

# Empresas del Estado: Razones de existencia y propuestas de modernización

Alfredo Schclarek Curutchet\*

*UNC-CONICET, CIPPES*

Lucas Ariel Torres\*\*

*CIPPES*

## Resumen

A lo largo de este trabajo analizamos 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 implementar para mejorar la competitividad, eficiencia, transparencia y capacidad innovadora de las Empresas del Estado.

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

Código JEL: H11; H83; M1

## 1. Introducción

Frecuentemente se suele decir, tanto en sectores académicos como políticos, que las Empresas del Estado son ineficientes, deficitarias y poco competitivas por “naturaleza”, propiciando como única solución la privatización, sea de forma total o parcial. De hecho, la reforma del estado argentino de los '90, impulsada por el gobierno menemista, fue justificada con tales argumentos. Cabe destacar que esta política privatizadora 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 entre 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.

A su vez, y como remarca Chang (2007), existió en los trabajos científicos críticos a las empresas públicas, 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 y gran ineficiencia. Más aún, 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 solo aquejan a este tipo de empresas, sino que también las sufren empresas de propiedad privada. Además, si analizamos la evidencia empírica encontramos que existen empresas con participación del estado que son exitosas, es decir competitivas, eficientes, transparentes e innovadoras.

A modo de ejemplo, y sin agotar el catalogo, podemos mencionar a las siguientes empresas estatales exitosas: 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

\* Profesor Adjunto Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Investigador Asistente CONICET, Argentina y Director Académico CIPPES; alfredo@eco.unc.edu.ar; www.cippes.org; www.cbaeconomia.com

\*\* Investigador Asociado CIPPES

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 que 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.

Por otra parte, en la última década se está produciendo nuevamente un aumento de la participación estatal en la actividad empresarial en Argentina. Este aumento se debe en parte a que el gobierno nacional, ante el no cumplimiento de los contratos de concesión del servicio y la acumulación de abultadas deudas por parte de las empresas privatizadas, ha tomado la decisión de rescindir los contratos y estatizar las siguientes empresas: Yacimientos Carboníferos Río Turbio (2002), Correo Argentino (2003), Thales Spectrum (2003), Metropolitano (2004), Aguas Argentinas (2006), Aerolíneas Argentinas (2008), Fábrica Militar de Aviones (2009) e YPF (2012). Además, se han creado nuevas empresas estatales, tales como ENARSA (2004) y ARSAT (2006). 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.

Evidentemente que los argumentos de Chang (2007), la existencia de empresas

estatales exitosas y la creciente presencia de empresas del estado en Argentina hacen necesario reconsiderar la discusión sobre la conveniencia, o no, de las empresas estatales e identificar las razones por las cuales algunas empresas estatales son competitivas, eficientes, transparentes e innovadoras y otras no. Solo de esta manera podremos proponer soluciones para que las empresas estatales realmente cumplan con sus objetivos estratégicos. Esta es una necesidad todavía más acuciante en Argentina ya que, en muchos casos, la discrecionalidad sigue siendo la regla en el manejo de las empresas estatales, se las ha usado para otros fines que nada tienen que ver con los objetivos de su creación y ha faltado la voluntad de llevar a cabo un verdadero proceso de reforma estructural y modernización que nos permitan avanzar en Empresas Estatales más eficientes, competitivas, transparentes e innovadoras. El resultado ha sido que en el pasado reciente, o más lejano, no encontramos demasiados buenos ejemplos, con la notable excepción de INVAP. 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 re-estatizaciones. Esta falta de buenos ejemplos, lejos de llevarnos a concluir que esta no es una pregunta que merezca ser estudiada, debe ser un aliciente aun mayor para su estudio profundo, científico y desprejuiciado.

En la sección 2 de este trabajo analizamos los motivos teóricos por los cuales se puede justificar la existencia de las Empresas del Estado. También analizamos algunos de los problemas teóricos que pueden surgir a raíz de la privatización de las mismas y los límites que tiene el modelo de privatización con regulación y control estatal. A su vez, en la sección 3, analizamos las dificultades idiosincráticas que las Empresas del Estado afrontan y que pueden llevarlas a no ser eficientes y competitivas. En la sección 4 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. Razones para la existencia de las Empresas del Estado

En esta sección analizaremos algunas de las razones teóricas por las cuales a veces es conveniente, y hasta puede ser necesario, la existencia de las Empresas Estatales. Es decir, analizaremos desde un punto de vista teórico cuales son las ventajas de tener una política económica que aliente la provisión de bienes y servicios vía las empresas públicas por encima de dejar que el mercado actúe por sí solo o se siga una política de privatización de las empresas estatales. También analizaremos cuales son los problemas que pueden surgir cuando se sigue una estrategia de privatización con regulación y control estatal.

