficiency, transparency and innovative capacity of State-Owned Enterprises.

Keywords: State-Owned Enterprises; economic development; administration and corporate governance; privatizations

¹ Profesor Adjunto UNC, Investigador Asistente CONICET y Director Académico CIPPES; alfredo@eco.unc.edu.ar; www.cippes.org

² Investigador Asociado CIPPES

³ Investigador Asociado CIPPES

1- INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico latinoamericano ha sido forjado en gran medida gracias a las bases materiales provistas por las inversiones públicas, fundamentalmente aquellas realizadas mediante las Empresas del Estado. Estas Empresas han representado una pieza central en las políticas aplicadas para acometer mayores niveles de bienestar y desarrollo económico en la sociedad. No sólo nuestro continente ha utilizado estos medios, la generalidad de los países que hoy son reconocidos como “Primer Mundo” cuentan en su historia con la constitución segura de una Empresa del Estado que significó un eslabón central en la promoción del desarrollo.

En Argentina, hubo épocas donde el Estado poseía una fuerte participación en la economía. En un primer momento solo se involucró en la prestación de los servicios públicos. Posteriormente, se desempeñó también en actividades industriales y comerciales. Ferrocarriles, aviones, hidrocarburos, siderurgia, telecomunicaciones, generación eléctrica, explotación minera, entre otras, son ejemplos de actividades que éste desarrollaba. El accionar de las Empresas del Estado resultó fundamental para afianzar la presencia del mismo en todo el territorio nacional. Ha sido un actor destacado en la creación de tecnología y conocimiento nacional aplicado y ha tenido un papel primordial en la producción de bienes de capital e intermedios, propiciando la creación de valor y riquezas de forma *complementaria y subsidiaria* al sector privado.

Motivado por las corrientes neoliberales, que propugnaban por un Estado mínimo, desde el año 1976 hasta finales de la década del 90, la mayoría de las Empresas del Estado pasaron a la órbita privada produciéndose un verdadero descuartizamiento del Estado. Entre las principales empresas que se privatizaron se destacan YPF, Gas del Estado, Entel, Aerolíneas Argentinas, Somisa, Hidronor, entre otras.

En la última década, nuevamente se está produciendo un aumento de la participación estatal en la actividad empresarial. Sin embargo, hasta el momento carecemos de criterios uniformes que nos permitan avanzar en Empresas Estatales más eficientes, competitivas, transparentes e innovadoras. La discrecionalidad sigue siendo la regla en el manejo de las empresas, por lo que se torna más difícil encarar proyectos a mediano o largo plazo. Más aún, esta falta de mejora visible en la calidad de la administración de las Empresas del Estado, es uno de los principales obstáculos para seguir avanzando en su fortalecimiento y es uno de los principales argumentos utilizados por los detractores para criticar la reciente ola de reestatizaciones.

En la sección 2 de este trabajo analizamos el contexto histórico y económico que atravesó Argentina durante el auge y el ocaso de las Empresas del Estado, que tuvo gran incidencia en su funcionamiento. A continuación, en la sección 3, se analizan los motivos teóricos por los cuales las Empresas del Estado cobran mayor importancia y se vuelven una herramienta fundamental para una adecuada planificación del desarrollo de un país. También analizamos algunos de los problemas teóricos que pueden surgir a raíz de la privatización de las mismas. A su vez, en la sección 4, analizamos las dificultades particulares que las Empresas del Estado afrontan. En la sección 5 delineamos algunas propuestas para el fortalecimiento de las Empresas del Estado, como alternativas a la privatización, basados en el análisis de las dificultades idiosincráticas que las mismas enfrentan. Finalmente, en la sección 6 concluimos.

2- EL CONTEXTO HISTÓRICO Y ECONÓMICO EN EL AUGE Y OCASO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

2.1 Manipulación y tergiversación de las Empresas del Estado

En marzo de 1976 se da por finalizado al proceso de desarrollo económico argentino de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual tenía como actor medular el accionar de las Empresas del Estado. Consecuentemente se da nacimiento al proceso económico llamado “Valorización Financiera”. Hacia fines de los 70, las Reformas Financieras, en abono de un contexto internacional de alta liquidez internacional causada por los petrodólares, posicionaron a la especulación financiera como el sector más dinámico, al cual se supeditaría el resto de la economía y el bienestar de la sociedad. La deuda externa argentina creció indómitamente entre 1976 y 1983 con fines de viabilizar los negocios financieros, creando un exorbitante costo que debió afrontar el país entero, mediante la nacionalización de la deuda externa privada.

En particular, el Gobierno de la Dictadura Militar perpetuó una nefasta política de “Endeudamiento Forzoso” para con las empresas públicas, la cual fue realizada con fines intencionales de proveer las divisas necesarias para materializar la fuga de capitales y así posibilitar que el modelo de apertura financiera y comercial se prolongue hasta su exhausto. “Las empresas eran utilizadas como prestatarias del crédito externo a los fines de su gestión y firma. Pero no eran ni usuarias ni usufructuarias de dicho crédito”. (Olmos, 2004)

La “bicicleta financiera” tuvo como componente esencial el prestigio de las empresas públicas. Gracias a ello, el Estado pudo acceder al financiamiento externo a tasas menores a las que hubiese correspondido por cuenta y orden del gobierno nacional; en contrapartida las Empresas Públicas debieron cargar con el peso de la deuda pero sin los fondos necesarios para concretar inversiones que permitieran aumentar sus ingresos y calidad de sus servicios.

Paralelamente, las empresas públicas fueron sujetos de grandes negociados irregulares que tuvieron un gran impacto en las finanzas corporativas. El proceso de “Privatización Periférica”, que consistía en otorgar determinados

eslabones de negocios (rentables) como concesiones de explotación, producción y contrataciones de servicios de los más variados a operadores privados, ocasionó una sangría de recursos financieros, debilitando seriamente la posición de las empresas públicas en cuestión.

La década del 80` es reconocida como “La Década Perdida” para referirse al pavoroso desempeño de los países latinoamericanos en su conjunto. La región y Argentina en particular, tuvo que sobrellevar una prolongada crisis externa por la escasez recurrente de divisas, producto de un contexto externo alicaído, además de tener que hacer frente al abrumador peso del endeudamiento externo realizado durante el gobierno de facto. En el plano interno se debió sufrir una crítica situación fiscal y asimilar la Licuación de la deuda privada interna (La Maldita Herencia), que permitió hacer de la inflación un problema de esencial importancia para toda la sociedad.

Ante este contexto las Empresas Publicas debían hacer frente a un “deterioro tarifario” permanente del valor real de sus servicios/productos ocasionando un agudo problema para las cuentas financieras internas y resintiendo gravemente su nivel de inversiones.

Lo anteriormente expuesto: endeudamiento forzoso, privatización periférica, deterioro tarifario y contexto macroeconómico negativo, permiten comprender que el desempeño de las empresas públicas, su performance y calidad de servicio, no podía ser muy diferente a la trayectoria económica del país y la región.

2.2 Falacia Política: Confusión de la causa con la consecuencia del malestar económico.

El deterioro progresivo de la situación macroeconómica argentina tuvo su punto crítico de quiebre con la espiral hiperinflacionaria en 1989 y 1990 produciendo gravísimas implicancias en lo social y económico. El resultado político fue el de aceptar el Plan Privatizador propuesto por el Consenso de Washington. Se

argumentaba en primera instancia que la propiedad privada y/o concesión de las empresas de servicios públicos permitiría salvar el problema esencial de la economía argentina: el déficit fiscal estructural. En un plano más general, estratégico y espurio, las privatizaciones permitirían que Argentina recibiera capitales extranjeros para hacer frente a una escasez relativa de divisas, al mismo tiempo de regularizar y hacer frente a su deuda externa, cuyos pagos habían sido suspendidos en el periodo 1988-90. Este cuadro idílico del mundo neoliberal era concebido como una mejora Paretiana Global, donde todo el mundo estaría mejor: el Estado, los usuarios, los adjudicatarios (externos y nacionales), los poseedores de deuda argentina y, por último, los organismos internacionales de crédito.

