

Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea

Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea

**Instituciones para el
Desarrollo (IFD)**

**División de Capacidad
Institucional del Estado
(ICS)**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-388**

Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea

**Informe del foro y resultados de la conferencia
internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de
2013 en Seúl, Corea**

Agosto 2015



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Katia Rivera, katiar@iadb.org.



GOBERNANZA, DESEMPEÑO Y MEJORES PRÁCTICAS DE LAS REFORMAS DE EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y COREA



CONTENIDO

LISTA DE LOS ACRÓNIMOS MÁS COMÚNMENTE USADOS	viii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
PRÓLOGO	xi
INTRODUCCIÓN	xiii
ANA MARÍA RODRÍGUEZ , Gerente de Instituciones para el Desarrollo, BID	
SESIÓN I. Las empresas públicas en el desarrollo nacional: aporte y dilema	1
ELVIO BRIZUELA , Responsable de la Dirección General de Empresas Públicas, Paraguay	
	1
CARLA BÁEZ , Directora de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ecuador	
	7
SESIÓN II. Gobernanza de empresas públicas: estructura y fiscalización	
HO DONG LEE , Director de la División de Políticas Públicas, MoSF, Corea	
	11
JORGE KAUFMANN , Especialista en Modernización del Estado, BID	
	17
MAYRA CALVO , Directora Ejecutiva de la Unidad de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas, Costa Rica	
	23
TITTO ALMORA , Director del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, Perú	
	26
ORLANDO CHACRA , Director Ejecutivo del Sistema de Empresas Públicas, Chile	
	32
FRANCISCO CALDAS , Subsecretario General de la Secretaría de Planeación y Control de Rio de Janeiro, Brasil	
	36

SESIÓN III. Gestión y desempeño empresarial en empresas públicas

MARÍA PAGE, Coordinadora Senior del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Argentina	39
MURILO BARELLA, Director del Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas del Estado, Brasil	44

SESIÓN IV. Riesgo fiscal y gestión de la deuda de empresas públicas

JOONOOK CHOI, KYOUNGSUN HEO, JIYOUNG KIM, JIN PARK, Instituto Coreano de Finanzas Públicas	51
ROBERTO GARCÍA LÓPEZ, Secretario Ejecutivo de la CoPLAC-GpRD, BID	64
FERNANDA DÍAZ, Asesora, Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay	70

SESIÓN V. Privatización y competencia en el mercado: estrategias y caos

JIN PARK, Director Ejecutivo del Centro de Investigación sobre Entidades Fiscales, KIPF	75
RODRIGO GARZA, Director de Relaciones Corporativas, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), México	82
ISIDORO SANTANA, Asesor, Oficina del Presidente, República Dominicana	86

REFERENCIAS	91
-------------------	----

Lista de los acrónimos más comúnmente usados

CNEP	Consejo Nacional de Empresas Públicas de Paraguay
PIB	Producto interno bruto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CoPLAC	Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe
EP	Empresas públicas
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado de Perú
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
KDI	Instituto Coreano para el Desarrollo
KiPF	Instituto Coreano de Finanzas Públicas
ALC	América Latina y el Caribe
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
MoSF	Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PRODEV	Programa de Ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
SAE	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (México)
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)

RESUMEN EJECUTIVO

Durante la última década varios países de América Latina y el Caribe (ALC) fortalecieron la gestión de sus empresas públicas a través de procesos de reformas. Dado que estas empresas tienen una tendencia monopolística e involucran a sectores como energía, transporte o telecomunicaciones, que proveen servicios vitales a los ciudadanos de sus países, son negocios productivos típicamente dirigidos por gobiernos nacionales. El objetivo de las recientes reformas ha sido definir más claramente la participación de las empresas públicas en las economías nacionales y al mismo tiempo mejorar su desempeño, aumentar la transparencia de sus operaciones y fortalecer la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de Estrategia y Finanzas (MoSF, por sus siglas en inglés) de la República de Corea han organizado varios foros internacionales para discutir las políticas y reformas de las empresas públicas. El primero fue celebrado en la sede del BID en Washington, D.C. y el segundo en Lima, Perú, en diciembre de 2012. Un tercer evento, la Conferencia Internacional de Empresas Públicas “Mejores prácticas de reformas: gobernanza y desempeño”, tuvo como anfitrión a la República de Corea durante la semana del 5 al 8 de noviembre de 2013 para discutir temas relacionados con la gestión de estas empresas. La presente publicación es el resultado de este último encuentro.

En un esfuerzo por crear un intercambio sur-sur, el evento fue planeado y coordinado por la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe (CoPLAC) del BID, con la expectativa de intercambiar las mejores prácticas de las empresas públicas. Para los organismos multilaterales de inversión, el intercambio sur-sur ha demostrado ser muy exitoso en fortalecer las capacidades de los participantes.

Para profundizar en esta dinámica sur-sur, el BID firmó en 2005 un acuerdo con el gobierno de la República de Corea, en el cual se dispuso trabajar en conjunto en la organización de una serie de diálogos para intercambiar mejores prácticas y, al mismo tiempo, monitorear y reforzar las políticas públicas de la región. Así, expertos internacionales capacitados, académicos y profesionales que trabajan en áreas específicas se reúnen para discutir campos particulares de política pública. En este caso, los representantes se dedicaron al sector de empresas públicas.

La conferencia de Corea tuvo como anfitriones a los Señores Sang-Kyu Kim, Viceministro del MoSF, y Dong-Suk Oak, Presidente del Instituto Coreano de Finanzas Públicas (KiPF, por sus siglas en inglés), y en ella participaron representantes de 13 países de América Latina y el Caribe que trabajan en el tema o área de empresas públicas de los gobiernos (especialmente en su supervisión), ya sea en la Oficina del Presidente directamente o en el Ministerio de Finanzas. Durante el evento, estos representantes demostraron su compromiso por mejorar la calidad, producción y administración de sus trabajos en la materia.

El objetivo del foro fue intercambiar entre los participantes el proceso de reforma de empresas públicas llevado a cabo en sus respectivos países, explicar las razones por las que este sucedió, y presentar los problemas y retos actuales. El evento estuvo dividido en los siguientes cinco grandes temas:



Sesión I. Las empresas públicas en el desarrollo nacional: aporte y dilema.

Sesión II. Gobernanza de empresas públicas: estructura y fiscalización.

Sesión III. Gestión y desempeño empresarial en empresas públicas.

Sesión IV. Riesgo fiscal y gestión de la deuda de empresas públicas.

Sesión V. Privatización y competencia en el mercado: estrategias y caos.

A lo largo de estas sesiones los expertos discutieron acerca de la manera en que las empresas públicas de América Latina y el Caribe pueden aumentar su eficiencia. Esta publicación reproduce las presentaciones ofrecidas por los participantes de Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Para la Comunidad de Profesionales del BID, el tema de la reforma de empresas públicas es de fundamental importancia. La comunidad entiende que al llevar a cabo reformas adecuadas se fortalece la eficiencia de los gobiernos para manejar la economía y proveer servicios públicos de calidad a sus ciudadanos.

PRÓLOGO

La cooperación internacional no suele considerarse como una de las funciones centrales del gobierno coreano, excepto en el caso de aquellas instituciones cuyos objetivos de financiamiento aducen una relación directa con la cooperación internacional o, en otras oportunidades, cuando las normas internacionales tienen una incidencia mayor en sus operaciones principales. Más bien podría decirse que el gobierno coreano se orienta fundamentalmente a aumentar la productividad y a mejorar la eficiencia pública ante todo. Por esta razón, con frecuencia se considera que el valor de la cooperación internacional goza de menor reconocimiento. Si bien en Corea la cooperación internacional se realiza por diversos motivos, pensamos que el pueblo coreano percibe que su mayor aporte es el que promueve la diversidad y nos permite compartir nuestros éxitos.

En primer lugar, cabe destacar que el término “diversidad” ha ganado popularidad en Corea. Durante gran parte de su historia, la población coreana se caracterizó por estar compuesta por un grupo étnico homogéneo. El enorme cambio demográfico que se ha registrado es un fenómeno reciente que se originó con la llegada masiva de mano de obra extranjera y que ha redundado en un aumento sustancial de las familias multiculturales en Corea. Así se gestaron las campañas políticas que destacan la importancia de respetar la diversidad. En general, en Corea no se atribuye una gran relevancia al valor de la diversidad; sin embargo, una sociedad diversa puede ayudar a proporcionar indicios que permitan superar dificultades e identificar nuevos métodos para operar negocios. Esperamos que el hecho de contar con una fuerza laboral diversa nos permita generar soluciones creativas e innovadoras para enfrentar los desafíos del futuro. En líneas generales, creemos que esta es la razón principal por la cual el gobierno coreano debería continuar trabajando en materia de cooperación internacional.

En segundo lugar, se debería dar difusión mundial al papel clave que cumple Corea en cuanto a la mejora de sus instituciones públicas. La experiencia del país en las últimas cuatro o cinco décadas demuestra que la participación de las empresas públicas no solo ha permitido brindar mejores servicios a los ciudadanos, sino que también ha ayudado a promover la industrialización en sectores estratégicos. La evolución del gobierno coreano se produjo en tres etapas claramente distinguibles: 1) su creación, que impulsó el desarrollo económico entre la década de 1950 y la de 1980; 2) la privatización de diversos sectores entre la década de 1980 y la de 2000; y finalmente, 3) la *corporativización* de estas instituciones públicas a partir del año 2000. La forma en que se produjo esta evolución y el modo en que el gobierno coreano ha realizado con éxito las transiciones demuestran la efectividad y la importancia de este sector para nuestra economía nacional y también la economía mundial.

Hasta hace pocos años, Corea había tenido menos oportunidades de colaborar con países de América Latina y el Caribe que con Estados Unidos o países de Europa. Sobre todo por la distancia geográfica que separa a Corea de América Latina, los intercambios internacionales habían sido bastante escasos. Incluso las instituciones privadas y los organismos públicos que promueven el comercio internacional han desempeñado una función relativamente secundaria, con énfasis en los recursos minerales y energéticos. No obstante, en

los últimos años el comercio internacional, las inversiones y los intercambios de capital humano han cobrado dinamismo. La firma de acuerdos de libre comercio entre Corea y Chile, Perú y Colombia es prueba de ello.

Resulta oportuno y significativo que el tema de las empresas de propiedad del Estado cobre relevancia tanto en Corea como en América Latina y el Caribe, y permita a ambas regiones estrechar lazos y potenciar el intercambio adicional de nuevas ideas, inquietudes en materia de gestión y otras cuestiones de interés actual. A través de esta oportunidad, esperamos que ambas partes puedan compartir experiencias ligadas a políticas sobre gestión de empresas públicas y fomentar la cooperación económica en el futuro. Este aspecto es especialmente importante en los casos en que las empresas energéticas de propiedad del Estado son los actores principales de los esfuerzos por mejorar la salud fiscal en nuestros países. Asimismo, este análisis ayudará a fomentar los avances en materia de sostenibilidad y permitirá abordar la problemática del cambio climático, al mismo tiempo que se perfecciona la administración y operación del Estado.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento personal a Ana María Rodríguez y Dong Yeon Kim, quienes iniciaron la red de intercambio entre los responsables de las políticas de empresas públicas en Corea y ALC. Por otro lado, quisiera hacerlos partícipes de mi alegría por la realización de la “Primera conferencia internacional sobre políticas relativas a empresas públicas”, con miembros del Centro de Investigación para Empresas Públicas del Instituto Coreano de Finanzas Públicas y del equipo del sector Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Deseo también expresar mis más sinceros agradecimientos a Roberto García López, Jorge Kaufman, Katia Rivera y Heidi Smith, quienes colaboraron con la redacción, edición, traducción y producción de la publicación. Por último, agradezco los esfuerzos de mis colegas del Ministerio de Estrategia y Finanzas y del Instituto Coreano de Finanzas Públicas que participaron activamente en la preparación de la conferencia de Seúl en noviembre de 2013.

BONG-HWAN CHO

Director Ejecutivo

Korea Institute of Public Finance

INTRODUCCIÓN

Durante la mayor parte del siglo XX, especialmente hacia finales de los años setenta, la creación de empresas públicas (EP) fue impulsada bajo la noción de que la intervención estatal era necesaria para resolver fallas de mercado. Esto sucedió especialmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por la creencia de que las empresas proveedoras de servicios públicos formaban monopolios, los cuales debían ser regulados por el Estado para garantizar el abastecimiento eficaz de servicios públicos.

Sin embargo, en América Latina y el Caribe (ALC) la creación de estas empresas estuvo más orientada a articular la intervención estatal en la economía como un mecanismo para promover el desarrollo social y económico de los países. Los gobiernos crearon este tipo de empresas para llevar a cabo actividades productivas o de servicios en sectores como energía, agua, telecomunicaciones, finanzas y transporte. Varios gobiernos promovieron industrias específicas para alcanzar metas de desarrollo social y económico, aunque en algunos casos las razones de la elección de ciertas industrias específicas no fueron muy comprensibles, por ejemplo: Colombia utilizó empresas estatales para promover la producción local de licores.

En general, las EP de ALC se han caracterizado por su bajo desempeño, lo cual se veía reflejado en servicios de baja calidad a costos altos que constantemente requerían intervenciones del Estado. Entre estas intervenciones cabe citar la transferencia de recursos públicos para que las empresas continuaran operando, lo cual generó déficits fiscales significativos. Desafortunadamente, este escenario permanece aún vigente para algunas EP de la región, aunque al día de hoy es posible identificar marcadas diferencias en la operación de estas empresas entre los países.

Durante la mayor parte de la década de 1980, las EP continuaron esta tendencia hacia la baja productividad y calidad de los servicios públicos. Además, era común que contaran con una sobrepoblación de funcionarios públicos, asignados bajo criterios políticos y no técnicos.

Posteriormente, la región se encontró en un contexto marcado por la necesidad de un Estado eficiente que pudiera alcanzar un equilibrio fiscal para contrarrestar los efectos de la crisis macroeconómica. Bajo este escenario se introdujeron reformas orientadas a liberalizar los mercados para así promover un desarrollo económico basado principalmente en la participación del sector privado. Con la introducción de estas reformas, varios sistemas de administración de las EP fueron revisados con el fin de llevar a cabo una intensa ola de privatizaciones y liquidaciones en casi toda la región.

Aun así, en el caso de algunos países las empresas públicas no tuvieron éxito en ser privadas, debido a los débiles marcos regulatorios o a la selección de malos socios estratégicos. A raíz de esto, se realizó un proceso de re-estatización de empresas, principalmente de empresas de infraestructura y recursos naturales, el cual fue apoyado por el crecimiento económico significativo que la región tenía en aquellos años.

Como es posible observar, la propiedad de las EP realmente se ha estado moviendo como un péndulo. Estas empresas han pasado de pertenecer al Estado a ser propiedad del sector privado, y han vuelto a manos del Estado una vez más.

Hoy estamos situados en este nuevo contexto de propiedad estatal de las empresas públicas. En él, los gobiernos de algunos países han llevado a cabo progresivas reformas para manejar la operación de estas empresas, buscando específicamente eficiencia en su desempeño pero manteniendo su propiedad en el Estado. En esta publicación discutimos la implementación de reformas de empresas públicas llevadas a cabo por estos gobiernos.

Las reformas efectuadas en la región han estado enfocadas en una nueva y mejor gestión de las empresas, pero no han estado exentas de retos. Por ejemplo, incrementar de manera eficiente la calidad de los servicios públicos no es tarea fácil. Sin embargo, en algunos casos estos obstáculos han sido superados con la participación parcial del sector privado, una mayor profesionalización de los directivos de las empresas e intercambiando mejores prácticas en el ámbito internacional.

Por otro lado, al día de hoy, la importancia de las EP en los países de la OCDE es muy significativa por el papel esencial que cumplen en los sectores económicos, como por ejemplo el de infraestructura. Después de un proceso similar al que experimentó ALC con la privatización de empresas públicas durante los años ochenta y noventa, en varios países de la OCDE las empresas han desempeñado un papel clave en la esfera pública en términos de participación ciudadana. Esto se debe en parte al constante interés de los ciudadanos por mejorar el desempeño e incrementar los estándares de calidad de la operación de estas compañías.

Esta preocupación pública por fortalecer la gestión de las empresas del Estado es válida. Especialmente debido a que estas representan una importante parte de la producción y del empleo, y además su desempeño tiene enormes consecuencias para las cuentas fiscales en todos los países en los que operan. La inversión y operación de estas entidades tiene significativas consecuencias para la economía. Además, dada la visibilidad pública que la sociedad civil demanda, las EP también necesitan cumplir con altos niveles de transparencia, gobernabilidad y respeto por las normas ambientales entre otros estándares internacionales.

En el caso de ALC, algunas empresas públicas todavía presentan debilidades institucionales, como su desarticulación de la supervisión del Estado, la escasa independencia que tienen de sus agentes reguladores, la inexistencia de una cultura de negocios, e incluso puntos más específicos, como la desaparición de reportes técnicos. Obviamente, todos estos factores resultan en bajos niveles de eficiencia y calidad de los servicios, de manera similar a lo que varios países de ALC experimentaron en los años setenta.

En un esfuerzo por establecer prioridades en este campo, en la región se han identificado tres retos de gobernanza de las empresas públicas:

- Cómo mejorar la organización y eficiencia de la supervisión.
- Cómo asegurar un monitoreo y una evaluación con base en el desempeño y los resultados.
- Cómo lograr la profesionalización de la gestión.

Estos tres elementos serán abordados en esta publicación. Los gobiernos de esta latitud requieren priorizar el debate en un esfuerzo por fortalecer una cultura de negocios orientada a resultados, crear más transparencia, mejorar la rendición de cuentas e intensificar la supervisión de las empresas públicas. Ello coadyuva a que estas sean más competitivas, de modo de optimizar el crecimiento de sus países y las

oportunidades de sus economías. En la próxima década, estas empresas podrían ayudar a los gobiernos a fortalecer sus cuentas fiscales nacionales.

En el BID estamos convencidos de que este intercambio entre representantes de ALC y miembros del gobierno de Corea, quienes cuentan con una muy exitosa experiencia en el manejo de empresas públicas, inspirará futuras reformas y un nuevo debate público en la región.

ANA MARÍA RODRÍGUEZ

Gerente de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

SESIÓN I.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO NACIONAL: APORTE Y DILEMA

La presente sesión abordará la función que las empresas públicas han tenido, tienen y tendrán en el desarrollo económico de Corea y de América Latina y el Caribe. Se pondrá énfasis en el importante papel desempeñado por las empresas públicas de Corea en el proceso de desarrollo económico, y se analizará y se harán recomendaciones sobre la función que las empresas públicas podrían cumplir en el desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

Preguntas centrales:

- ¿Cuánto han contribuido las empresas públicas al desarrollo económico de Corea y ALC?
 - ¿Qué tipo de problemas han debido enfrentar las empresas públicas que han desempeñado una función de importancia durante el desarrollo económico?
-

SUPERVISIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN PARAGUAY

Elvio Brizuela, Responsable de la Dirección General de Empresas Públicas, Paraguay

Esta intervención describe las reformas del modelo de supervisión de las empresas públicas de Paraguay. Primero, se detallará el aporte de las empresas en el desarrollo de la nación y se definirá su sistema de clasificación. Después se presentará una cronología de las reformas desde el diagnóstico hasta la creación del Consejo Nacional de Empresas Públicas, que es el sistema de supervisión a nivel nacional para manejar la efectividad de dichas empresas. Esta entidad fue creada por la Ley del Consejo Nacional de Empresas Públicas como un mecanismo para liderar a estas compañías.

Finalmente, esta presentación abordará cómo maneja el Estado de Paraguay asuntos específicos relacionados con las empresas públicas. En particular, se tratará cómo el gobierno aborda los temas de riesgo financiero y endeudamiento de las empresas públicas estatales; cómo es la promoción del sistema público de transparencia en las compañías; y finalmente, cómo se fomenta la innovación de negocios y la participación del sector privado en este tipo de empresas.

Aporte y clasificaciones de las empresas públicas

Las empresas públicas en Paraguay contribuyen al desarrollo del país de varias maneras. Representan un total de US\$2.221 millones de dólares en ingresos, lo cual significa un 8,3% del producto interno bruto (PIB).

En 2012 el sector creció US\$150 millones, cifra superior en un 9% al resultado neto obtenido en el período anterior. Los recursos humanos de las empresas públicas en Paraguay representan US\$19.193 millones, lo cual equivale a un 7% del total de los recursos humanos ocupados en el sector público. Los impuestos y las transferencias generadas por las EP hacia la administración central ascienden al 9% de la recaudación de impuestos totales. Los planes de inversión para los próximos tres años ascienden a US\$1.775 millones.

La rentabilidad del patrimonio en los últimos tres años ha sido de 6% y el presupuesto para empresas públicas en 2013 fue de US\$3.625 millones, lo cual abarca el 25% del Presupuesto General de la Nación (PGN) y 13% del PIB.

CUADRO 1. Empresas públicas en Paraguay (datos a diciembre 2012)

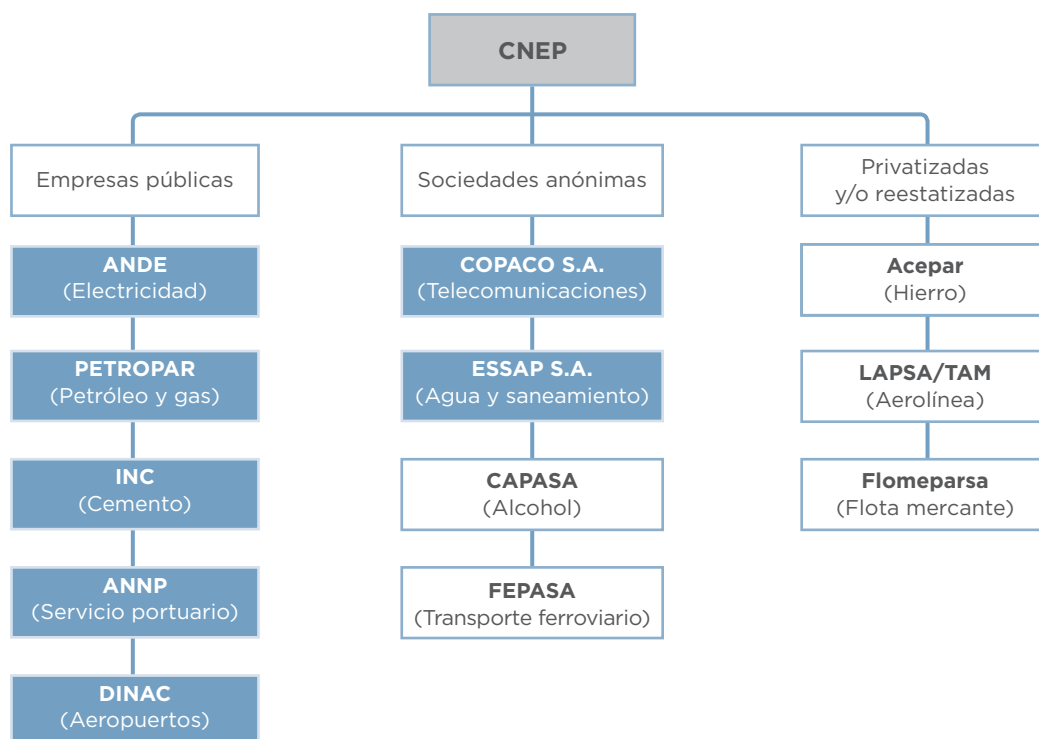
Ingresos totales	US\$ 2.221 millones, 8,3% del PIB
Resultado neto	US\$ 150 millones, 9% superior respecto a 2011
Recursos humanos	19.193 empleados, 7% del sector público (13.669/2008)
Impuestos + Transferencias	US\$ 306 millones, 9% de los ingresos tributarios
Plan de inversiones	US\$ 1.775 millones aproximadamente, en tres años
Rentabilidad del patrimonio	6%, constante en los últimos tres años
Presupuesto 2013	US\$ 3.625 millones, 25% del PGN y 13% del PIB

Fuente: Base de datos de la Dirección General de Empresas Públicas de Paraguay.

Las empresas públicas son clasificadas en dos áreas básicas: las sociedades anónimas y las de administración nacional. Las sociedades anónimas son empresas que resultaron de la política de privatización, cuyo proceso no concluyó, por lo cual las acciones no se han vendido y siguen en propiedad del Estado. El segundo tipo de empresas abarca aquellas completamente manejadas y dirigidas por el Estado. Este rubro incluye industrias nacionales en los siguientes sectores: en electricidad, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE); en petróleo, Petróleos Paraguayos (Petropar); y en cemento, la Industria Nacional del Cemento (INC).

También, el gobierno de Paraguay maneja la actividad económica alrededor de la navegación y los puertos, mediante la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), y la aviación civil, a través de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC). En un estatus diferente, se encuentran las entidades privatizadas que producen y gestionan acero, Aceros del Paraguay (Acepar); aerolíneas, Líneas Aéreas Paraguayas (LAPSA/TAM) y la flota mercante, Flota Mercante Paraguaya (Flomeparsa). La más conocida es la productora de hierro, Acepar, la cual posiblemente regrese a la clasificación de empresas públicas.

GRÁFICO 1. Composición del Consejo Nacional de Empresas Públicas en Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

Cronología de las reformas

Las reformas comenzaron en 1991 con la primera emisión de la ley de privatización. Esta ley transfirió el control total o parcial de las entidades públicas al sector privado, incluida la producción de bienes y servicios. En 1992 se creó un consejo para administrar y ejecutar la ley de privatización.

El segundo intento de privatización comenzó tan solo 10 años más tarde, en 2002, con la creación de la Secretaría Nacional de la Reforma. La Ley 1.615 se utilizó para reorganizar y transformar a las empresas del Estado en personerías jurídicas sujetas al derecho privado, pero más tarde esto fue suspendido por la Ley 1.932.

En 2006 se creó el Consejo de Supervisión de Empresas del Estado, que surgió de la necesidad de contar con un organismo público encargado de controlar y dar seguimiento a la gestión de las empresas estatales. Poco después, en 2008, se creó el Consejo de Empresas Públicas con el objetivo de gestionar, coordinar y ejecutar los procesos de modernización de dichas empresas.

En el 2013 este Consejo fue elevado a categoría de Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) para proporcionar la supervisión necesaria y ayudar a mejorar la programación y las estrategias de las empresas estatales. Actualmente se está trabajando en la implementación del marco legal de estas entidades en forma integral para que este Consejo pueda cumplir con la función de órgano encargado de establecer y coordinar la política nacional de gestión de las empresas públicas.

Diagnóstico y progreso del Consejo Nacional de Empresas Públicas

Antes de que Paraguay cambiara sus leyes para crear el proceso de supervisión, el gobierno realizó un diagnóstico para evaluar su relación con las EP. El diagnóstico reportó que estas empresas tenían estructuras de administración débiles, dando como resultado una baja productividad por parte de los empleados, estructuras administrativas sobredimensionadas y escasa información. Aún más: varias empresas públicas no tenían planes de negocios y las que sí lo tenían mostraban un bajo nivel de ejecución de inversiones, muy frecuentemente ligado a elevados costos operativos y de baja productividad, lo cual generó una alta morosidad del sector público y privado. Algunas tampoco tenían estructuras de gobernabilidad adecuadas, incluyendo instancias de control constituidas por expertos del sector.

Desde la creación del CNEP, el gobierno de Paraguay ha ido superando algunos obstáculos que tienen relación con la eficiencia de las empresas, como la baja productividad del personal, la escasa información sobre la producción, y la gobernabilidad corporativa para todas sus empresas públicas.

La ausencia de un plan de negocios para muchas EP era un gran problema que el Consejo buscaba remediar. Con su trabajo ha logrado bajar costos de producción y se ha disminuido la elevada morosidad pública y privada de varias empresas. Asimismo, el Presupuesto General de la Nación ha establecido un plan de cancelación de deuda con empresas públicas a cinco años.

El sistema de supervisión

¿Cómo funciona el CNEP? El Consejo tiene un órgano directivo con representantes de las siguientes oficinas de gobierno: el Ministerio de Hacienda (que es el presidente), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Industria y Comercio, y la Procuraduría General de la República de Paraguay.

Un órgano técnico denominado Dirección General de Empresas Públicas (DGEP) maneja las actividades del Consejo. La Dirección General busca garantizar la cantidad y calidad de la producción de bienes y servicios de las empresas, a través de la creación de contratos de gestión por resultados. Los contratos requieren que la alta dirección cumpla con varios mandatos oficiales. Por ejemplo, el Consejo requiere reportes de todas las empresas públicas.

Además, las empresas deben desarrollar lineamientos estratégicos de sus estructuras de gobernabilidad. Estos lineamientos permiten acciones de prevención y corrección de la gestión por parte del Consejo y ayudan a contribuir a la transparencia de las propias empresas públicas. Aún más: se requiere que cada empresa pública provea reportes de evaluación trimestral a la Presidencia de la República del Paraguay. Estos contratos de gestión están vigentes por tres años, con la posibilidad de que sean renovados. Al día de hoy, siete de las nueve empresas cuentan con contratos de gestión.