El análisis de esta sección no debe ser visto como un intento por justificar la intervención del estado en todas las actividades productivas o argumentando que nunca es beneficiosa la privatización de las empresas estatales. Debe ser visto como un intento de exponer elementos analíticos objetivos y argumentos teóricos para elevar el nivel de la discusión y no caer en simplificaciones y conclusiones extremas dominadas por preconceptos. Es necesario puntualizar que, más allá del debate teórico sobre el tema, cuando de lo que se trata es analizar empresas o casos puntuales de la realidad, es necesario no solo tener en cuenta los argumentos teóricos expuestos aquí, sino también analizar detalladamente las particularidades de la industria o sector, la evolución histórica del sector o región y la situación política del país o región.

Respecto a las razones para la necesidad de existencia de empresas estatales, podemos mencionar *en primer lugar* que para lograr el desarrollo económico de un país o región es necesario contar con empresas que se desenvuelvan en sectores estratégicos, como por ejemplo los sectores energéticos, industrias

de base, de alta tecnología, etc. Para desarrollar estas actividades productivas, en general, es necesario hacer grandes inversiones con largos periodos de gestación. En estos casos, muchas veces, y fundamentalmente cuando el país está menos desarrollado y/o no hay suficiente desarrollo tecnológico doméstico, el estado no solo que puede movilizar más recursos que el sector privado 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 existen actividades económicas que, por sus características tecnológicas, requieren de la inversión coordinada de varios agentes para que las mismas sean rentables individualmente. Es decir, la rentabilidad individual de estos proyectos es mucho mayor si previamente hubo inversiones en el sector. Este aspecto es especialmente pertinente para proyectos que requieren innovación y desarrollo tecnológico. Muchas veces, las empresas privadas no tienen individualmente incentivos para ser las primeras en invertir y se puede dar una falla en la coordinación. En este caso, el Estado puede tomar un papel protagónico al liderar el comportamiento y coordinar expectativas a través del involucramiento activo de las Empresas del Estado y de esta manera actuar subsidiaria y complementariamente al sector privado y viabilizar las inversiones individuales de los agentes privados. 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 (Schclarek y Gómez, 2010). Actualmente el área de San José dos Campos, al noreste de San Pablo, es un polo industrial vibrante donde no solo está radicada EMBRAER, la tercer fabricante de aviones comerciales más grande del mundo, sino que se han establecido varias empresas privadas aeropartistas proveedoras de EMBRAER y de otras empresas internacionales. El ejemplo de EMBRAER muestra el efecto beneficioso que puede tener la intervención estatal en crear un cluster productivo inexistente previamente, pero también que dicho éxito no se logra de manera inmediata sino que puede tomar varios

años, plagados de momentos difíciles donde hay vueltas y contra vueltas en la percepción sobre la conveniencia de su existencia.

Una *segunda* razón para justificar la existencia de empresas estatales es que no siempre los objetivos de las empresas privadas son coincidentes o complementarios 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. 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). Es una característica del sector privado preferir inversiones que arrojen ganancias en el corto plazo y con bajo riesgo que lo contrario. Incluso hay sectores sumamente rentables cuyas ganancias podrían utilizarse para invertir en otros sectores y fomentar el desarrollo productivo en vez de ser distribuidos como dividendos. Este argumento se complementa si tenemos en cuenta que muchas empresas multinacionales definen sus planes de inversión, no sólo teniendo en cuenta la situación particular en un país, sino en función de un plan estratégico global. Esto significa que no siempre las necesidades de inversión de un país se alinean con los planes globales de inversión de las empresas multinacionales. Un ejemplo de estos argumentos es el caso de Repsol-YPF en Argentina que fue re-estatizada parcialmente en el 2012 (YPF, 2012). El principal argumento para la re-estatización fue que el aumento en la importación de gas, nafta y gasoil, como consecuencia del proceso de crecimiento del país y la falta de inversión por parte de Repsol-YPF, implicaba un uso insostenible de las divisas internacionales del país. La solución a este problema de balanza de pagos necesariamente requería un aumento en la inversión en exploración, explotación y refinación dentro de Argentina. Sin embargo, se argumentó, Repsol había distribuido cuantiosos dividendos que sacaba del país en vez de aumentar la inversión local y dejar las divisas en el país. La evidencia empírica