El Plan Brady, anunciado por el Secretario del Tesoro de EE.UU en 1989, tenía como objetivo la restructuración de la deuda externa de los países latinoamericanos. El mismo exigía la aplicación del Plan Baker (1985) que consistía plenamente en la liquidación de todo capital fijo productivo estatal, esto es la privatización de las empresas públicas. Los lineamientos principales para llevar a cabo tales operaciones fueron propuestos, diseñados y auditados por el FMI y el Banco Mundial, con la finalidad de hacerlas más atractivas a los capitales internacionales.

En 1989 se promulgó la Ley de Emergencia Administrativa (Nº 23.696), que autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a disponer la intervención de todos los entes, empresas y sociedades, cualesquiera fuese su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado Nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos, excluyendo a las universidades nacionales.

En la Argentina el proceso de privatizaciones tuvo las características particulares de ser “rápido y profundo”. A tal punto que las primeras privatizaciones se realizaron sin marco regulatorio ni proceso de evaluación

económica previo. En menos de seis años las empresas estatales pasaron a ser parte de la historia.

El Estado Nacional se hizo cargo de todas las deudas, se permitió que se cancelara el monto de la venta con bonos de la deuda pública a su valor nominal, y no de mercado, al mismo tiempo que el monto de las operaciones por privatización o concesión fue groseramente subvalorado por consultoras extranjeras. La magnitud de la transferencia de riqueza y patrimonio público a los inversores privados, nacionales y extranjeros, significó desbordantes beneficios extraordinarios para los mismos.

Los contratos de adjudicación fueron un “traje a medida” para los grupos económicos pre-establecidos en el país, lo cual posibilitó una oligopolización y conglomeración de las estructuras de mercado en la Argentina. Los principales beneficiarios de las políticas de desguace, fueron en su mayoría ex contratistas y partidarios de la “Privatización Periférica” de las décadas anteriores.

La política privatizadora permitió que se llevara a cabo un proceso de concentración de la propiedad en manos de los grupos económicos preestablecidos que impartieron una estrategia empresarial de concentración, integración y diversificación de sus inversiones. Esta estrategia trascendió sus efectos a otros sectores de la estructura industrial argentina, ya que elevó el riesgo de que se lleven a la práctica instrumentos discriminatorios como subsidios cruzados, precios de transferencia y otras prácticas usuales intra-conglomerados, que en combinación con una muy débil regulación estatal llevaron a reducir el nivel general de competencia en la economía y, por lo tanto, a ser funcionales al proceso de concentración de la propiedad y la riqueza, una característica esencial de la Valoración Financiera (Azpiazu y Schorr, 2001).

Uno de los impactos más notables para la población ha sido la precarización laboral, producto de la reconversión de su planta de empleados mediante la

implementación de contratos flexibilizados, tercerizaciones, retiros voluntarios, despidos, jubilaciones anticipadas, que llevaron en su conjunto a una intensa racionalización del empleo, sólo entre 1990 y 1993 se eliminaron 110 mil puestos de trabajo, representado un incremento del 2,3 % del desempleo (Basualdo ,2006).

2.3 Fénix: De las cenizas al nacimiento de nuevas Empresas del Estado

La Ley de Emergencia Pública (Ley N° 25561), en enero de 2002, permitió al Poder Ejecutivo renegociar los contratos celebrados que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, respetando los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y planes de inversión 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

Desde los comienzos, las empresas privatizadas, en especial aquellas de servicios públicos sujetas a regulaciones, desarrollaron sus actividades con asombrosa libertad: reactualizaciones tarifarias no preestablecidas, no respeto del plan de inversiones, no pago de los cánones, condonaciones de deuda, etc. La tendencia de incumplimiento se consolidó y llegó a su apogeo con el periodo de crisis institucional en 2001-2002.

El gobierno nacional ante el no cumplimiento de los contratos ha tomado la decisión de estatizar (rescindir el contrato de concesión del servicio) a empresas como: Yacimientos Carboníferos Río Turbio (2002), Correo Argentino (2003), Thales Spectrum (2003) con la concesión del espacio radioeléctrico, Metropolitano (2004), Aguas Argentinas (2006), Aerolíneas Argentinas (2008) y Fábrica Militar de Aviones (2009). Muchas de estas empresas habían generado abultadas deudas bajo la administración privada (que el estado absorbió), Además, se han creado nuevas empresas estatales,

tales como ENARSA (2004), y ARSAT (2006), esta última empresa que se encarga de administrar los recursos satelitales argentinos.

Por otra parte, el estado nacional ha adquirido, con el traspaso al estado de los fondos de las AFJP a la ANSES y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, numerosos paquetes accionarios de distintas empresas privadas. A modo de ejemplo, entre aquellas de mayor participación estatal, podemos mencionar el Banco Macro S.A, con 30,9 % de capital estatal, S.A. San Miguel con el 26,96 %, Gas Natural con el 26,63 %, Consultatio S.A con el 26,62 %, Edenor S.A. con el 26,41 %, Distribuidora de Gas Cuyana con el 26,12 %, Siderar S.A. con el 25,97 % y Telecom Argentina S.A. con el 24,98 %⁴.

En los primeros días de Mayo de 2012, el Congreso de la Nación, impulsado por el Gobierno Nacional, dispuso la expropiación del 51% del paquete accionario de la empresa petrolera YPF y de la empresa YPF Gas S.A, cuya titularidad correspondía a la compañía petrolera de España, Repsol. El 49% restante estará conformado por capitales privados. Esta decisión constituye a nuestro modo de ver un importante paso en la recuperación de recursos estratégicos para el desarrollo nacional.

Sin embargo, como ya lo mencionamos, si no existen reglas ni principios claros que encaminen el accionar de estas empresas hacia una estrategia de desarrollo sostenible quedaremos a mitad de camino.

3- RAZONES DE LA EXISTENCIA DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Frecuentemente se suele decir, tanto en sectores académicos como políticos, que las Empresas del Estado son ineficientes, deficitarias y poco competitivas, propiciando como única solución la privatización, sea de forma total o parcial. De hecho, la reforma del estado argentino, impulsada por el gobierno menemista, fue justificada con tales argumentos.

⁴Para ver el listado completo <http://www.anses.gob.ar/FGS/inversiones/participacion-empresas-privadas.php>

Si bien existieron, y actualmente se hallan, Empresas Estatales que carecieron o carecen de competitividad y son ineficientes, lo cierto es que estos problemas no se deben exclusivamente a la propiedad estatal de estas empresas. De hecho, también las hay en el ámbito privado. Rara vez se intentó identificar las verdaderas causas y proponer ideas que busquen solucionar estos problemas sin llegar al extremo privatizador. Ha faltado en nuestro país la voluntad de llevar a cabo un verdadero proceso de reforma estructural y modernización de las empresas del estado. Además, como Chang (2007) deja saber sobre empresas públicas, *existió en los trabajos científicos referidos al tema, una cierta manipulación del material empírico utilizado*. La mayor parte de los trabajos se han concentrado en casos de Empresas Estatales con grandes problemas estructurales, gran endeudamiento, baja o nula competitividad e ineficientes. Es por ello tiempo de reconsiderar las razones de la existencia de las Empresas Estatales y analizar cuales son las dificultades que enfrentan.

Analizando la evidencia empírica, encontramos que existen empresas con participación del estado son exitosas, competitivas, eficientes e innovadoras. A modo de ejemplo, y sin agotar el catalogo, podemos mencionar a EMBRAER, empresa brasilera fabricante de aviones pequeños y medianos que se ha posicionado como la tercera empresa del mundo; PETROBRAS, una de las empresas de petróleo más grande del orbe, en la cual el estado brasilero ocupa un papel primordial y cuyas ganancias han sido fundamentales para capitalizar al Banco de desarrollo BNDES; POSCO, una empresa coreana dedicada a la producción de acero, ubicada entre las más grandes y eficientes del mundo; CODELCO, empresa minera chilena que es la principal productora mundial de cobre y cuyas ganancias han ayudado a financiar al estado chileno; EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN, grupo de empresas de propiedad de la municipalidad de Medellín. Actualmente es una de las empresas más grandes de Colombia. Se desempeña en las áreas de energía eléctrica, agua y gas.