Estas empresas públicas son monitoreadas a través de un tablero de control, en el cual se han creado indicadores cuantitativos y cualitativos para calificar el desempeño de cada empresa. Por ejemplo, un cumplimiento por debajo del 65% de la meta resulta en una calificación insatisfactoria, entre el 65% y el 75% es aceptable, y arriba de estos porcentajes es satisfactoria.

Cada tres meses los reportes de evaluación son presentados al Consejo Nacional de Empresas Públicas. Si la calificación es insuficiente, el presidente de la empresa pública es citado para presentar su reporte al Presidente de Paraguay, y al mismo tiempo, la calificación es publicada en los medios. Esto facilita el escrutinio público requerido para su trabajo.

La Ley del Consejo Nacional de Empresas Públicas

La Ley del CNEP fue promulgada el 20 de septiembre de 2013. Esto permitió la creación de un órgano legislativo con la responsabilidad de coordinar los consejos directivos de las empresas públicas. El objetivo de la ley es promover un sistema de administración eficiente y eficaz, proveer transparencia y asegurar que las decisiones se tomen bajo criterios económicos específicos.

Esta ley brinda varias atribuciones al Consejo para manejar a las empresas públicas. Por ejemplo, una de las atribuciones es asesorar al Ejecutivo con respecto a las políticas y administración de empresas públicas; otra permite que el Consejo recomiende el nombramiento y la remoción de los titulares de estas empresas. Aún más: el Consejo tiene la autoridad de revisar la planificación de las empresas para asegurar su congruencia con los objetivos. En este sentido, también puede revisar y analizar los proyectos de presupuestos anuales y promover la coordinación entre las EP para una mayor eficiencia. Finalmente, la ley actual también permite que el Presidente de la República intervenga en las empresas públicas cuando sea necesario.

La relación entre el gobierno y las empresas públicas estatales

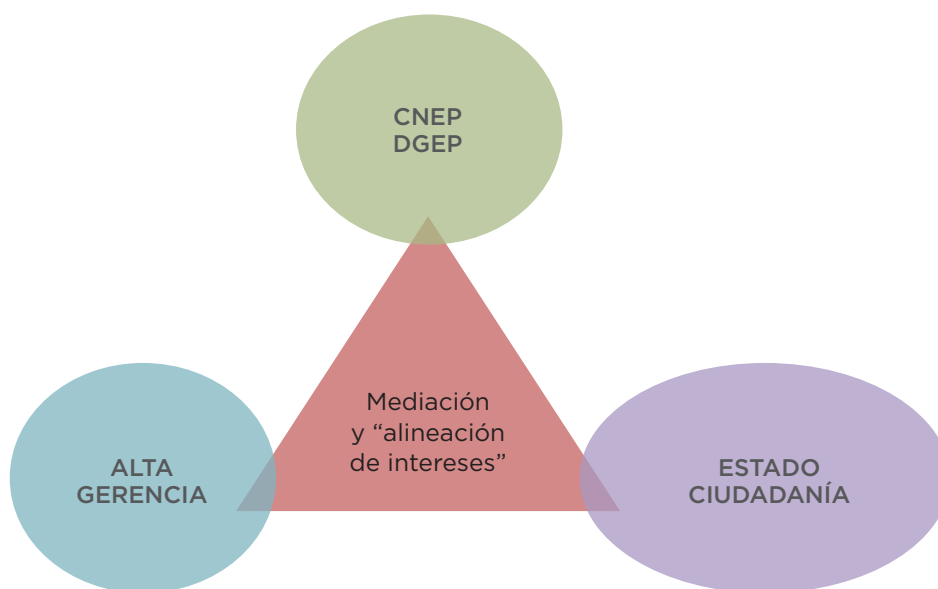
En el proceso de privatización se crearon sociedades anónimas. En este tipo de sociedades el gobierno tiene menos participación respecto de las decisiones de la empresa; sin embargo, el proceso de privatización no concluyó, porque las acciones de estas empresas no fueron transferidas al sector privado. El proceso se estancó justamente porque no permitía que el Estado interviniera. La decisión de crear sociedades anónimas se tomó particularmente por la situación de manejo de la deuda.

Hoy las empresas públicas son 100% propiedad del Estado, cuentan con una carta orgánica, son manejadas por un presidente y tienen un presupuesto específico de acuerdo con los lineamientos del Presupuesto General de la Nación. En particular, este presupuesto cubre los sectores de electricidad, combustible, cemento, servicios portuarios y aeroportuarios.

Por otro lado, las sociedades anónimas son compañías que tienen al Estado paraguayo como accionista mayoritario. Típicamente son creadas por un estatuto social, tienen un presidente y un directorio, pero sus presupuestos son determinados de manera autónoma. Ejemplos de este tipo de sociedades se encuentran en los sectores de telecomunicaciones, agua y saneamiento, y servicios ferroviarios.

Con base en la nueva ley del CNEP, se espera que el trabajo del Consejo se expanda. Por ejemplo, el deber del Consejo es representar al Estado y a la ciudadanía por medio de una política de estrategia de negocios, fortaleciendo con ello el desempeño de la alta dirección. El Consejo tiene la obligación de vigilar, por iniciativa parlamentaria, las inversiones en estas empresas. Estas empresas devuelven las inversiones al Estado y a la ciudadanía a través de sus dividendos, crecimiento, calidad y buenos precios en sus productos y servicios. El Estado provee un buen manejo de la supervisión para asegurar clientes satisfechos.

GRÁFICO 2. Las relaciones del Estado con las empresas públicas de Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

Riesgos fiduciarios y endeudamiento de las empresas públicas

¿Cuáles son las reglas de las empresas públicas para tomar préstamos públicos? El pasivo contingente estimado a diciembre de 2012 fue de US\$733 millones. El nivel de inversión se incrementará en los próximos tres años para situarse en US\$1.775 millones. Este nivel de crecimiento justifica la creación de un fondo de inversiones para empresas públicas con una fuente de financiamiento independiente.

Hoy en día las empresas públicas están haciendo una transferencia de recursos al gobierno central. Esta situación está programada para el ejercicio fiscal 2014; sin embargo, si se promulga la ley, partir de 2015 las transferencias serán canalizadas a un fondo de inversiones para financiar proyectos prioritarios dentro de estas empresas. Esta ley fue presentada recientemente y busca crear fuentes de financiamiento independiente para proyectos de inversión en empresas públicas. Este proyecto de ley está actualmente en estudio en el Parlamento Nacional de Paraguay y deberá ser revisado también por el Consejo Nacional de Empresas Públicas.¹

El sistema de control y transparencia

A partir de las reformas introducidas, el modelo de supervisión está basado en la transparencia de la gestión de las empresas públicas a través de varios mecanismos. Por ejemplo, las auditorías externas son realizadas conforme a los estándares del CNEP. En este sentido, la ley requiere que cada empresa pública presente sus auditorías externas en su página de Internet y en la del Ministerio de Hacienda. A cada entidad se le solicita realizar evaluaciones trimestrales que deben ser publicadas y vinculadas a publicaciones en prensa.

¹ Recientemente el Parlamento paraguayo rechazó el proyecto de ley “Que crea el Fondo de Financiamiento de Proyectos de Empresas Públicas (FOFPEP)”.

Al mismo tiempo, la Dirección General de Empresas Públicas ha llevado a cabo un proceso de evaluación con la certificación ISO 9001.

A todas las empresas públicas también se les pide que anualmente consoliden, certifiquen o cancelen todas sus deudas públicas. También se les requiere participación pública en la programación y modificación del presupuesto.

Innovación en los negocios y participación del sector privado

Hoy en día existe la Ley de Alianzas Público-Privadas, la cual permitirá alianzas parciales y totales para explotar los servicios. El Estado de Paraguay considera que las siguientes empresas pueden ser creadas en alianzas público-privadas: hidrovías; dragado y mantenimiento de la navegabilidad de los ríos; aeropuertos internacionales; provisión de agua potable y servicios de saneamiento.

Por iniciativa del Estado también se pueden generar alianzas público-privadas para mejorar los efluentes a través de su tratamiento y manejo; generar, transmitir y distribuir energía eléctrica; producir bienes y prestar servicios; producir y comercializar cemento; producir, refinar y comercializar hidrocarburos, combustible y lubricantes; y trabajar en servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, el Consejo Nacional de Empresas Públicas ha mejorado el marco de apoyo para la gestión y supervisión de las empresas públicas, pero para su consolidación todavía se requiere la implementación de prácticas de gobierno corporativo, principalmente en gobernanza y sistemas de gestión.

MEJORES PRÁCTICAS DE REFORMAS: GOBERNANZA Y DESEMPEÑO

Carla Báez, Directora de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), Ecuador

En esta sección se aborda el desarrollo y aporte de las empresas públicas de Ecuador. En el apartado se revisa el origen de estas empresas, su situación actual, el aporte nacional y regional que se considera que estas deben tener y, por último, se mencionan los desafíos que la Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) de Ecuador afronta en esta materia.

Las empresas públicas de Ecuador son el resultado de modelos de negocios creados por anteriores gobiernos. En términos de su origen, la historia comienza en el año 1972, cuando con los ingresos de los recursos petroleros se crearon empresas públicas para la gestión de estos recursos, mientras que a finales de los años setenta se constituyó la empresa pública de ferrocarriles y tiempo después se fundó la primera empresa de telecomunicaciones. Posteriormente, se construyó la primera represa hidroeléctrica localizada en Paute.

En términos de los modelos de negocios aplicados por anteriores gobiernos, existen marcadas diferencias entre los sectores de petróleo, electricidad y telecomunicaciones. En el área petrolera se entregó el protagonismo a la empresa privada por completo y se redujo la participación de la petrolera estatal. En el sector de electricidad se delegó en el mercado la fijación de tarifas; de esta manera, existían diferentes tarifas por parte de cada una de las generadoras hidroeléctricas y había baja inversión privada en proyectos hidroeléctricos. Con respecto al sector de telecomunicaciones, había dos grandes empresas: AndinaTel y PacificTel, las cuales posteriormente se fusionaron para formar lo que actualmente es la Corporación Nacional de Telecomunicaciones. Esta compañía dependía de un fondo de solidaridad, responsable de gestionar sus excedentes.

Visión de las empresas públicas

La situación actual es un poco distinta. Para entenderla es importante para evaluar las circunstancias antes y después de 2009, año clave. Antes de este año no existía ninguna normativa general aplicable a las empresas públicas; por lo tanto, no existían economías de escala ni visión para reducir costos y mejorar la eficiencia. En general había un límite para la inversión extranjera en estas empresas y para ejercer nuevos roles de gestión. Existía un desorden institucional, ya que no había organismos de regulación y control de las empresas públicas.

Sin embargo, en 2009 se emitió la Ley de Empresas Públicas, que brinda un marco legal y normativo exclusivo para estas empresas. El objetivo de esta nueva ley es que las entidades cuenten con un papel programático, una mayor optimización de costos a nivel nacional y fortalecer su cultura de negocios. Esta situación dotó a la empresa pública de un mayor protagonismo, e hizo que dejara de ser opacada por la empresa privada. La ley permitió que las empresas públicas tengan más flexibilidad y oportunidad para la gestión de líneas estratégicas. La creación de un nuevo directorio permite nuevos mecanismos asociativos de expansión y de desarrollo para las empresas públicas. Existe en general una mayor organización empresarial a partir de la conformación de este marco normativo.

¿Cómo se articula el marco legal?

La Constitución establece que el Estado puede contar con empresas públicas para gestionar los sectores estratégicos en la prestación de servicios públicos, con la finalidad de manejar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales o de los bienes públicos a través del desarrollo de actividades empresariales. Pero lo que es todavía más importante: la Constitución establece que debe existir una articulación de la operación de la empresa pública y la planificación estratégica nacional.

Primero, a través del Plan Nacional del Buen Vivir. En este plan se presentan las metas y políticas prioritarias, a través de las cuales se prioriza la asignación de los recursos. El incumplimiento de este plan es incluso causal de destitución del Presidente de la República. La Senplades, a través del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo, aprueba este plan, y ya lo hizo para el período 2013-2017. Con la aprobación de este plan, las empresas públicas tienen ahora una hoja de ruta para programar sus metas y para que posteriormente estas sean evaluadas. Este es un instrumento obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Empresas Públicas es el marco legal más específico de estas empresas. Este marco jurídico maneja todos los aspectos de las empresas públicas, como de qué manera se pueden constituir, sus decisiones internas, fusiones o temas relacionados. La ley define las siguientes características de las empresas públicas: la conformación de sus directorios y la designación de sus gerentes; el alcance de sus responsabilidades; cómo se administra el talento humano y se proponen mecanismos asociativos de expansión y de alianzas estratégicas, y en general los mecanismos de decisión, fusión y liquidación de las empresas públicas.

En el Código de Planificación y Finanzas Públicas se establecen directrices para el manejo del patrimonio de las empresas y sus excedentes, y además se definen las directrices para el manejo de los aspectos financieros de las instituciones y empresas públicas.

Conformación del directorio

Por un lado, el directorio incluye a su presidente, que es el ministerio rector; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; y a un delegado del Presidente de la República. Sin embargo, el papel programático del directorio es muy importante, tomando en cuenta que por él pasan la aprobación de planes estratégicos, las metas empresariales y en general la línea programática de la empresa. Estos aspectos son los que permiten el funcionamiento eficaz de las empresas públicas.

En relación con esta parte programática, el directorio incluye al gerente general de la empresa como secretario de este órgano. Dicho gerente administra la parte técnica y económica de la empresa, y además deberá velar por la eficiencia empresarial tomando en cuenta los planes de negocios, el presupuesto de la empresa y la expansión de sus planes de inversión. El gerente general es el ejecutor de la estrategia del directorio. En suma, las atribuciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas están bastante claras tanto para el papel del directorio como para el de la gerencia general en todas las empresas públicas.

Aporte al desarrollo local y regional de las empresas públicas

Las empresas públicas tienen una dimensión estratégica necesaria para desarrollar industrias que puedan regular mercados, generar rentabilidad social y liderar la reconversión productiva hacia la sociedad del conocimiento.

Existen 28 empresas públicas (función ejecutiva) en Ecuador. Están divididas en varios sectores, que incluyen telecomunicaciones, electricidad, petróleo y gas, minería, seguridad social, y también aquellas empresas que generan productividad y transferencia de conocimiento y tecnología.

A nivel nacional, las empresas públicas aportan de manera significativa al cambio de la matriz productiva de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional para el Buen Vivir. A través de la generación de proyectos estratégicos a nivel nacional, las empresas públicas direccionan la demanda y oferta local, al mismo tiempo que generan empleo. Un claro ejemplo de esto es la Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, proyecto actualmente prioritario para Ecuador. Este proyecto es emblemático del país y generará 1.500 megavatios.

Otro ejemplo es la empresa de ferrocarriles, Ferrocarriles del Ecuador, la cual, a través de encadenamientos empresariales, forma parte del sistema productivo del país. Estos encadenamientos también participan en la transformación de la matriz productiva a través de alianzas estratégicas público-privadas, aportando al sistema de economía solidaria. Este tipo de sistema económico también requiere alcanzar parámetros de calidad determinados.

Ferrocarriles del Ecuador ha tenido una significativa transformación a través de las alianzas estratégicas con la economía privada, encajando adecuadamente en la economía popular y solidaria. Esta empresa cuenta actualmente con indicadores de rentabilidad social, los cuales nos dan una perspectiva de cómo ha avanzado la empresa, cuántos son los beneficiarios, tanto en las comunidades como en términos de operadores; además, la compañía cuenta con la certificación ISO, lo cual antes era impensable en una empresa pública.

Por otro lado, en relación con el aporte regional, la visión es que se promueva la cooperación en lugar de la competencia y que se genere específicamente el siguiente impacto:

- Incorporación de valor agregado hacia bienes de tecnología media hacia el Mercosur.
- Transferencia de tecnología.

- Integración de los procesos productivos.
- Generación de nuevas capacidades y desarrollo de las existentes.

Ejemplos de este tipo de contribución regional son las empresas Yachay y la petrolera Petroamazonas. En especial esta última empresa es un claro ejemplo de cómo Ecuador se vincula a los mercados internacionales a través de la exportación del petróleo, la producción y perforación de pozos.

En el caso de Yachay, esta se encuentra ubicada en una ciudad reconocida por su innovación tecnológica y transferencia de conocimiento, lo cual ha sido impulsado a través de becas y otros emprendimientos. Esta ciudad está construida en el campo Urcuquí, aproximadamente a una hora de distancia de Quito, y aquí existen todas las facilidades para fomentar el conocimiento y en general cumplir con las metas establecidas en el Plan para el Buen Vivir.

Por otro lado, la aerolínea Tame incursiona en nuevos mercados, que no necesariamente son los más rentables para la empresa; sin embargo, con ello ha establecido regulaciones de precios. Tal es el caso de la incorporación de nuevas rutas, como Buenos Aires y São Paulo, rutas abiertas el año pasado.

Principales desafíos

Los principales desafíos consisten en: fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación de la matriz productiva, consolidar un modelo de gobierno corporativo que impulse la rentabilidad económica o social de sus actividades e impulsar encadenamientos productivos tanto locales como regionales en el sector empresarial público.

SESIÓN II.

GOBERNANZA DE EMPRESAS PÚBLICAS: ESTRUCTURA Y FISCALIZACIÓN

Durante esta sesión se revisará el actual sistema de fiscalización de empresas públicas de Corea y algunos países de América Latina. Asimismo, se estudiará la estructura de gobernanza de empresas públicas en Corea y en algunos países de América Latina, y se analizarán las fortalezas y debilidades de los sistemas de gobierno centralizado y descentralizado.

Preguntas centrales:

- ¿Cómo está organizada la estructura de gobierno para fines de fiscalización de las empresas públicas?
 - ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de la actual estructura de gobierno?
 - ¿Qué tipo de esfuerzos se están desplegando a fin de mejorar la estructura de gobierno?
 - ¿Cómo se garantizan la transparencia y la rendición de cuentas de las empresas públicas y qué tipo de esfuerzos se realizan para mejorar tales aspectos?
-

REFORMA DE GOBERNANZA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE COREA

Ho Dong Lee, Director de la División de Coordinación de Políticas, Ministerio de Estrategia y Finanzas, Corea

La experiencia de Corea permite apreciar la evolución que han seguido las reformas en pos de un sistema de gestión que ayude a administrar las instituciones públicas de manera eficaz. Si bien en Corea las primeras reformas a la estructura de gobierno de las instituciones datan de 1962, la privatización de las empresas públicas (EP) no comenzó sino hasta la década de 1990. Hoy dichas empresas cuentan con una nueva estructura de gobierno, aunque los ajustes y las mejoras están lejos de haber acabado. La presente investigación repasa las diferentes etapas de las instituciones públicas coreanas, dando una mirada a su desempeño histórico. En particular, se tratan los sistemas de fiscalización, los cuales deben crear sistemas de gestión pública responsables y autónomos que permitan mejorar la estructura de gobierno a fin de facilitar los controles internos y externos. Las páginas que siguen proporcionan antecedentes acerca de las reformas a la estructura de gobierno del sector público coreano, describen las características del actual esquema de gobierno del sector público, presentan una evaluación de los logros de las reformas y ofrecen recomendaciones de mejoras a futuro.

Historia y desempeño de la estructura de gobierno en las instituciones públicas

Primera etapa: Reformas al sistema de gobierno (de agosto de 1962 a febrero de 1984)

A partir de la década de 1960, las políticas del Estado tuvieron como base el plan de desarrollo económico, el cual promovía la expansión industrial y la búsqueda de nuevas funciones para las instituciones públicas. En aquella época surgió un gran número de EP, por lo que pronto fue necesario pensar en un sistema de gestión uniforme. Entre agosto de 1962 y febrero de 1984, la gestión de las instituciones públicas se rigió por la Ley de Cuentas y Presupuesto de las Instituciones con Inversión del Estado de 1962 y la Ley de Administración de las Instituciones con Inversión del Estado de 1973. El concepto legal de *instituciones con inversión del Estado* fue abordado por primera vez en la Ley de 1962, la cual tenía por objeto reglamentar las cuentas y el presupuesto de las instituciones públicas. Ello contribuyó a agilizar la gestión de las finanzas públicas mediante el establecimiento de EP. Había entonces 21 instituciones para las que el Estado aportaba más del 50% de su capital. Conforme con el artículo 2, se las incluyó en la categoría de empresas devueltas al Estado y el gobierno asumió su conducción mediante el financiamiento otorgado por el Banco de Corea.

La Ley de 1962 sirvió entonces como punto de partida para la fiscalización de las EP por parte del gobierno, permitiendo a los ministros pertinentes unificar y controlar las funciones ligadas al presupuesto. Se diseñó una estructura que permitiera contar con un sistema auto-sostenido y transparente que además pudiera implementarse de forma flexible. No obstante, las funciones de auditoría pronto revelaron áreas de traslape entre las responsabilidades de los ministros sectoriales y del Consejo de Planificación Económica. La ley trajo consigo una norma de planificación presupuestaria al instituir las reglas fiduciarias que uniformaron los estados financieros y las declaraciones de ingreso. En efecto, ello contribuyó a una implementación eficiente de las prácticas de negocio, puesto que la autoridad de cada EP tenía la facultad de dirigir los fondos hacia estados financieros distintos. Sin embargo, las aprobaciones que establecían las reglas generales hacían necesario que el ministro sectorial autorizara los fondos y los gastos, con lo que se limitaba su función.

La Ley de 1973 instauró normas de gestión específicas para la administración de las EP y sus inversiones, esbozándose una manera eficaz de supervisar el presupuesto, la contabilidad y los sistemas de auditoría, los cuales abarcan los criterios legales para efectuar las auditorías, las inspecciones públicas y las revisiones anuales. Se definieron las reglas de asociación y las pautas de constitución y funcionamiento de los comités, así como las calificaciones y los procesos de titularidad y nombramiento de los miembros del directorio. Se sentaron así las bases legales principales para la constitución de organizaciones de gran escala en Corea.

No obstante, a pesar del ordenamiento fijado por la Ley de 1973, surgieron conflictos bilaterales, ya que la función de los ministros sectoriales no estaba claramente especificada. De acuerdo con la estructura de gobierno, la autoridad de un ministerio sectorial era mayor que la del directorio de la empresa. En general, los directorios eran quienes deliberaban y decidían respecto de materias fundamentales de acuerdo con la normativa establecida por el gobierno, pero quien controlaba el presupuesto total y las operaciones era el ministerio sectorial. Los ministros se reservaban el derecho de supervisar todos los componentes operativos. Por ejemplo, estaban facultados para solicitar informes de estado, tareas de monitoreo y documentación respecto de las instalaciones. Por otra parte, el ministro sectorial aprobaba todos los proyectos, los planes de implementación, las iniciativas para obtener fondos, las decisiones sobre comisiones y las metas relativas a los márgenes de ganancia. Aun así, el Ministerio de Finanzas y otras instituciones también tenían injerencia en estas decisiones, lo que impedía un correcto funcionamiento del sistema.

Segunda etapa: La privatización (marzo de 1984 a enero de 1999)

La estructura de gobierno corporativo de las empresas coreanas fue objeto de una revisión exhaustiva durante la segunda etapa de promulgación de reformas, esto es: entre marzo de 1984 y enero de 1999. La Ley de Administración de las Instituciones con Inversión del Estado de 1984 acentuó la autonomía y eficiencia de las EP, dada su influencia gravitante en la economía nacional. Al mismo tiempo, el gobierno se veía en la necesidad de hacer frente a los esfuerzos privatizadores y a déficits presupuestarios insostenibles. Las reformas estimularon la toma de decisiones no solo de parte del ministerio sectorial respectivo, sino que también a nivel del Consejo de Planificación Económica, del Ministerio de Finanzas y del Consejo de Auditoría e Inspección. Las reformas a la gestión abarcaron la fiscalización del presupuesto y la autoridad para reorganizar. Así, la Ley de 1984 suavizó el control ejercido por el ministerio sectorial y el gobierno central, e incentivó la creación de sistemas de control autónomos y las evaluaciones por parte de expertos.

Las primeras propuestas de privatización y de innovación en materia de gestión se remontan al año 1993 y su promulgación en la Ley para el Mejoramiento de la Estructura Administrativa y la Privatización de las Empresas Públicas data de 1997, luego de los intentos de venta total y parcial de las instituciones públicas por parte del Consejo Nacional de Privatizaciones en 1987. La Ley de 1997 tenía como objetivo aquellas empresas para las cuales el Estado aportaba más del 50% de su capital. De esta forma, si de lo que se trataba era de garantizar la autonomía o la competitividad de las empresas, o bien si se hacía necesario responder de manera flexible a los rápidos cambios registrados en el entorno, las empresas eran eximidas de esta normativa. Las exenciones aplicadas al Sistema de Radiodifusión de Corea en 1987 y a las instituciones mencionadas en la Ley de Bancos en 1997 son claros ejemplos de ello. Gracias a la privatización, el número de EP se redujo de 25 en 1984 a 13 en 1999.

La Ley de 1997 incrementó la autonomía presupuestaria de las EP. Antes de la entrada en vigor de la misma, solía producirse una brecha de seis meses entre la aprobación del presupuesto y la ejecución de las partidas presupuestarias, lo cual daba lugar a enérgicos obstáculos para la gestión por parte del ministerio sectorial. La ley consagró entonces la autoridad de los directorios para decidir acerca de la planificación y la ejecución del presupuesto en función de los objetivos de gestión. Se instituyó asimismo un comité de evaluación de la gestión conformado por el directorio, los jefes de las instituciones y ejecutivos con el fin de establecer criterios de gestión interna. El directorio y el equipo de gestión operaban en forma independiente. Si bien el gobierno designaba a la autoridad máxima de cada institución, esta autoridad, a su vez, nombraba a un vicepresidente y al personal encargado de designar personal externo y aumentar la autonomía y las responsabilidades del gerente general.

El presidente del directorio y el director corporativo eran nombrados por el Presidente de la República y por el ministro sectorial respectivamente. Se podía nombrar a expertos externos como directores no permanentes, aunque el directorio estaba constituido por ejecutivos públicos del gobierno. A fin de prevenir los casos de redundancia y de incongruencia, las auditorías externas eran responsabilidad exclusiva del Consejo de Auditoría e Inspección. Se eliminó el sistema de monitoreo ex ante y se lo reemplazó por un sistema de evaluación de la gestión ex post. A pesar de estos cambios, hubo traslapes y conflictos entre ambos sistemas, puesto que el ministerio sectorial aún gozaba de amplias facultades de supervisión.

Tercera etapa: Estructura del gobierno institucional (de febrero de 1999 a marzo de 2007)

Las reformas correspondientes a esta etapa se instrumentaron entre febrero de 1999, año en que se revisó por completo la estructura de gobierno institucional con base en la Ley Marco de 1997, y marzo de 2007, con la promulgación de la Ley sobre Administración de las Instituciones Públicas. Los cambios consistían en la eliminación de los miembros del directorio designados por el gobierno, la designación de directores permanentes, la creación de un sistema de contrato de gestión, la instauración de un comité de recomendación de ejecutivos y la introducción de un Sistema de Divulgación de la Información Relativa a la Gestión. La Ley de 1997 se modificó para terminar con el control del gobierno, el cual obstaculizaba en gran medida la autonomía de las EP. En aquella época el gobierno controlaba las EP mediante una intervención excesiva de sus atribuciones regulatorias, la que se reflejaba, por ejemplo, en el hecho de que el ministerio sectorial y el Consejo de Planificación Económica podían determinar el número de empleados de las EP. El Consejo de Auditoría y Gestión carecía de una autoridad independiente, la cual era ejercida en la práctica por el directorio de la EP.

El directorio y la manera de nombrar a los auditores sufrieron grandes transformaciones. El directorio, que poseía la autoridad final sobre las decisiones, se encargaba de deliberar y resolver acerca de los presupuestos anuales, balancear las cuentas y diseñar reglamentos y descripciones de cargo. Además, el directorio tenía la autoridad para designar o remover a los jefes de departamento. Podía asimismo evaluar los contratos de gestión y revisar las evaluaciones de desempeño, ya que solo los directores no permanentes asistían a las reuniones del directorio. A fin de resguardar la autonomía de las auditorías, el presidente poseía la facultad de nombrar auditores luego de la resolución del comité directivo de las EP y de las recomendaciones del ministro sectorial. En su artículo 5, la nueva ley enfatizaba un funcionamiento justo y transparente del directorio. A fin de incentivar la transparencia, las auditorías externas se llevaban a cabo de acuerdo con el resultado de la evaluación de desempeño de la gestión.