muestra que, si bien es cierto que el precio domestico interno de los combustibles fue menor a los niveles internacionales, la rentabilidad neta de Repsol-YPF fue alrededor de 1.500 millones de euros por año durante el periodo 2000 a 2011. Este nivel de rentabilidad neta fue casi el doble de la rentabilidad neta obtenida por YPF en 1999 y 1998 al momento de su privatización total en manos de Repsol (YPF, 2012). Más aun, Repsol-YPF ha sido una de las dos empresas en Argentina, junto a Techint, que más dividendos distribuyó durante ese periodo. Siguiendo una lógica perfectamente racional desde la perspectiva de una multinacional, estos dividendos obtenidos en Argentina fueron utilizados para aumentar la inversión en Méjico y África del Norte ya que allí obtenía una rentabilidad esperada dado riesgo superior a la rentabilidad esperada dado riesgo obtenida en Argentina. El problema radica en que esta lógica totalmente racional para la empresa de manera individual, no lo es para el desarrollo económico sustentable en el tiempo del país.

Una *tercera* ventaja de tener empresas estatales es que pueden ser usadas activamente en la implementación de la política macro-económica para suavizar los ciclos económicos o fomentar la estabilidad de precios de un país. Esta función contra-cíclica puede, por ejemplo, ser un complemento importante para la prosecución de políticas monetarias y fiscales expansivas en periodos de baja en la actividad o recesiones. Cuando hay recesiones leves, puede ser suficiente utilizar una política monetaria expansiva que reduzca la tasa de interés que fija el banco central para de esta manera abaratar el crédito productivo y estabilizar la economía. Sin embargo, cuando la recesión es más aguda, una reducción en la tasa de interés del banco central puede no ser suficiente ya que los bancos pueden rehusarse a dar crédito productivo por el aumento en el riesgo sistémico. Esta reducción en la oferta de crédito, y la consiguiente caída en la inversión productiva, puede tener como consecuencia que la recesión se profundice aún más. En estos casos, puede ser muy útil tener bancos estatales, que ante la baja en la demanda

agregada y el aumento en la incertidumbre, continúan dispuestos a ofrecer crédito productivo para estimular la inversión y la demanda agregada. Un ejemplo de lo expuesto son los resultados empíricos del trabajo Brei y Schclarek (2013) que encuentran que los bancos estatales aumentan el ritmo de crecimiento de los créditos productivos en etapas de crisis mientras que los bancos privados lo disminuyen. En épocas normales, se encuentra lo opuesto, es decir que los que más expanden el crédito son los bancos privados. Incluso hay situaciones, generalmente cuando la recesión se ha vuelto profunda, en donde las empresas productivas no desean tomar crédito e invertir, aun cuando hay crédito abundante y a baja tasa de interés. En estos casos, las empresas estatales pueden actuar de manera contra-cíclica y aumentar sus inversiones para de esta manera estabilizar la demanda agregada y evitar que se profundice la recesión. El financiamiento de esta inversión pública puede venir a través de una política monetaria expansiva vía los bancos estatales o directamente vía una política fiscal expansiva. En cuanto a la política antiinflacionaria es posible utilizar las empresas estatales, que por lo general son monopólicas u oligopólicas, para detener un proceso inflacionario e implementar políticas de control de precios (Galbraith, 1980).

Una *cuarta* razón para la existencia de Empresas del Estado es que pueden proveer ciertos productos o servicios a un menor precio que las empresas privadas, especialmente en aquellos sectores donde hay poder de mercado (Kwoka, 2002 y 2005). Por supuesto que este argumento presupone que las empresas estatales son eficientes, ya que de lo contrario puede incluso observarse lo opuesto, es decir que sea más barato la provisión de bienes y/o servicios por el sector privado. La razón por la cual, dado empresas estatales eficientes, el precio de los bienes y servicios pueden ser menores que las provistas por empresas privadas es que estas últimas tienen un natural ánimo de lucro. Es decir, las empresas privadas prefieren una alta rentabilidad y un corto plazo de recupero de sus inversiones, con lo cual son