En el ámbito local podemos mencionar al INVAP, empresa de alta tecnología de nuestro país destacada en áreas de innovación tecnológica como la energía nuclear, la tecnología industrial y espacial y equipamiento médico y científico. Fue creada en 1976, mediante un convenio entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina y el Gobierno de la Provincia de Río Negro. Tiene su sede central en la ciudad de Bariloche y emplea a más de 700 personas.

A continuación analizaremos algunas de las razones teóricas por las cuales existen las Empresas Estatales. En primer lugar podemos mencionar que el estado no solo puede movilizar más recursos que el sector privado para realizar inversiones sino que también puede tener una visión de largo plazo y utilizar las empresas estatales como una herramienta fundamental de política económica para su estrategia de desarrollo. Incluso hay sectores sumamente rentables cuyas ganancias podrían utilizarse para invertir en otros sectores y fomentar el desarrollo productivo. El objetivo de desarrollo económico implica fomentar la creación de empresas estatales que se desenvuelvan en sectores estratégicos, como por ejemplo los sectores energéticos, industrias de base, de alta tecnología, etc. El argumento a favor de las Empresas Estatales es que estas tienen la capacidad de coordinar y liderar el comportamiento de distintos actores privados y públicos. Existen actividades económicas que, por sus características tecnológicas, requieren de la inversión simultánea de varios agentes para que las mismas sean rentables individualmente. Además, hay proyectos de inversión cuya rentabilidad individual es mucho mayor si previamente hubo inversiones en el sector. En este sentido, las empresas privadas no tienen individualmente incentivos para ser las primeras en invertir y se puede dar una falla en la coordinación.⁵ En este caso, el Estado puede

⁵ Es conveniente distinguir entre fallas de mercado y fallas de coordinación. Las fallas de mercado presuponen que el mercado (o sector) ya existe y que por alguna razón, ya sea por la misma intervención del estado o algún problema de información asimétrica, costos de transacción, externalidades, etc., el óptimo no se puede lograr. El concepto de falla de coordinación implica, en cambio, aceptar la posibilidad que el mercado (o sector) ni siquiera exista con lo cual el problema no se

tomar un papel protagónico al coordinar expectativas y liderar el comportamiento a través del involucramiento activo de las Empresas del Estado y de esta manera facilitar a los agentes privados viabilizar sus inversiones individuales. Por ejemplo, el desarrollo de la industria aeronáutica en Brasil no hubiera sido posible si el estado brasilero no hubiera invertido inicialmente en la creación de la empresa Embraer. Actualmente el área de San José dos Campos, al norte de San Pablo, es un polo industrial donde no solo está radicada Embraer, sino que hay varias empresas privadas aeroportistas proveedoras de Embraer.

Una segunda razón para justificar la existencia de empresas estatales es que no siempre los objetivos de las empresas privadas se condicen con los objetivos de la sociedad. En otras palabras, no siempre la elección libre de una empresa privada coincide con lo que es mejor para el desarrollo del país o la sociedad en donde se desenvuelve. Es una característica del sector privado preferir inversiones que arrojen ganancias en el corto plazo y con bajo riesgo. Los proyectos de gran envergadura y con largos periodos de gestación, por más que sean de alta rentabilidad social, muchas veces no resultan atractivos para el inversionista privado (Brophy Haney y Pollitt, 2010). En Argentina se lo puede comprobar con la falta de energía eléctrica, gas, nafta y gasoil justo cuando el país comienza una nueva etapa de crecimiento económico. Estos recursos estratégicos que hoy escasean son a causa de la falta de inversión en estos sectores privatizados en los '90. Este argumento se complementa si tenemos en cuenta que muchas empresas multinacionales definen sus planes de inversión, no sólo teniendo en cuenta su situación particular en un país, sino como un plan estratégico global. Esto significa que no siempre las necesidades de inversión de un país se alinean con los planes globales de las empresas multinacionales. Un ejemplo de esto fue el comportamiento de Repsol YPF, que en los últimos años, antes de su reestatización, priorizaba su inversión en

restringe a simplemente un problema de no poder lograr el óptimo sino que el problema fundamental es que ese mercado (o sector) no se desarrollará.

Méjico y el norte de África y no en Argentina, por más que Argentina tuviera una gran necesidad de inversiones en exploración, explotación y refinación de hidrocarburos. Resulta por lo tanto que las privatizaciones pueden limitar las posibilidades de un desarrollo económico sustentable en el tiempo.

Una tercera razón para la existencia de Empresas del Estado es que la misma actividad en manos del sector privado puede llegar a implicar un encarecimiento del servicio o producto (Kwoka, 2002 y 2005). Este mayor costo se debería a la mayor rentabilidad exigida a corto plazo por la empresa privada debido a su natural ánimo de lucro y a un menor tiempo de recupero de la inversión realizada. Por otro lado se puede dar una baja en la calidad del servicio debido a la búsqueda de minimizar los costos para maximizar las ganancias. Muchas veces este aumento de costos y baja de calidad se trata de evitar brindando el estado subsidios a las empresas privatizadas, contrariando uno de los principales argumentos a favor de la privatización (disminuir el déficit fiscal del estado). Además, las empresas privadas pueden tener tendencias a fomentar una monopolización del mercado donde operan para así poder aumentar sus precios y maximizar sus ganancias. Evidentemente, el aumento del costo y baja de la calidad tiene más probabilidad de darse en aquellos sectores privatizados donde la competencia es débil, las decisiones de los consumidores son inefectivas para castigar a este comportamiento y a las empresas privadas no les importa su reputación (Brophy Haney y Pollitt, 2010). En el caso de las empresas estatales, la maximización de la ganancia a corto plazo no va a ser siempre el eje principal en el que se basa la empresa. Es en este sentido que su objetivo puede guiarse por la búsqueda de minimizar el costo del servicio para la sociedad, aumentar la calidad del servicio, ampliar la cobertura del servicio y/o fomentar la competencia en el mercado donde operan.

Por último, existen algunos bienes y servicios que son de gran utilidad social pero que por su naturaleza no generan ningún tipo de incentivo económico

para que sean provistos por el sector privado, tornándose necesaria, entonces, la participación del Estado. La rentabilidad es un criterio fundamental de todas las empresas privadas. No existe emprendimiento que no sea guiado por el ánimo de lucro. En el caso de las Empresas Estatales, este criterio no va a ser siempre el eje principal en el que va a asentarse la empresa. Existen otras razones en las que pueden basarse la existencia de las empresas del Estado como son la justicia social, la igualdad, el deseo de fomentar el desarrollo o ampliar la cobertura a zonas escasamente pobladas. En este caso, el Estado puede proveer estos bienes y servicios subsidiándolos. A modo de ejemplo podemos mencionar, la provisión de luz, gas, agua y otros servicios esenciales en zonas alejadas y de escasa población o desarrollo.

Algunos de los argumentos planteados precedentemente, especialmente los puntos dos, tres y cuatro, pueden ser resueltos mediante la privatización y la implementación de un adecuado marco regulatorio y control por parte del estado. Esta regulación y control puede, sin embargo, ser sumamente dificultoso y costoso, incluso imposible. En algunos casos se complica establecer correctamente la calidad del bien o servicio, el verdadero costo del bien o servicio y las verdaderas inversiones realizadas. Es por ello que si bien para algunos casos el modelo de privatización con regulación y control estatal puede funcionar, para otros casos sea más ventajosa la intervención directa de las Empresas Estatales. Incluso puede darse el caso que la presencia de una Empresa del Estado, compitiendo en un mercado oligopólico, puede ser de gran utilidad para competir con las empresas privadas y, de esta manera, reducir el precio del bien o servicio y aumentar su producción.

En el caso del primer argumento a favor de las empresas estatales, es decir el uso de estas como una herramienta de desarrollo, no parecería que el modelo de privatización y regulación pueda dar una respuesta satisfactoria. Como se discutió anteriormente, el problema de coordinación implica que el producto (o sector) no se desarrollará ni será ofrecido por el privado. ¿Cómo se podría

regular y controlar un mercado que ni siquiera existe? Evidentemente será necesario el involucramiento de las empresas estatales, al menos en una primera fase hasta que el producto (o sector) se haya consolidado.