Cuarta etapa: Gestión de las instituciones públicas (abril de 2007 al día de hoy)

La cuarta etapa de reformas se inició con la promulgación, en abril de 2007, de la Ley de Administración de las Instituciones Públicas, la cual permitió la clasificación de las empresas públicas en cuatro categorías: 1) instituciones con inversión del Estado, 2) instituciones financiadas por el Estado, 3) instituciones afiliadas al Estado y 4) instituciones con aportes del Estado. Dada la excesiva intervención estatal en la gestión interna, la cual hacía difícil identificar los casos de gestión imprudente, fue necesario cambiar los criterios utilizados para las reformas internas y externas. Por último, el directorio y las auditorías no funcionaban correctamente. La Ley de 2007 aportó una serie de reglas referidas al rango y al tipo de instituciones públicas, al mejoramiento de la estructura de gobierno interna y externa, y a la justa designación y remoción de ejecutivos.

Características del actual régimen de gobierno del sector público

Las categorías de organizaciones creadas según el artículo 3 de la Ley de 2007 aún se mantienen. Las instituciones con más de 50 empleados se dividen en EP –aquellas cuyos ingresos autogenerados representan más del 50% del ingreso bruto– y en instituciones cuasi estatales: aquellas que generan menos del 50% de sus propios ingresos. Las empresas estatales se dividen en empresas estatales orientadas al mercado –ingreso

autogenerado mayor al 85% y activos por más de ~~W~~ 2 billones- y empresas estatales cuasi orientadas al mercado. A su vez, las instituciones cuasi estatales se dividen en instituciones orientadas a la administración de fondos y en instituciones orientadas a la prestación de servicios encomendados. En conjunto, en 2010 las EP y las instituciones cuasi estatales sumaban casi un centenar. A junio de 2014, ya había 30 instituciones públicas y 87 instituciones cuasi estatales.

CUADRO 2. Tipos de instituciones y criterios de clasificación

TIPO DE INSTITUCIÓN	CRITERIO DE CLASIFICACIÓN
1) Empresas públicas <ul style="list-style-type: none"> • Orientadas al mercado • Cuasi orientadas al mercado 	Ingreso autogenerado superior o igual al 50% del ingreso total; 50 o más empleados <ul style="list-style-type: none"> • Ingreso autogenerado superior o igual al 85% del ingreso total; activos totales superiores o iguales a W 2 billones • Ingreso autogenerado superior o igual al 50% del ingreso total; 50 o más empleados
2) Instituciones cuasi estatales <ul style="list-style-type: none"> • Orientadas a la administración de fondos • Orientadas a la prestación de servicios encomendados 	Instituciones públicas diferentes de las empresas públicas; 50 o más empleados <ul style="list-style-type: none"> • Entidades administradoras de fondos estatales • Instituciones cuasi estatales diferentes de las administradoras de fondos estatales
3) Otras instituciones públicas	Instituciones públicas diferentes de las empresas públicas y las instituciones cuasi estatales

El titular de una institución posee la facultad de reorganizar y administrar los sistemas presupuestarios y de designar al personal. Por su parte, el comité directivo de las instituciones públicas realiza evaluaciones ex post y proporciona las pautas que rigen los presupuestos, la cantidad de empleados, las remuneraciones y la gestión financiera. En cuanto a las empresas estatales orientadas al mercado, la función de su comité directivo se limita al número de empleados, a las remuneraciones y a la gestión financiera. La autonomía de su gestión se encuentra garantizada.

En 2007 se reforzó la estrategia institucional para garantizar un proceso de nombramientos justo y transparente. El gerente general de la EP nombra a los directores permanentes y a los miembros del comité directivo responsables de designar o remover a los directores no permanentes y de solicitar auditorías. En el caso de las instituciones cuasi estatales, estas funciones se encuentran en manos de la autoridad máxima de la institución. Los miembros del comité directivo también se encargan de solicitar auditorías. El comité de recomendación de ejecutivos, compuesto por directores no permanentes y directores externos, recomienda los candidatos a ejecutivos en las empresas de propiedad estatal. En el caso de las instituciones cuasi estatales, los candidatos a titulares de las instituciones se encuentran sometidos a un régimen de contrato de gestión. No obstante, dado que las instituciones cuasi estatales no se rigen por decreto presidencial, la

proporción de directores no permanentes se redujo y se saltó el proceso de recomendación por parte del comité correspondiente a fin conformar el directorio de manera flexible mediante la revisión de la Ley sobre Administración de las Instituciones Públicas en diciembre de 2009.

De acuerdo con el plan de reorganización aprobado en diciembre de 2008, la autoridad para designar a los directores de las instituciones cuasi estatales regresó a manos del ministro sectorial. No obstante, en diciembre de 2009 se modificó la Ley para permitir que el titular de una EP pueda designar a los directores permanentes, lo cual demostró una mayor autonomía institucional. Se implementó asimismo la evaluación de la gestión, a partir de la cual se reflejaron los cambios y se permitió la eliminación de nombramientos consecutivos y la remoción de ejecutivos. El comité directivo también obtuvo la autonomía para evaluar a los directores no permanentes y a los auditores, lo cual redundó en remociones o incentivos.

En abril de 2012, el gobierno ordenó a las instituciones públicas con activos superiores a ₩ 2 billones (aproximadamente US\$1.900 millones) enviar un plan financiero de largo y mediano plazo a la Asamblea Nacional. Con ello se garantizó la solidez financiera de las empresas públicas coreanas y al mismo tiempo se monitorearon los problemas más importantes. El plan financiero abarca metas de gestión, planes de inversión e información relativa a la deuda para un período de cinco años. El plan se envía primero al ministerio sectorial y al Ministerio de Estrategia y Finanzas para su aprobación antes de remitirlo a la Asamblea Nacional. Con ello, el gobierno esperaba incentivar a las empresas públicas a monitorear su propia solidez financiera y a realizar las reformas planificadas por sí mismas.

Se tomaron además las siguientes medidas para reforzar las auditorías internas y externas:

1. Se facultó al directorio para remover a los titulares de las instituciones y se permitió a los directores no permanentes solicitar auditorías y todos los documentos anexos necesarios para impedir abusos de poder por parte del titular. Las modificaciones a la ley efectuadas en diciembre de 2009 se aplicaron también a las empresas públicas cuasi orientadas al mercado.
2. En segundo lugar, se mejoró el sistema de monitoreo interno tornando obligatoria la elaboración de documentos del comité de auditoría y abriendo la información al público.
3. Se reorganizó la responsabilidad por las auditorías mal realizadas para que los empleados se vieran afectados. Si una institución recibe una mala evaluación respecto de la auditoría, el personal recibe un bono menor. Si la auditoría se lleva a cabo en forma descuidada, las instituciones pertinentes y los terceros involucrados deberán reparar los daños.

Mejoras y perspectivas futuras

A junio de 2013, las instituciones designadas como instituciones públicas sumaban 303, de las cuales 30 son empresas de propiedad del Estado, 87 son instituciones cuasi estatales y 186 corresponden a instituciones no clasificadas según el tamaño de su dotación de personal y los ingresos autogenerados. El problema es que muchas instituciones han sido categorizadas como instituciones no clasificadas, lo que las exime de una evaluación de gestión por poseer normas de carácter vago. En conclusión, las normas específicas de clasificación deben basarse en una proporción del ingreso autogenerado, del ingreso total y de los activos totales y se deben aplicar enfoques diferenciados a las instituciones no clasificadas con el objetivo de lograr una gestión más eficiente. A fin de mejorar el profesionalismo de la selección de candidatos, los ejecutivos deben enviar sus requisitos a un sistema objetivo de evaluación. Los candidatos externos deberían ser en su mayoría miembros de algún comité.

DESAFÍOS EN LA GOBERNANZA DE EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Jorge Kaufmann, Especialista en Modernización del Estado, BID

Esta intervención está dedicada a discutir cómo marcha la gobernanza corporativa de las empresas públicas en América Latina y el Caribe. Contiene tres puntos principales. Primero, destacar el hecho de que a pesar de la ola de privatizaciones que se produjo en la región en los años ochenta y noventa, las empresas públicas de la región son actualmente muy importantes y tienen presencia en sectores clave de las economías locales. Estas empresas promueven el desarrollo económico al proveer bienes públicos a la sociedad, como agua, saneamiento y electricidad, y trabajar en sectores estratégicos como petróleo, minería, finanzas, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

El segundo punto es que, aunque no conocemos exactamente la dimensión de estos sectores en las economías, las empresas públicas representan un peso importante en la trayectoria macroeconómica de un país y afectan su equilibrio fiscal significativamente. Hay metodologías complejas para estimar la relevancia económica de estas empresas, que en algunos países llegaría a cerca del 10% al 15% del PIB.

Finalmente, es de interés señalar que muchos países de la región están actualmente comprometidos con la tarea de reformar las estructuras de gobernabilidad corporativa de estas empresas públicas. Estamos particularmente interesados en intercambiar experiencias para el fortalecimiento de la gobernabilidad de estas empresas en el mediano plazo.

La evolución de las empresas públicas en América Latina

La evolución de las empresas públicas en la región durante el siglo pasado se dio en tres etapas distintivas: 1) su creación para impulsar el desarrollo económico, de 1930 a 1990, 2) la privatización de varios sectores, de 1980 a 2000, y finalmente 3) la corporativización de estas entidades públicas desde el año 2000. Esto no es distinto de la experiencia de Corea en las últimas cuatro o cinco décadas, en las que la participación de las empresas públicas no solo contribuyó a la entrega de mejores servicios públicos a los ciudadanos, sino que también ayudó a promover la industrialización en sectores estratégicos.

En décadas pasadas la preocupación de los ciudadanos con respecto a la gestión de las empresas del Estado ha transformado la gobernanza corporativa de estas entidades para manejarlas de manera que puedan brindar resultados. Dado que muchos países de la región se encontraban con déficits fiscales profundos debido a las deudas en que incurrían las empresas públicas y debido a que las empresas proveían servicios de pobre calidad, la privatización fue sugerida como una solución que podría enmendar el problema. Sin embargo, en los últimos 10 o 15 años muchos países están buscando mejorar la gestión de estas entidades privadas a través de la creación de una mejor gobernabilidad corporativa y por otras reformas específicas a sus prácticas de administración.

En un contexto global, cada país ha definido el tamaño y papel de sus empresas de propiedad del Estado en relación con su propia estrategia de desarrollo económico. Existe un cierto consenso acerca de que, al menos en el mediano plazo, no se regresará a una etapa de privatización de las empresas públicas. Actualmente muchos gobiernos de la región planean desarrollar y hacer más eficientes y eficaces a las empresas públicas de sus países.

La composición de las empresas públicas en América Latina

A nivel nacional existen casi 500 empresas públicas en total en la región. Esto no incluye a las empresas públicas a nivel de los estados o provincias, tampoco a nivel municipal. Si se las incluyese, este número podría alcanzar las 1.500 o 2.000 empresas públicas, incrementándose especialmente el número en los países federados grandes como Brasil, Argentina, Venezuela y México, donde las empresas públicas a nivel subnacional tienen gran relevancia.

CUADRO 3. Número total de empresas públicas en algunos países de América Latina

País	Cantidad de empresas públicas a nivel nacional/federal
Argentina	112
Brasil	147
Chile	30
Colombia	35
Costa Rica	15
Ecuador	28
México	68
Panamá	12
Paraguay	8
Perú	35
Uruguay	4
Total de empresas públicas	494

Fuente: Elaboración propia.

Las empresas públicas son significativas para el proceso de desarrollo. Mientras los economistas pueden analizar a las empresas públicas en términos de las cuentas fiscales y condiciones macroeconómicas, los propietarios de negocios están preocupados con los temas administrativos relacionados con la transparencia. Pero para la sociedad, las empresas públicas deben ser evaluadas en su totalidad. Estas empresas son claramente un vehículo para crear valor económico y proveer bienes públicos a sus ciudadanos. Así, los ciudadanos deberían preocuparse por cómo se administran las empresas públicas, por sus estructuras de gobernabilidad corporativa, y por cómo definen sus estándares, por ejemplo: en términos de la calidad de sus productos, transparencia y rendición de cuentas. En los países, en promedio del 10% al 15% de su PIB se origina en actividades económicas relacionadas con las empresas públicas. Pero este número puede fluctuar desde menos del 5% hasta el 30% del PIB. En el cuadro 4 es posible apreciar el número de empresas públicas por sector.

CUADRO 4. Sectores donde trabajan las empresas públicas de países seleccionados de América Latina

	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay
Energía/ electricidad	19	---	7	2	6	7	1	15	1
Agua y saneamiento	---	2	---	1	---	---	1	1	1
Petróleo / minas	63	4	1	1	5	1	1	2	1
Telefonía	---	---	---	2	2	1	1	---	1
Finanzas	19	---	7	---	---	---	---	4	---
Transportes	3	2	3	1	2	---	3	---	---
Infraestructura en transportes	9	10	---	2	1	3	---	5	---
Radio y televisión	---	1	4	---	1	---	---	---	---
Manufactura	4	---	---	---	1	---	---	---	---
Servicios	16	6	7	2	2	---	---	---	---
Investigación	4	---	---	---	---	---	---	---	---
Otros sectores	10	11	1	4	9	---	1	4	---

Fuente: Elaboración propia.

Las empresas públicas trabajan en un espectro muy amplio de actividades, y estas se organizan en forma sostenible con una visión a largo plazo respecto de la rentabilidad y los beneficios que deben proveer a los ciudadanos. Las empresas públicas en general no llegan a estar en bancarota, en vez de ello deben tener un mandato de largo plazo para conducirse de manera efectiva, eficiente y transparente. Entre otros papeles que se asigna a las empresas públicas se incluyen los siguientes:

- Manejar las transferencias del Tesoro Nacional de manera sostenible para no causar daño a las cuentas fiscales a nivel nacional.
- Servir como vehículos para la implementación de políticas públicas de manera socialmente responsable, teniendo un papel claro con respecto al apoyo a las empresas pequeñas y medianas, así como a las microempresas.
- Apoyar la economía a través de sus procesos productivos y fortalecer la competitividad del país.

Sobre todo, las empresas públicas necesitan estar globalizadas y ser competitivas. Deben tener una buena estructura y gobernabilidad administrativa para lograr estas importantes metas.

Las reformas de las empresas públicas

Existen tres grandes movimientos de reforma en los temas de gobernabilidad corporativa en empresas públicas en la región. Básicamente se han introducido tres canales diferentes: la incorporación de accionistas privados, la supervisión centralizada y finalmente las reformas en las estructuras de gobernabilidad corporativa.

Primero, Colombia y Brasil han incorporado accionistas privados a sus compañías públicas. Esto ha mejorado la administración y los resultados financieros totales de las empresas. Esto es: que estos gobiernos han listado las acciones de sus empresas en el mercado accionario para pasar así a los estándares básicos de negocios de cualquier empresa privada, con la incorporación de accionistas privados, independientemente de cuál sea el porcentaje de incorporación de estos últimos. Este proceso ha mejorado la contabilidad fiscal, haciéndola más transparente para generar nuevos negocios.

En Brasil, Chile y Perú se ha probado un modelo centralizado para mejorar la supervisión nacional de las compañías. Esta centralización de la autoridad ha mejorado la alineación del gobierno con las operaciones de negocios, haciendo la gestión más transparente. Por ejemplo, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado Peruano (FONAFE), el Sistema de Empresas Públicas (SEP) en Chile, y el Departamento de Coordinación y Gobernanza de las Empresas Estatales (DEST) en Brasil han centralizado la supervisión pública de sus empresas.

Finalmente, el tercer tipo de reformas es el utilizado en Chile, Colombia y Argentina para reformar el directorio y las estructuras de gobernabilidad internas. Este proceso ha aumentado la autonomía de las empresas públicas en la toma de decisiones. Por ejemplo, en Chile, Codelco (la mayor empresa pública del país) llevó a cabo importantes reformas para fortalecer su desempeño, en particular la implementación de cambios en relación con la composición y las responsabilidades de su directorio; Colombia ha reformado las empresas públicas de provincia, como en el caso de las Empresas Públicas en Medellín (EPM), y en Argentina también se han reformado algunas empresas de servicios públicos sanitarios de provincia.

Los retos de estas reformas

Las reformas de la gobernabilidad corporativa han creado los siguientes tres retos mayores en el manejo de las empresas públicas:

- *¿Cómo hacer la separación con el Estado?* La incorporación de ministros a los directorios de las empresas públicas puede tender muchas veces a generar una confusión entre los roles de los formuladores de políticas públicas y el rol del Estado como propietario.
- *¿Cómo impulsar el monitoreo y la evaluación del desempeño?* Se debe hacer el seguimiento de las metas de productos y de resultados. Es decir: incorporar en las empresas públicas el enfoque por resultados en su gestión, para mostrar y procurar mejoras en sus servicios, cobertura y resultados.
- *¿Cómo aumentar la profesionalización de la gestión de la empresa pública?* Por ejemplo, en la designación del directorio, se debe procurar evitar la interferencia política y hacer esa labor lo más profesional posible.

Ejemplos de casos

Para buscar diferentes opciones de solución a estos problemas, cabe citar historias de buenas experiencias en países de la región, como Colombia, Brasil, Chile, Perú o Argentina. Existe una serie de experiencias internacionales muy ricas. A modo de ejemplo, en esta sección se listan algunos casos.

En el tema de efectividad, organización y supervisión destaca por ejemplo el caso de Finlandia. En este país existe la experiencia de haber creado un departamento especial de dirección de las empresas que justamente asegura la transferencia de los derechos de propiedad. En este tenor, en Nueva Zelanda sobresale cómo la responsabilidad ha sido transferida a un solo ente, el Ministerio de Hacienda.

En situaciones de monitoreo y evaluación de desempeño, está el caso de la autoevaluación de los miembros del directorio en Nueva Zelanda, y el de los informes mensuales sobre desempeño que se hacen públicos en el caso del Reino Unido.

En Alemania está la experiencia de un gran catastro de las tenencias públicas a nivel federal en un reporte que se realiza anualmente. En Corea la experiencia es la información de monitoreo en tiempo real que se ha desarrollado en cuanto a metas financieras como no financieras. En cuanto a la temática de profesionalización del directorio y de la administración, también es posible mencionar el caso de Corea.

Por otro lado, también existen buenas prácticas en Reino Unido y Australia en cuanto a la selección de los miembros del directorio, por ejemplo: por generar una guía de selección y por la transparencia que se le da a este proceso. En el caso de Suecia, existen reglas que refuerzan el papel independiente del directorio y dan mayor información sobre las operaciones.

En este espacio se mencionan estos países, pero hay muchos más que han ido trabajando en esta línea en los últimos años. Están por ejemplo los casos de Polonia o Hungría. Así, si alguien desea adentrarse en una situación de análisis o investigación sobre cómo poder mejorar algunos aspectos o debilidades puntuales tanto en América Latina y el Caribe como fuera de la región, hay una multitud de casos a los que se puede recurrir.

Resultados de las encuestas

Antes de la conferencia se les repartió a los participantes una encuesta respecto de los tres principales retos que existen para mejorar el desempeño de las empresas públicas: i) la efectividad de la supervisión; ii) el monitoreo y la evaluación; y iii) la profesionalización de las empresas públicas. La encuesta pidió a los participantes calificar en una escala de 1 a 5 el camino que queda por recorrer en estas materias, donde 0 significa que encuentra que en su país este ya no es un desafío sino una tarea cumplida y 5 significa que sí es una tarea en la cual hay mucho por hacer. El cuadro 5 refleja los resultados obtenidos de las ocho encuestas recibidas, que corresponden a Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Paraguay, Perú y Uruguay.

CUADRO 5. Resultados de la Encuesta sobre las Reformas de Empresas Públicas en ALC

Desafíos	Promedio	Mín.-Máx.	Medio
Organización y eficiencia de la supervisión	2,5	1 - 4	2 y 3
Monitoreo de desempeño y evaluación	2,5	0 - 4	2
Profesionalización del directorio y de la administración	2,5	1 - 4	3

Fuente: Elaboración del autor.

Para cada uno de los tres retos el grupo respondió en promedio 2,5, lo cual quiere decir que cada uno de esos tres retos está en un punto medio, o sea que todavía hay mucho trabajo que hacer en estas materias. También se encontró que los rangos son bastante grandes por países, entre 0 o 1 y 4. Hay algunos países que consideran que lo están haciendo bien en una faceta pero en otra hay más trabajo por hacer.

Los resultados de la encuesta indican que hay temas pendientes en la región. Primero, que muchos países utilizan un modelo dual de supervisión, es decir: aquel que cuenta con la participación del Ministerio de Hacienda o Economía y el Ministerio Sectorial.

Segundo, que casi todos los países cuentan con un sistema de monitoreo, pero el diseño de estos sistemas en varias ocasiones no fue planeado. Más bien consisten en ciertas prácticas que utilizan los ministerios de Finanzas o Hacienda para monitorear otros aspectos del sector público, y que las implementan para las empresas, pero no hay algo que se haya puesto en marcha especialmente para el desempeño de las empresas públicas.

Tercero, casi todos los países dijeron que tenían procedimientos para elegir directorios, pero en ninguno de ellos se puede garantizar con certeza la independencia de los directores que forman parte de la empresa.

Para terminar, en cuanto a empresas públicas y gobernabilidad, el BID trabaja principalmente en el fortalecimiento de la capacidad institucional dentro de las empresas y en las regulaciones o el marco de gobernanza dentro de un determinado sector (agua, electricidad y telecomunicaciones). También se han realizado algunas iniciativas dentro de la temática de rendimiento de cuentas, transparencia, e identificación de riesgos en algunos países, en particular en relación con empresas públicas. Tercero, se ha trabajado en las tres áreas de desafíos pendientes, a saber: separación entre el rol de los formuladores de políticas públicas y el rol del Estado como propietario; monitoreo y evaluación del desempeño, y profesionalización de la gestión de la empresa pública.

GOBERNANZA DE EMPRESAS PÚBLICAS: EL CASO DE COSTA RICA

Mayra Calvo, Directora Ejecutiva de la Unidad de Presupuesto, Ministerio de Economía y Finanzas, Costa Rica

La Autoridad Presupuestaria de Costa Rica es un órgano colegiado conformado por tres ministerios: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y un ministerio más, designado en cada período presidencial. La Autoridad Presupuestaria determina los lineamientos presupuestarios, que abarcan empleo, salarios y endeudamiento de aproximadamente 100 instituciones públicas, entre las que se incluyen algunas de las empresas públicas del país.

Entre las empresas más importantes –y que fueron creadas hace más de 50 años con la Fundación de la Segunda República–, hay algunas que para la mayoría de la sociedad costarricense no son solamente empresas públicas, sino instituciones emblemáticas creadas para lograr un mayor desarrollo económico y social. Se trata del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

También hay otras empresas, como la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) y el Instituto Nacional de Seguros (INS).

CUADRO 6. Presupuesto de las empresas públicas en 2013 (millones de colones)

Sector	Industria	Presupuesto 2013
Electricidad	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	\$1.842.819
Seguros	Instituto Nacional de Seguros (INS)	\$865.323.7
Petróleo	Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)	\$1.759.040
Saneamiento	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)	\$163.055

Fuente: Contraloría General de la República.

El ICE tiene personalidad jurídica y recursos propios, pero también recibe ingresos de los servicios que brinda, establecidos con un sistema de tarifas. La institución constituyó un monopolio hasta 2008. Como antecedente, en el año 2000 se pretendió privatizarla; sin embargo, la ciudadanía se opuso, ocasionando una revolución social que paralizó al país por más de una semana hasta que el Parlamento retiró el proyecto de ley en aquella ocasión. El ICE continuó siendo una empresa pública, con el monopolio de la energía y las telecomunicaciones. Recién cuando tuvo lugar el debate del país con respecto a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, se decidió que algunas empresas e instituciones públicas rompieran los monopolios con que venían operando.

Así, a partir de 2008 cambió este aspecto del ICE. Esto implicó que la gobernanza y la fiscalización de ICE telecomunicaciones variara, dado que antes el ICE respondía a directrices del Poder Ejecutivo a través de la autoridad presupuestaria. Ahora la responsabilidad está en la Junta Directiva de esa institución, compuesta por seis integrantes y un presidente. Cuatro de los integrantes cuentan con conocimientos en

telecomunicaciones, el presidente también debe tenerlos, y los demás son expertos en temas de economía y derecho, entre otros. Las cuatro empresas públicas están estructuradas de la misma manera.

En términos de fiscalización, el Poder Ejecutivo tiene el control para requerir reportes anuales del Consejo Directivo y hace dos años el gobierno de Costa Rica modificó esta disposición para dejarla en el requerimiento de reportes semestrales. El reporte de la gestión tiene tres componentes: 1) impacto ambiental, 2) reportes financieros y 3) cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo.

Este informe es presentado al Consejo de Gobierno y después enviado al Ministerio de Hacienda para el análisis del segundo componente y para que se emitan las recomendaciones para consolidar un solo informe con los ministerios encargados de los otros componentes. Posteriormente este documento regresa al Consejo de Gobierno y de él se derivan un conjunto de recomendaciones para el ICE.

Por otro lado, el presupuesto del ICE es aprobado por la Contraloría General de la República. En Costa Rica no hay un solo presupuesto nacional público, sino una cantidad de ellos, de acuerdo con el número de instituciones. El presupuesto nacional solo abarca a los ministerios y a los poderes de la República, por lo que el presupuesto de las demás instituciones autónomas u órganos desconcentrados, incluido el de las empresas públicas, pasa por la aprobación de la Contraloría General de la República.

El ICE también es fiscalizado por la autoridad reguladora de los servicios públicos, la cual fija las tarifas y supervisa la calidad de los servicios que presta. Esta autoridad tiene una regla fiscal que establece que el instituto puede negociar deudas y contratarlas en forma autónoma pero no más allá de un 45% en relación con sus activos; si quiere incrementar su deuda debe acudir al Consejo de Gobierno a hacer la solicitud.

Otra de las empresas públicas de Costa Rica que ha estado trabajando por más de 30 años es el Instituto Nacional de Seguros (INS). También fue creado como un órgano autónomo y su trabajo es administrar el monopolio de seguros. Esta organización es la segunda empresa pública en importancia por los recursos que maneja. Al igual que el ICE, antes de 2008 este instituto era fiscalizado a través de directrices, techos presupuestarios, instituciones generales, a través de sus materias primas, entre otros factores.

Pero a partir de 2008, nuevamente en el contexto de las discusiones del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Estados Unidos, en el que se abrieron segmentos del mercado, el INS pasó a asegurar el mercado del sector público, dado que se estableció que este sector debe comprar todos sus seguros a este instituto. A raíz de esto cambiaron las reglas de fiscalización para esta institución. Los cambios incluyeron la creación de la Superintendencia de Seguros para fiscalizar al INS y a las empresas de seguros que se establezcan en el país.

Por ser una institución autónoma, el presupuesto de este instituto también es aprobado por la Contraloría General de la República. La estructura de su Consejo Directivo es la misma que la del ICE: siete integrantes, siendo el presidente ejecutivo de este consejo quien preside la empresa, y responde por su gestión e incluso por su patrimonio.

El INS es en este momento la única empresa pública que podría devolver parte de sus utilidades al gobierno. Un 25% de las utilidades que genere irán al gobierno, aunque no se tiene en claro qué uso se les dará a las mismas. Esto es así porque la ley de privatización no previó si las utilidades se deberían de invertir o si con ello se podría rebajar la deuda pública; ese trata de una amplia discusión pública todavía pendiente de resolver en Costa Rica.

El INS puede endeudarse a través de la venta de bonos de sus corporaciones en Centroamérica, con la finalidad de intervenir en otro tipo de actividades. Este endeudamiento no tiene el aval ni el respaldo del Estado y tiene como regla que no puede financiar ingresos corrientes con ingresos de capital, regla

que heredó de su anterior forma de fiscalización. Esta regla la tenían todas las empresas públicas, y en este momento la siguen teniendo, aunque solo el ICE ha cumplido con ella.

En suma, el ICE y el INS han sido las únicas dos empresas públicas que han cambiado en estos años, a la par de la discusión del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El ICE mantuvo el monopolio de energía.

Otras dos empresas públicas de Costa Rica son la Refinadora Costarricense de Petróleo y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados. A la primera, el Estado le concede administrar el monopolio de importar, refinar y distribuir todo lo que se refiere a los combustibles; y la segunda es responsable de la gestión de los acueductos y alcantarillados. Esta última institución también fue fundada hace más de 50 años y sigue funcionando bajo el esquema de control del gobierno.

En términos de fiscalización, la refinería mantiene todos los controles requeridos de cualquier institución autónoma, está sujeta a las directrices de la autoridad, aunque tiene un tratamiento diferente por ser empresa. Por un lado, su presupuesto debe ser aprobado por la Contraloría General de la República, mientras que sus tarifas y los precios de los combustibles son aprobados a través de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la cual funge como entidad reguladora, y para otras cuestiones debe acudir a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Por otro lado, generalmente solo el 8% de su presupuesto está sujeto a límites y revisiones, porque la mayoría de este está excluido: materias primas, transporte, embarques, entre otros. También tiene un procedimiento diferente del de las instituciones autónomas, por ejemplo: en relación con sus solicitudes, la autoridad tiene que resolver en un máximo de ocho días.