más susceptibles de subir cuanto puedan sus precios. Las empresas estatales, en cambio, pueden abstenerse de maximizar sus ganancias y subir sus precios, si con ello se busca algún otro tipo de objetivo social, como ser la provisión de bienes o servicios a un bajo costo para el resto de las empresas productivas del país o los consumidores finales. Además, las empresas privadas pueden tener tendencias a fomentar una concentración del mercado donde operan para así poder aumentar sus precios y maximizar sus ganancias, llegando al extremo de colusión y formación de carteles. En estos casos, la presencia de una empresa estatal en un mercado oligopólico puede incluso ser usada para introducir cierta competencia, romper la colusión y bajar el precio del bien o servicio. Un claro ejemplo de lo expuesto precedentemente es el caso de la tercerización efectuada por la empresa estatal CRESE de Córdoba en el 2012. La tercerización consistió en contratar a dos empresas privadas que se encargarían de la recolección de basura que antes era realizada directamente por la empresa estatal. El resultado ha sido que el costo de la recolección aumentó un 22,5% respecto a lo que costaba continuar con el esquema anterior.

Por otro lado, el objetivo de maximizar la ganancia también puede significar que las empresas privadas pueden preferir bajar la calidad de sus productos y servicios para bajar los costos de producción. Por supuesto que esto no significa que siempre lo harán, ya que dependiendo de la competencia que haya en el mercado, una baja en la calidad también puede implicar una pérdida de clientes. En general este efecto es más probable de suceder cuando hay menos competencia, es más difícil observar o distinguir la baja en la calidad del servicio o producto, las decisiones de los consumidores son inefectivas para castigar este comportamiento y/o a las empresas privadas no les importa su reputación (Brophy Haney y Pollitt, 2010). Hay casos en donde la natural tendencia al aumento de precios y baja en la calidad por parte de la empresa privada se intenta contrarrestar con el otorgamiento de subsidios por parte del estado a estas empresas privadas. En estos casos se estaría contrariando uno de

los principales argumentos a favor de la privatización (disminuir el déficit fiscal del estado). En el caso de las empresas estatales, al no tener como único objetivo la maximización de ganancias, es posible que tengan como objetivo maximizar la calidad o cobertura del bien o servicio que proveen aun cuando esto signifique resignar ciertas ganancias. El alcanzar satisfactoriamente estos objetivos alternativos a la maximización de las ganancias presupone que la empresa es eficiente, de lo contrario es posible que la calidad o la cobertura sea inferior al que podría proveer la empresa privada. Para ejemplificar lo expuesto anteriormente, y continuar con el caso de Crese, se ha constatado que luego de la tercerización de la recolección de basura la calidad del servicio ha bajado. Entre otros hechos que justifican esta aseveración es que antes de la tercerización, la recolección se efectuaba de noche en las zonas céntricas. Actualmente, es normal ver un camión de basura embotellando el tráfico en horario pico. Incluso la frecuencia de la recolección de basura ha bajado.

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 o desarrolladas. 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, cuatro y cinco, pueden ser resueltos mediante la privatización y la implementación de un marco regulatorio adecuado y la creación de un ente regulador estatal que tiene como función controlar a las empresas privatizadas. Con respecto al primer y tercer argumento sobre la ventaja de las empresas estatales, es decir el uso de estas como una herramienta de desarrollo y como una herramienta de política económica contra-cíclica, no parecería que el modelo de privatización y regulación pueda dar una respuesta satisfactoria. Respecto al primer punto, ya se dijo que las fallas de coordinación implican que un determinado bien (o sector) puede no desarrollarse ni ser 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 bien (o sector) se haya creado. Respecto al segundo punto, una política contra-cíclica requiere tomar decisiones y acciones discrecionales y en forma oportuna y diligente. No parecería sencillo, ni recomendable, llevar adelante una política contra-cíclica como se propuso precedentemente mediante la regulación y control estatal sobre empresas privadas.