Ahondando un poco más en la explicación de la dificultad de implementar el modelo de privatización y regulación, podemos resaltar que en algunos casos resulta difícil, o sumamente costoso, establecer ex ante las actividades, recursos e insumos que serán necesarios para la adecuada provisión de un bien o servicio de una determinada calidad y de cierto grado de complejidad en su producción. Esto implica que se hace imposible establecer un contrato completo, donde se acuerde un determinado costo y calidad de provisión de estos bienes o servicios. Desde un punto de vista teórico, este punto podría justificarse mediante las teorías relacionadas a la información incompleta y la incertidumbre real. La imposibilidad de implementar un contrato completo ex ante hace que sea necesario que el regulador audite ex post a la empresa privatizada. Sin embargo, en algunos casos esto también resulta en un proceso sumamente complejo y costoso, y requiere mucha información y recursos humanos con grandes conocimientos y habilidades. Más aun, esta dificultad de regular y controlar adecuadamente a la empresa privatizada ex post y ex ante puede llevar a que la empresa no solo se cubra ex ante por la incertidumbre acerca de sus verdaderos costos propios sino que también logre aprovecharse de la dificultad de regular y controlar ex post para no hacer las inversiones que dice realizar y sobrestimar los verdaderos costos y calidad de los bienes y servicios que provee. Desde un punto de vista teórico estos aspectos pueden justificarse mediante los conceptos de información asimétrica y costos de transacción o costos de revelar creíblemente la información (Williamson, 1975).

En definitiva la pertinencia de mantener la intervención directa del estado a través de empresas del estado o de privatizar con regulación y control estatal, es una cuestión empírica en donde se hace necesario estudiar sector por sector, analizando específicamente las características del bien o servicio, del

proceso de producción y aspectos tecnológicos, de los clientes o consumidores, de los proveedores, etc. No existe una regla general y es necesario aceptar la gran variedad de alternativas disponibles sin caer en extremos. En este sentido afirmar que toda empresa estatal debe ser privatizada como decir que todas las empresas deben ser del estado es caer en un análisis simplista que nos distrae de la posibilidad de analizar la mucho más rica y compleja zona intermedia.

4. PUNTOS DEBILES EN LAS EMPRESAS ESTATALES

En el punto anterior analizamos algunas razones por las cuales en algunos casos puede resultar conveniente la existencia de las empresas estatales. Ahora bien, más allá de problemas comunes que pueden tener todas las empresas, existen algunas dificultades propias de las Empresas del Estado. Estas poseen ciertas características idiosincráticas que las hacen más vulnerables a sufrir procesos de crisis o tener problemas de competitividad, eficiencia e innovación. A continuación analizamos algunas de estas características.

En primer lugar, la propiedad de las Empresas Estatales es difusa, ya que recae sobre toda la comunidad. El ciudadano percibe la empresa como ajena, lo que trae aparejado un alejamiento de la sociedad en la gestión de la misma. Esto trae como consecuencia el riesgo de que el manejo efectivo de la empresa, como la toma de decisiones, pueda estar delegada en directores que persigan sus propios intereses y no sigan los objetivos estratégicos de la empresa. Esto puede ocasionar que la empresa no cumpla acabadamente con sus objetivos estratégicos o que se tomen decisiones que terminan dañando las finanzas de la misma o la calidad de provisión de sus bienes o servicios.

En segundo lugar, y relacionado a la anterior característica, el control de las Empresas Estatales es dificultoso. Por un lado, la mayor parte de la comunidad

carece de incentivos para llevar a cabo un efectivo control del desempeño de las Empresas Estatales y de sus Directores. La falta de información sobre el funcionamiento de las empresas se constituye como otra barrera. Por ejemplo, no permite determinar con precisión si el rendimiento de la empresa se debe a factores externos o internos a la organización. Más aun, muchas veces esta falta de información se debe a que los datos no están disponibles en tiempo y forma por una cuestión de deficiencias en la administración de la empresa. En otros casos se debe a que las Empresas Estatales son utilizadas para actos de corrupción por parte del gobierno de turno o grupos enquistados en la empresa.

En tercer lugar, como bien remarca Chang (2007), las Empresas Estatales tienen, en muchas ocasiones, la posibilidad de acceder a ayuda financiera extra, proveniente del estado. Esto puede fomentar que sus administradores y trabajadores actúen con mayor laxitud al tener ese recurso adicional. Más aun, el contar con esa garantía implícita puede generar que los proyectos de inversión que involucran financiamiento a mediano y largo plazo no sean evaluados rigurosamente porque no se separa adecuadamente el patrimonio de uno y otro, y los posibles subsidios no se explicitan claramente.

Otro problema se presenta cuando el objetivo de la empresa no se basa en criterios estrictamente comerciales de maximización de beneficios económicos. Ya dijimos anteriormente que la actividad empresarial del estado puede basarse en otros objetivos de carácter social o estratégicos, como ser la justicia social, la igualdad, el fomento de zonas subdesarrolladas, la cobertura de zonas escasamente pobladas, la provisión de un servicio o bien cuyo producido o externalidades no pueden ser fácilmente apropiados por la empresa, etc. Una empresa estatal creada para la prestación de algún servicio público que no genera, por su naturaleza, réditos económicos, lógicamente va a dar resultados negativos a la hora del balance. Sin embargo, no por ello debe ser privatizada o disuelta. Se hace necesario hacer un análisis integral de los costos y beneficios sociales, y no solo económicos para la empresa, de la provisión del bien o

servicio. Lo que corresponderá, en todo caso, es solventar su déficit natural mediante prácticas progresivas (subsidios cruzados entre usuarios) o bien a través del Tesoro Público.⁶ Estos subsidios deben ser evaluados minuciosamente y comunicados transparentemente.

Por último, pero sin agotar el catálogo de características especiales, las Empresas Estatales corren el riesgo de ser utilizadas por los responsables políticos para solventar su mala gestión pública. En nuestra historia se vieron empresas que fueron obligadas a endeudarse para financiar otros sectores o reparticiones del estado. Incluso corren el riesgo de ser privatizadas o saqueadas por políticos corruptos que quieren apropiarse los recursos de las empresas. Increíblemente, abundan los ejemplos de manejos deficitarios y de sobreendeudamiento con el objetivo explícito de crear excusas para su posterior privatización. Este grave problema para las Empresas Estatales debe tenerse especialmente en cuenta y deben diseñarse mecanismos institucionales y legales que dificulten la privatización y el sobreendeudamiento.

5- PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Las Empresas del Estado pueden funcionar correctamente, siendo eficientes, competitivas, transparentes, participativas e innovadoras. No es cierto que por el mero hecho de ser de propiedad del estado, esto sea imposible. Los puntos vulnerables descritos en la sección anterior pueden ser solucionados tomando medidas específicas que influyen principalmente en su organización y administración. La privatización no es necesariamente la única solución al mal funcionamiento que puedan tener estas empresas.

⁶ Existen algunos bienes o servicios cuyas externalidades no pueden ser adecuadamente apropiadas por la empresa estatal, sino que estos beneficios solo podrán ser apropiados por el cobro de impuestos generales. Esto justificaría que sea el Tesoro Público que financie el déficit de estas empresas. Un ejemplo de eso es el transporte de pasajeros donde la externalidad es el beneficio que le genera a las empresas privadas que sus trabajadores puedan llegar a sus lugares de trabajo (fábricas, oficinas, etc.)

A continuación describiremos brevemente cada uno de los puntos que hemos identificado como importantes para la mejora organizacional y administrativa de las empresas del estado. El objeto de esta descripción es esbozar líneas generales sobre algunas propuestas de modernización, con el fin de fomentar la investigación específica sobre estos temas que consideramos centrales para el mejoramiento de las empresas estatales.

5.1 Regulación integral de la dirección y gobierno corporativo de las empresas del estado.

Uno de los aspectos más importantes en el camino de la modernización de las Empresas Estatales se relaciona a su organización interna, en especial su dirección y gobierno corporativo. Cuales son los objetivos explícitos de la empresa, cómo se estructura la dirección, quiénes están a cargo de ella, cómo son elegidos los directivos, cuál es el nivel de responsabilidad de los directivos, y ante quién deben responder, son cuestiones que tendrán directa relación con el éxito que las empresas obtengan.