En el caso del Instituto de Acueductos y Alcantarillados, también tiene un tratamiento similar al de la refinería, con la fiscalización por parte de la Contraloría General. En este caso, la autoridad reguladora fija sus tarifas y cuida la calidad de sus acueductos, del agua potable y demás productos. El instituto también cuenta con una regla fiscal, dado que la empresa trabaja con un esquema de servicio al costo de producción, no puede producir utilidades y entonces no puede trasladar utilidades al sector público. Por esta misma razón, para endeudarse la ley lo obliga a tener el aval del Estado.

Estas son las cuatro grandes empresas públicas de Costa Rica. También hay otras entidades mucho más pequeñas que podrían llamarse empresas públicas porque de alguna manera ofrecen servicios públicos, aunque realmente no son consideradas como tales en la Constitución Política. Entre este tipo de entidades se encontraba el Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

Dicho instituto se cerró en 1995, tras una discusión política. Sin embargo, en las últimas dos administraciones el Estado invirtió recursos para rehabilitar las líneas férreas, comprar algunos vagones y hacerla autosostenible, pero realmente todavía el 98% de sus gastos operativos se cubren con las transferencias del gobierno.

Otro ejemplo es la Junta de Protección Social. Esta Junta tiene el monopolio de los juegos de azar, como la lotería, y provee premios instantáneos a los ciudadanos, entre otros. Su marco jurídico le otorga un 8% para gastos administrativos y para el resto de los recursos la ley le da un margen para firmar convenios y otro margen para distribuir.

Esta agencia distribuye beneficios a los hogares de ancianos, incluidos todo tipo de gastos, desde operacionales, hasta asistencia médica, como pagos por una ambulancia, una mamografía, un escáner, etc.

En conclusión, excepto las compañías enumeradas en esta sección, las empresas públicas en Costa Rica tienen poco desarrollo en términos de su autonomía y lineamientos propios, y también carecen de sistemas de monitoreo y evaluación sobre su gestión.

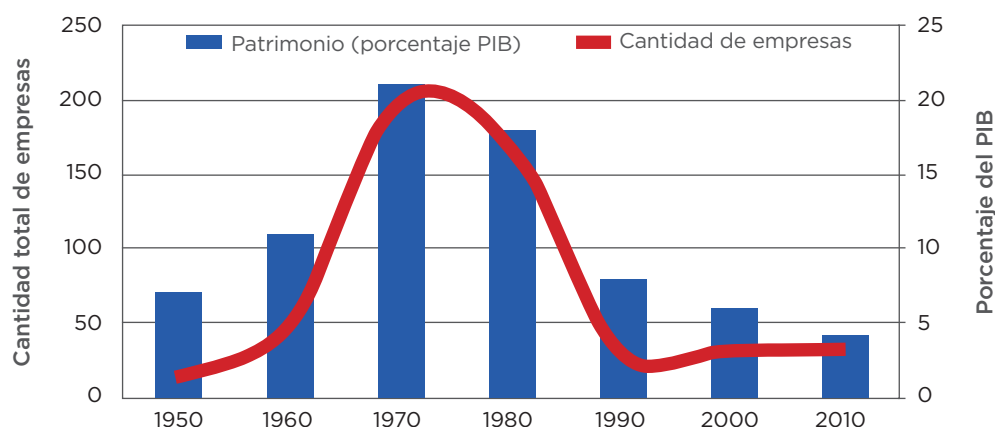
LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN PERÚ: EL CASO DEL FONAFE

Titto Almora, Director de FONAFE, Perú

En esta sección se presentan el contexto, la historia y las reformas actuales de las empresas públicas de Perú. En el país, en los años setenta, hubo más de 270 empresas dedicadas a diversos temas, como hidrocarburos, electricidad y telecomunicaciones, entre otros. Estas empresas concentraban un 20% del PIB y tenían un 60% del sistema financiero nacional en ese momento. Sin embargo, poco tiempo después, como sucedió en varios países de América Latina, Perú se movió de un extremo a otro, y fomentó la privatización de estas compañías, especialmente durante los años noventa.

Hoy Perú cuenta con 35 empresas públicas que representan el 5% del PIB nacional. Estas entidades son empresas de derecho privado, sociedades anónimas con responsabilidad limitada. Esto quiere decir que el Estado solo responde por las obligaciones hasta el monto invertido. Las empresas se concentran en ofrecer servicios públicos, como la generación y distribución de electricidad; agua (lo cual incluye el servicio de agua potable en la ciudad capital de Lima); servicios financieros, básicamente de segundo piso, e infraestructura.

GRÁFICO 3. Empresas públicas peruanas, por cantidad total y participación en el PIB, 1950-2010



Las empresas públicas en Perú

Representamos el 5% del PIB nacional y tenemos este modelo centralizado desde hace 14 años, cuando se creó el Fondo Nacional para el Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), que es la empresa de la cual soy Director Ejecutivo.

Desde hace 14 años el FONAFE brinda asistencia para producir un modelo centralizado, el cual es utilizado por casi todas las empresas públicas de Perú. El FONAFE es propietario de las 35 empresas, con casi el 100% de sus acciones; solamente en algunos casos el fondo es accionista minoritario, pero en términos generales el Estado es propietario del 100% y en este caso el FONAFE es el accionista mayoritario. El fondo representa al Estado peruano en esas empresas.

El FONAFE tiene un directorio, integrado por cinco ministerios de Estado. Estos ministerios funcionan como directores de los diferentes sectores en los que las empresas actúan, e incluyen al Presidente del

Consejo de Ministros, al Ministro de Transportes y Comunicaciones, al Ministro de Economía y Finanzas, quien preside el Directorio, al Ministro de Energía y Minas, y al Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por otro lado, adscritas a los ministerios están las empresas que corresponden a cada sector o que tienen vínculos con estos. Por ejemplo: empresa de control del tráfico aéreo, empresa de puertos, empresa postal, instituciones financieras. La compañía más grande de agua es manejada también como empresa pública. Finalmente, la industria pública más grande es la del sector de energía, donde se encuentran minas, empresas de distribución y generación de energía.

Creado en 1999, el FONAFE dirige las actividades empresariales y administra la renta que generan estas empresas. No depende de ninguna manera del sector público. El presupuesto de este fondo es aprobado por el Directorio sin tener un marco jurídico específico en esta materia y no por el Congreso de la República; no necesita su aprobación para generar el gasto necesario de cada ejercicio, pero debe acudir al Congreso una vez al año para rendir cuentas de lo aprobado por el Directorio.

El fondo tampoco recibe transferencias del sector público, salvo en casos muy excepcionales que tienen que ser aprobados por ley, vinculados mayoritariamente al tema de las retenciones sociales. Las actividades propias de las empresas son realizadas con sus propios fondos. El FONAFE se desempeña como cualquier accionista de cualquier empresa en Perú. Esto significa que recibe los dividendos de las empresas y con ellos administra las inversiones priorizando de acuerdo con las necesidades que haya en cada sector.

Además de estar facultado legalmente a cargo de las empresas públicas, el fondo también tiene que ver con el accionar de la seguridad social en el país. Aunque esta materia no tiene una naturaleza empresarial, es un servicio público.

El impacto económico del FONAFE

Los servicios que ofrecen las empresas públicas están básicamente concentrados, a gran escala, en saneamiento y en empresas de distribución eléctrica, y en menor proporción en aeropuertos y servicios de aeronavegación. Estas son las principales actividades que se realizan. El principal banco del país maneja US\$2.000 millones en créditos otorgados en todo el país para estas empresas, mientras que sus ventas representan del 6% al 5% del PIB en términos redondos. La utilidad neta en 2012 fue de US\$633 millones y los activos totales de las empresas públicas están en el orden de los US\$24.000 millones.

En 2012 los dividendos de las entidades generaron un paquete de inversiones de US\$305 millones. Además de controlar el presupuesto, el trabajo del FONAFE también consiste en encontrar oportunidades de inversión y dar seguimiento a la ejecución de las inversiones. Este es un tema más sencillo dadas las reglas públicas en el país; sin embargo, lograr que el 100% de las inversiones se realicen es muy difícil. Por ejemplo, el año pasado se logró el 70% de la ejecución, y en 2013 se busca que esta cifra suba al 90%, un número no perfecto pero bastante manejable.

¿Cómo trabaja el FONAFE?

El FONAFE utiliza un modelo centralizado de propiedad; sin embargo, su presupuesto es manejado de forma descentralizada. La organización emplea el presupuesto como una forma para medir el desempeño de las empresas. Primero, a través de una herramienta tecnológica, usa un sistema en la nube, en el cual las empresas registran y envían su información presupuestal de manera mensual y anual. De esta manera, el FONAFE puede asegurar que los ingresos y egresos de sus empresas comerciales monopolísticas sean consistentes.

Segundo, requiere evaluaciones ambientales y reportes de sus negocios subsidiarios para controlar los compromisos estatales, como por ejemplo la reconstrucción ambiental. Siendo Perú un país minero, estos temas son de particular importancia. En este sentido, un caso representativo es el de la empresa minera de Perú, hasta 1990 una empresa estatal muy grande que tenía la explotación de todos los recursos minerales, y en esa fecha fue privatizada, pero el compromiso de reconstrucción ambiental ha permanecido en el Estado. Se cuenta con una empresa que se dedica a hacer la evaluación ambiental, pero no con fines de lucro, sino que es una entidad de compromiso con la sociedad. Esta empresa, por ejemplo, tiene presupuesto, metas por cumplir, pero evidentemente no genera ingresos ni renta, por lo que hay que brindar un buen seguimiento para al menos tratar de que su gestión sea lo más eficiente posible.

Por otro lado, otro de los temas que maneja el FONAFE de manera descentralizada está relacionado con el Plan Estratégico Corporativo. Este plan fue aprobado para el Centro Corporativo del FONAFE y todas las empresas tienen que alinear sus planes empresariales a este instrumento. El plan fue elaborado con base en las disposiciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que es la institución que está a cargo de todos los planes estratégicos en Perú, y el fondo buscó alinear los planes estratégicos de las empresas al plan nacional del CEPLAN. La experiencia de crear un plan estratégico corporativo con sectores tan distintos como el de electricidad, agua o saneamiento ha sido un reto y un éxito, ya que al momento se cuenta con un plan hasta el año 2016 y, con ello, las 35 empresas tienen un plan con visión para este año igualmente.

En el Plan Estratégico Corporativo del FONAFE se identificaron las oportunidades que las empresas enfrentan. De esta manera, se ha aprobado todo un marco estratégico con cumplimiento de metas completamente administradas por el FONAFE, en función de cómo se hayan establecido.

En otras materias, el objetivo del FONAFE también es estandarizar procesos transversales para facilitar la operación de las empresas públicas, de modo que se puedan enfocar primordialmente en su negocio, dejando de lado la administración. Entre estos procesos, las 35 empresas utilizan la tecnología de la información. Aquí el objetivo es tercerizar todos los servicios de información paulatinamente, lo cual hemos encontrado que facilita el cumplimiento de los objetivos. En una primera etapa el fondo ha contratado un servicio de *hosting* con IBM por cinco años, compañía que ha sido ganadora del concurso público correspondiente.

Al día de hoy hay nueve empresas que tienen servicios tercerizados y a partir del próximo año se inician nuevos procesos de tercerización de servicios informáticos para 20 empresas más, con lo cual la mayoría de las empresas tendrá sus datos en servicios de terceros.

Por otra parte, durante muchos años y luego de enfrentarse a distintas protestas, el FONAFE ha estado trabajando para desarrollar una estructura de gobierno corporativo en las empresas bajo su responsabilidad. Dado el contexto político, esto ha sido difícil de lograr, pero al día de hoy se han aprobado dos iniciativas en esta materia, entre ellas el reciente Código de Derecho Corporativo.

Finalmente, un tema que en el fondo también se trabaja actualmente es el del manejo centralizado de los recursos humanos para una mayor eficiencia. Con esta acción, entre otros beneficios, el fondo podría fortalecer un sistema profesional de carrera y realizar movimientos horizontales. Actualmente, el total de empleados en las empresas públicas es de 24.000 personas, pero no es posible identificar a los empleados por perfil técnico, por grado de especialización o por resultados sobresalientes. El objetivo en esta tarea es facilitar información para saber en qué lugar se encuentra este tipo de trabajadores y contactarlos más fácilmente cuando sea necesario.

Institucionalidad en el manejo de las empresas públicas

La institucionalidad en el manejo y la supervisión de las empresas públicas presenta un reto importante: el cambio de gobierno. En varios países los cambios de gobierno suceden cada cuatro o cinco años, y cada uno de ellos tiene planes específicos para las empresas públicas, distintos entre uno y otro. Sin embargo, las empresas deben continuar trabajando, brindando servicios y cumpliendo sus metas.

El hecho de que cada gobierno tenga planes distintos es comprensible en la mayoría de los casos, dada la democracia que se vive en Perú, pero el punto importante es lograr que aun así las empresas continúen brindando servicios de calidad al ciudadano. Al no haber institucionalidad es difícil que esto se pueda cumplir y no se logra generar ese marco institucional, de modo que cada cinco años se comienza de cero.

La solución es intentar generar escenarios que permitan que las empresas continúen trabajando a pesar de estos cambios y que la situación política afecte lo menos posible la operación. No es un tema fácil pero nuestra intención es justamente lograrlo.

Gobernabilidad corporativa

Para alcanzar economías de escala y lograr una mayor eficiencia, el FONAFE ejerce su poder de compra. Este es, de hecho, uno de los procesos que el fondo ha logrado estandarizar. En este proceso, el fondo aprovecha el poder de compras corporativo y sale al mercado a comprar lo que sea posible comprar de manera conjunta, por ejemplo: seguros patrimoniales, vehículos, licencias de cómputo, repuestos eléctricos, etc. Este es un modelo desarrollado por el fondo en los últimos años y se implementa a través de un tercero, responsable de comprar lo que se necesite en los proyectos.

Con este tipo de acciones el fondo ha encontrado cierta oposición por parte del mercado e incluso por parte de las empresas, pero ha ahorrado buenas cantidades de dinero. Es evidente que al contar con un poder de compra conjunto se cuenta con un mayor poder de negociación, y ello reduce los márgenes de venta de las empresas proveedoras.

El objetivo del FONAFE en esta materia ha sido utilizar el modelo centralizado para realizar las compras conjuntas. Si bien ha existido resistencia, en el camino se ha logrado integrar a las empresas en esta lógica de aprovechar el manejo conjunto. El FONAFE, como accionista mayoritario, tiene la posibilidad de tomar este tipo de decisiones. Las negociaciones con el proveedor las realiza el fondo.

Un tema muy importante, al igual que el de gobierno corporativo, es el desarrollo del sistema de control interno. Desde el año 2009, el fondo ha estado trabajando para consolidar la implementación del sistema de control interno en las empresas públicas. Esta acción coadyuva al objetivo de generar institucionalidad.

El FONAFE es consciente de que para tener esa institucionalidad es importante trabajar en el ámbito corporativo y en los sistemas de control interno. Las propias empresas deben tener estos mecanismos internos para lograr identificar cuáles son los aspectos en los que debe poner más énfasis en seguridad. El fondo va creando este ámbito para que las empresas puedan seguir desarrollándose.

Ventajas y desventajas de un sistema centralizado

Por otro lado, cabe mencionar las ventajas y desventajas del modelo centralizado utilizado por el fondo. A este respecto, los oficiales públicos que trabajamos en esta materia no consideramos que este modelo sea la solución a todos nuestros problemas, pero tiene algunas ventajas que pueden ayudar, por ejemplo: tener un manejo conjunto de todas las empresas para tener un mejor poder de compra o un directorio conformado

por ministros de Estado, lo cual ayuda a tomar decisiones que están relacionadas con otras instituciones del Estado y con los sectores de las empresas.

En suma, a través del fondo existe una mayor coordinación de las empresas públicas. Hace algunos años, las propias empresas tenían conflictos entre ellas por los precios, contratos, prestaciones, entre otros factores; sin embargo, a través de los lineamientos emitidos por el fondo se ha podido establecer una manera de discutir los problemas sin tener que recurrir a los tribunales. Con esto, el fondo ha ahorrado sustanciosas cantidades de dinero, que de otra manera estarían destinadas a abogados.

En términos de las desventajas, así como es una ventaja tener ministros de Estado también es una desventaja tenerlos. Ello dado que en ocasiones pueden tomar decisiones que no van a favor de las empresas públicas sino de las políticas públicas. Al ser una institución joven, con solo 14 años de vida, muchos de los ministros que llegan al Directorio interactuaron con el fondo anteriormente, lo cual puede ser bueno pero termina siendo una debilidad política.

Otra de las desventajas del modelo centralizado de gestión de las empresas públicas es que el trabajo es significativo, y el número de empleados en el fondo es de solamente 120 personas; por lo tanto, en ocasiones se generan retardos en ciertas decisiones.

Por otro lado, también los oficiales públicos del fondo, dado el modelo centralizado, pensamos que todos los procesos se van a estandarizar, pero esto no necesariamente es así. Aunque concentramos mucho poder, en ocasiones tendríamos que reflexionar antes de tomar decisiones y contrastar soluciones con diferentes actores para llegar a la mejor solución.

Dada la participación accionaria del 100%, el poder de decisión que el fondo tiene sobre las empresas es significativo. Como sucede en todas las empresas, estas tienen una Junta General de Accionistas, y el FONAFE, al ser el poseedor de esas acciones, decide muchos temas, por lo que es necesario crear balances internos, para evitar que el alto poder concentrado en el corporativo pueda tener algún problema de injerencia mayor en las empresas.

Transparencia y rendición de cuentas

En términos de la transparencia y rendición de cuentas, el fondo también maneja estos temas en las empresas. En principio, todas las empresas tienen una auditoría externa y, en virtud de un acuerdo con la Contraloría General de la República, los auditores involucrados son de prestigio nacional e internacional, con la seguridad de que provienen de una fuente independiente y debidamente aprobada a nivel federal.

Todas las operaciones de bonos en el exterior requieren auditorías externas, por lo que para el fondo es importante que los auditores tengan ese prestigio para generar credibilidad internacional en el desempeño de la empresa. Antes había otros auditores más locales y el problema era que se trataba de compañías de auditoría más pequeñas, sin garantías de que lo que el auditor testificaba era consistente, y no reconocidas a nivel internacional. Para las operaciones en el exterior, es importante contar con una firma de prestigio que brinde la tranquilidad de que los estados financieros son consistentes. Se han podido obtener los servicios de estas firmas hace un par de años, y por contratos de dos o máximo tres años.

La Contraloría de la República también ha emitido lineamientos de control para las empresas, a través de los cuales el Estado tiene injerencia en el control de las mismas. Sin embargo, para el fondo es clave desarrollar cada vez más un sistema de control interno que genere ciertas seguridades.

Por otro lado, el tema de la transparencia es un tema transversal en el sector público de Perú. Las empresas tienen una regulación específica en esta materia y en el fondo se da seguimiento a la aplicación de este marco jurídico en las empresas. En la página de Internet del FONAFE se incluye una clasificación de transparencia para todas las compañías, en la cual se puede ver el grado de cumplimiento de estos lineamientos en las empresas.

También, las disposiciones que el país tiene en materia de gobierno corporativo fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas. El Código de Derecho Corporativo, recientemente aprobado, está en fase de implementación. Asimismo, la Superintendencia de la Bolsa de Valores elaboró un código exclusivo para las empresas peruanas, el cual ya está en el mercado. Finalmente, en esta materia es importante mencionar que también el Estado peruano tiene un plan de trabajo de cuatro años con el BID a través de un préstamo, para fortalecer el gobierno corporativo en las empresas bajo el ámbito del FONAFE.

Retos futuros

Aunque el trabajo realizado al día de hoy por el FONAFE ha fortalecido la operación de las empresas, aún se encuentran retos en los cuales se está trabajando. El fondo reestructura su centro corporativo para atender estos retos.

Un tema vital es el funcionamiento de los directorios. Si bien todas las empresas tienen un directorio de entre cinco a siete personas, dependiendo del sector en el que se encuentre, y una de las ventajas es que estos directorios están conformados por un ministro de Estado, eso mismo también es una desventaja. Estos ministros nombran a los directores de las empresas sobre la base de ciertos perfiles, pero es muy importante tener directores independientes, sin relación con el gobierno, directores que tengan la capacidad de discutir abiertamente lo que está bien y lo que está mal, con una opinión libre en los temas empresariales.

Para amortiguar esta situación, el fondo busca generar incentivos para incorporar directores independientes de manera pública. Actualmente este proceso se realiza a través de conversaciones y el objetivo aquí es que sea un proceso de elección pública. Es un tema complejo, que se busca solucionar pronto.

Otro reto es el de consolidar proyectos de inversión a través de asociaciones público-privadas (APP). Aunque el presupuesto del fondo es de US\$305.350 millones anuales, esto no alcanza para cubrir las expectativas de desarrollo de las empresas. Para poder llevar a cabo APP, el Directorio está en proceso de aprobar lineamientos en la materia.

En relación con los recursos humanos, existen dos retos. Por un lado, específicamente en el desarrollo del perfil de los gerentes, se pretende estandarizar las capacidades y cualidades necesarias para los gerentes en cada una de las empresas. Por el otro, respecto de la evaluación de los directores, en el fondo se discute entre la autoevaluación y la evaluación objetiva a través de diferentes mecanismos, con el objetivo de adoptar una mezcla de ambos tipos.

Finalmente, otros de los retos identificados son los del gobierno corporativo y del sistema de control interno. En el primer tema, el Estado peruano tiene algunas disposiciones ya aprobadas o en proceso de aprobación para las empresas, y en el fondo se desarrolla una metodología estandarizada para evaluar el cumplimiento corporativo. En el segundo tema, el sistema de control interno es el que se refiere al sistema corporativo del FONAFE.

EL SISTEMA DE EMPRESAS PÚBLICAS DE CHILE

Orlando Chacra, Director Ejecutivo del Sistema de Empresas Públicas (SEP), Chile

Chile maneja la mayoría de sus empresas públicas a través del Sistema de Empresas Públicas (SEP). Para explicar el funcionamiento de este manejo, esta sección se divide en tres partes: el gobierno corporativo de las empresas públicas, cómo funciona el SEP y el marco jurídico del SEP.

La economía chilena ha sido muy productiva en los últimos años. Chile tiene una población de solo 16,6 millones de personas con un alto nivel de alfabetismo y una esperanza de vida de 79 años. El PIB per cápita es cercano a los US\$20.000. La tasa de crecimiento se aproxima al 5% o al 6% y la inflación se mantiene cerca del rango entre 3% y 4%. El porcentaje de desempleo nacional está actualmente en cifras cercanas al 6%. La pobreza también ha disminuido significativamente en los últimos años, desde un 38% en los años noventa hasta un 14% actualmente.

La evolución hacia el Sistema de Empresas Públicas

El manejo de las empresas públicas de Chile ha evolucionado desde los años setenta. En ese tiempo, las empresas públicas, más de 100, se manejaban con un modelo descentralizado. Este sistema daba un peso fuerte a los ministerios sectoriales, ya que ellos fungían como los responsables de las empresas públicas en su sector. Las empresas públicas eran manejadas por los ministerios individualmente, los cuales establecían políticas y marcos regulatorios de sectores específicos.

Además de esto, las empresas públicas competían con las empresas privadas bajo un régimen a veces injusto y desigual. Este modelo probó no ser eficiente, como se advirtió en la experiencia internacional. Más allá de eso, dado que a través de este sistema existía mucha injerencia por parte de los ministros sectoriales, las empresas se politizaban o se utilizaban para otros fines que no eran los de la empresa.

Por otro lado, durante los años ochenta y noventa se generó un modelo dual en el que el Ministerio de Hacienda tomó más control sobre las empresas; de esta manera, tanto este ministerio como los ministerios sectoriales estaban a cargo de las empresas públicas juntos. El propósito de este cambio fue manejar de manera más eficiente los intereses financieros de cada una de las empresas y su impacto en el presupuesto de la nación.

Durante este mismo período, también se inició una ola de privatizaciones como modo de controlar el tamaño del Estado, y para recuperar la productividad y el dinamismo que varias de estas empresas habían perdido. Las privatizaciones se llevaron a cabo de diferentes maneras, como licitaciones públicas o a través de capitalismo popular, en el cual se ofrecieron acciones a los empleados que en ellas trabajaban. Con este último caso, se buscaba que los trabajadores quedaran empoderados y con buenas remuneraciones.

Finalmente, desde el año 2000, Chile comenzó a utilizar un modelo centralizado para manejar la mayoría de sus 30 empresas públicas, el Sistema de Empresas Públicas. Son 22 las empresas que forman parte de este sistema, el cual incluye una agencia especial autónoma que reporta a los distintos ministerios, y que ofrece mayor flexibilidad y aplicación de los estándares de excelencia.

¿Cómo trabaja el SEP?

El sistema se ha enfocado en garantizar el cumplimiento de las empresas en aspectos básicos como la observancia de las leyes, las regulaciones y los estándares éticos. Asimismo, el SEP promueve que las empresas mejoren su competitividad y sean empresas lo más rentables posible en los casos que corresponde. El propósito es ir escalando y aumentando el grado de avance para pasar del cumplimiento de estos objetivos hacia los resultados.

Los directores de las empresas son los que controlan la administración de cada una de ellas y, para fortalecer su operación, el SEP brinda a estos administradores guías generales de buenas prácticas. Hace un par de años, el SEP creó la Guía de Gobiernos Corporativos para las empresas públicas. Este instrumento es un conjunto de 13 guías de buenas prácticas para los directorios de las empresas, con disposiciones que abarcan cómo debe actuar el directorio, cuál debe ser la actuación del presidente de este órgano, qué comités deben formarse, cómo deben manejarse los conflictos de interés y qué capacitaciones e inducciones se deben llevar a cabo en el momento en que cambien los directores. La emisión de estas guías responde a la preocupación general del SEP de tener directorios sólidos, que estén preparados para la sucesión de gerentes o administrativos principales, de manera que cuando un gerente con mucho tiempo en la empresa se tenga que retirar, pueda transmitir todo el conocimiento del manejo durante la transición.

GRÁFICO 4. Estructura administrativa del Sistema de Empresas Públicas



Fuente: Elaboración propia.

En estas guías, los comités de auditoría externa e interna reciben atención especial. El nivel de detalle es tal que el SEP sugiere por ejemplo que los directorios sesionen a veces con los auditores externos sin la presencia de los administrativos o del gerente general. Además, los auditores internos dependen directamente del directorio, por ejemplo: en términos de sus vacaciones y remuneraciones, para que como personas de la auditoría general no experimenten conflictos de interés con el gerente que deben auditar.

Las guías también incluyen buenas prácticas relacionadas con los riesgos, por ejemplo: cómo evitar fraudes, el manejo de la seguridad de la información y de la cultura organizacional de las distintas empresas.

Las empresas públicas de Chile

El SEP aglutina a 22 empresas. En estas se encuentran más de 100 directores nombrados por el mismo sistema, y 11.000 trabajadores y activos por US\$12.000 millones, y se genera un total de US\$1.300 millones en ventas.

De estas empresas, 10 son empresas portuarias. Chile es un país de larga extensión, con un gran número de puertos de norte a sur, son 10 puertos desde Arica a Punta Arenas. Estos puertos están sujetos a una ley especial que les impide invertir directamente en nueva infraestructura; por lo tanto, toda nueva inversión para infraestructura debe llevarse a cabo con recursos privados, a través de concesiones de entre 20 y 30 años. Durante este tiempo, son los agentes privados los que invierten y la empresa portuaria actúa como una autoridad portuaria para controlar estos contratos y la gestión del diario de esos puertos.

Además de los 10 puertos, el SEP maneja la Empresa de Ferrocarriles del Estado, el Metro de Santiago y otras empresas de servicios, entre las cuales se encuentran el Correo, la Casa de Moneda, empresa que fabrica monedas y billetes, y la lotería nacional “Polla”, entre otras.

Por otro lado, existen otras empresas públicas que están fuera del SEP. Entre ellas cabe citar a Codelco, empresa minera de gran dimensión, y al canal de televisión nacional, entre otros. Los directorios de estas empresas son nombrados directamente por el Congreso; por lo tanto, el sistema no tiene injerencia en dichos nombramientos.

La misión del SEP es actuar como los propietarios de las acciones de sus empresas: este es el tipo de relación que este órgano tiene con los directorios de las empresas. Sus tareas principales son designar y evaluar a los directorios; validar los planes estratégicos de las empresas y definir sus metas, y apoyar y controlar la gestión de las entidades en su trabajo diario.