Volviendo al argumento de que la mejor solución siempre es la privatización con regulación y control estatal, podemos mencionar al menos dos problemas de esta estrategia. En primer lugar, muchas veces las privatizaciones no son consecuencia de un debate transparente y una decisión democrática, sino que son llevadas a cabo mediante actos de corrupción y/o por imposición externa, por ejemplo como parte de un paquete de ayuda financiera de los organismos multilaterales en el medio de una corrida bancaria o crisis económica. En estos casos, las privatizaciones nacen de una imposición externa, sin un verdadero consenso social y político que lo respalde. De algún modo, se podría argumentar que la privatización surge de romper las reglas de juego imperantes previamente, y por ende es una decisión que adolece de cierta debilidad de origen. Esta debilidad, fruto de la falta de consenso social, hace que pueda existir un cierto riesgo de vuelta atrás con la medida, especialmente si cambia el

gobierno. Esto puede tener como consecuencia que las empresas privadas que se han beneficiado con la privatización tengan como objetivo principal recuperar su inversión inicial en el menor tiempo posible, aun cuando esto signifique no estar respetando el marco regulatorio. Evidentemente que estas empresas también serán sumamente reticentes a hacer grandes inversiones.

En segundo lugar, y quizás más fundamental, la regulación y el control estatal pueden ser sumamente dificultosos y costosos, incluso imposibles, de implementar. 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 ex ante, donde se acuerden determinados precios, costos, calidades e inversiones necesarias para la provisión de estos bienes o servicios. Desde un punto de vista teórico, esta dificultad podría justificarse mediante las teorías relacionadas a la información incompleta y la incertidumbre real (Knight, 1921).

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, el conocimiento sobre la dificultad de regular y controlar adecuadamente a la empresa privatizada ex post y ex ante, puede llevar a la empresa privatizada no solo a que se cubra ex ante por la propia incertidumbre acerca de sus verdaderos costos, sino que también logre aprovecharse de la dificultad de regular y controlar ex post para sobrestimar los verdaderos costos y calidad de los bienes y servicios que provee y/o no hacer las inversiones que dice realizar. Desde un punto de vista teórico, estas dificultades 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 dejar que el mercado resuelva la provisión de bienes o servicios por sí solo, 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 es necesario estudiar y analizar las particularidades de cada sector, analizando específicamente las características del bien o servicio, del proceso de producción y sus 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 motivados por preconceptos. 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 y generalizador que nos impide analizar las particularidades y complejidades de cada caso específico.

### 3. Puntos débiles 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 captura política, crisis recurrentes 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 aceptarse que la empresa no sea eficiente y competitiva, menos aún que sea privatizada o disuelta. Se hace necesario hacer un análisis integral de la eficiencia técnica, los costos financieros y beneficios sociales, y no solo los beneficios estrictamente económicos, de la empresa estatal. 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. 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 de 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.

#### **4. 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.

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.

#### 4.1 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. Cuáles 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 (incluido rentabilidad, solides del capital, satisfacción de 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 a personas que posean un alto grado de especialización en la gestión

empresarial y conocimiento sectorial. 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, conocimientos y especialización del directorio. Por su parte, la normativa vinculada al tema, debería incluir los requisitos mínimos de idoneidad, tanto intelectual como moral, que todos los aspirantes deben cumplir. En ningún caso se debe permitir la discrecionalidad absoluta y exclusiva del gobierno de turno 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 o sector, 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, por lo cual se debe distinguir la determinación de los objetivos estratégicos a mediano y largo plazo, de la administración diaria o de corto plazo para lograr estos objetivos de mediano a largo plazo.

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.

#### 4.2 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. 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.

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 catálogo 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.

#### 4.3 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 permitan realizar un adecuado control de la gestión.

En *tercer* lugar, 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 una mejora motivacional y de incentivos. 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.

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.

#### 4.4 Regulación de los sistemas de contratación de 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, quedan incorporados al registro.

#### 4.5 Control integral del endeudamiento y otras formas de financiamiento de las Empresas del Estado

Podemos decir que una de las principales causas 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 para contraer créditos que luego no tenían capacidad de repagar ya sea porque los fondos no eran utilizados por ellas sino por la administración central o porque las inversiones realizadas no estaban debidamente planificadas desde el punto de vista técnico y financiero.

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, entendiendo que prestamos 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.

#### 4.6 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 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 cuál 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 manera participativa con un sistema de contrapesos en su seno, como fue descripta en el apartado dedicado a la administración de las empresas, la creación de este organismo puede solucionar esta limitación, ya que permite que los directores sean seleccionados o removidos con la participación e intervención de distintos sectores.

### 5.7 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 AGN, no garantizan estas características.

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.