Un primer aspecto importante es que el objetivo estratégico de la empresa estatal debe ser explícito. Se hace necesario especificar claramente objetivos a mediano y largo plazo detallando parámetros medibles de cumplimiento (incl. rentabilidad, solides capital, satisfacción clientes y empleados, etc.) Solo teniendo un norte bien definido y medible es posible garantizar una buena y coherente dirección de la empresa. Los directores, ejecutivos y gerentes deberán ser evaluados en función del cumplimiento de estos objetivos por parte de la empresa.

Un segundo aspecto a tener en cuenta es que el manejo de las Empresas del Estado debe estar confiado en personas que posean un alto grado de especialización en la gestión empresarial. La selección de los directivos debe hacerse por procedimientos que garanticen el acceso a los cargos basados en criterios de idoneidad y diversificación de las habilidades y especialización del

directorio. Por su parte, la normativa vinculada al tema, debería incluir los requisitos mínimos de especialización y de idoneidad tanto intelectual como moral, que todos los aspirantes deben cumplir. En ningún caso se debe permitir la discrecionalidad absoluta del gobierno o de quienes estén encargados de la designación de los directores y gerentes.

Además, dentro de lo que la estructura societaria adoptada permita, es importante que en el seno del Directorio estén representados distintos actores con distintos intereses en la empresa, de modo que generen un sistema interno de controles y contrapesos, es decir debe haber un Directorio que se podría llamar participativo. A modo de ejemplo se puede mencionar la importancia de que haya representantes del gobierno, pero también representantes de los trabajadores, de los usuarios o beneficiarios de la actividad de la empresa, de las universidades y otros representantes de la sociedad civil. Incluso existen experiencias exitosas en donde hay directores que representan las minorías parlamentarias y, de esta manera, evitan que el gobernante de turno tenga el control total e irrestricto de la empresa. Por supuesto que la composición del directorio no debe implicar que el gobierno no pueda implementar sus políticas públicas mediante la determinación de los objetivos estratégicos de las empresas estatales.

En lo que respecta a la organización de la dirección de las Empresas Estatales, como bien lo recomiendan las reglas de gobierno corporativo de la CAF (2010) y la OECD (2005 y 2010), debe separarse la función de dirección con la de administración cotidiana de la empresa. Surge así la figura del Gerente General, encargado de la administración y gestión diaria de la empresa, reservando la representación y la decisión sobre los aspectos estratégicos al Directorio. Cabe aclarar que es sumamente importante que el poder político se limite a establecer los objetivos estratégicos de la empresa y no se involucre en su gestión diaria y organización interna.

Por último, un mecanismo utilizado en muchas Empresas Estatales, con el fin de aumentar la especialización y optimizar la toma de decisiones, es la creación de los Comités del Directorio. Estos Comités son integrados por los distintos directores en función de sus habilidades y capacidades particulares. A modo de ejemplo podemos mencionar a la empresa chilena de Cobre CODELCO que en el seno del directorio funcionan el Comité de Auditoría, Compensaciones y Ética; Comité de Proyectos y Financiamiento de Inversiones; Comité de Gestión y el Comité de Gobierno Corporativo y Sustentabilidad.

5.2 Régimen de Transparencia y Control en las empresas del Estado.

Implementar un régimen de transparencia en las Empresas del Estado es uno de los puntos claves en el Plan de Modernización. La propiedad difusa de las Empresas del Estado, sumada a la falta de transparencia, constituye uno de los factores que más pueden afectar su manejo ya que las responsabilidades se diluyen y se dificulta el control.

Existe información que es fundamental que se dé a conocer a fin de fomentar la confianza, prevenir actos de corrupción y permitir un efectivo control de las empresas por parte de sus propietarios, los ciudadanos. Contar con toda esta información publicada en la página web de la empresa debería ser algo normal, considerando los avances de la tecnología, sin embargo en la práctica esta información es en su gran mayoría no publicada y desconocida. A modo de ejemplo y sin agotar el catalogo podemos mencionar los siguientes aspectos que deberían ser publicados: a) actividades principales y secundarias de la empresa; b) objetivos generales y objetivos de rentabilidad a mediano y largo plazo; c) nómina de autoridades, incluyendo datos personales, profesionales, salariales, patrimoniales y posibles conflictos de intereses de todos los integrantes del directorio, de la gerencia y del órgano de fiscalización, fecha de inicio y finalización del mandato; d) remuneración, incentivos y participación en las ganancias de la Empresa de todas las autoridades; e) estructura orgánica

completa, planta completa de personal, cantidad de empleados, modalidad de contratación, remuneraciones por categoría, incentivos y participación en las ganancias; f) marco normativo por el que se rige, regulaciones especiales, convenios colectivos que la afecten y tratamiento tributario; g) políticas de gestión ambiental y de género; h) balances, memorias y estado de resultados de acuerdo a normativas contables vigentes, informes trimestrales de la situación financiera y flujo de fondos de la empresa, planes y programas en ejecución, inversiones proyectadas, capital de la empresa, su composición y su evolución; aumentos y reducciones de capital realizados y planeados; política de distribución de dividendos i) indicación de los proveedores, mencionando las condiciones de contratación; j) fuentes detalladas de financiamiento, créditos a favor y en contra, identificación de deudores y acreedores, condiciones de la operación y, cuando la empresa estatal sea deudora, indicación de la fuente de fondos con la que se pagará la deuda.

5.3 Estrategia Comunicacional.

Ya dijimos que la propiedad difusa de las Empresas Estatales es uno de los puntos débiles que estas presentan. Los ciudadanos no ven a la empresa como propia por lo que no ven necesario involucrarse en su gestión. Dicha característica provoca que los administradores actúen con mayor libertad al no existir un control ciudadano activo. También puede dar lugar a que se tomen decisiones políticas de trascendencia para las empresas, como podría ser su privatización, sin que exista oposición alguna por parte de la Sociedad. Además, por lo general, la sociedad poco y nada conoce de las actividades que la empresa estatal realiza.

Es por ello que resulta de fundamental importancia que todas las empresas estatales posean una estrategia comunicacional externa bien definida que acerque la gestión de la empresa a la sociedad. La comunicación constituye una función estratégica que contribuye a la construcción, transmisión y preservación de los objetivos, valores y misiones de la empresa.

Las nuevas tecnologías y la informática pueden ayudar en esta tarea. Campañas publicitarias, divulgación constante de sus actividades, presencia en las redes sociales, sitio web actualizado permanentemente, disponibilidad de medios de consultas, sugerencias y reclamos, son entre otras medidas que pueden lograr que el ciudadano se identifique con la empresa y que encuentre motivos para involucrarse en su gestión fomentando de esta forma el control ciudadano de la empresa.

Respecto a los mecanismos de Comunicación Interna, resulta necesario implementar sistemas que permitan conectar todos los niveles de la empresa y dirigir sus acciones a una estrategia común, a fin de evitar que las distintas áreas trabajen con visiones y objetivos distintos. Este problema se observa principalmente en empresas con organigramas complejos, donde existen muchas gerencias o áreas de mando independientes. Esta misión, deberá estar encargada, principalmente, a la gerencia general.

5.4 Gestión de los Recursos Humanos

Un aspecto importante dentro del plan de modernización de las empresas estatales se relaciona con la gestión de los Recursos Humanos. El elemento humano constituye uno de los pilares más importantes de toda organización y el éxito de la empresa va a depender en gran medida de las políticas implementadas en este tema. Cuando hablamos de gestión de los Recursos Humanos nos referimos a los procesos y prácticas relacionadas a la selección del personal, organización y planificación de las tareas, derechos y obligaciones de los trabajadores, motivación, capacitación, desarrollo profesional, manejo de las relaciones de colaboración y subordinación, entre otros.

En primer lugar, referido a la organización y planificación de las tareas y a la selección del personal, es necesario que la empresa identifique correctamente las necesidades de personal que presenta, las características de los puestos

de trabajo y el perfil de empleado que mejor se adecue a las necesidades de la empresa. Respecto a los sistemas de selección deben establecerse mecanismos transparentes que garanticen igualdad de oportunidades y acceso a los puestos basados en criterios de idoneidad.