En relación con la designación de los directorios de las empresas, el SEP realiza esta actividad de manera multidimensional, a través de los cuatro siguientes insumos:

- Una encuesta de autoevaluación que completan todos los directores de la empresa anualmente.
- Un *score card* realizado sobre la base de la Guía de Gobiernos Corporativos.
- Los resultados de las empresas en relación con las metas que les fueron planteadas.
- El cumplimiento de los requisitos de transparencia por parte de las empresas.

Por otro lado, el Sistema de Empresas Públicas valida los planes estratégicos y define las metas para cada una de sus empresas. El funcionamiento del SEP durante un año abarca una serie de etapas. Primero, cada una de las empresas propone al sistema un plan estratégico anual, circunscrito a un mediano plazo; este plan debe ser validado por el SEP. El sistema revisa este plan y realiza las recomendaciones pertinentes, por ejemplo: si es demasiado ambicioso o al contrario, poco, de manera que el plan se debe ir ajustando, a la par que este proceso se introduce en el ciclo de presupuesto de la nación liderado por el Ministerio de Hacienda. Es decir: con base en el planeamiento estratégico se define el presupuesto de cada empresa, para finalmente establecer las metas y los parámetros de cada empresa. En varias empresas estas metas tienen impacto en los ingresos de los directores y, si estos lo estiman, también pueden tener impacto en el sueldo de los ejecutivos y trabajadores de las empresas. Este proceso está muy controlado por el SEP y el Ministerio de Hacienda.

El SEP también firma convenios de desempeño con las empresas que solicitan créditos con aval del Estado. En estos convenios se determina cómo se utilizarán estos recursos y bajo qué parámetros serán

evaluados los resultados. En conjunto con el Ministerio de Hacienda, los planes de inversión son evaluados social y económicamente para valorar la priorización que los proyectos deben tener en las empresas.

Cuando la inversión es aprobada y ejecutada, los proyectos son evaluados por el Consejo Directivo del SEP. Este órgano analiza los resultados, revisa las desviaciones de sus metas y da recomendaciones tanto a las empresas como a sus directores. Cuando los resultados no son favorables es posible remover a los directorios, y así culmina el ciclo de gestión de la empresa.

Por otro lado, con respecto al apoyo y control de la gestión de las entidades, en algunos casos el control es más detallado, en función de los requerimientos específicos de las entidades. Por ejemplo, el SEP ayuda a las 10 empresas portuarias a coordinarse para obtener poder de compra y negociar en conjunto con empresas aseguradoras. En Chile los seguros son de suma importancia, dado que es un país extremadamente sísmico. Para ilustrar un caso, en el terremoto de 2010, con una magnitud de 8,8 en la escala de Richter, dos de los puertos fueron casi completamente destruidos, y esos gastos fueron cubiertos gracias a los seguros tomados previamente.

Al mismo tiempo, el SEP coordina la vinculación con las distintas agencias que afectan a las distintas empresas. Por un lado, la vinculación con el Ministerio de Hacienda, órgano que aprueba los presupuestos anuales, los proyectos de inversión y autoriza el endeudamiento de las empresas. Por otro, los ministerios sectoriales, con intereses en las empresas. Por ejemplo: las empresas portuarias y ferroviarias tienen mucha relación con el Ministerio de Transporte. Y por otro, hay organizaciones como la Contraloría General, la cual revisa todo tipo de transacciones para garantizar que las empresas cumplan con las normas, y la Superintendencia de Valores y Seguros, que al igual que sucede con las empresas privadas, cuida el buen cumplimiento por parte de las empresas públicas. El SEP actúa como coordinador general de estas empresas para garantizar que se mantenga una buena relación con los distintos actores.

Finalmente, entre otros de sus trabajos, el SEP está presentando un proyecto de ley de modernización de sí mismo y de las empresas estatales chilenas ante el Congreso de Chile. El objetivo es modernizar el control de la gestión de las empresas públicas de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a propósito de la aceptación de Chile como miembro de esta organización en 2010. Las recomendaciones consisten principalmente en tres puntos:

- Dar un respaldo jurídico al SEP, convirtiéndolo en un servicio público aprobado por una ley, dado que actualmente su validez legal está incluida solo en un decreto.
- Separar el papel empresarial del papel regulador de las empresas. En este sentido, el objetivo sería transparentar el trabajo de cada empresa para identificar claramente qué parte de su negocio es empresarial, y si tuviese alguna otra que está relacionada con la ejecución de una política pública.
- Establecer un consejo autónomo de los gobiernos de turno. Este consejo podría ir cambiando de miembros a través de los años, pero no al mismo tiempo, por ejemplo: algunos de ellos pueden mantenerse para dar continuidad a los trabajos, mientras otros van cumpliendo sus mandatos. Actualmente, el Consejo SEP y por consecuencia los directorios de las empresas cambian con cada nuevo gobierno, pero la idea es generar mayor continuidad e independencia del gobierno de turno.

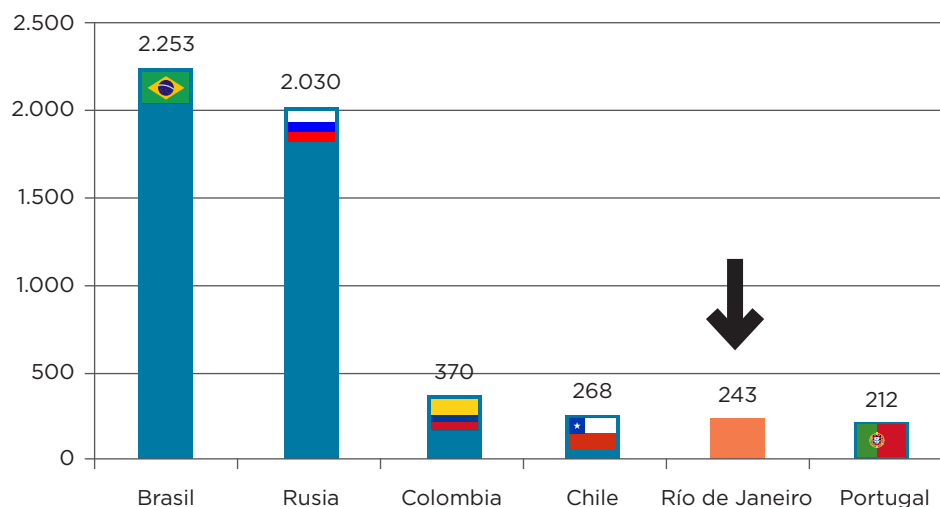
GOBERNABILIDAD Y POSIBLES MARCOS PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS: EL CASO DEL ESTADO DE RIO DE JANEIRO, BRASIL

Francisco Caldas, Subsecretario General, Secretaría de Planeación y Control, Rio de Janeiro, Brasil

En esta sección se brindará una perspectiva subnacional del manejo de las empresas públicas tomando el caso de Brasil. Este caso es complejo porque se trata de un país enorme, cuyo PIB es cercano a los US\$2,2 trillones y tiene alrededor de 200 millones de habitantes, lo cual lo sitúa cerca del tamaño de China o India.

El estado de Rio de Janeiro es uno de los 26 estados de Brasil. Después de São Paulo, Rio es la segunda economía más grande del país y maneja cerca del 12% del PIB total del país, con un presupuesto anual de US\$37 billones a US\$38 billones. La economía local está basada en el petróleo y el gas, y ahora es el productor más grande de Brasil. En términos de su participación en el PIB nacional, Rio está entre Portugal y Chile, como se presenta en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. PIB comparativo del estado de Rio de Janeiro



Fuente: Elaboración propia.

Rio de Janeiro es el anfitrión de la Copa Mundial 2014, para lo cual el Estado creó muchas concesiones mediante asociaciones público-privadas (APP). La agenda de los Juegos Olímpicos 2016 es especial porque es la primera vez que las olimpiadas tendrán lugar en América Latina.

La Ciudad de Rio tenía 35 empresas propiedad del Estado, pero después de las concesiones y privatizaciones de 1970-80, este número se redujo a 15 compañías del Estado y un banco de inversión manejado por el Estado. Para ello, dos de las empresas son manejadas independientemente del Tesoro. Casi US\$30 millones están presupuestados para las operaciones fiscales, las cuales representan cerca del 4% al 5% del presupuesto total del Estado.

Cómo maneja el gobierno sus empresas públicas

A pesar del manejo del Estado, las empresas públicas de Rio necesitan mejorar su gobernabilidad. Estas empresas se circunscriben a los siguientes sectores: ferrocarriles, metro, distribuciones de gas, *ferries* y electricidad. Hoy, las empresas públicas ofrecen mejores servicios que en el pasado.

El Estado valoró las ventajas y desventajas entre utilizar concesiones y privatizar varias industrias. El Estado desarrolló varias APP y se reestructuraron las empresas, así que las empresas de las que se habla pasaron por un proceso de reestructuración.

Todas estas compañías que están en manos del Estado deberían demandar tanta independencia fiscal como sea posible. Esto no quiere decir que tienen que ser totalmente independientes, pero en los últimos cuatro años, de estas empresas, solo dos han podido considerarse completamente independientes. Esto significa que sus negocios son administrados de manera independiente también.

CUADRO 7. Empresas públicas del estado de Rio de Janeiro por sector

	Empresas públicas	Empresas de capital mixto	Total
Dependientes financieramente	3	9	12
Independientes	1	1	2
Total	4	10	14

EMPRESAS FINANCIERAMENTE DEPENDIENTES (12)

EMOP - Obras Públicas

EMATER - Asistencia técnica y extensión rural

PESAGRO - Investigación en el área agrícola y de fertilizantes

CASERJ - Almacenamiento de granos

CEASA - Reserva central del alimentos

CEHAB - Viviendas estatales

CODIN - Desarrollo industrial

IVB - Vital Brasil Inst. - Investigación en el área farmacológica

CODERTE - Terminal de bus

CENTRAL - Transporte y logística

RIOTRILHOS - Ferrocarriles

TURISRIO - Turismo

Fuente: Elaboración propia.

El estado de Rio también maneja un índice con metas de desempeño de las empresas públicas, el cual se pone en operación a través de los contratos de administración. La empresa recibe su presupuesto y debe cumplir para alcanzar cierto nivel de metas e indicadores.

Estas empresas son auditadas a través de contratos externos para evitar problemas de validez interna. Al mismo tiempo, el Estado maneja lineamientos para evitar conflictos de interés en el proceso de designación del directorio. Aunque el Estado tiene un proceso de designación oficial, la corte busca mejorar el control interno y externo, y fortalecer la transparencia en su política pública tanto como sea posible. El Estado requiere declaraciones para revelar datos de obras públicas con la finalidad de promover la ética y la seguridad de estos trabajadores.

El gobierno del estado de Rio hace esto a través de tres procesos específicos. Primero, el gobierno maneja las empresas del sector público a través de un proceso de revisión y control. Cada empresa debe entregar reportes que demuestren el proceso de supervisión de los negocios e incluyan un estatuto formal que a su vez incluya el código de conducta de ese negocio. Segundo, el gobierno maneja contratos administrativos que cuentan con metas e indicadores para promover la transparencia y el análisis de riesgos. Finalmente, el gobierno maneja a las empresas públicas a través de la reestructuración de sus directorios. Estos son manejados a través de la supervisión directa de los miembros independientes y la rendición de cuentas impuesta a través de auditorías internas y externas.

¿Cuál es realmente la capacidad funcional óptima de cada compañía?

Las compañías tienen un total de cerca de 15.000 empleados públicos. Sin embargo, después de un proceso de evaluación, se reveló que algunas de ellas operan con menos del 30% de su capacidad funcional inicial. Por ejemplo, una compañía que opera con 8.000 empleados podía funcionar con 5.000 o 6.000. Esto significa que la compañía puede necesitar mejorar su motivación y ofrecer a sus empleados bonos y diferentes beneficios para dejar la empresa si así lo desean. Más del 30% de las personas estuvo de acuerdo después de que una compañía se reestructuró para optimizar su capacidad.

El Estado utiliza contratos de administración para mejorar la producción y el cumplimiento de metas de las empresas estatales. Estos se emplean para manejar las quejas y asegurar que los objetivos de presupuesto se cumplan.

La reestructuración del directorio presenta problemas similares con la política de Brasil. El estado de Rio ha tratado de probar a muchos miembros independientes del directorio. Por ejemplo, la compañía de distribución de agua del Estado tiene ahora a dos miembros independientes del consejo. Esta es una gran demanda por parte de los ciudadanos, quienes desean replicar el modelo de miembros independientes. Estas cuestiones políticas están presionando al estado para que mejore los estándares de contabilidad de las empresas también.

El estado de Rio utiliza una metodología para evaluar la independencia de las estructuras de gobernabilidad de las empresas públicas del Comité de Gobernabilidad del Gobernador. Un sistema de gobernabilidad complementario también fue recomendado para dichas compañías, incluido el Banco de Inversión. Por ejemplo, el directorio de la organización sería designado por el Banco Central de Brasil y la Auditoría General realizaría diferentes evaluaciones de auditoría. La Corte Federal debería después autorizar estas evaluaciones para la aprobación del presupuesto federal.

Un tema que debe ser interesante también es que, dado que algunas de las empresas tienen acciones en el mercado, son ya auditadas por la Comisión de Valores de Brasil.

Los sistemas de gobernabilidad pueden ser manejados por la autoridad legal de reglas y leyes. Aun así, el hecho de que los oficiales del gobierno cambien cada cuatro años, sin reelección, puede tener consecuencias negativas en el sistema de producción de las empresas públicas. En el caso del estado de Rio de Janeiro, el gobierno permanece por ocho años y tiene excelentes relaciones con sus empresas públicas.

SESIÓN III.

GESTIÓN Y DESEMPEÑO EMPRESARIAL EN EMPRESAS PÚBLICAS

Intrínsecamente, las empresas públicas tienden a tener el problema de agente-capital. Durante esta sesión se estudiará el sistema de monitoreo o de mejoramiento del desempeño empresarial de las mismas.

Preguntas centrales:

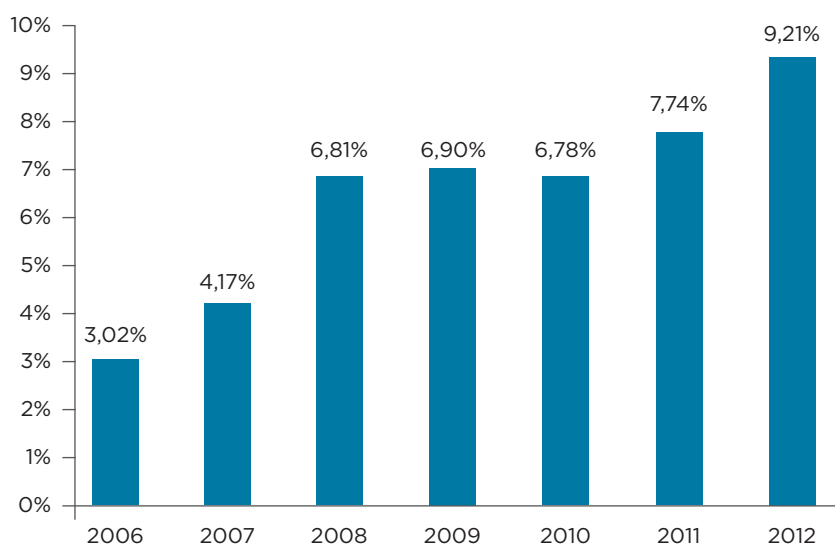
- ¿Existe un sistema de monitoreo o evaluación del desempeño corporativo de las empresas públicas?
 - ¿Cuáles son los aportes y las problemáticas del actual sistema de evaluación?
 - ¿Se dispone de incentivos o sanciones para los resultados de las evaluaciones?
-

MEJORANDO LA GOBERNANZA PÚBLICA: ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ARGENTINA

María Page, Coordinadora Senior del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina

El CIPPEC es una organización apartidista sin fines de lucro dedicada a desarrollar investigación aplicada con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de las políticas públicas en Argentina. Durante la última década la incidencia de las empresas públicas sobre el gasto público total se incrementó significativamente en Argentina. Hace 10 años las empresas públicas empleaban a 5.000 personas; al día de hoy esta cifra se ha incrementado hasta alcanzar los 25.000 empleados, de acuerdo con el Boletín Fiscal del Ministerio de Economía. Al mismo tiempo, en el año 2000 la mayoría de los empleados de las empresas públicas y sociedades del Estado pertenecía a la planta permanente, mientras que actualmente la gran mayoría pertenece a la planta transitoria o es reclutada bajo contratos temporales.

GRÁFICO 6. Evolución del gasto en empresas públicas como porcentaje del gasto público nacional (2006-12)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las empresas públicas son empresas que prestan bienes o servicios públicos y de las que el Estado es propietario en forma completa o significativa; que se solventan con fondos públicos, reciben subsidios estatales, recibieron fondos públicos para su integración patrimonial, o están controladas por el Estado. A diferencia de las empresas privadas, a las empresas públicas se les asignan objetivos de política pública y, dado que reciben fondos públicos y/o están administradas por el Estado, deben rendir cuentas ante las autoridades gubernamentales, el Poder Legislativo como órgano de control y la ciudadanía en general. Por eso, a las empresas públicas les cabe el principio de transparencia propio de la función pública: las decisiones del Estado, su fundamentación, y los procedimientos y documentos que les dan sustento deben ser públicos y accesibles a cualquier persona. Además, estas empresas tienen la particularidad de que en la gran mayoría de los casos el Estado es tanto su administrador como su controlador, algo que acentúa la necesidad de control por parte de la sociedad civil. El acceso a la información sobre estas empresas posibilita el monitoreo por parte de los ciudadanos y ayuda a prevenir desviaciones de los objetivos, malos funcionamientos y corrupción.

Aunque Argentina todavía no tiene una ley de acceso a la información, en 2003, bajo la administración del Presidente Néstor Kirchner, se emitió el Decreto de Acceso a la Información 1172/03, que se aplica solo al ámbito de actuación del Poder Ejecutivo, a las empresas privadas que reciban subsidios del Estado nacional y a las que presten servicios públicos. Este instrumento no tiene un órgano de aplicación y no es específico con respecto a las excepciones. En la práctica, en Argentina el acceso a la información pública es heterogéneo, a través de las distintas agencias del Estado nacional, y no se cumplen los estándares internacionales de disponibilidad y reutilización.

En este contexto, el CIPPEC desarrolló un conjunto de indicadores para evaluar la transparencia y el acceso a la información pública en las empresas y sociedades del Estado nacional. Estos indicadores incluyen las siguientes dimensiones: transparencia activa; controles y auditorías; compras públicas; código de ética; contratación y administración de personal; estrategia de capacitación; producción de información y reutilización; gestión de la documentación; participación de la sociedad civil y acuerdos de integridad. La

herramienta de evaluación está orientada a tener un diagnóstico respecto del acceso a la información en las empresas públicas a partir de los estándares internacionales.

Existen aproximadamente 30 empresas públicas incluidas en el presupuesto nacional de Argentina. Las hay de dos tipos: empresas que son propiedad del Estado, en las que no hay ninguna participación del capital privado, y empresas en las que el Estado tiene una porción significativa del paquete accionario, pero también existe una proporción de acciones en manos privadas. Además de las empresas incluidas en el presupuesto, el número de empresas con participación pública se vio recientemente incrementado por la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Así, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) pasó a administrar las acciones que anteriormente estaban en manos de las AFJP. Sin embargo, no se conoce completamente la magnitud ni la composición de esa cartera de activos. En este sentido, existe todavía desconocimiento respecto de las empresas en las que el Estado participa.

Para determinar en qué medida las empresas públicas ponen a disposición del público información relevante sobre sus normas, funcionamiento, finanzas y resultados, el CIPPEC seleccionó una muestra de 14 empresas públicas a ser analizadas mediante los indicadores de acceso a la información.

Las empresas en cuestión son: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE)²; la Administración General de Puertos Sociedad del Estado³; Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima⁴; ARSAT⁵; AYSA⁶; Correo Argentino Sociedad Anónima⁷; Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima⁸; Educ.ar Sociedad del Estado⁹; ENARSA¹⁰; Lotería Nacional¹¹; Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima¹²; Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE)¹³; Télam Sociedad del Estado¹⁴ y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) Sociedad Anónima¹⁵. Estas empresas recibieron en 2012 el 85% de los recursos transferidos a empresas públicas por parte del Estado nacional.

² Se encarga de desarrollar planes, programas, proyectos y obras concretas que se distribuyen en tres campos de acción: desarrollo humano, integración productiva del territorio e infraestructura.

³ Se ocupa de administrar y mantener las áreas no concesionadas del Puerto de Buenos Aires, además de actuar como autoridad de aplicación en las terminales operadas por privados.

⁴ Es la aerolínea de bandera de la República Argentina.

⁵ Esta empresa tiene como misión asumir el rol estratégico en la implementación de las políticas de Estado en materia de telecomunicaciones, radiodifusión e Internet, e incrementar la presentación de servicios satelitales, de radiodifusión y de telecomunicaciones en el país para aplicaciones comerciales públicas, privadas y de gobierno.

⁶ Empresa que desarrolló la zona de Puerto Madero y que actualmente colabora en el desarrollo de nuevos proyectos arquitectónicos en la Argentina y América Latina, para favorecer la interacción entre los sectores público y privado.

⁷ Portal web dedicado al desarrollo de nuevas tecnologías para la educación y la capacitación de los docentes.

⁸ Empresa dedicada a la exploración y explotación de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, y al transporte y a la distribución de los mismos y del gas natural.

⁹ Su función principal es regular, administrar, explotar y ejercer el contralor de los juegos de azar, para contribuir con el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y generar beneficios destinados a la promoción y asistencia social.

¹⁰ Empresa dedicada al desarrollo de energía eléctrica en Argentina.

¹¹ Compañía dedicada a garantizar, mantener y desarrollar el sistema de transporte ferroviario, tanto de cargas como de pasajeros.

¹² Agencia oficial de noticias.

¹³ Compañía dedicada a la exploración, explotación, destilación, distribución y venta de petróleo y sus productos derivados.

¹⁴ Empresa dedicada a proveer agua a nivel nacional.

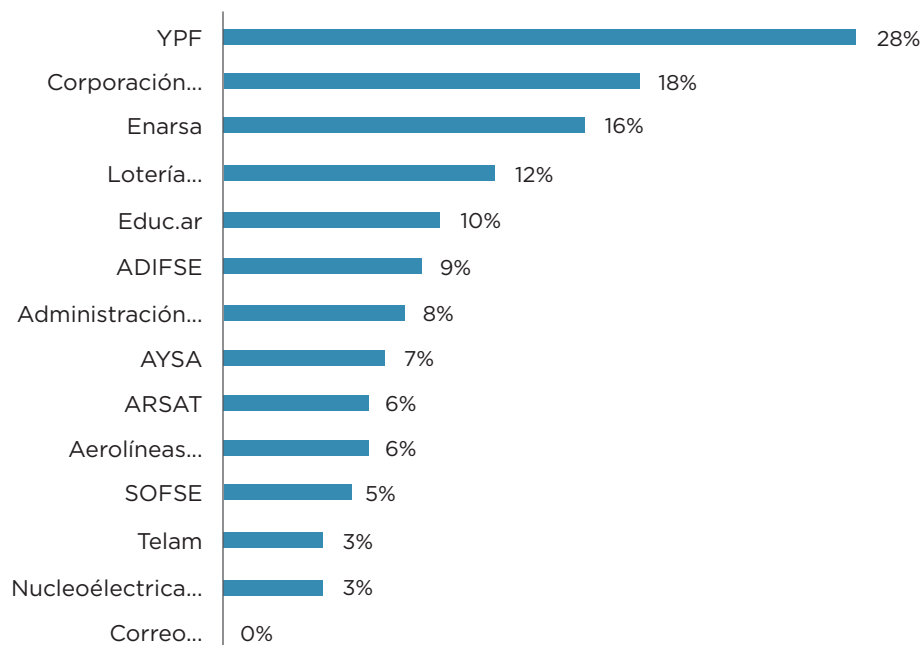
¹⁵ Es la empresa estatal encargada del servicio postal.

Estas 14 empresas aparecen en el presupuesto nacional, 11 de ellas son empresas públicas que reciben transferencias del Estado nacional y otras tres son empresas privadas a las que el Estado transfiere recursos. Estas últimas están relacionadas con la producción de energía eléctrica y el transporte. Lo anterior sucede en virtud de que la subestimación de la inflación hace que las tarifas no aumenten en la misma medida en que aumenta el resto de los precios ni, por consiguiente, los costos de la energía y del transporte. Para cubrir la brecha producida por el rezago en las tarifas, el Estado realiza transferencias a esas empresas.

La metodología utilizada para medir el cumplimiento de las empresas con respecto a los indicadores mencionados fue sencilla. Primero, el CIPPEC analizó las páginas de Internet de cada empresa para conocer las acciones en función de cada una de las dimensiones antes mencionadas; después, se realizaron solicitudes de esa misma información directamente a las empresas.

Los resultados del relevamiento y de la información recibida producto de estas acciones fueron comparados con las disposiciones del Decreto de Acceso a la Información para asignarles un valor. Así se construyó una especie de clasificación o *ranking* de empresas según el grado de transparencia activa. El primer resultado fue sorprendente. La empresa que mejor calificada resultó es una empresa recientemente estatizada, YPF, cuyo valor real está todavía en proceso de ser evaluado para determinar el monto de la indemnización que se pagará a la española Repsol, por lo que se encuentra actualmente en una situación irregular. Si bien actualmente el Estado nombra al presidente de la empresa y a los directores, hasta hace poco tiempo esta era una empresa privada con participación de capitales públicos. De todas las empresas analizadas esta es la que mayor cantidad de información publica en su página de Internet. La cantidad y calidad de la información publicada por el resto de las empresas en su página de Internet es poca y mala.

GRÁFICO 7. Información publicada en los sitios web de las empresas públicas relevadas, 2013



Fuente: CIPPEC.

El gráfico 8 muestra la clasificación de las solicitudes formales de información, de acuerdo con los resultados obtenidos. Aunque muchas empresas respondieron, la información brindada solo se refería a normas y procesos internos de la empresa. La información contable no fue facilitada y los estados financieros más recientes que recibió el CIPPEC por parte de las empresas correspondían al año 2009.

También se solicitó información sobre las declaraciones juradas de los funcionarios que dirigen esas empresas, indicadores de desempeño, procesos de contratación de personal, pero no se recibió ninguna información relacionada.

GRÁFICO 8. Cumplimiento de los pedidos de acceso a la información, 2013

Empresas	Porcentaje de cumplimiento																				
	0%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%	90%	95%	100%
Lotería Nacional	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65							
TELAM	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65							
Educ.ar	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60								
Aerolíneas Argentinas	0	5	10	15	20	25															
ENARSA	0	5	10	15	20	25															
ADIFSE	0	5	10																		
ARSAT	0	5	10																		
Administración Gral. de Puertos	0	5																			
Corp. Antiguo Puerto Madero	0	5																			
Aysa	0																				
Correo Argentino	0																				
Nucleoeléctrica Argentrina	0																				
SOFSE	0																				
YPF	0																				

Fuente: Elaborado por el CIPPEC.

De todos modos, se trata de una investigación en curso, por lo que la única información que procesamos hasta el momento es la información sobre el acceso a la información pública, es decir: en qué medida las empresas activamente publican información y responden los pedidos de acceso. Los argumentos más comunes esgrimidos por las empresas para no brindar información pública fueron los siguientes: 1) que el solicitante no demostraba interés concreto (contrario al decreto que prevé una legitimación activa amplia); 2) la protección del secreto comercial, y 3) las empresas del Estado o con participación estatal tienden a considerarse a sí mismas como entes privados, no alcanzados por el decreto de acceso a la información pública.

Por otro lado, también es oportuno mencionar que solicitamos audiencias con los funcionarios que dirigen las empresas relevadas para conocer la política respecto del acceso a la información en cada caso; sin embargo, nuestras solicitudes no han recibido ninguna respuesta.

Las conclusiones principales del estudio son las siguientes:

1. La transparencia activa no es una práctica habitual entre las empresas públicas ni entre las empresas privadas que reciben fondos públicos.
2. A pesar de que las empresas públicas y las que reciben fondos públicos son alcanzadas por el decreto de acceso a la información, la gran mayoría de las empresas no responde a los pedidos de acceso o, cuando lo hacen, no proveen la información solicitada completa, correcta y oportuna.
3. La implementación efectiva del decreto de acceso a la información pública en las empresas públicas parece presentar desafíos mayores que en las agencias de la administración pública nacional, en tanto que, en función de su tipo legal, estas empresas tienden a considerarse fuera del ámbito de aplicación de la norma.

METODOLOGÍA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN BRASIL

Murilo Barella, Director del Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas Públicas, Brasil

Después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado incrementó su participación en actividades económicas, y empezó a interferir en la producción y provisión de bienes y servicios a través de la creación y mayor énfasis de diferentes empresas públicas (EP). En los años ochenta y noventa el Estado restringió sus actividades como proveedor de bienes y servicios, lo cual resultó en una ola de privatizaciones. El programa de privatización de Brasil en los años noventa fue un proceso de grandes proporciones enraizado en estándares internacionales.