### 5.8 La existencia 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. Respecto a este último punto, es necesario destacar que es necesario avanzar en el diseño de

mecanismos institucionales y legales que dificulten la privatización y el sobreendeudamiento para los casos en que estos objetivos se guíen exclusivamente por cuestiones de conveniencia política o actos de corrupción. Esto no significa prohibir la privatización o endeudamiento sino que lo que se busca es tratar de blindar a las empresas estatales de los intereses espurios de los gobernantes de turno y futuros.

Además, es importante que las relaciones entre el estado y las empresas 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. Incluso es necesario reglamentar el accionar del estado cuando en un determinado mercado no solo existan empresas estatales sino que también haya empresas privadas. Es necesario establecer claramente las "reglas de juego" para que decisiones ex post del estado no vulneren los derechos de las empresas privadas a favor de las empresas estatales. Adicionalmente, 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 Públicas 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.

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.

#### 4.9 Economía de la Regulación

La economía de la regulación no se limita al campo de los bienes y servicios públicos clásicos como la provisión de agua, gas, electricidad, teléfono, higiene urbana, transporte público de pasajeros (tren, ómnibus, subtes, aviones, barcos, taxis, remises), sino que se extiende sobre una amplia gama de actividades que pueden tener un alto impacto sobre la población: marcos regulatorios para aeropuertos, puertos, carreteras, mercado de medicamentos, de alimentos, los servicios de urgencias médicas (ambulancias), el mercado de los hospitales y clínicas, etc.

En todo mercado donde haya externalidades y pueda haber abuso de posición dominante por parte de las empresas, es recomendable que exista: (a) un ente regulador, (b) su respectivo marco regulatorio, (c) cuerpo de inspectores para cumplir las funciones de supervisión in situ y extra situ, y (d) tener un régimen sancionatorio. Los entes reguladores deben estar profesionalizados y cubrirse sus cargos mediante concursos públicos, tratando de limitar o eliminar los cargos políticos. Además, es recomendable que los entes reguladores se autofinancien y su presupuesto no dependa del presupuesto del Estado. La autarquía económica se puede lograr mediante el cobro de tasas a las empresas reguladas (suele ser un porcentaje sobre el activo total de cada una de las empresas reguladas). Además, todos los entes reguladores deben estar supervisados por un organismo central, como por ejemplo, una Superintendencia de Entes Reguladores (¡alguien debe controlar a los controladores!). No sólo la nación debe tener entes reguladores, sino que también las deben tener las provincias y las grandes municipalidades.

La falta de entes reguladores y marcos reguladores bien diseñados y con suficiente poder de control seguramente llevará a que las empresas de servicios públicos, sean públicas o privadas, no funcionen correctamente.

#### 5. Conclusiones Finales

A lo largo de este trabajo 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 a la mala gestión. 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.

Una primera conclusión del trabajo es que la decisión de dejar que el mercado resuelva la provisión de bienes o servicios por sí solo, 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 es necesario estudiar y analizar las particularidades de cada sector, analizando específicamente las características del bien o servicio, del proceso de producción y sus 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 motivados por preconcepciones. 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 y generalizador que nos impide analizar las particularidades y complejidades de cada caso específico.

La segunda conclusión es que para que las Empresas del Estado cumplan con sus objetivos es necesario que sean 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.

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 marco regulatorio y de control adecuado.

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.

## 5. Bibliografía

- AZPIAZU, DANIEL Y SCHORR, MARTIN (2001), "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea". Publicación FLACSO, Facultad Latino-americana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no3\\_PrivatizacionesArgentinas90C.TA.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no3_PrivatizacionesArgentinas90C.TA.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*. 1° Ed. Buenos Aires. Editorial Manantial. 2008
- BREI, MICHAEL Y ALFREDO SCHCLAREK (2013) "Public Bank Lending in Times of Crisis" *Journal of Financial Stability* In Press, January.
- 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. Disponible en: <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. Disponible en: [http://esa.un.org/techcoop/documents/PN\\_SOREformNote.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/PN_SOREformNote.pdf)
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE (1982). *El Estado Empresario*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. 1982