En segundo lugar, con el objeto de evitar conflictos y arbitrariedades, los derechos y obligaciones de la empresa y de los empleados deben estar preestablecidos en convenios que contemplen y concilien los intereses de todos los involucrados. También es importante que se fijen metas y objetivos claros, que permitirán realizar un adecuado control de la gestión.

Ya referido al desarrollo de la actividad se debe garantizar la profesionalización en las tareas, la capacitación constante de los trabajadores, el desarrollo de competencias y las posibilidades de ascenso. Se debe garantizar a su vez la posibilidad de participar en la dirección de la empresa.

Por último, un tema relacionado a la gestión de los recursos humanos que es de gran importancia es el relativo a los límites de personal que deben tener las empresas. La práctica nos ha mostrado muchas empresas públicas, que fueron utilizadas como motines políticos, realizando contrataciones que no se correspondían con las verdaderas necesidades operativas de la empresa. Es necesario parámetros a ajustarse o fijar límites a las contrataciones para que las empresas estatales se vean comprometidas financieramente por estos manejos.

5.5 Sistema de incentivos en todos los niveles de la empresa.

Los recursos humanos constituyen uno de los pilares fundamentales para el funcionamiento de cualquier organización. Personas conformes con las condiciones en las que desempeña su labor, significarán mayor rendimiento en la empresa que le pertenece a la comunidad, menor rotación laboral y revitalización del sentido de pertenencia a la organización.

En las empresas de propiedad estatal, donde el control es difuso, se vuelve dificultoso efectuar un seguimiento constante del cumplimiento de las responsabilidades por parte de los directivos y empleados. Los regímenes disciplinarios basados en la lógica de *incumplimiento–sanción* no funcionan en la práctica como disuasorias de conductas indeseables. Las sanciones no brindan motivación para actuar correctamente. Tampoco otorgan estímulo alguno a actuar en beneficio de la empresa. Por ello, resulta necesario llevar a cabo políticas que, contemplando las necesidades de los miembros de la empresa, tanto de los directivos como de los empleados, brinden una serie de incentivos con el objeto de fomentar el mejor funcionamiento del conjunto y el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

Cabe aclarar que cuando hablamos de incentivos, no hacemos referencia sólo a aquellos de naturaleza netamente económica. Existen incentivos que, sin tener valor económico directo, otorgan beneficios profesionales o personales que producen el mismo efecto. Reconocimientos especiales por la labor cumplida, extras económicos por cumplimiento de objetivos y metas, aumentos salariales periódicos, capacitación constante a cargo de la empresa, carrera profesional dentro de la empresa, movilidad vertical, participación en las ganancias de la empresa, son entre otras, medidas que contribuirían a un mejor desempeño de las tareas por parte de directivos y empleados.

5.6 Regulación de los sistemas de contratación y proveedores de las empresas del estado.

Los propietarios de las empresas del sector privado, realizan inversiones, compran insumos, materias primas y realizan todo tipo de contrataciones procurando el menor costo posible para la obtención de los mayores beneficios. Como en las Empresas del Estado la propiedad es difusa, puede suceder que quienes estén a cargo de realizar estas operaciones no lo hagan en las mejores condiciones.

En el ámbito de la Administración Pública, este problema es medianamente solucionado a través de la reglamentación de los sistemas de contrataciones administrativas. La administración, para poder realizar contrataciones de cualquier especie, debe someterse a los procedimientos preestablecidos por la ley, salvo que se autorice expresamente la contratación directa. El mecanismo de contratación más utilizado, por ser el que mayores garantías de transparencia otorga, es la licitación pública.

Sin embargo, el procedimiento de la licitación tiene el defecto de que puede ser burocrático, por lo que resulta problemático su utilización en la dinámica empresarial. Es necesario buscar procedimientos que garanticen las mejores condiciones de contratación sin caer en procedimientos engorrosos que vayan en contra de la celeridad necesaria de toda gestión empresarial.

Un sistema que puede resultar útil para algunas contrataciones, dada la celeridad necesaria en toda empresa, es la contratación mediante un registro público de proveedores dentro del cual la empresa pública pueda elegir en el momento la oferta más conveniente. En este sistema, los proveedores, luego de haber acreditado capacidad técnica y financiera e idoneidad para la venta o prestación del servicio, queda incorporado al registro.

5.7 Control integral del endeudamiento y otras formas de financiamiento de las Empresas del Estado.

Podemos decir que la principal causa de la crisis de las empresas estatales en nuestro país se debió a su gran endeudamiento. Como ya lo mencionamos, las empresas fueron utilizadas en algunas épocas de nuestra historia como fuente de financiamiento. Se las utilizaban para contraer créditos que luego no eran utilizados por ellas sino por la administración central. La integridad financiera de la empresa puede verse comprometida si se utiliza su capacidad de endeudamiento para fines distintos a los de la empresa.

Por otro lado, y como también lo mencionamos con anterioridad, las empresas estatales pueden obtener ayuda financiera adicional por parte del estado. Ello puede provocar que los administradores actúen con mayor liviandad e irresponsabilidad.

Por estos motivos es fundamental para el desarrollo de las Empresas del Estado un control integral del endeudamiento y de los mecanismos de financiamiento. Como presupuestos mínimos deben fijarse límites a la capacidad de endeudamiento de las empresas y debe prohibirse que puedan garantizar cualquier crédito ajeno, incluso si se tratara del propio Estado.

Previo al endeudamiento deben presentarse informes de sustentabilidad. Se debe poner especial atención a los plazos, la tasa de interés y la moneda de contratación, entendiéndose que préstamos a mayor plazo con tasa fija y en moneda local son más convenientes para la sostenibilidad de la deuda. También es importante que los informes de sustentabilidad mencionados especifiquen la correspondencia de la motivación del endeudamiento con los objetivos estratégicos de la empresa. Por su parte, se debe señalar con precisión la forma en que se va a cancelar la deuda contraída, identificándose, dentro de lo posible, los fondos con los cuales se va a hacer frente a la deuda.

5.8 La autonomía de las Empresas Estatales en los supuestos de Estado Dueño y Cliente.

Existen empresas estatales que solo tienen como cliente a su propia dueña. Por lo general esta característica se da en empresas estatales creadas exclusivamente para la prestación de algún servicio público en un determinado lugar. En estos casos, la integridad financiera de la empresa y su independencia funcional es más vulnerable. Las posibilidades de vaciamiento o desfinanciación, como también de mala administración son más probables en estos casos.

A modo de ejemplo podemos mencionar el caso de la empresa municipal de recolección y tratamiento de residuos de la ciudad de Córdoba, Argentina, CReSE. Esta empresa fue creada en el 2008 con el objeto de prestar el servicio ante la inexistencia de ofertas convenientes por parte del sector privado. A principios de este año, fueron privatizados sus servicios esenciales argumentándose graves problemas financieros.

En sus primeros años de servicio, sus resultados fueron bastantes positivos. Por ejemplo, consiguió adquirir una de las flotas de camiones propios más grande del país con un total de 116 unidades. La prestación del servicio fue ampliamente aprobada por la población. Un estudio reciente de la Consultora Delfos, realizado en junio de 2011, revela que el 72% de los cordobeses tenía una visión positiva sobre la empresa y la calidad del servicio⁷.

En los meses previos a su privatización, la empresa comenzó a tener problemas financieros. La deuda a febrero de 2012 rondaba los 100 millones de pesos y el servicio comenzó a verse deteriorado. Sin embargo, al analizar los motivos de la crisis podemos observar que el comportamiento de la municipalidad, dueña y única cliente de CReSE, habría sido su causante. La deuda total que CReSE mantenía con sus proveedores, tenía como causa directa la deuda que el municipio mantenía con CReSE. Si el municipio hubiera cumplido sus obligaciones, la empresa no hubiera generado déficit. Por su parte, el creciente aumento de costos operativos no se vio acompañado de un ajuste del canon del servicio, lo que fue provocando un vaciamiento paulatino de la empresa. Por último, la municipalidad, en reiterares oportunidades solicitó a CReSE trabajos adicionales, que esta realizó, sin abonar ningún extra, lo que también repercutió negativamente en las cuentas de la empresa.