Esta presentación proporcionará una visión general de las compañías federales en Brasil, la manera en que el Estado define su papel en la gobernabilidad, el monitoreo y la evaluación de las EP, y describirá la prospección futura para el sector. Las EP de Brasil incluyen: su compañía petrolera propiedad del Estado, Petrobras; para la energía eléctrica, Electrobras; en el sector financiero, el grupo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste (FNE), y Banco da Amazônia (BACA); para servicios de infraestructura y transporte, la Corporación de Investigación Agrícola Brasileña (Embrapa), que es una compañía para negocios en el sector tropical agrícola, entre otras.

Hoy la sociedad brasileña ha elegido conservar y mantener varias empresas bajo la propiedad del Estado. La cantidad total de EP asciende a 151, pero esto puede variar durante el año. Particularmente este número se debe a la creación de varias nuevas empresas del Estado. Al día de hoy existen 46 bajo el control directo del gobierno. Las restantes 105 son manejadas indirectamente por el gobierno, gracias a la compra-venta de compañías subsidiarias realizada por las mismas EP. En el cuadro 8 se presentan las EP de Brasil al 31 de octubre de 2013.

CUADRO 8. Empresas públicas de acuerdo con su actividad en Brasil

ACTIVIDAD	NÚMERO
Petróleo crudo y gas y sus derivados	61
Energía eléctrica	21
Sector financiero	19
Servicio	19
Infraestructura	9
Transporte	3
Investigación	4
Industria	4
Otros	11
TOTAL	151

Fuente: DEST/MP.

Las EP de Brasil están organizadas principalmente en dos formas: acciones y compañías públicas. El estatus legal de una entidad posibilita que sea manejada a través de su propia autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Se espera que las EP alcancen una función social para cumplir con su estatus legal corporativo. Las empresas públicas también deben cumplir con la ley nacional de información de Brasil. Su autonomía está ligada a su dependencia económica: cuanto más independientes sean en términos financieros, mayor autonomía tendrán. Esta autonomía, sin embargo, no excluye el control del Estado y de la sociedad, el cual se lleva a cabo a través del Congreso Nacional (a través de la Corte Federal de Cuentas), el Departamento de Coordinación y Gobernabilidad de las Empresas del Estado (DEST) en el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, la Oficina del Contralor General (CGU), así como a través de cualquier agencia reguladora.

Las EP se rigen por la Ley de Corporaciones Brasileñas y, en el caso de los bancos públicos, por las leyes aplicables del sistema financiero entero, que son creadas por el Banco Central de Brasil. Las mismas leyes que supervisan a las empresas privadas rigen también para las EP en Brasil. Estas leyes incluyen los derechos y obligaciones en los campos de leyes comerciales, laborales (por contratar empleados) e impuestos. Los bancos públicos también están sujetos a controles y regulaciones de instituciones como la Comisión de Valores (CVM), la Bolsa de Valores Brasileña (Bovespa) y el Banco Central de Brasil (Bacen). Aunque el sector privado no necesita cumplir con la Regla General de Competitividad, las EP sí deben hacerlo.

El cuadro 9 muestra el número de empleados tanto en el sector productivo como en el sector financiero, los cuales suman un total de casi 50.000 personas. El sector financiero representa la mitad de todo el sector. El sector financiero se puso en huelga este año, causando problemas a la economía brasileña. Casi la mitad de las personas en huelga pertenecían al sector público.

CUADRO 9. Número de empleados, sectores productivo y financiero

SECTOR PRODUCTIVO	EMPLEADOS
Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos	124.470
Grupo Petrobras	86.174
Grupo Electrobras	25.903
Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria (Infraero)	13.467
Servicio de Procesamiento de Datos Federales (Serpro)	10.701
Otros	17.564
TOTAL	278.279
SECTOR FINANCIERO	EMPLEADOS
Banco de Brasil	115.906
Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)	2.714
Banco da Amazônia	3.181
Banco del Noreste	6.287
Caixa Econômica Federal (CEF)	96.158
Otros	1.107
TOTAL	225.353

Fuente: DEST/MP.

Manejo de activos

Las acciones de los bancos brasileños siguen el índice de capitalización de Basilea III. El sector financiero es muy fuerte. No solo porque el Banco Central es independiente, sino también porque sigue las reglas y asegura que las decisiones de inversión se realicen adecuadamente. Brasil ha incrementado sus inversiones públicas en varias áreas. El país maneja esto como una muralla china, al separar las funciones del gobierno en base a sus transacciones financieras. Esto posibilita una buena gobernabilidad pública del sistema financiero, haciendo el balance y contra-balance de manera distinta a otros gastos del sector público. El gobierno federal de Brasil tiene ministerios en línea que supervisan temas sectoriales como los relacionados con las EP. Por ejemplo, para el sector eléctrico es el Ministerio de Minas y Energía, pero el Ministerio de Finanzas comparte su experiencia con el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión en relación con los asuntos financieros. El Ministro de Finanzas supervisa la posesión de acciones de la federación en las plenarios generales que se sostienen en el Congreso. Mientras que el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión se enfoca en la operación diaria y administración de las EP. Esta división de trabajo entre los ministerios demuestra cómo el gobierno federal de Brasil puede monitorear el progreso de sus EP.

El Ministerio de Planeamiento cambió el nombre de nuestro departamento cuando yo llegué. El nombre fue cambiado de Coordinación y Control a Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas Públicas. Cambiamos el nombre porque cambiamos el enfoque. Queríamos saber qué se necesita para

manejar a las empresas públicas con la finalidad de que cumplan su función social. En Brasil vemos que el presupuesto puede asistir con inversiones públicas. La Constitución Federal establece que las EP compartan sus intereses de inversión al público y describe cómo deben gastar sus recursos.

Mi departamento trabaja complementariamente con el Ministro de Finanzas para asegurar el patrimonio social de las inversiones de las empresas públicas. Esencialmente trabajamos para tratar las inversiones con equidad. Debemos saber acerca del patrimonio. Llevamos a cabo asambleas de accionistas para describir los tipos de leyes que aplican, por ejemplo para la creación de las empresas; también las leyes de empresas corporativas se aplican a estos estándares.

Los valores agregados de los activos, acciones de los accionistas e ingresos operativos de las EP se dan a conocer en el cuadro 10, mientras que las inversiones de las EP se presentan en el cuadro 11.

CUADRO 10. Activos, acciones e ingresos operativos de las EP (millones de dólares de EE.UU.)

	ACTIVOS	ACCIONES	INGRESOS OPERATIVOS
SECTOR PRODUCTIVO			
Grupo Petrobras	331.645	167.888	14.073
Grupo Electrobras	84.265	32.828	1.355
SECTOR FINANCIERO			
Banco de Brasil	562.998	32.051	8.430
Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)	350.128	25.529	5.482
Banco da Amazônia	5.147	993	143
Banco del Nordeste	15.605	1.313	122
CEF (*)	343.960	12.262	2.461

Fuente: DEST/MP.

(*) Institución Financiera Federal.

CUADRO 11. Inversiones de las EP (millones de dólares de EE.UU.)

SECTOR PRODUCTIVO	2002 (*)	(...)	2010 (*)	2011 (*)	2012 (*)
Grupo Petrobras	963	(...)	3.168	3.012	2.890
Grupo Electrobras	3.778	(...)	44.744	38.003	42.030
Otros	246	(...)	1.009	1.171	1.445
SECTOR FINANCIERO					
Bancos públicos	353	(...)	1.478	1.178	1.531
TOTAL	5.340	(...)	50.400	43.964	47.896

Fuente: DEST/MP.

(*) Tipo de cambio al 31/12/2002: 3,5333 Real/Brasil = US\$1.

El monitoreo y la evaluación

Las responsabilidades de cada institución relevante en el manejo de la función de propiedad pueden ser resumidas como sigue. En general, el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (DEST) trabaja para establecer guías de gobernabilidad corporativa; aprobar la asignación de recursos; aprobar reglamentos e incrementos de capital y establecer la remuneración de los miembros del directorio, y asignar un miembro del mismo. El trabajo del Ministerio de Finanzas es aprobar los estados de cuenta financieros; autorizar la emisión de valores y la situación de deuda; asignar un miembro del Consejo Fiscal, y representar al Estado en la junta de accionistas. El Ministerio Supervisor brinda orientación para la estrategia de inversión; establece el Consejo Directivo, y ayuda a elegir a la mayoría no ejecutiva del Consejo y a los miembros del Consejo Fiscal. Estos ministerios trabajan para administrar las EP como se muestra en el gráfico 9.

GRÁFICO 9. Función de la propiedad del Estado



El DEST tiene la importante misión de “Mejorar el papel del Estado como accionista de empresas públicas, con la finalidad de promover las inversiones del Estado para el beneficio de la sociedad”. Las principales atribuciones del DEST pueden ser resumidas como sigue: coordinar la elaboración del presupuesto de las EP y monitorear su ejecución, incluidas las metas fiscales e inversiones; consolidar e informar sobre los datos económicos y financieros; aprobar los pagos de los miembros del Consejo y las políticas de fondos de pensiones; establecer los contratos de los empleados, y fomentar la adopción de mejores prácticas de gobernanza corporativa.

A fin de monitorear y evaluar las EP, el Departamento tiene un sistema de archivos básicos para registrar la información de la compañía y los estados financieros. También tiene un Programa de Gasto Global, el cual contiene importante información para determinar la cantidad de recursos e inversiones asignadas en las compañías, así como la capacidad de la compañía para expandir sus negocios. Esto posibilita mostrar un balance mensual con compromisos fiscales de corto y largo plazo, y determinar el estatus de deuda de las

EP. El sistema se rige por la Política de Préstamo de Bancos Públicos, la cual detalla el nivel y tamaño (micro, pequeño, mediano o grande, prestatario) de los préstamos, el origen de los fondos (público o privado), el sector económico y todos ellos clasificados por región.

El Presupuesto de Inversiones de Activo Fijo de las EP es establecido anualmente y monitoreado mensualmente a través de la ejecución de inversiones de activos fijos. Los datos que contienen indicadores importantes para evaluar a las compañías son clasificados por: estructura de los activos, resultados económicos, fuentes y usos de los fondos, recursos humanos e inversiones de activos fijos. Es importante mencionar que en el caso en que una empresa pública no cumpla con los requisitos del sistema de información, esta compañía no tendrá sus procesos analizados por el Departamento.

Por ejemplo, nosotros controlamos a las EP a través de su política de recursos humanos. El monitoreo y la evaluación se llevan a cabo a través del gobierno federal. Como parte de su Constitución, Brasil tiene una ley de transparencia. Cada cierta cantidad de meses, mostramos la asignación del presupuesto como requisito de la Constitución. Sin una buena política de recursos humanos, la empresa puede tener problemas más grandes. Especialmente cuando los empleados demandan a la corporación, no es saludable. Los acuerdos colectivos son problemáticos y han generado varias huelgas difíciles este año.

También administramos los fondos de pensiones, enfocándonos en el pago de las EP para los mismos. Esto es importante porque tenemos grandes fondos de pensiones, como PREVI, que es un fondo de pensiones del Banco de Brasil, pero también existe PETROS, que es el fondo de pensiones de Petrobras. Estas son grandes máquinas que son importantes para nuestra economía nacional.

Política de deuda

En promedio casi el 70% u 80% de las EP brasileñas cuentan con fondos propios; no dependen del Estado para préstamos o para levantar nuevos fondos. Las autoridades del Banco Central monitorean la política de crédito y préstamo para el sector de las EP. Dice cuál es el nivel de préstamos; el tamaño (préstamo pequeño, mediano o grande); el origen de los fondos (público o privado); el sector económico, y la región clasificada. El destino de los recursos está cambiando. Las regiones que son más pobres están recibiendo más crédito y fondos para desarrollar sus áreas. Esto está trabajando a favor del esfuerzo del desarrollo económico de Brasil, para reducir nuestro problema de desigualdad.

Para tener EP de calidad, el gobierno de Brasil ha invertido en sistemas de apoyo y en tecnologías de la información (TI) para manejar esas inversiones. Esos sistemas nos demuestran el perfil básico para registrar la información de la compañía y los estados financieros, y nosotros lo publicamos. Cada año la base de datos es evaluada. Las TI permiten que se cuente con información importante de las compañías con las que trabajamos. Lo que determinamos es la cantidad de información y la capacidad para expandir sus negocios. Si nos enfocamos en la administración, necesitamos saber acerca de los costos.

Por ejemplo CEOPE es un sistema que establece presupuestos de inversión para las EP. Este es un mandato de la Constitución. El Olagrama es un sistema de importantes indicadores de evaluación para las empresas públicas. Los sistemas de TI evalúan a las EP basándose en un sistema de clarificación de resultados económicos, fuentes y uso de fondos, e inversiones de activos fijos.

Las EP autónomas que no entregan sus indicadores al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión deben atenerse a las consecuencias. Generalmente, la asignación de presupuesto federal disminuye. Si la situación no mejora, y el Ministerio no tiene información actualizada, entonces enajenamos la agencia.

El personal del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión usa información de Catomar, una base de datos de poder regulatorio, para analizar el desempeño y la evaluación de las compañías. El trabajo del Ministerio está basado en variables para los directores y para los empleados. Los analistas trabajan con datos primarios, por ejemplo, usando información de recursos humanos. Ellos también pueden evaluar presupuestos operacionales de tipo económico y financiero, e información de recursos humanos. Esta clase de bases de datos está en expansión para una mayor flexibilidad y para mejorar su función. Por ejemplo, la información de recursos humanos proviene del mismo sistema de evaluación que está desarrollando Perú. Este sistema brinda información cualitativa y cuantitativa, lo que crea una combinación de reportes. Hay analistas que son responsables de un grupo de compañías. Existen seis personas trabajando en mi departamento como analistas.

Los analistas siguen patrones, estándares e indicadores. Si cambian, el Ministerio quiere saber qué pasó. De esta manera, los analistas siguen los datos para desarrollar un modelo de inteligencia de negocios. El desarrollo de los indicadores es un gran reto, ya que las EP son importantes porque no son solo privadas, sino también públicas en su naturaleza, y por ello el hecho de que cumplan con sus metas resulta clave para la sostenibilidad. Los recursos pagan por los costos y no más.

El monitoreo y la evaluación son muy complejos. Las TI generalmente están representadas en todos los consejos directivos de las EP. Brasil tiene una ley que obliga al Ministerio de Planeamiento a que esté presente en cada Consejo. Mi departamento apoya a esos representantes, que se sientan en esas reuniones de comités. Es importante mencionar que el método de *Balance Score Cards* (BSC) nos apoya en nuestro enfoque.

Conclusiones y pronóstico de las EP de Brasil

En cuanto a los retos para el futuro, vemos las alianzas con acuerdos para el acceso a la información para cuatro agencias. El Banco Central no es una empresa, o una agencia, sino una autoridad, y de ahí que la información que se solicita es de difícil acceso.

En el monitoreo estamos capturando información y necesitamos capturar nueva información, por ejemplo: estándares y acuerdos, estandarización de informes, reportes, perfil de las empresas, informes personalizados.

Todavía falta lograr la automatización de estos reportes, que son de tipo cualitativo y cuantitativo, para que se los pueda analizar estadísticamente. Por ejemplo, para hacer los sistemas de cómputos y para solicitar que las EP archiven su propia información. Hay que fortalecer la relación entre administración directa e indirecta a través de foros, reuniones y consejos de administración.

SESIÓN IV.

RIESGO FISCAL Y GESTIÓN DE LA DEUDA DE EMPRESAS PÚBLICAS

En esta sesión se analizará la situación actual de la estabilidad fiscal de las empresas públicas en Corea y ALC. Por otra parte, se revisarán los esfuerzos que estos países han realizado para fortalecer la estabilidad de las empresas públicas.

Preguntas centrales:

- ¿Cuáles son las reglas fiscales y el marco de políticas que rigen a las empresas públicas?
 - ¿Existe un sistema de monitoreo de la solvencia financiera de las empresas públicas?
-

DEUDA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS: CUESTIONES Y RESPUESTAS POLÍTICAS

Joonook Choi, Kyoungsun Heo, Jiyoung Kim, Jin Park, Instituto Coreano de Finanzas Públicas

El Estado no puede soslayar los pasivos financieros de las instituciones públicas, puesto que legalmente participa de su propiedad y ejerce una autoridad gerencial y fiscalizadora sobre ellas. Dado que parte importante de las actividades de las instituciones públicas se lleva a cabo en nombre del gobierno, sus pasivos a menudo encuentran su origen en políticas fiscales laxas. No obstante, una proporción importante de dichos pasivos se encuentra excluida de la deuda pública. Si bien las instituciones cuasi estatales se enmarcan en la categoría de instituciones generales del Estado, su tamaño es más bien reducido, ya que representan apenas el 8,4% de todas las obligaciones de las instituciones públicas. Las empresas públicas (EP), las cuales generan un volumen significativo de sus ingresos de forma independiente, no se incluyen en el aparato estatal general, aunque su deuda corresponde al 91,6% de toda la deuda de las instituciones públicas.

En Corea, los pasivos de las instituciones públicas se han administrado de manera más relajada que la deuda pública. Cada institución o ministerio sectorial a cargo de las EP asume la responsabilidad principal, dado que el Ministerio de Estrategia y Finanzas solo ejerce un control indirecto sobre las evaluaciones. En 2010 se sometió a revisión la Ley Nacional de Finanzas y la Ley de Administración de las Instituciones Públicas con el fin de obligar a las EP a formular planes de gestión financiera de mediano y largo plazo que luego serían presentados al gobierno y al Parlamento. Sin embargo, el control de los pasivos de las instituciones públicas aún no es lo suficientemente robusto como para disipar las preocupaciones por la deuda acumulada. El presente artículo exhibe las nuevas tendencias respecto de estos pasivos y analiza las opciones de política que podrían ayudar a reducirlos. La siguiente sección muestra las tendencias generales de la

deuda de las instituciones públicas. Le sigue un análisis de las seis EP que arrastran los mayores pasivos de Corea¹⁶. Por último, se presentan medidas que intentan resolver el problema de las crecientes obligaciones de las instituciones públicas.

Tendencias recientes y la situación actual

Dado que el tamaño de los pasivos de las EP puede variar en función de las normas y los objetivos con que se recopila la información estadística, comenzaremos por aclarar y explicar las normas y los términos utilizados. Las tres principales fuentes de información estadística son las estadísticas de las finanzas públicas (EFP), las cuentas nacionales y las normas establecidas en la Ley de Administración de las Instituciones Públicas. Las EFP y las cuentas nacionales se recopilan para fines estadísticos, en tanto que la ley tiene como propósito la gestión de las instituciones públicas. De ello se desprende que las estadísticas que se basan en la ley pueden diferir fuertemente de aquellas que tienen como fuente las estadísticas de las finanzas públicas o las cuentas nacionales. Han surgido controversias respecto de la clasificación del tipo de organización pública según el tamaño de la institución y el ingreso total que genera, todo lo cual depende de la fuente de donde se obtienen los datos. Los problemas técnicos se resolvieron en su mayoría en 2013, aunque aún subsisten discrepancias en torno a dos temas: 1) si es preciso contar los pasivos financieros y 2) si la suma de la deuda pública reflejará el total de la deuda del sector público. El presente documento asume la postura de que el gobierno no debería agregar los pasivos de las instituciones financieras, ya que ello puede inducir a error.

Los pasivos de las instituciones financieras y no financieras difieren entre sí debido a que ambos tipos de instituciones se distinguen por la forma de sus estados financieros y los títulos de las cuentas, así como por el carácter fundamental de sus pasivos. Por ejemplo, las actividades comerciales de una institución financiera se basan en pasivos en forma de depósito (el dinero que los clientes depositan en una empresa financiera). Así, se considera pasivos de depósito a todos los depósitos que los clientes efectúan en bancos, los depósitos pagados a empresas de valores y las primas acumuladas pagadas por pólizas de seguro. Por lo tanto, y a diferencia de las empresas generales, no es correcto pensar que las instituciones financieras obtienen malos resultados cuando registran una gran proporción de pasivos. Se hace necesario, entonces, limitar los debates basados en información obtenida a partir de la simple combinación de los pasivos de las instituciones financieras y no financieras. Lo que corresponde hacer es abordar estos pasivos de forma separada.

En línea con lo anterior, el presente trabajo analiza los pasivos de las instituciones públicas y deja de lado aquellos de las instituciones financieras. En la actualidad existen 17 instituciones financieras clasificadas, de las cuales siete¹⁷ ya se eliminaron por pertenecer, según la clasificación, al gobierno general, y 10,¹⁸ entre

¹⁶ La Corporación de Tierras y Vivienda de Corea, la Empresa de Electricidad de Corea, la Empresa de Gas de Corea, la Empresa de Autopistas de Corea, la Empresa de Aguas de Corea y la Empresa de Ferrocarriles de Corea.

¹⁷ La Corporación de Financiamiento a la Tecnología de Corea (KTFC), el Fondo de Garantía del Crédito de Corea (KODIT), la Corporación de Seguros de Depósitos de Corea (KDIC), la Corporación de Seguros para el Comercio de Corea (KSURE), la Corporación de Gestión de Activos de Corea (KAMCO), la Fundación de Asistencia Estudiantil de Corea (KOSAF) y la Federación Coreana de Fundaciones de Garantía del Crédito (KOREG).

¹⁸ La Korea Housing Guarantee Co. Ltd, la Corporación de Financiamiento de la Vivienda de Corea (KHFC), el Instituto de Ahorros Postales y Desarrollo de Seguros (POSID), la Bolsa de Valores de Corea del Sur (KRX), el Depósito de Valores de Corea del Sur (KSD), el Servicio de Pensiones Postales Especiales, la Corporación de Inversiones de Riesgo de Corea (KVIC), el Korea Exim Bank, la Corporación de Finanzas de Corea (KOFK) y la Corporación de Inversiones de Corea (KIC).

las cuales se cuenta la Korea Housing Guarantee Co. Ltd, se excluyeron por corresponder a instituciones financieras. Además de las instituciones financieras, se omitieron las entidades de pensiones tales como la Korea Teachers Pension. Si bien se los excluye de las obligaciones generales del Estado, los pasivos de los esquemas de pensiones poseen un carácter relativamente diferente, por lo que tampoco se los considera para el presente estudio.

Pasivos totales y cambios

En Corea existen 134 instituciones públicas, de las cuales 26 corresponden a EP, 30 a instituciones cuasi estatales y 78 a instituciones públicas no clasificadas. Al año 2011, la relación entre los pasivos de las instituciones públicas y el PIB estimada según estos criterios era del 28%, lo que representa una disminución del 9,5% con respecto al 37,5% informado oficialmente por e-National Indicators. La razón por la cual debe prestarse especial atención a los pasivos de las instituciones públicas radica en el hecho de que, a pesar de no estar clasificados como parte de la deuda pública, siguen siendo pasivos “ocultos” por los cuales el gobierno deberá en algún momento asumir la responsabilidad. La relación del 28% entre los pasivos de las instituciones y el PIB considerada en el presente estudio no constituye de ninguna manera una cifra menor, máxime si se tiene en cuenta que la relación deuda-PIB del gobierno surcoreano alcanzó un 37,9% sobre la base de valores devengados en 2011.

Por lo general, los pasivos de las instituciones cuasi estatales y de las instituciones públicas no clasificadas no han experimentado cambios significativos, en tanto que los pasivos de las EP han aumentado progresivamente. Si bien tanto el volumen de pasivos como la relación pasivos-PIB se han incrementado, la razón del aumento en sí ha disminuido desde el máximo registrado en 2008. Uno de los problemas que acarrearán estos cambios de normas contables es la falta de congruencia de los datos. Los datos para el período 2007-10 se calcularon según los principios contables generalmente aceptados en Corea (K-GAAP), mientras que los datos correspondientes a 2011 tuvieron como base las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS). Los datos referidos al año 2010 se recopilaron utilizando tanto los K-GAAP como las IFRS. En consecuencia, las tasas anuales de aumento para 2011 son mayores que las tasas de 2010, ya que para este último año se utilizaron datos basados en las normas IFRS, en tanto que las tasas de aumento para los años anteriores se rigen por los principios K-GAAP.

CUADRO 12. Relación pasivos-PIB en las empresas públicas coreanas (en porcentaje)

		2007	2008	2009	2010 (K-GAAP)	2010 (IFRS)	2011
PASIVOS TOTALES		18,0	21,5	24,6	25,6	26,4	28,0
	EP	15,9	19,3	22,1	23,0	23,9	25,3
	Basadas en el mercado	6,1	7,8	8,3	8,4	9,5	10,5
	Cuasi basadas en el mercado	9,8	11,5	13,8	14,5	14,3	14,9
	Instituciones cuasi estatales	1,6	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2
	Orientadas a la administración de fondos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Orientadas a la prestación de servicios encomendados	1,6	1,7	1,9	2,0	2,0	2,1
	Instituciones públicas no clasificadas	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5

Una parte importante de los pasivos de las EP se concentra en las empresas seleccionadas. Las siete EP con la mayor carga de pasivos representan más del 95% del total. Considérese lo siguiente:

- La Corporación de Tierras y Vivienda de Corea reúne cerca de la mitad de los pasivos de todas las EP. Ello sugiere la necesidad de estudiar en profundidad a estas siete empresas en futuras respuestas de política relacionadas con la gestión de los pasivos.
- El estudio de la totalidad de las instituciones cuasi estatales señala que el Servicio de Pensiones de los Empleados Fiscales es el que acumula los mayores pasivos, con un 74% del total combinado. Muestra además un incremento interanual en relación con el año 2010, ya que la cantidad de pasivos para los esquemas de pensiones recién comenzó a reflejarse en 2011.
- La institución cuasi estatal con la segunda mayor carga de pasivos es la Corporación de Seguros de Depósitos de Corea, con un 9,3% del total. Esta sociedad también registró el segundo mayor aumento, el cual tuvo su origen en el proceso de gestión del riesgo, incluida la ayuda de rescate entregada a bancos en dificultades.
- Entre las instituciones cuasi estatales no comprendidas en la categoría de pertenecientes al gobierno general y las instituciones de pensiones y financieras, las dos principales instituciones deudoras son la Autoridad de la Red Ferroviaria Coreana y la Corporación Comunitaria Rural de Corea, con un 57,6% y un 19,7%, respectivamente, del total de pasivos de la categoría.

CUADRO 13. Pasivos de cada EP, ordenadas por tamaño (millones de won, porcentaje)

Lugar	Nombre de la institución	2007	Proporción	Proporción acumulada	2011	Proporción	Proporción acumulada
1	Corporación de Tierras y Vivienda de Corea	66.908.862	49,3%	49,3%	130.516.338	46,4%	46,4%
2	Empresa de Electricidad de Corea	21.611.859	15,9%	65,3%	50.330.593	17,9%	64,3%
3	Empresa de Gas de Corea	8.743.644	6,4%	71,7%	26.860.898	9,6%	73,9%
4	Empresa de Autopistas de Corea	17.830.249	13,1%	84,9%	24.571.087	8,7%	82,6%
5	Empresa de Aguas de Corea	1.575.552	1,2%	86,0%	12.578.289	4,5%	87,1%
6	Empresa Nacional del Petróleo de Corea	3.682.981	2,7%	88,7%	12.228.462	4,3%	91,4%
7	Empresa de Ferrocarriles de Corea	5.948.515	4,4%	93,1%	10.806.810	3,8%	95,3%
8	Corporación Aeropuerto Internacional Incheon	3.940.229	2,9%	96,0%	2.974.277	1,1%	96,3%
9	Empresa de Calefacción Urbana de Corea	1.279.359	0,9%	97,0%	2.797.580	1,0%	97,3%
10	Corporación de Recursos de Corea	434.139	0,3%	97,3%	1.802.456	0,6%	98,0%
11	Autoridad Portuaria de Busan	345.522	0,3%	97,5%	1.430.335	0,5%	98,5%
12	Empresa de Carbón de Corea	1.223.237	0,9%	98,4%	1.429.919	0,5%	99,0%
13	Empresa de Radiodifusión de Publicidad de Corea	726.464	0,5%	99,0%	815.204	0,3%	99,3%
14	Consejo de Tasación de Corea	258.111	0,2%	99,2%	416.919	0,1%	99,4%
15	Centro de Desarrollo de la Ciudad Franca Internacional de Jeju	64.815	0,0%	99,2%	357.338	0,1%	99,6%
16	Autoridad Portuaria de Incheon	34.418	0,0%	99,2%	314.852	0,1%	99,7%
17	Empresa de Aeropuertos de Corea	242.713	0,2%	99,4%	307.754	0,1%	99,8%
18	Autoridad de Carreras de Corea	374.946	0,3%	99,7%	263.589	0,1%	99,9%
19	Organización de Turismo de Corea	310.080	0,2%	99,9%	254.173	0,1%	100,0%
20	Casa de Moneda y Corporación de Seguridad de la Impresión de Corea	93.805	0,1%	100,0%	78.081	0,0%	100,0%

Nota: La clasificación excluyó tanto a la Autoridad Portuaria de Yeosu Gwangyang como a la Korea Housing Guarantee Co. Ltd. por tratarse de una institución del sector general del gobierno y una institución financiera respectivamente, así como a todas las subsidiarias.

