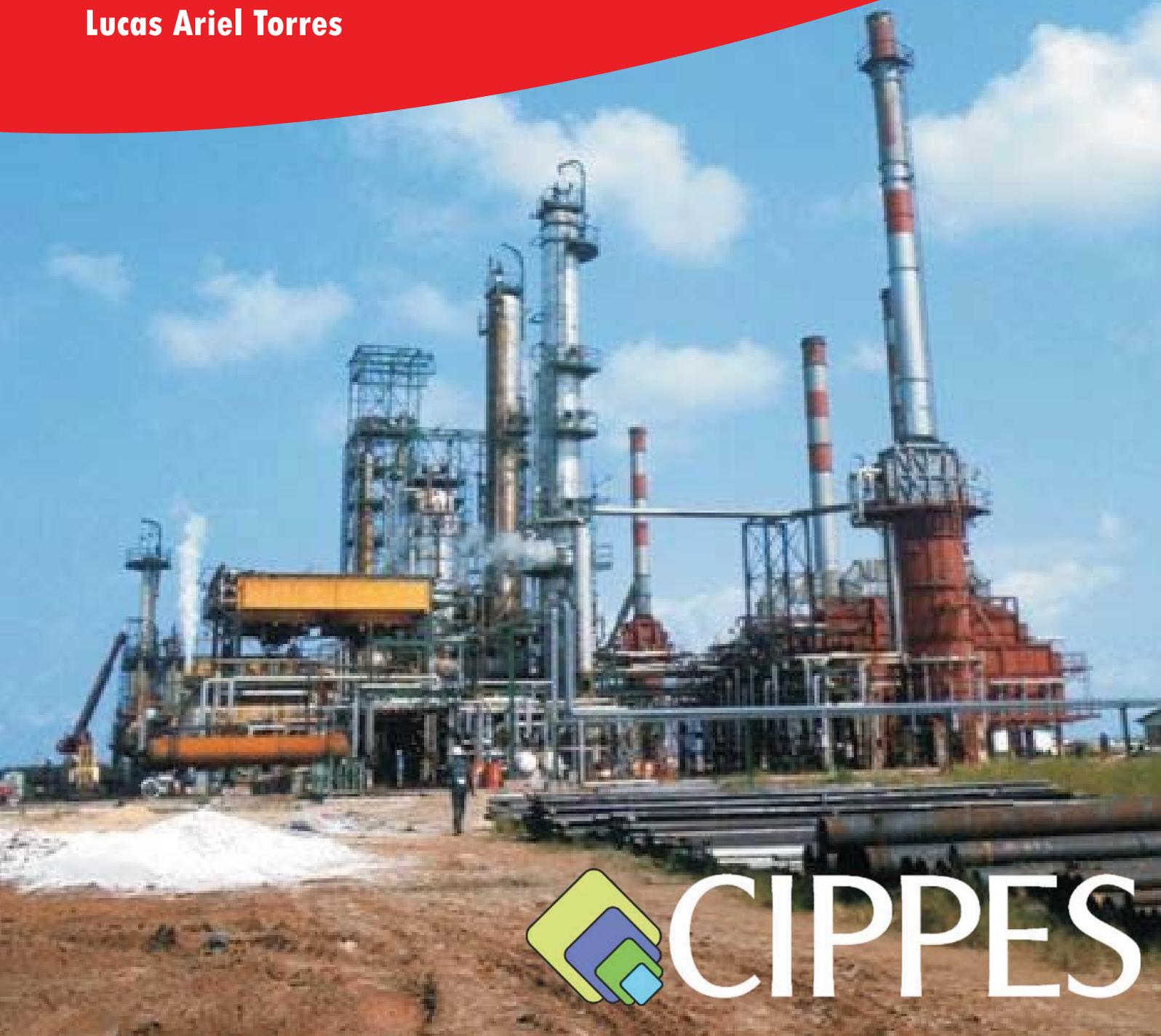


EMPRESAS DEL ESTADO.

ERRORES DEL PASADO. SOLUCIONES A FUTURO.

**Santiago Re Crespo
Alfredo Schclarek Curutchet
Lucas Ariel Torres**



CIPPES



Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales

EMPRESAS DEL ESTADO.

ERRORES DEL PASADO. SOLUCIONES A FUTURO.

27 de diciembre 2011

Santiago Re Crespo, Alfredo Schlarek Curutchet y

Lucas Ariel Torres

CIPPES (Centro de Investigaciones Participativas en Políticas Económicas y Sociales).

Asociación Civil CIPPES. Artigas 130 Piso 1 Of. 4. (5000) Córdoba, Argentina.

Te: 0351 - 4283556 - info@cippes.org

www.cippes.org

Empresas del Estado: Errores del Pasado, Soluciones a Futuro

**Santiago Re Crespo, Alfredo Schclarek Curutchet y Lucas Ariel
Torres**

27 de diciembre 2011

Resumen

A lo largo de este trabajo analizamos la evolución histórica que ha tomado la participación de las Empresas del Estado en Argentina. También examinamos teóricamente cuales son los principales argumentos a favor de la existencia de las Empresas del Estado. Finalmente esbozamos, en líneas generales, cuales son algunas de las medidas que consideramos prioritarias para mejorar la competitividad y eficiencia de las Empresas del Estado.

1- INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico argentino 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 país 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 nuestro país, 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. Se destacan las operaciones de Aerolíneas Argentinas, Aguas Argentinas, Correo Argentino, Fábrica Militar de Aviones, Metropolitano y

Yacimientos Carboníferos Río Turbio. Sin embargo, hasta el momento carecemos de criterios uniformes que nos permitan avanzar en Empresas Estatales más eficientes, transparentes y competitivas. 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 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 para justificar las privatizaciones.

A lo largo de este trabajo, analizaremos las razones por las cuales las Empresas del Estado deben ser una herramienta fundamental para el desarrollo económico de nuestro país. Analizaremos, en primer lugar, el contexto histórico y económico que atravesó nuestro país durante el auge y el ocaso de las Empresas del Estado, que tuvo gran incidencia en su funcionamiento. En segundo lugar, se analizarán los motivos teóricos por los cuales las Empresas del Estado cobran mayor importancia y se vuelven necesarias para una adecuada planificación del desarrollo de un país. Y finalmente delineamos algunas propuestas para el fortalecimiento de las Empresas del Estado, como alternativas a la privatización, basados en la identificación de los aspectos característicos de la situación actual de Argentina.

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

a) 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.

b) 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 (N° 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 permitió 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.

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.

c) 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), ThalesSpectrum (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), destacando la impronta que la política actual sólo regresa a manos públicas empresas poco rentables con problemas financieros, excluyendo aquellas como YPF que sí generan ganancias. Además, se han creado nuevas empresas estatales, tales como ENARSA (2004) y ARSAT (2006), esta última empresa se encarga de administrar los recursos satelitales argentinos.

En lo que respecta a la organización de estas empresas, pueden observarse algunas variantes. Si bien en algunos casos se recurrió a las formas tradicionales, como las sociedades del estado, comenzaron a utilizarse nuevas figuras jurídicas para el manejo de las empresas estatales. Predominan fundamentalmente figuras mixtas, donde el estado participa junto al sector privado, con estructuras orgánicas más próximas a las empresas privadas.

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 %¹.

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

¹Para ver el listado completo <http://www.anses.gob.ar/FGS/inversiones/participacion-empresas-privadas.php>

3-LAS EMPRESAS DEL ESTADO COMO ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

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, impulsada por el gobierno menemista, fue justificada con tales argumentos.

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 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.

Existen empresas que teniendo participación del estado han sido exitosas, competitivas y eficientes. A modo de ejemplo podemos mencionar a EMBRAER, que se ha posicionado como la tercera fabricante de aviones en el mundo; PETROBRAS, una de las empresas de petróleo más grande del orbe, en la cual el estado brasilero ocupa un papel primordial; POSCO, una empresa coreana dedicada a la producción de acero, ubicada entre las más grandes del mundo. Mención especial merece el INVAP, empresa de alta tecnología de nuestro país destacada en áreas 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.

Muchos países, han utilizado y utilizan las empresas estatales como una herramienta fundamental en sus estrategias de desarrollo. Incluso, las empresas públicas existen por varias razones y, en algunos casos, no resulta conveniente que sean sustituidas por empresas privadas. En primer lugar, las empresas privadas, por lo general, prefieren no invertir en planes a largo plazo, totalmente necesarios para el desarrollo productivo de nuestro país. 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, no resultan atractivos para el inversionista privado. En nuestro país podemos comprobarlo con la falta de energía eléctrica, gas, nafta y gasoil. Recursos estratégicos que hoy escasean por falta de inversión en estos sectores. 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 es el reciente comportamiento de Repsol YPF, que prioriza su inversión en Méjico y no en Argentina, por más que Argentina tiene una gran necesidad de inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos.

Otro argumento a favor de las Empresas Estatales es su capacidad de coordinar el comportamiento de varios 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 individuales que terminan beneficiando a una gran cantidad de empresas. En este caso, el Estado puede tomar un papel protagónico al coordinar expectativas y comportamientos a través del involucramiento activo de las Empresas del Estado y de esta manera facilitar a los agentes privados realizar las inversiones necesarias.

Por último, existen algunos bienes y servicios que por su naturaleza tienen una utilidad social pero no generan ningún tipo de incentivo económico para que el sector privado los provea, 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 o el deseo de fomentar el desarrollo. 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.

Además de los beneficios mencionados precedentemente, las Empresas del Estado, poseen ciertas características que las hacen más vulnerables a sufrir procesos de crisis, tener problemas de competitividad, o tener problemas de eficiencia o déficit. En primer lugar, la propiedad de las Empresas Estatales es difusa, ya que recae sobre toda la comunidad. Esto trae como consecuencia que tanto el manejo efectivo de la empresa como la toma de decisiones se encuentre delegado en representantes sin conexión con los intereses de la comunidad. El ciudadano percibe la empresa como ajena, lo que trae aparejado un alejamiento de la sociedad en la gestión de la misma. Estas particularidades, pueden ser neutralizadas tomando algunas medidas concretas sobre la administración y el manejo de las empresas.