⁷ Para consultar el informe de la Consultora Delfos visite <http://es.scribd.com/doc/62916209/Informe-Crese-Agosto>

Las situaciones descritas en el ejemplo precedente demuestran la falta de autonomía que este tipo de empresas tienen y la imposibilidad de guiarse correctamente en las relaciones con el estado.

Es por ello que resulta necesario que las relaciones entre el estado y la empresa estén previamente reguladas, de manera que los derechos y obligaciones sean claros para ambas partes, limitando toda conducta que provocada por esta posición dominante en la que se encuentra el estado repercuta negativamente en los resultados de la empresa. Además, es muy importante que se distingan correctamente las relaciones Empresa – Estado Propietario con las relaciones de Empresa – Estado Cliente.

Un buen ejemplo a seguir es el caso de Empresas Publicas de Medellín. Este grupo de empresas, propiedad del municipio de Medellín, Colombia, prestadora de los servicios públicos de energía eléctrica, gas y agua, ha suscripto con el municipio un convenio marco de gobernabilidad por el cual regulan sus relaciones. Cabe aclarar por último, que este tipo de convenios marco, son de suma utilidad también en otras clases de empresas, ya que dotan de mayor autonomía el funcionamiento de la empresa.

5.9 Creación del Órgano de Administración General de las Empresas del Estado.

Si bien los niveles de dirección o administración de una empresa son vitales y representan una condición necesaria para que las organizaciones de cualquier naturaleza funcionen adecuadamente, las Empresas Públicas son generalmente parte de una “red” o “conglomerado” de empresas, que el Estado dispone para acometer su política de desarrollo (sea en el orden nacional, provincial o en ciertos casos el municipal).

La coordinación de estas empresas en este tipo de órgano centralizado permite potenciar las capacidades de articulación y complementariedad entre las empresas. Además facilita la implementación de un sistema integrado de

indicadores de gestión con información precisa, veraz y oportuna para la toma de decisiones a nivel estratégico. Es importante destacar, sin embargo, que se debe analizar y evaluar adecuadamente el grado de centralización que detenta este Órgano de Administración General y determinar adecuadamente cual es el grado óptimo de centralización vs. descentralización en la toma de decisiones de las empresas estatales. Para algunos aspectos será ventajoso un mayor grado de centralización y para otros temas será mejor un mayor grado de descentralización.

Además de las funciones mencionadas, de unificación estratégica de los objetivos de las empresas, este órgano puede tener a cargo la designación, el control y la remoción de los directores y gerentes que representen al estado. Este aspecto ayuda al estado a tener un cuerpo de administradores profesionales que posean niveles adecuados de conocimiento y habilidades para que cada empresa alcance los objetivos propuestos.

Respecto a la conformación de este órgano de administración general, creemos conveniente que esté basado en el principio de participación sectorial. Las universidades, cámaras empresariales, sindicatos, representantes del oficialismo y de la oposición parlamentaria, usuarios de las empresas estatales y ONG's, entre otras instituciones, deben ser parte del Órgano. De esta forma se garantiza a estos sectores tener acceso al manejo estratégico de las Empresas Estatales.

La existencia de este órgano, con la composición mencionada, cobra mayor importancia cuando el estado participa en las empresas de distintas maneras. Por ejemplo en Argentina, el Estado Nacional posee empresas en las que es único propietario, organizadas como sociedades del estado, participa en otras empresas en las que es accionista mayoritario y en otras empresas participa solo como accionista minoritario. Dado que no en todos los supuestos el directorio puede estar formado de la forma descrita en el apartado dedicado a la administración de las empresas, con un sistema de contrapesos en su seno,

la creación de este organismo soluciona esta limitación, ya que permite que los directores hayan sido seleccionados o removidos con la participación de distintos sectores.

En nuestro país contamos con una experiencia similar como antecedente. Estamos hablando de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN). Creada por ley 20.558 en el año 1974, funcionaba como una especie de Holding de empresas estatales. La CEN estaba dirigida por el ministro de Economía en carácter de presidente y dos vocales, uno nombrado por la Confederación General Económica y otro nombrado por la Confederación General del Trabajo. Su función era la conducción de todas las empresas en las cuales el Estado tuviera propiedad absoluta, o mayoría de capital accionario o administre o controle de alguna manera y la fiscalización y control de legalidad de los actos de las empresas dependientes de ella. Esta última función era realizada por un síndico. Cuatro años más tarde la CEN es disuelta por ley 21.801, asumiendo sólo la función de fiscalización antes mencionada, la Sindicatura General de Empresas Públicas, también disuelta años más tarde.

5.10 Creación del Órgano de Control General de las Empresas del Estado.

Los mecanismos para rendir cuentas del funcionamiento de las Empresas del Estado al resto de la sociedad, debe ser en nuestros días, una labor tomada muy seriamente a los fines de proteger el prestigio de estas entidades. La responsabilidad de coordinar y velar por esas tareas debería ser materializada en la creación de un “Órgano de Control” con características propias a un ente descentralizado y de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica con capacidad de aplicar sanciones administrativas en caso de incumplimientos.

La constitución del control y la práctica de vigilancia deben ser claramente administradas, fallas en esta labor implicaría dar lugar a potenciales hechos de mala gestión y mal funcionamiento integral de las empresas. Los estamentos

de control impuestos deben respetar un claro sistema interno de responsabilidades que posibilite directamente la apreciación del funcionamiento administrativo y operativo de cada organización. Las dudas y “zonas grises” deben ser eliminadas por la aplicación de procesos contenidos en el sistema aplicado.

Respecto a la organización de este Órgano, también debe estar basado en el principio de participación sectorial. La experiencia participativa, en este caso, permitiría elevar la transparencia del organismo centralizador. Es decir, que no solo debería estar representado el poder ejecutivo sino también puede ser necesaria la representación del poder legislativo, las cámaras empresariales, los sindicatos, las asociaciones de usuarios, las universidades o representantes de la sociedad civil.

La creación de un órgano autónomo de control de la gestión de las empresas estatales se justifica al permitir una mayor especialización en materia empresarial y control participativo. Los órganos de la administración pública, como la SIGEN o la AGEN, no garantizan estas características.

5.11 Creación del Registro Único de Empresas del Estado

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de crear un Registro Único de Empresas del Estado. En nuestro país siempre fue difícil determinar con exactitud la cantidad de empresas en las que el estado tenía participación. Además, la administración de las distintas empresas suele recaer en distintos ministerios.

A fin de garantizar al máximo el acceso a la información, es conveniente implementar dicho registro que además de mantener la nómina de empresas donde el estado participe, centralice toda la información relevante y la ponga a disposición de todos los ciudadanos. El “Órgano de Control” debería ser el responsable de concentrar la información del Registro Único de Empresas del Estado. De forma de garantizar un estándar de información y por ende un nivel

aceptable de transparencia ecuánime, acorde a la experiencia internacional en la materia.

5.12 ¿Necesidad de un Marco Regulatorio General?

Como ya lo mencionamos en este trabajo, el estado argentino en los últimos años ha aumentado significativamente su participación empresarial. Asistimos a un proceso de recuperación de recursos y actividades estratégicas que pueden significar un avance importante para el desarrollo de nuestro país.

Sin embargo, de no establecerse reglas claras que limiten el accionar de las empresas públicas a objetivos de desarrollo, de no implementarse las prácticas de gobierno corporativo en su administración, de no llevarse a cabo un plan de modernización integral que aumente su transparencia, competitividad y eficiencia, quedaremos a mitad de camino y nuevamente nacerán propuestas privatizadoras como solución.

Actualmente vemos que las empresas estatales son manejadas de manera discrecional, siendo direccionadas según la voluntad del gobernante de turno. Vemos a su vez, por ejemplo, cambios constantes en los directorios, cada vez que existe un cambio de gobierno, lo cual demuestra la dependencia funcional de estas empresas. Es por ello que resulta necesaria la creación de una “Ley General de Empresas del Estado” que regule todo el funcionamiento de las empresas estatales, reduciendo la discrecionalidad y estableciendo los objetivos, metas y límites en los que deba enmarcarse el accionar de las empresas.