Análisis de las causas de los pasivos

La Corporación de Tierras y Vivienda de Corea

Al año 2011 la Corporación de Tierras y Vivienda de Corea (LH) arrastraba pasivos por más de ₩ 13.050 millones (US\$12,5 millones), debido a lo cual era la institución pública más endeudada de Corea. Esta cifra

corresponde al 28% del total de pasivos registrados por todas las instituciones públicas y a un 41% de la deuda combinada de todas las EP. La corporación ha desarrollado proyectos públicos de gran envergadura en poco tiempo, financiándolos en su mayoría con pasivos. Los principales programas de política llevados a cabo por la LH desde el gobierno de Kim Dae-Jung han sido el plan nacional de viviendas de alquiler (₩ 64,6 billones), el desarrollo de nuevas ciudades (₩ 92,2 billones) y el programa Bogeumjari de viviendas asequibles (₩ 105 billones), los cuales tienen una fecha de finalización programada en 2030. El gasto combinado de estos programas asciende a aproximadamente ₩ 323 billones (US\$309.000 millones). El Estado aporta asistencia financiera por ₩ 33,9 billones (US\$32,5 millones), es decir: un 10,5% del gasto total de los programas. Los orígenes de las deudas son diversos: por un lado, la rápida expansión de los programas de viviendas de alquiler va generando una estructura de ingresos inadecuada a medida que los programas avanzan y, por otro, ha habido una serie de programas masivos de política en los que las nuevas inversiones de gran escala dispararon los pasivos de la LH. La rentabilidad de la LH se reduce aún más debido a que no se le permite reflejar el aumento de los costos de la construcción y de la proporción de áreas verdes que las autoridades exigen para los proyectos habitacionales. Por último, la situación se agravó por la cantidad de casas que aún permanecían sin venderse al momento de la crisis inmobiliaria.

La Empresa de Electricidad de Corea

La Empresa de Electricidad de Corea (KEPCO) es responsable del abastecimiento de energía eléctrica, proceso que incluye la generación, la transmisión y la distribución de electricidad. Sus pasivos ascienden a ₩ 82,7 billones (US\$ 79.300 millones), es decir: se trata del segundo monto más importante entre todas las instituciones públicas. Los pasivos se dispararon luego de que su rentabilidad comenzó a deteriorarse en 2008. Además, la aplicación de nuevas normas contables (IFRS) en 2010 cambió drásticamente la magnitud de los pasivos de la empresa. Las obligaciones de KEPCO han aumentado rápidamente, producto principalmente del desequilibrio entre el mayor costo unitario de producir electricidad y las tarifas eléctricas. A pesar del fuerte aumento en el costo de producir energía eléctrica debido al alza en el precio de los combustibles, las tarifas eléctricas, que se mantenían bajas por la política de control del gobierno, no pudieron cubrir la suba de los precios de los combustibles. Desde el año 2007, las tarifas eléctricas han aumentado año tras año, pero esta suba no refleja de manera adecuada el aumento en los costos debido a la fijación de precios del gobierno. La tasa de recuperación de los costos de las tarifas eléctricas se mantuvo cercana al 100% entre 2001 y 2005. Luego cayó al 78% en 2008 para posteriormente subir a un 87,4% en 2011. En Corea del Sur, la electricidad se produce principalmente a partir de fuentes tales como el petróleo y el gas natural, pero los precios se mantienen más bajos que los de otros combustibles gracias a las políticas de restricción de precios, lo cual contribuye al aumento en el consumo eléctrico anual. Para satisfacer esta demanda, las plantas necesarias para generar electricidad están en permanente expansión.

La Empresa de Gas de Corea

Al cierre de 2011, los pasivos totales de la Empresa de Gas de Corea (KOGAS) ascendían a ₩ 26,7 billones. La gran mayoría de estos pasivos consistía en gastos de capital efectuados tanto en el país como en el exterior, así como capital de trabajo necesario para financiar el aumento en la inversión de capital. El cuadro 14 detalla el total de pasivos sobre una base devengada. Los pasivos resultantes de las inversiones internas de capital y del desarrollo de recursos en el exterior ascienden a ₩ 8,7 billones (US\$7.900 millones) y ₩ 3,2 billones

(US\$3.000 millones) respectivamente, lo que indica que aproximadamente el 44,6% (~~₩~~ 11,9 billones) del total de pasivos (~~₩~~ 26,7 billones) tiene su origen en gastos de capital internos y externos. Las inversiones de KOGAS comenzaron a multiplicarse en 2010, posiblemente debido a la expansión de la inversión externa.

CUADRO 14. Causas de los pasivos de KOGAS (en billones de won)

CATEGORÍA	MONTO
Cuentas por cobrar	4,4
Inversiones de capital nacionales	8,7
Desarrollo de recursos en el exterior	3,2
Pasivos por arrendamiento financiero	3,1
Capital circulante	7,5
Total	26,7

Fuente: Empresa de Gas de Corea.

La Empresa de Ferrocarriles de Corea

Los pasivos totales de la Empresa de Ferrocarriles de Corea (KORAIL) ascendían a ~~₩~~ 13,5 billones en 2011. Estas obligaciones han aumentado de manera continua, al igual que la relación deuda-patrimonio, la cual creció desde un 69% en 2006 hasta un 154% en 2011.

CUADRO 15. Tamaño de los activos, pasivos y capital, finales de 2011 (en 100 millones de won)

	2006	2007	2008	2009	2010	2010 (IFRS)	2011 (IFRS)
Activos	137.646	142.137	160.075	186.110	198.123	210.473	221.792
Pasivos	56.157	59.485	67.963	87.547	96.580	126.236	134.562
Capital	81.489	82.652	92.112	98.563	101.543	84.237	87.230

Fuente: ALIO.

A diferencia de EX y de KOGAS, cuyos pasivos se acumularon como resultado de las inversiones en construcción, la deuda de KORAIL se debe principalmente a la acumulación de pérdidas operativas. Las razones del déficit en el balance operativo pueden hallarse tanto en los costos como en los ingresos. En cuanto a los ingresos, la acumulación de la deuda se atribuye en gran medida a las magras ganancias resultantes de la operación deficitaria de algunas líneas férreas. Dado que la decisión de operar determinadas líneas proviene del Ministerio de Tierras, Infraestructura y Transporte, resulta difícil generar ingresos a partir de la explotación de líneas no rentables cuya operación corresponde a un servicio público que persigue un objetivo de carácter cívico. Los gastos en personal representan parte importante de los costos de venta de KORAIL. La productividad laboral de KORAIL es muy baja debido a los excesivos gastos en personal en comparación con las demás instituciones públicas.

La Empresa de Autopistas de Corea

Los gastos totales de la Empresa de Autopistas de Corea (EX) ascendían a ₩ 24,6 billones en 2011. En el pasado, los pasivos se mantenían en un nivel bajo en comparación con los activos, pero recientemente han subido hasta casi equipararse con los activos totales. El aumento promedio de los pasivos entre 2005 y 2009 fue del 8%, con un máximo del 13,34% registrado en 2008. Si bien este aumento se ha ido reduciendo desde el año 2010, aún se mantiene en alrededor del 3% o 4%. La Empresa de Autopistas de Corea, principal responsable de la construcción y administración de la red vial, se encuentra entre las EP con pasivos importantes debido a sus inversiones en construcción de gran escala. La proporción de subsidios recibidos del gobierno también ha ido en descenso, aunque esto en sí no explica la acumulación de pasivos. Si las autopistas de reciente construcción resultan rentables, es muy probable que se recupere la inversión de la construcción aunque el subsidio recibido del gobierno sea bajo. En años recientes se aprecia una tendencia a construir tramos de carretera altamente rentables mediante la atracción de capitales privados. A menudo EX se ha visto relegada a la construcción de tramos de caminos que forman parte de proyectos de política menos rentables, por lo que la pérdida de rentabilidad ha sido un factor determinante en el incremento de los pasivos. Los peajes subieron año por medio entre 2002 y 2006, pero desde entonces se han mantenido estables. El volumen del tráfico tiende a aumentar en proporción con el crecimiento de la red vial. No obstante, a pesar del mayor volumen de tráfico, el ingreso por vehículo por concepto de peaje ha disminuido, con un notorio descenso en 2007, año en que se fijó el precio de los peajes.

La Empresa de Aguas de Corea

La Empresa de Aguas de Corea (K-water) se puede dividir a grandes rasgos en servicios hídricos, operación y gestión de embalses, proyectos de complejos industriales y desarrollo de recursos acuíferos. A pesar de haber gozado de una estructura financiera sólida y estable, en la actualidad los pasivos de K-water superan a su capital social debido al enorme crecimiento de sus actividades comerciales y sus inversiones. Los pasivos financieros pasaron de ₩ 10 billones en 2006 a ₩ 11 billones en 2011, lo que indica que la mayor parte de los pasivos registrados tiene su origen en el aumento de los pasivos financieros. Por lo tanto, la proporción de pasivos financieros subió del 60% en 2006 al 90,5% en 2011, es decir: hubo un salto de 30 puntos porcentuales.

La principal causa del drástico aumento de las obligaciones de K-water, la cual ha llevado a cabo proyectos nacionales de gran escala, radica en la expansión significativa de sus activos y pasivos. Por ejemplo, el costo total del proyecto Four Major Rivers Restoration se financió gracias a la emisión de bonos, en tanto que el grueso del gasto derivado de los proyectos relacionados con la vía navegable Gyeong-In Ara Waterway se solventó por medio de préstamos de las instituciones financieras, lo que incrementó los pasivos de ₩ 1 billón en 2007 a ₩ 11,3 billones. El proyecto Four Major Rivers Restoration absorbió el 51% (₩ 6,4 billones), seguido de los proyectos de complejos industriales con un 23% (₩ 2,8 billones) y el proyecto Gyeong-In Ara Waterway con un 19% (₩ 2,4 billones). Estos proyectos representan el 93% del total de pasivos de K-water.

Entretanto, tal y como sucede con los cobros de otros servicios básicos, las tarifas de agua a granel se han fijado en un precio uniforme en todo el país. El actual sistema de costos se ha fijado a partir de los embalses multipropósito, y se basa en el precio al que se han descontado los gastos y compensado los gastos de capital. La política del gobierno respecto de los servicios públicos congeló las tarifas de agua a granel desde el año 2007 hasta enero de 2013. Si bien las tarifas promedio subieron un 4,9%, aún se encuentran un 17% por debajo del monto necesario para cubrir el costo total, lo que constituye un factor adicional del deterioro de la estructura financiera de K-water.

Resumen de las principales razones del aumento de los pasivos

Las principales causas del incremento en los pasivos se pueden resumir en tres factores: seguimiento de programas de política, reglamentaciones relativas a cambios y gestión ineficiente de las instituciones públicas. Las primeras dos fuentes son comunes a casi todas las EP que arrastran pasivos cuantiosos. La ejecución de los programas impulsados por el gobierno, independientemente de las intenciones de la EP, constituyen su principal responsabilidad. Por otra parte, el gobierno impone controles de precios. La mayor parte de los pasivos asumidos por las EP son el resultado de políticas de gobierno y por lo tanto deberían solventarse con financiamiento estatal. Es necesario administrar los programas de las EP destinados a mantener la estabilidad fiscal del gobierno de manera independiente. Los pasivos resultantes de la reglamentación de tarifas se producen porque una parte del pago es asumida por las EP siguiendo el objetivo de estabilizar los niveles de precios. En resumen, los pasivos de las EP se generan como consecuencia de la fijación de precios por parte del gobierno.

CUADRO 16. Principales causas de los pasivos en las EP de Corea

	Proyectos públicos		Reglamentación de tarifas		Factores económicos externos		Carga de intereses		Nuevas inversiones		Productividad	
EX	O	Inversiones en construcción	O	Peajes reglamentados			◇					
KOGAS			O	Sistema de precios vinculado a los costos	O	Precios del petróleo y tasas de cambio			O	Inversiones en equipos en el país		
									O	Desarrollo de recursos en el exterior		
KORAIL	O	Inversiones en instalaciones, líneas férreas que arrojan déficits	◇	Tarifas ferroviarias			◇				O	Costo de la mano de obra
KEPCO			O	Tarifas eléctricas reglamentadas	Δ	Alza en el costo de los combustibles producto del aumento en el precio del petróleo			Δ	Aumento de la inversión en el extranjero		
LH	O	Bogeuinjari, viviendas públicas para alquiler, ciudades de innovación	Δ	Precios de la tierra y la vivienda reglamentados	Δ	Mercado inmobiliario lento	◇		Δ	Inversiones de gran escala de corto plazo con lento potencial de recuperación		
K-water	O	Four Major River Restoration, Ara Waterway, desarrollo de complejos industriales	Δ	Congelamiento de precios de las provisiones de agua de embalses y de las provisiones de agua metropolitana								

Nota: Factor principal O, factor menor ◇, información adicional Δ.

Los pasivos de LH, KOGAS, EX y K-water se producen por un patrón distinto del de los programas, combinado con la regulación de precios. Los principales factores tras los pasivos de LH se encuentran en programas como el Bogeumjari para la vivienda, la vivienda de alquiler y las ciudades de innovación, así como en las restricciones a los precios de venta de las viviendas. Los grandes proyectos de política, como Four Major Rivers Restoration y Gyeong-In Ara Waterway, contribuyeron tanto a la situación de K-water como las restricciones a los precios de venta de las viviendas. Los pasivos de EX se incrementaron fuertemente luego de la decisión del gobierno de financiar la construcción de carreteras con una baja rentabilidad proyectada mediante el uso de los pasivos de la empresa, en especial combinándolos con la tarifa fija de los peajes. Los pasivos de KOGAS se explican principalmente por sus inversiones en instalaciones tanto en el país como en el exterior, sobre todo el crecimiento de las inversiones en el extranjero, aunque la regulación de tarifas también es un factor a considerar.

Opciones y direcciones de política

Una de las respuestas de política recientes fue la “kilometración” y su papel en el aumento de estos pasivos. Por ejemplo, los pasivos de EX subieron fuertemente luego de la decisión del gobierno de financiar la construcción de nuevos caminos (17 de mayo de 2010), lo cual dio fuerzas a la demanda de que las instituciones públicas debían formular planes de gestión financiera de mediano y largo plazo. Sin embargo, un cambio de esa naturaleza no basta por sí solo para disipar las dudas respecto del rápido aumento de los pasivos. Las opciones para reducir estas obligaciones se pueden dividir en varias categorías, de acuerdo con el actor sobre el cual recaiga la responsabilidad o la carga. La primera categoría consiste en que la racionalización de la gestión basada en instituciones se puede atribuir a una multiplicidad de factores. La segunda categoría abarca a las políticas que reducen ciertos proyectos no rentables. En estos casos, la carga debería distribuirse entre los consumidores específicos que se benefician del proyecto y la institución pública que debería renunciar a una parte de su organización. La tercera categoría consiste en aumentar las tarifas, en cuyo caso la carga recaería en los consumidores. La cuarta categoría consiste en aumentar el apoyo del gobierno, el cual puede manifestarse como inversión, aportes y subsidios del Estado, los cuales terminarán por traspasar la carga a los contribuyentes.

CUADRO 17. Opciones para disminuir los pasivos

PRIVATIZACIÓN				
Privatización parcial	Mejora inmediata de la estructura financiera	Recapitalización (y pago)	Aumento del capital privado	
			Aumento de la inversión del sector público	
Venta de activos		Venta de activos improductivos		
		Venta de activos comerciales	Reducción de proyectos	
	Leasing			
Permanencia en el sector público	Mejora gradual de la estructura financiera	Reducción de gastos	Reducción de gastos comerciales	
			Reducción de personal, gastos operativos y otros gastos	Reducción de personal
				Reducción de sueldos y beneficios sociales
				Reducción de gastos operativos y otros gastos
		Aumento de las ganancias	Aumento de ingresos propios (Reducción del déficit)	Incremento de costos
				Ajuste de ventas ^a
			Mayor asistencia del Estado	

^a Cuando se garantiza la rentabilidad, las ventas aumentan; en caso de déficit, las ventas disminuyen.

Cómo mejorar la eficiencia en la gestión de las EP

¿Cuánta deuda se puede reducir al mejorar la eficiencia en la gestión de las EP? A diferencia de las empresas privadas, y de manera parecida al caso de las reducciones de costos, existen grandes limitaciones al aumento de las ventas. En primer lugar, en cuanto a la reducción de los gastos de personal, y sin considerar aspectos sociales e institucionales tales como la estabilidad laboral, sería difícil que las instituciones públicas consiguieran una meta de este tipo sin tener que restringir el tamaño de sus operaciones. Como ya se ha visto en los seis ejemplos de EP analizados, únicamente en el caso de KORAIL se puede atribuir el aumento de pasivos a la eficiencia de la gestión que considere los gastos en personal. Los esfuerzos para mejorar la eficiencia en la gestión son especialmente importantes en el sentido de que costaría mucho consolidar el apoyo político necesario para implementar otras medidas de política tales como el alza de las tarifas o el aumento de la asistencia fiscal. Aun así, una gestión más eficiente por sí misma no garantiza una disminución de los crecientes pasivos de las instituciones.

Aumento de la transparencia y separación de cuentas

Las reformas conducentes a una mejor gestión difícilmente podrían garantizar el apoyo político necesario para implementar otras medidas de política, como por ejemplo garantizar cuentas de ahorro para tiempos difíciles. Parece ser que los programas independientes podrían ayudar a administrar los pasivos asumidos por LH, K-water y EX. En el caso de LH, el excesivo emprendimiento de programas sin tomar en cuenta el

estado financiero de la entidad agravó rápidamente su situación financiera. De esta forma, al administrar los gastos de los programas en forma separada, las corporaciones se vuelven más abiertas y transparentes a la hora de informar sus pasivos, en tanto que para remover el exceso de pasivos de los programas implementados se necesita formular medidas de apoyo del gobierno. Para ello, hace falta considerar la incorporación de presupuestos por programa.

En lo que se refiere a los servicios basados en políticas, el gobierno debería pensar en aumentar el monto permisible de pasivos o bien incrementar la proporción del subsidio estatal a los costos de construcción, lo cual constituiría una compensación apropiada por los servicios que una empresa proporciona en su calidad de EP. Con base en el resultado del análisis económico y no económico que forma parte del estudio de factibilidad preliminar, se podrían definir como programas con fines de lucro aquellos cuya relación costo-beneficio sea mayor a uno, considerando a los demás como programas de política. No obstante, en los casos de KEPCO y KOGAS, se considera que la necesidad de separar las cuentas a fin de identificar los programas de política es relativamente baja.

Hacia una política de precios justos

El aumento de los pasivos tiene como una de sus causas principales los límites que mantienen bajas las tarifas de los servicios públicos. En este caso, se debería considerar un ajuste razonable de las tarifas como forma de equilibrar los pasivos de las EP. Tómense como ejemplo los límites impuestos a las tarifas de KEPCO y KOGAS. Los pasivos de KEPCO aumentaron fundamentalmente como consecuencia de una rentabilidad exacerbada, y la mayor influencia en la rentabilidad provino de los controles aplicados a las tarifas en 2008 y 2009. Por su parte, KOGAS sufrió los efectos de la reglamentación de tarifas a pesar de un aumento en sus costos a partir de 2008. Este control de tarifas influyó en el incremento de los pasivos asumidos por EX y otras EP.

Cuando se expanden los programas de política sin una garantía de rentabilidad, lo primero que debe hacer es aumentar el apoyo por parte del gobierno. Los pasivos de LH crecieron como una bola de nieve debido al lanzamiento simultáneo de ambiciosos proyectos de política sin que fueran acompañados de planes detallados que garantizaran la provisión de los recursos financieros necesarios. Por su parte, durante un tiempo K-water administró sus pasivos de manera estable en comparación con otras EP, pero en el último período estos pasivos se han incrementado a raíz de la implementación de programas de política, entre los que se cuentan los proyectos Four Major Rivers Restoration y Gyeong-In Ara Waterway. En lo que respecta a EX, los programas de política de escasa factibilidad económica, que por lo tanto no garantizan ganancias pero sí influyen en la acumulación de pasivos de la empresa, se han implementado por necesidad nacional. Este factor también es responsable de parte de los pasivos de KORAIL.

Las tarifas de servicios públicos con escaso margen de recuperación de costos a menudo terminan abultando los pasivos de las EP, los cuales se traspasan a las generaciones futuras. Además, desde una perspectiva de distribución del ingreso, cobrar la misma tarifa baja a todas las personas no es un argumento convincente. Por el contrario, sería más apropiado fijar las tarifas en el nivel que corresponde y luego fortalecer los programas de ayuda a los grupos de menores ingresos. Finalmente, el alza de tarifas podría ir acompañada de medidas de política adicionales.

Aumento del apoyo estatal en caso necesario

Cuando los programas se aplican a través de las instituciones públicas en vez de utilizar fondos estatales directamente, se atenta contra la transparencia fiscal y se debilita la labor fiscalizadora de la Asamblea Nacional y la ciudadanía. No obstante, la mayoría de estos problemas ha sido subsanada en años recientes. Las políticas han variado a fin de hacer públicos y transparentar incluso aquellos pasivos institucionales no incluidos en los pasivos nacionales, lo que puede interpretarse como una base para que la ciudadanía ejerza su influencia indirecta. Además, se creó un marco para informar a la Asamblea Nacional acerca de los pasivos mediante planes financieros de mediano y largo plazo. A pesar de ello, se tiende a asignar a los pasivos de las instituciones públicas una importancia relativamente menor que a los pasivos nacionales. Si bien la Asamblea Nacional ejerce un control directo sobre el presupuesto general y los pasivos nacionales, su función fiscalizadora de los pasivos de las instituciones públicas es menos rigurosa. Sería entonces preferible prestar ayuda financiera a dichos programas con cargo al presupuesto fiscal cuando los pasivos de las instituciones públicas se relacionan específicamente con los programas públicos y se cuenta con medios suficientes para cubrirlos a través de los ingresos propios de las instituciones públicas u otras fuentes.

Conclusiones

Centrar los esfuerzos por aplicar los programas de las EP endeudando a las instituciones públicas en lugar de utilizar fondos estatales directamente atenta contra la transparencia fiscal y debilita la labor fiscalizadora de la Asamblea Nacional y la ciudadanía. Por cierto, la mayoría de estos problemas se agrava con la venta de activos. Existen además otras medidas que pueden reducir los pasivos de manera gradual, como mejorar la eficiencia de la gestión. Se podrían diseñar esquemas institucionales para proteger los pasivos de las EP de nuevos aumentos. Por ejemplo, mediante una suba gradual del financiamiento estatal de dichos pasivos. Muchos pasivos son consecuencia de una estructura mediante la cual el Estado se beneficia de los programas sin hacerse responsable de sus gastos. Cuando el gobierno persigue la implementación de los programas públicos, debería también hacerse cargo de los costos asociados. Ello ayudaría a frenar los intentos demasiado ambiciosos de llevar a cabo programas de política. Para institucionalizar estas trabas, se necesita ampliar un sistema contable independiente para las EP.

Las EP no se muestran renuentes a aumentar sus negocios, puesto que con ello se consigue un mayor presupuesto, mejor programación y promociones. La ciudadanía acoge con agrado los nuevos programas, ya que se ve beneficiada de manera directa o indirecta. En segundo lugar, el gobierno mantiene tarifas subsidiadas para los servicios de electricidad, gas, agua y transporte por debajo de los costos de producción. A las personas les gusta tener tarifas reducidas. Las EP aceptan las bajas tarifas de los servicios públicos por presión del gobierno, pero se consuelan sabiendo que mientras las tarifas se mantengan bajas no existe el riesgo de que sean privatizadas. Los resultados de esta colusión entre el gobierno, las EP y la ciudadanía en general dejan a las EP con déficits enormes. El meollo del problema de los pasivos de las EP radica en que tanto el gobierno como las personas gozan de los beneficios sin tener que pagar. Enfrentar el problema de los pasivos de las EP es un desafío en el que deben participar no solo el gobierno y las empresas en cuestión, sino también la ciudadanía.

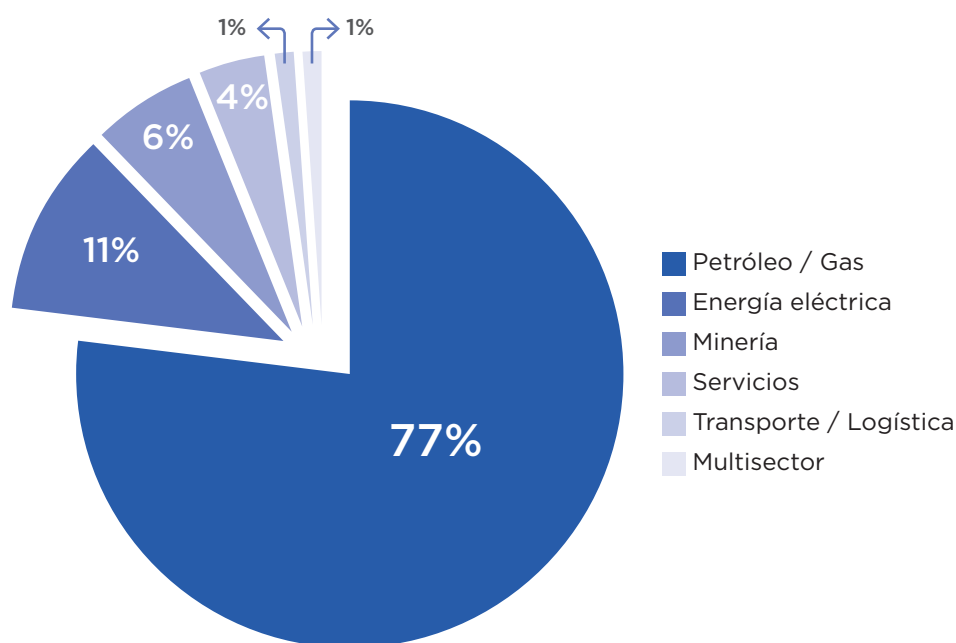
EMPRESAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PANORAMA GENERAL Y RIESGOS FISCALES

Roberto García López, Secretario Ejecutivo, CoPLAC-BID

El impacto fiscal de las empresas públicas es muchas veces generado por el déficit de las mismas. Este no es un tema nuevo en la región de América Latina y el Caribe (ALC), pero sí es un tema muy importante para la operación de las empresas públicas y la sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

Por su importancia y peso relativo en la región, esta intervención estará enfocada en las empresas públicas que gestionan recursos naturales. El gráfico 10 ilustra el peso relativo de las empresas públicas en varios sectores en la región. Como es posible observar, son cinco empresas las que concentran el 77% de las ventas totales, todas ellas asociadas al petróleo y a la energía.

GRÁFICO 10. Distribución sectorial de las principales empresas públicas en ALC, 2011 (porcentaje de ventas)



Fuente: América Economía.

Nota: Las firmas corresponden a una muestra de las primeras 40 empresas públicas por ventas en 2011. Cinco empresas concentraron el 70% de las ventas totales de las empresas públicas en la región en 2011, todas ellas pertenecientes al sector de petróleo/gas (Petrobras, PDVSA, Pemex, Petrobras Distribución y Ecopetrol).

Causas y factores involucrados en el riesgo fiscal y el endeudamiento

Desde mi experiencia como Director de Presupuesto en la República de Argentina a principios de los años ochenta, la mayoría de las empresas públicas eran deficitarias. En ese momento, en esta área se llevaban a

cabo reuniones mensuales para discutir las transferencias de recursos para aliviar los déficits de estas empresas. El sistema de evaluación empleado en ese momento era algo simple: consistía en evaluar si las empresas públicas habían aumentado su cobertura en los servicios prestados. Para la valoración no era importante si habían reducido sus costos, si eran más eficientes, si habían mejorado las inversiones o cumplido con los proyectos que tenían programados. El único indicador de evaluación importante era realmente si solicitaban o no recursos. Había empresas que no pedían recursos y aquellas que tenían déficits estructurales y siempre pedían recursos. Hoy vemos que muchas de esas empresas continúan con déficits y también en otros países de ALC vemos que hay un grupo de empresas que generan déficits.

El déficit de las empresas genera presión para los Tesoros de sus países, tanto por el déficit permanente como por los posibles pasivos contingentes. Esta situación está presente en la mayor parte de la región. Las causas del déficit son variadas pero pueden ser consecuencia de la interferencia política en el manejo de las empresas públicas. Esta interferencia se traduce, en ocasiones, en subsidios implícitos como el consumo de los combustibles.