- GALBRAITH, JOHN K. (1980). *A Theory of Price Control*. Harvard University Press
- GORDILLO, AGUSTÍN (2004). *Tratado de Derecho Administrativo*. (Tomo 1. 8° ED. 2003) (Tomo 2. 8° ED. 2004)
- INAP (1999). "Transparencia Pública y Tecnologías de Gestión". Serie II. Estado y Sociedad Número 33. Disponible en:  
<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.  
<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>
- KNIGHT, F. H. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company
- 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 6° Ed. Buenos Aires.
- RABINOVICH, DIEGO (2010). "Empresas y Sociedades del Estado en Argentina."  
<http://www.esecade.edu.ar/investigaciones/Empresas%20y%20Sociedades%20del%20Estado%20en%20la%20Argentina.pdf>
- SCHCLAREK, ALFREDO Y MARÍA C. GÓMEZ (2010). "La Inserción del FADEA al Mercado de la Industria Aeronáutica Civil" mimeo.  
[http://www.cbaeconomia.com/INFORME\\_FADEA\\_E\\_INDUSTRIA\\_AERONAUTICA.pdf](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
- YPF (2012) "Informe Mosconi" Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.  
<http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Informe-MOSCONI-v12-modif.pdf>

## Normas para el envío de trabajos

- 1- Los trabajos, sean artículos (informes de investigación teórica o empírica) o ensayos (reflexiones sobre aspectos de la economía), enviados para su publicación se remitirán a la Secretaria de la Revista en una copia en papel junto con un CD con el contenido íntegro del trabajo en formato Microsoft Word; o, en su defecto, a la dirección de correo electrónico [instecon@eco.unc.edu.ar](mailto:instecon@eco.unc.edu.ar)
- 2- La presentación de los trabajos será en hoja A4, fuentes Times New Roman 11, con interlineado de 1,5 líneas, y con encabezado y pie de página de 1,25 cm.
- 3- La extensión total de los trabajos no deberán exceder de 6000 a 6200 palabras aproximadamente (unas 20 páginas, incluídos cuadros y gráficos), aunque es conveniente una extensión máxima menor. A su vez, la dimensión mínima recomendable será de unas 2000 palabras (unas 7 páginas). En dicha extensión, nos reiteramos, se incluyen cuadros, figuras, referencias bibliográficas, anexos, etc. (Es de aclarar que cualquier extensión menor puede ser aceptada a criterio de la Dirección y del Comité Editorial).
- 4- Cada trabajo deberá ir precedido de una primera página que contenga el título del trabajo y su resumen en español (150 palabras aproximadamente), con palabras clave (entre dos y cinco).
- 5- Las Referencias bibliográficas irán al final del artículo en el epígrafe Referencias bibliográficas, ordenadas alfabéticamente por autores de acuerdo con el siguiente estilo: Artículos: (1) Apellidos e inicial de todos los autores (en minúsculas); (2) Año de publicación (entre paréntesis); (3) título completo del artículo (entre comillas); (4) título de la revista (en cursiva); (5) número de la revista; y, en su caso, el volumen; Ejemplo: Stigler, G.(1961): "The Economics of Information", Journal of Political Economy, Vol.69,N 3. Libros: (1) Apellidos e inicial de todos los autores (en minúsculas); (2) Año de publicación (entre paréntesis); (3) título completo del libro (en cursiva); (4) edición; (5) editorial; (6) lugar de publicación. Ejemplo: Graff, J. de V.(1967): Teoría de la economía del bienestar, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- 6- De ser necesario, se utilizarán notas a pie de página que irán numeradas correlativamente y voladas sobre el texto. Su contenido será mecanografiado a espacio sencillo, en fuente Times New Roman 9.
- 7- Los cuadros, figuras, mapas, etc. pueden ir o no intercalados en el texto, a criterio del autor. Luego se realizará su edición al diagramar la publicación. Tendrán una calidad suficiente para su reproducción y han de acompañarse con un título suficientemente explicativo y con sus respectivas fuentes. Los cuadros, figuras, etc. irán numerados correlativamente (cuadro 1, cuadro 2, figura 1...) Los cuadros y figuras deberán incluirse de forma que puedan formatearse (no han de ir pegados como imagen).
- 8- Los recursos matemáticos y formalizaciones deben reducirse al máximo; y, en lo posible, ser evitados. Sin embargo, en caso de recurrirse a estos medios técnicos deben colocarse en un Apéndice al final; y de ser muy breve en nota al pie. Todo esto con el propósito de que el lector pueda acceder al artículo o ensayo sin recurrir a la lectura de las formalizaciones utilizadas.
- 9- Todos los trabajos recibidos serán leídos por la Secretaría o/y miembros del Comité Editorial con el propósito de eventuales sugerencias; y desde ya, para garantizar un nivel de calidad como es la norma tradicional en estos casos.