La “Ley General de Empresas del Estado” debe regular la creación, constitución, objetivos, funcionamiento, dirección, control, transparencia, modificaciones, disolución y liquidación de todas las empresas estatales. Por su parte debe regular de manera general las relaciones del estado y sus dueños con la empresa. Debe también, fijar límites a las prácticas nocivas que

suelen realizarse con las empresas como son el endeudamiento y el vaciamiento y reglamentar las privatizaciones.

En el derecho comparado podemos mencionar la Ley Orgánica de Empresas Públicas de Ecuador. Esta ley regula de manera general la actividad empresarial del estado. En sus diversos capítulos regula la creación de la empresa, su dirección y administración, los principios y objetivos rectores de la actividad empresarial del estado, el funcionamiento general de la empresa, la gestión del talento humano, el régimen laboral, régimen de control de las empresas estatales, sistemas de transparencia, sistemas de contratación, régimen económico y financiero de la empresa, mecanismos asociativos, de expansión y de desarrollo, fusión, escisión, disolución y liquidación de las empresas.

6- CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos analizado la evolución histórica que ha tomado la participación de las Empresas del Estado en Argentina. También hemos analizado desde un punto de vista teórico cuales son los principales argumentos a favor de la existencia de las Empresas del Estado y los problemas que las privatizaciones pueden acarrear. A su vez hemos identificado cuales son algunas de las características idiosincráticas de este tipo de empresas que las hacen especialmente vulnerables al mal manejo. Finalmente hemos esbozado en líneas generales cuales son algunas de las medidas que consideramos prioritarias tener en cuenta para mejorar la competitividad, eficiencia, transparencia y capacidad innovadora de las Empresas del Estado.

La principal manera de mejorar la competitividad, eficiencia y capacidad innovadora de las Empresas del Estado es concentrarse en mejorar la administración y gestión de las mismas, transparentar sus actividades y

resultados y fomentar el control y participación ciudadana en sus actividades. En este sentido hemos analizado la necesidad de reforma de la estructura y organización del órgano de administración y el gobierno corporativo, mejora en el régimen de transparencia y los mecanismos de control, implementación de sistemas de incentivos en todos los niveles de la empresa, regulación de los sistemas de contratación de personal y de compras, y control integral del endeudamiento. Además se planteó la necesidad de crear un organismo de administración general de las Empresas del Estado, un organismo de control general de las Empresas del Estado y la creación de un registro único de Empresas del Estado.

La principal conclusión del trabajo es que las Empresas del Estado son una herramienta fundamental en la estrategia de desarrollo de un país. Para que esta herramienta pueda ser usada correctamente es necesario que las Empresas del Estado sean exitosas, competitivas, eficientes, transparentes, participativas e innovadoras. Lamentablemente, muchas veces los gobiernos de turno no entendieron esto y tomaron decisiones que fueron perjudiciales para estas empresas. Más aun, muchas veces intentaron convencer a la opinión pública de que es imposible combinar la propiedad estatal con la competitividad y eficiencia. Sin embargo, existen sobrados ejemplos de empresas en el mundo que teniendo participación del estado son líderes mundiales en sus respectivas áreas de trabajo. La mención especial del INVAP, empresa de alta tecnología de Argentina destacada en áreas como la energía nuclear y tecnología espacial, es un ejemplo de ello.

Cabe destacar que la política privatizadora de los ´90 en Argentina no intentó identificar las verdaderas causas y proponer ideas que realmente busquen solucionar el problema de la ineficiencia de las Empresas del Estado. No existió la voluntad de llevar a cabo un proceso de reforma estructural y modernización de las Empresas del Estado. Esto generó una gran contradicción en las razones políticas y económicas de la privatización ya que tiempo después de

ser privatizadas se observó un proceso de subsidios crecientes a las mismas. Más aún, la privatización permitió que se llevara a cabo un proceso de concentración de la propiedad y que se pasara de un monopolio estatal a un monopolio privado. Y en muchos casos los nuevos dueños se concentraron en maximizar el reparto de dividendos en vez de aumentar las inversiones necesarias para el desarrollo equilibrado del país.

Lograr empresas del estado eficientes, competitivas, transparentes, participativas e innovadoras es un desafío que cualquier país que desee desarrollarse debe enfrentar. Es por ello necesario dejar de lado los preconceptos del Consenso de Washington, abandonar las propuestas extremas y simplistas en donde la única alternativa es la privatización a cualquier costo y manera. Apostar, por el contrario, a una verdadera modernización de estas empresas y abocarse a encontrar soluciones de fondo a la problemática de las Empresas del Estado es un ejemplo de buena administración pública. Sin lugar a dudas es necesario que la sociedad entera realice un continuo estudio y debate acerca de las Empresas del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu, Daniel y Schorr, Martin (2001), "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea". Publicación FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. 2002.
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no3_PrivatizacionesArgentin90CTA.pdf

Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Segunda Edición 2010, Buenos Aires.

Belini, Claudio y Marcelo Rougier (2008). *El Estado Empresario en la Industria Argentina. Conformación y Crisis*. 1º Ed. Buenos Aires. Editorial Manantial. 2008

Brophy Haney, Aoife y Michael G. Pollitt (2010). "New Models of Public Ownership in Energy" Cambridge Working Paper in Economics 1055, University of Cambridge.

CAF & IAAG (2006). *Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo*. <http://gc.caf.com/upload/pubs/Lineamientos%20para%20un%20Codigo%20Andino%20de%20GC.pdf>

CAF (2010). *Lineamientos para el Buen Gobierno Corporativo de las Empresas del Estado*.

<http://gc.caf.com/upload/pubs/Lineamientos%20Gobierno%20Corp.pdf>

Chang, Ha-Joon (2007). "State-owned Enterprise reform" UNDESA Policy Notes, Naciones Unidas.

http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOERreformNote.pdf

Fernández Ruiz, Jorge (1982). *El Estado Empresario*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. 1982

Gordillo, Agustín (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO. (Tomo 1. 8º ED. 2003) (Tomo 2. 8º ED. 2004)

INAP (1999). "Transparencia Pública y Tecnologías de Gestión." Serie II. Estado y Sociedad Nro. 33

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/estado/tesoron33.pdf>

INAP (2000). "Análisis y evaluación de los mecanismos de control ciudadano en la administración pública nacional." Documento de Trabajo INAP 2000. <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/estado/mecanismo.pdf>

INAP (2000). "Nuevas tecnologías de la información y transparencia del estado." Serie II. Estado y Sociedad Nro. 34

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/estado/TRANS-CH.pdf>

Kwoka, J., (2002) "Governance Alternatives and Pricing in the U.S. Electric Power Industry," *Journal of Law, Economics, & Organization*, April (2002).

Kwoka, J., (2005) "The Comparative Advantage of Public Ownership: Evidence from U.S. Electric Utilities," *Canadian Journal of Economics*, May (2005) 38(2).

OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

OECD (2010). *Accountability and transparency – a guide for state ownership* <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/2610011E.PDF>

Olmos, Alejandro (2004). *Todo lo que siempre quiso saber sobre la Deuda Externa y siempre se lo ocultaron. Quienes y como la contrajeron*. Ediciones Continente 6º Ed. Buenos Aires.

Rabinovich, Diego (2010). "Empresas y Sociedades del Estado en Argentina."

<http://www.eseade.edu.ar/investigaciones/Empresas%20y%20Sociedades%20del%20Estado%20en%20la%20Argentina.pdf>

Schclarek, Alfredo y María Celeste Gómez (2010). "La Inserción del FADEA al Mercado de la Industria Aeronáutica Civil" mimeo.

http://www.cbaeconomia.com/INFORME_FADEA_E_INDUSTRIA_AERONAUTICA.pdf

Villegas, Marcelo (2009). "*Transparencia y gobierno Corporativo. Lecciones del Caso Argentino.*" *RMV*No. 4,2009

<http://www.nicholsonycano.com.ar/articulos/Transparencia%20y%20gobierno%20corporativo.pdf>

Williamson, Oliver E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, New York, 1975