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 control del desempeño de las Empresas Estatales. La falta de información sobre el funcionamiento de las empresas se constituye como una barrera para el efectivo control. Por ejemplo, no permite determinar con precisión si el escaso rendimiento se debe a factores externos o internos a la organización.

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 actúen con mayor laxitud al tener ese recurso adicional. Una solución a este problema consiste en hacer responsable

directo a los administradores por los resultados de su gestión y en caso de que existan subsidios explicitarlos claramente.

Otra característica, es la de basar su existencia en criterios distintos a los estrictamente comerciales de maximización de beneficios económicos. 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. Lo que corresponderá, en todo caso, es solventar su déficit natural mediante prácticas progresivas (subsidios cruzados entre usuarios) o bien a través del Tesoro. Un ejemplo de este aspecto se puede observar en las empresas recientemente privatizadas que luego de un cierto tiempo requieren que el Estado le provea crecientes subsidios para poder seguir operando.

Por último, pero sin agotar el catálogo de características especiales, las Empresas Estatales corren el riesgo de ser utilizadas por los responsables políticos, para otros fines diversos no contemplados en los objetivos estratégicos de la comunidad. En nuestra historia se vieron empresas totalmente endeudadas por razones que nada tenían que ver con las necesidades propias de la empresa. Más aún, abundan los ejemplos de manejos deficitarios con el objetivo explícito de crear excusas para su posterior privatización.

4- PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Las empresas del estado pueden funcionar correctamente, siendo eficientes y competitivas. 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 modernización de las empresas del estado.

4.1 Regulación integral de la dirección 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. 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.

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, es importante que en el seno del Directorio estén representados distintos actores con intereses en la empresa, de modo que generen un sistema interno de controles y contrapesos. A modo de ejemplo se puede mencionar la importancia que haya representantes del gobierno, pero también representantes de los trabajadores y de los usuarios o beneficiarios de la actividad de la empresa y otros representantes de la sociedad civil. Incluso existen experiencias exitosas en donde hay directores que representan las minorías parlamentarias y, de esta manera, evitar que el gobierno o la mayoría parlamentaria tengan el control total de la empresa.

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.

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 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. También son funciones de este órgano designar, controlar y capacitar a los directores y gerentes que representan al estado en cada una de las empresas del 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.

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.

Respecto a la conformación del órgano de administración general, es conveniente que esté basado en el principio de participación sectorial. Las universidades, 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.

4.3 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.

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 de Control, también debe estar basada en el principio de participación sectorial. La experiencia participativa, en este caso, permitiría elevar la transparencia del organismo centralizador.

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.

4.4 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 debería ser algo normal, sin embargo en la práctica esta información es en su gran mayoría 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 largo plazo; c) nómina de autoridades, incluyendo datos personales, profesionales y patrimoniales 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 de la empresa, flujo de fondos, inversiones proyectadas, política de distribución de dividendos, planes y programas en ejecución, capital de la empresa, composición, aumentos y reducciones de capital realizados; 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.

4.5 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. Por consiguiente, también fue siempre sumamente difícil poder obtener información relevante de la actividad empresarial del Estado.

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 ecuaníime, acorde a la experiencia internacional en la materia.

4.6 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, 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.

4.7 Regulación de los sistemas de contratación 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 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.

4.8 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 por los gobiernos como fuente de financiamiento. Se las utilizaban para contraer créditos que luego no eran utilizados por ellas sino por la administración central. 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, entendiendo que prestamos a mayor plazo con tasa fija y en moneda local son más

convenientes para la sostenibilidad de la deuda. Por su parte, se debe señalar con precisión la forma en que se va a cancelar la deuda contraída.

5- CONCLUSIONES

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 teóricamente cuales son los principales argumentos a favor de la existencia de las Empresas del Estado. Finalmente hemos esbozado en líneas generales cuales son algunas de las medidas que consideramos prioritarias tener en cuenta para mejorar la competitividad y eficiencia de las 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 y eficientes. Lamentablemente, muchas veces los gobiernos de turno no entendieron esto y tomaron decisiones que fueron perjudiciales para estas empresas. Sumado a ello, que todavía se intenta convencer a la opinión pública 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 nuestro país 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.

Por lo tanto, es necesario que la sociedad realice un continuo estudio acerca de cómo mejorar la competitividad y eficiencia de las Empresas del Estado. En este trabajo hemos destacado que la principal manera de mejorar la competitividad y eficiencia de las Empresas del Estado es concentrarse en mejorar la administración y gestión de las mismas. Lograr empresas del estado eficientes es un desafío que cualquier país que desee desarrollarse debe enfrentar. Es por ello necesario dejar de lado los prejuicios ideológicos del Consenso de Washington, abandonar las propuestas extremas y simplistas en donde la única alternativa es la privatización y abocarse a encontrar soluciones de fondo a la problemática de las Empresas del Estado. Sin lugar a dudas es necesario seguir profundizando el conocimiento del funcionamiento de las Empresas del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

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

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>

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>