Por ejemplo, las empresas petroleras, aun teniendo altos precios del petróleo, son deficitarias. El precio de la nafta o del gas está completamente subsidiado al consumidor final. Incluso en México el precio de la venta a las empresas eléctricas está totalmente subsidiado. Con esta situación es difícil pedir a las empresas petroleras que generen beneficios. Incluso en los casos en que se realizan los ajustes de precios, estos no siguen los procesos inflacionarios, sino que se van manejando para tener un menor impacto inflacionario. Con empresas deficitarias, el endeudamiento para inversiones recae en transferencias o garantías del gobierno central.

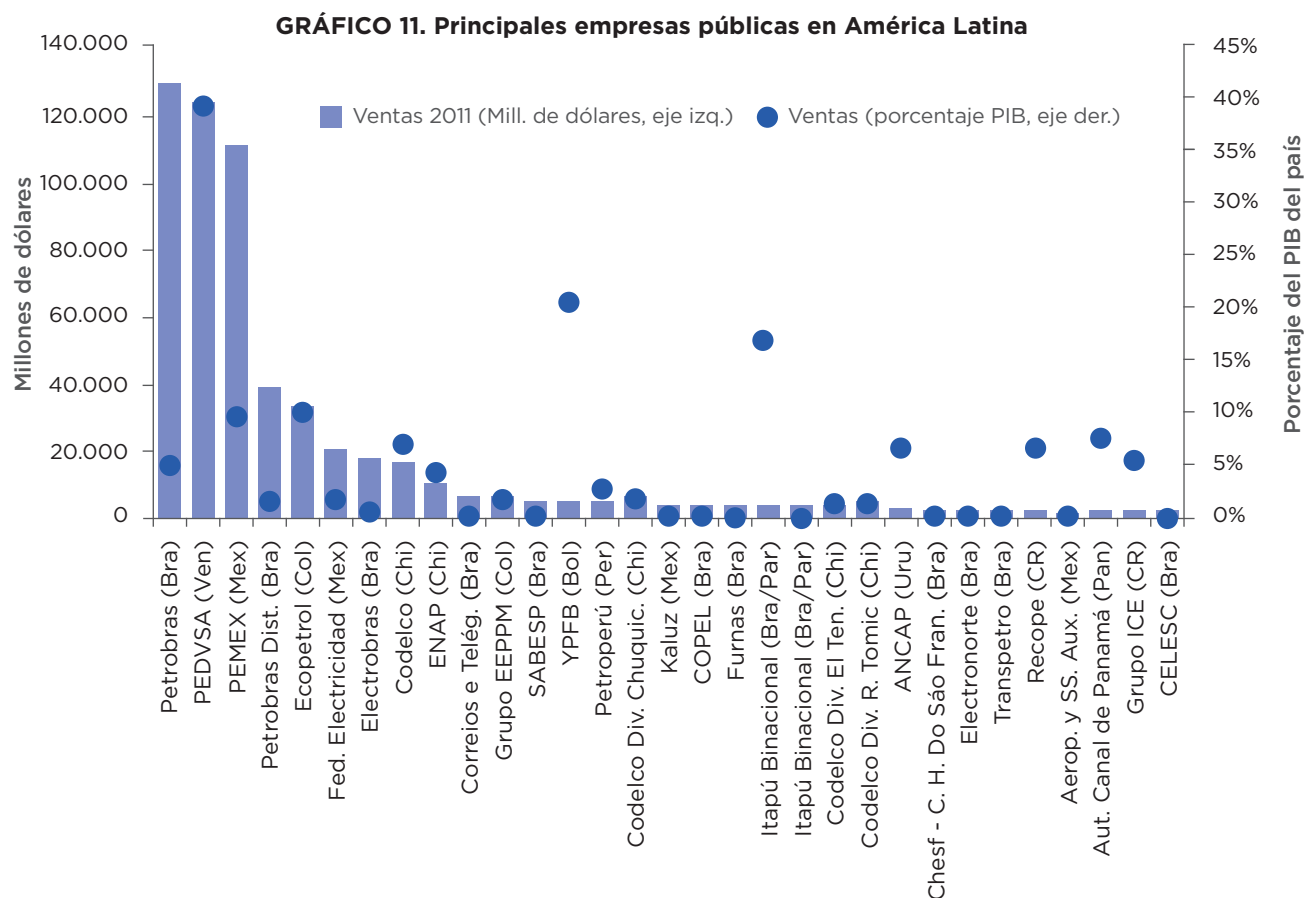
En paralelo, otros factores han coadyuvado a los riesgos fiscales y las deudas en las empresas. Un factor importante fue la crisis económica de los años ochenta, la cual aceleró los procesos de privatización de los noventa. En estos procesos hubo fallas importantes: una de ellas consistió en los marcos regulatorios que se aplicaron para las empresas privatizadas en algunos países. Estos marcos no fueron los más adecuados, y esas empresas terminaron con fuertes desvíos y no cumplieron con las expectativas de reducción de los déficits y de ampliación de las inversiones.

Otro de los errores presentes en este proceso de privatización fue la elección de los socios estratégicos. En varios casos, los socios elegidos no fueron los más adecuados y ello generó una dinámica de péndulo, en la que las empresas volvían a ser estatizadas.

En el tema que ahora nos ocupa es fundamental no olvidar la cuestión de las empresas públicas subnacionales. En la mayoría de las provincias, estados y algunos municipios existe este tipo de empresas, también relacionadas con los servicios básicos: agua potable, gas, transporte, vivienda, entre otros. Si bien el tamaño de la operación de estas empresas es menor que el de aquellas a nivel federal, nuevamente aparece el problema de las tarifas subsidiadas. El tema vuelve a ser que a través de estas tarifas se genera déficit en las entidades, situación que representa, de igual manera, un efecto potencial de riesgo fiscal en los gobiernos subnacionales. Esto puede impactar directamente en las jurisdicciones intermedias, como provincias, estados o directamente el impacto se transfiere al gobierno central.

Otra característica que es posible observar como parte de una empresa pública con riesgo fiscal y endeudamientos es su relación entre pasivo y patrimonio neto. En un extremo de esta relación está Petróleos Mexicanos (Pemex) o la empresa Itaipú de Paraguay, casos en los que sus pasivos son bastante altos en

relación con su patrimonio neto; por el otro, hay empresas que presentan una relación más racional desde el punto de vista del empresario. Este comportamiento incide en el impacto fiscal y, cuando una empresa incurre en este, es posible identificar qué entidad llamará por teléfono para solicitar recursos.



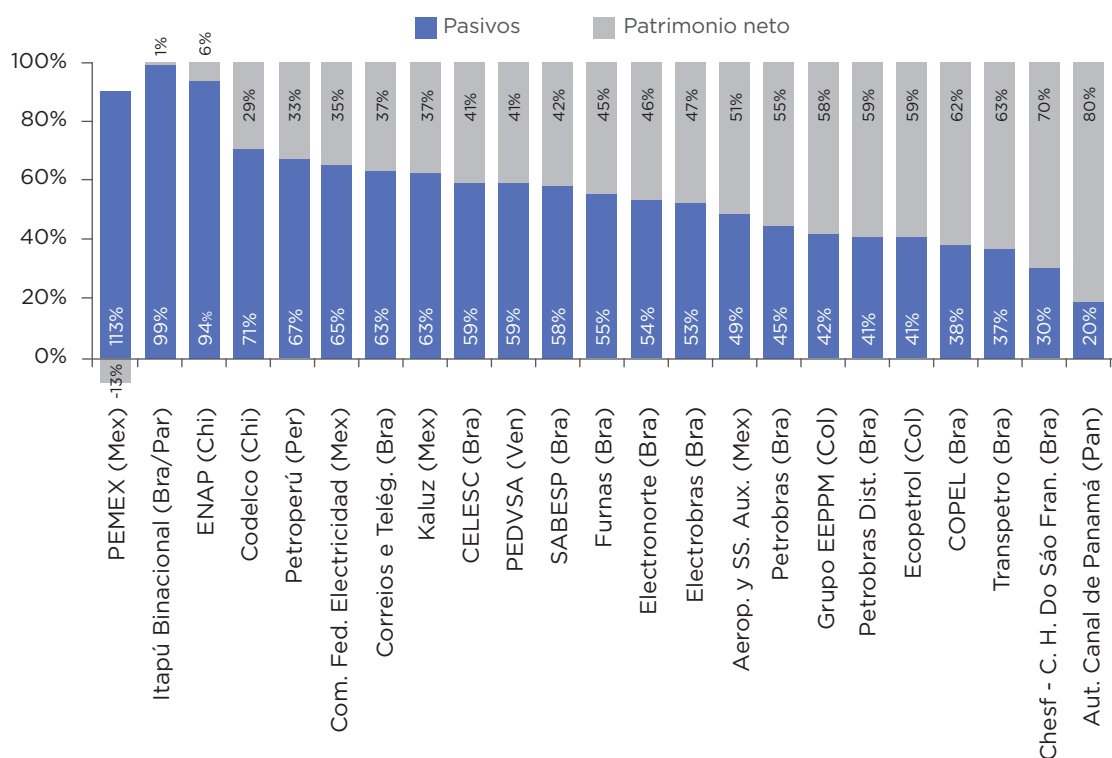
Fuente: América Economía.

Un indicador que arroja luz sobre los riesgos fiscales y el endeudamiento de las empresas públicas es un sano retorno sobre los activos (ROA). Es decir, si la rentabilidad sobre el activo es muy baja es probable que la empresa tenga poca capacidad para generar utilidades y por lo tanto esto tendrá nuevamente un impacto en las demandas al Tesoro. Se podría pensar que en América Latina y el Caribe el grupo de empresas con estas características es realmente bajo, pero como es posible apreciar con más detalle en el gráfico 11, la mayoría de las empresas están por debajo del 8%. Son pocas las empresas que cuentan con un ROA propio suficientemente importante.

La información también es clave para evitar riesgos fiscales y endeudamiento. En general, en materia de transparencia hay mejoras; sin embargo, todavía existe un largo camino que recorrer en términos de esfuerzos por mejorar la transparencia de los resultados financieros de las empresas. Para consolidar cifras es muy importante la publicación oportuna de la información. En la región son pocos los países que publican

oportunamente información. Existen incluso países en los que las empresas, aun siendo estatales, no publican balances ni presentan información agregada. En general, es en los países más grandes y medianos donde se empiezan a consolidar las cifras fiscales, lo cual permite tener una mejor idea de la deuda total.

GRÁFICO 12. Pasivos y patrimonio neto de las principales empresas públicas en ALC (porcentaje de los activos)

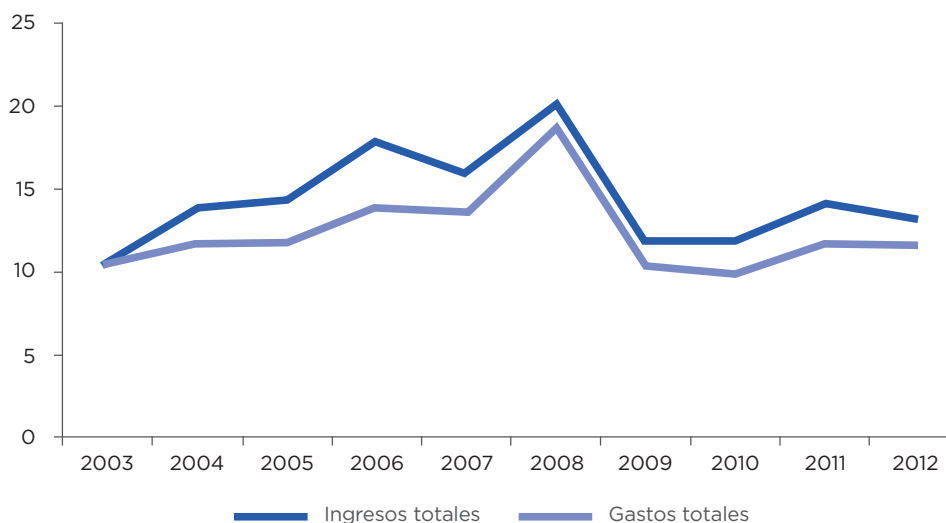


Fuente: América Economía.

Cuando la falta de información es significativa, los rendimientos económicos y financieros de las empresas aparecen muchas veces distorsionados y, cuando se conoce la real situación, muchas veces es muy tarde para aplicar políticas correctivas y el Tesoro tiene que hacerse cargo de las pérdidas. En este sentido, las empresas estatales que tienen capacidad exportadora están mucho mejor que aquellas que están concentradas en el mercado interno. De esta forma, algunos de los indicadores, como el ROA o la renta sobre los activos netos, pueden estar distorsionados por aquellas empresas que tienen capacidad exportadora cuando se hace un análisis agregado.

Otro elemento a considerar en estos temas es que la visión general al respecto es que las empresas que son proveedoras de servicios públicos en general tienen rendimientos muy bajos sobre el patrimonio y los activos. A nivel de países, esto se refleja tomando en cuenta el equilibrio fiscal en conjunto de las empresas, a partir de lo cual se puede observar que todas las empresas están muy cerca del 0%, o en algunos caso cerca del 1% del PIB (gráfico 12). En algunos casos, por ejemplo en Chile, las empresas se han mantenido a través de un tiempo con ingresos superiores a los gastos totales, por lo tanto el impacto en términos de demanda de recursos del Tesoro y su impacto en el déficit es mucho menor o prácticamente no existe (gráfico 13).

GRÁFICO 13. Chile: ingresos y gastos de las EPNF (porcentaje del PIB)



Fuente: Bancos Centrales, ministerios de Finanzas, FMI.

En otros países la situación es algo distinta. Por ejemplo, hacia mediados de 2008 y antes de la crisis financiera, México tenía un resultado bastante interesante; sin embargo, después de la crisis financiera de 2008-09 prácticamente está igualado en ingresos y gastos. Ecuador está prácticamente en situación deficitaria. Perú ha tenido también un comportamiento cíclico, dependiendo de los precios de los mercados internacionales y las materias primas, pero es posible observar que también en los últimos años ha existido un superávit, pequeño, pero superávit al fin.

En el caso de Bolivia, la situación se explica gracias al salto que tuvieron tanto en los ingresos como en los gastos, y el hecho de que ahora más o menos están empatados para 2012 los ingresos y los gastos. Lo anterior, sin embargo, se debió a la estatización por parte del gobierno de los hidrocarburos y los minerales.

Entonces, básicamente las EP incurren en riesgos fiscales principalmente por dos razones. Primero, la propiedad estatal de los recursos naturales puede no crear los mejores incentivos para manejarlos apropiadamente. En general existe un acuerdo respecto de que los recursos naturales son de los países y de allí la discusión de cuál es la mejor manera de explotarlos. Algunos países los explotan y se producen estos recursos a través de empresas privadas y en otros está el concepto de que estos deben ser explotados por empresas públicas, pensando en las futuras generaciones.

En esta discusión lo importante es que si se decide que las empresas públicas deben explotar este recurso, se haga correctamente. Por ejemplo, en Argentina hasta hace cinco o seis años el balance internacional energético era de alrededor US\$2.000 millones o US\$2.500 millones. La relación entre importaciones y exportaciones estaba a favor, y había un superávit. Sin embargo, actualmente el país tiene un déficit energético de US\$10.000 millones a US\$11.000 millones. ¿Qué sucedió si los precios del petróleo en principio son favorables? La empresa pública no se desempeñó adecuadamente en sus procesos de inversión, crecimiento y exploración, y ahora el país importa gas, petróleo, productos que podría estar exportando.

En segundo lugar, las empresas tienen una doble función. Son empresas pero también proveen servicios a la comunidad y muchos de estos son sociales. Es decir, se exige a las empresas que generen

rentabilidad, pero al mismo tiempo tienen que proveer servicios y bienes públicos con tarifas subsidiadas. Con ello se les da un mensaje confuso respecto de cuál es su papel principal.

Por otro lado, ya se ha mencionado que tanto el ROA de los activos como el ROA sobre el patrimonio son muy bajos, y que existe un sesgo positivo hacia aquellas empresas que exportan materias primas, especialmente recursos no renovables. Sin embargo, en el caso de las empresas proveedoras de servicios, precisamente por el tema de los subsidios, apenas se logran mantener las inversiones requeridas, lo cual genera un impacto fiscal. Al no tener esos recursos fiscales, dado que la situación fiscal no lo permite, estas empresas empiezan a atrasarse en sus programas de inversiones, se vuelven obsoletas o no tienen la tecnología ni la productividad necesarias.

En conclusión, ¿cómo se generan y cuáles son los problemas que se observan en términos de los principales riesgos fiscales? Uno de los primeros es la manera en que se manejan los shocks externos en los precios de las materias primas. Por supuesto, no hay ningún país de la región que controle, por su volumen de producción, el precio internacional de las materias primas; por lo tanto, lo que ocurre es que estas empresas pueden pasar de períodos de bonanzas a períodos en los que realmente los precios son negativos.

En esta época nos encontramos en un período de bonanza. La mayoría de los precios de las materias primas de estas empresas han sido muy favorables. Sin embargo, esta situación ha generado que muchas de las empresas el día de hoy no realicen un análisis de riesgo. Si la situación cambia, se habrá perdido la oportunidad de contemplar reservas. Aun así, siempre hay excepciones: Codelco en Chile, con el Fondo del Cobre es una de estas; también Pemex en México tiene un Fondo de Compensación no gestionado por la empresa sino por el Ministerio de Finanzas, buscando manejar de alguna forma los riesgos que implican estos shocks externos de cambio de los precios.

Otro tema que genera riesgos fiscales es el manejo de los subsidios. Existen esquemas de subsidios explícitos, controles de precios y tarifas en la región. La realidad es que existe una influencia política muy grande para determinar estos esquemas. En años pre-electorales con frecuencia se produce un retroceso en el precio de la tarifa, y en la etapa post-electoral estas tarifas son ajustadas nuevamente. Estos vaivenes causan graves problemas a las empresas cuando son sostenidos. Es decir, cuando se fijan por mucho tiempo tarifas por debajo de lo rentable, se generan impactos significativos en la capacidad de la empresa.

El otro tema en esta materia es el de los recursos humanos. Las empresas públicas podrían controlar sus riesgos fiscales con personal calificado, capacitado y adecuado en términos de tamaño. El tamaño de la planta del personal de las empresas no debería ser aumentado por razones políticas. Para utilizar el ejemplo de Argentina, allí 14 empresas pasaron de tener 5.000 empleados a tener 50.000 en 10 años; este incremento es enorme e ineficiente, dado que no se aumentó en igual proporción la producción, sino al contrario: la cantidad y calidad de los servicios disminuyeron.

Las compañías también necesitan manejar sus operaciones de manera eficiente. Las deficiencias obviamente influyen la productividad de las empresas e impactan con sus riesgos fiscales la economía de un país. Existen, además, otros pasivos contingentes que las empresas muchas veces no calculan o estiman, como las pensiones o los servicios médicos, entre otros. Sin embargo, estos son menores: el momento en el que las empresas ya solo discutan sobre este tipo de pasivos sería un indicador de que las empresas públicas están avanzando significativamente en su eficiencia operativa.

Finalmente, otra área de oportunidad para controlar los riesgos fiscales es el fortalecimiento de la gobernabilidad y supervisión. La falta de gobernabilidad corporativa y de supervisión son aspectos que representan demandas importantes para el déficit y el financiamiento.

MECANISMOS Y RIESGOS FISCALES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE URUGUAY

Fernanda Díaz, Asesora del Ministerio de Economía y Finanzas, Uruguay

Esta presentación se va a centrar en cuatro puntos. Primero, se describirá cuáles son las empresas públicas en Uruguay; segundo, el impacto de su operación en los resultados fiscales del sector público; tercero, las políticas y reglas que las rigen; y cuarto, algunos mecanismos instrumentados en el país para mitigar el riesgo fiscal que estas compañías tienen sobre los resultados fiscales del sector público.

Las empresas públicas en Uruguay

La definición de empresas públicas uruguayas en un sentido amplio refiere a unidades que producen bienes y servicios de carácter comercial, industrial y financiero para su venta en el mercado, y cuya gestión se realiza mediante la creación de organismos dotados de autonomía funcional y financiera, con personalidad jurídica propia distinta del Estado, y sobre los cuales este ejerce el control de su dirección, directamente o a través de otras empresas públicas mediante la posición de la mayoría del capital u otros instrumentos.

De acuerdo con la Constitución, hay cinco tipos de empresas públicas en Uruguay, a las que se agrega una admitida por la doctrina: 1) entes autónomos con capital estatal exclusivo; 2) servicios descentralizados con capital estatal exclusivo; 3) entes autónomos con capital mixto; 4) servicios descentralizados con capital mixto; 5) empresas privadas con capital mixto y 6) personas públicas no estatales. Las empresas 1) y 2) están bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente de la Presidencia de la República, mientras que las señaladas en los puntos 3) y 4) no existen en el presente.

Las cuatro principales empresas públicas en Uruguay son: ANCAP, que tiene el monopolio de la importación y refinación de petróleo y derivados; ANTEL, que tiene el monopolio de la telefonía fija y está en competencia en telefonía celular y transmisión de datos; UTE, que tiene el monopolio de la transmisión y distribución de energía eléctrica, con una incipiente competencia en la generación; OSE, que tiene el monopolio en el saneamiento en el interior del país y el suministro de agua corriente en todo el territorio nacional.

El impacto de la operación de las empresas públicas en los resultados fiscales del sector público

En el cuadro 18 es posible apreciar la importancia de las empresas públicas de Uruguay en el resultado fiscal del sector público. Para dimensionar las cifras, en 2008 el déficit global del sector público se situó en un 1,6% del PIB, correspondiendo 0,8% de ese déficit a las empresas públicas. El peso de las empresas en las cuentas públicas es significativo, pero al mismo tiempo tiene también una importante variabilidad. Mientras que en 2008 registraron el déficit mencionado, en 2010 fueron superavitarias en un 0,3% del PIB.

Dada la importancia de las empresas públicas en el resultado del sector público, para el Ministerio de Economía y Finanzas es muy importante que las empresas asuman compromisos firmes y compatibles con los planes de gobierno, dado que si esto no es así, condicionan el espacio fiscal para la ampliación de otros planes de gobierno.

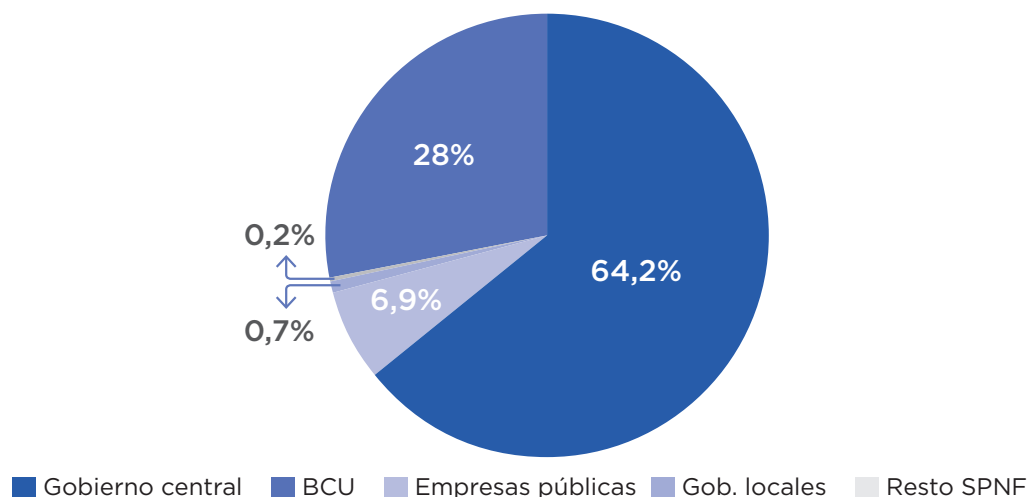
CUADRO 18. Importancia de las empresas públicas en el sector público uruguayo, 2008-13

	2008	2009	2010	2011	2012
Gobierno central-BPS	-1,1%	-1,6%	-1,2%	-0,6%	-2,1%
Empresas públicas	-0,8%	-0,6%	0,3%	-0,2%	-0,6%
Banco Central del Uruguay	-0,2%	-0,1%	-0,7%	-0,6%	-0,3%
Gobiernos departamentales	0,1%	0,3%	0,0%	0,1%	-0,1%
Banco de Seguros del Estado	0,3%	0,3%	0,5%	0,3%	0,4%
Sector público consolidado	-1,6%	-1,7%	-1,1%	-0,9%	-2,8%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

Por otro lado, la participación de la deuda de las empresas públicas en el total de la deuda pública bruta uruguaya es muy reducida. El total de la deuda pública bruta uruguaya es de alrededor del 62% del PIB, mientras que el de la deuda pública neta es del 26% del PIB. En esa deuda pública uruguaya, las empresas públicas todavía tienen una deuda muy incipiente, es decir: son empresas que tienen aproximadamente una participación del 5% de la deuda bruta. La deuda de empresas públicas hasta ahora ha tenido un manejo ordenado. El endeudamiento se ha concertado con instituciones internacionales, bancos privados y algunas empresas que han emitido obligaciones negociables.

GRÁFICO 14. Uruguay: participación de la deuda bruta en el total de la deuda, por organismo (en porcentaje del total de la deuda bruta)



Fuente: Banco Central del Uruguay.

Políticas y reglas que rigen a las empresas públicas

La programación de las empresas públicas se inserta en los programas de gobierno. Cada cinco años, el gobierno electo diseña su plan de gobierno, el cual incluye políticas sectoriales y sociales, entre otras. A partir

de este plan de gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto definen el programa financiero global del sector público. Para ello se proyecta el escenario macroeconómico global así como los ingresos fiscales en función de la evolución esperada del PIB y de otras variables macroeconómicas. Al mismo tiempo, se diseñan las metas que se quieren alcanzar de deuda pública, por ejemplo: se puede establecer que la deuda bruta debería bajar en cinco años al 40% del PIB, derivando de allí los resultados fiscales que debería cumplir el sector público y, dentro de él, las empresas públicas, para que sean consistentes con esa meta de deuda pública.

En el marco del programa financiero global, se determinan los lineamientos para las empresas públicas, que pueden abarcar diferentes puntos, como nivel de inversiones, gastos corrientes, transferencias a rentas generales, etc.

En lo que respecta al nivel de inversiones, en función de las necesidades de cada empresa, el Ministerio de Economía y Finanzas fija una pauta respecto de los recursos que deberían invertirse en cada empresa para cumplir con el resultado fiscal esperado. Si bien este Ministerio no interfiere en la definición de los proyectos de inversión que llevarán a cabo las empresas públicas, sí exige a las empresas la evaluación económica y financiera de los proyectos de inversión que pretende emprender, para garantizar que los proyectos de inversión sean viables en términos económicos y financieros.

En segundo lugar, se establecen instrucciones respecto de los gastos y la política salarial de las empresas. En este sentido, se incluyen lineamientos, entre otros, respecto de la incorporación de personal o temas relacionados con la cultura organizacional de las empresas. Por ejemplo, actualmente se está implementando un Sistema de Remuneración Variable basado en el desempeño. Desde hace tiempo, los funcionarios de las empresas públicas tienen una parte de su sueldo ligada a la productividad. Sin embargo, esta productividad no se encuentra correctamente medida, por lo que se ha convertido en un componente más del salario. Con el nuevo sistema, esta partida de productividad realmente está sujeta a metas de desempeño institucionales, metas del sector al que pertenece el trabajador y metas de desempeño individual.

Los lineamientos incluyen como tercer punto medidas específicas respecto de las transferencias y los subsidios, en función de que sean superavitarios o deficitarios, respectivamente. Este tema ha sido una debilidad hasta ahora, ya que no existen reglas claras respecto de las transferencias y las mismas han quedado establecidas en montos fijos desde hace tiempo. Por otro lado, en relación con los subsidios para las empresas deficitarias, se está instrumentando un mecanismo para vincular la concesión de los mismos a compromisos de gestión. Sin embargo, este es todavía un proceso incipiente.

A partir de estos lineamientos, las empresas definen sus planes a largo plazo, y a partir de ellos, sus planes operativos anuales. Desde ese punto de partida, se crean los presupuestos y programas financieros, que son la expresión cualitativa de los planes operativos anuales. Los planes estratégicos de largo plazo y los presupuestos anuales son revisados, ajustados si es necesario, y aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas, por la oficina de Planeación y Presupuesto y por el ministerio respectivo que rige a las empresas.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto realizan un seguimiento de la ejecución de los programas financieros definidos, a través de reuniones mensuales con las gerencias de las empresas. Se realizan los análisis respectivos y, de ser pertinente, se establecen medidas correctivas, y en el caso de existir márgenes respecto de lo proyectado, se efectúa la reprogramación de los mismos.

En materia de endeudamiento de las empresas públicas, existe una norma que dispone que cualquier tema relacionado con el endeudamiento de las empresas por encima de un determinado monto sea analizado y aprobado por el Poder Ejecutivo. Las propuestas de endeudamiento por parte de las empresas deben ser analizadas por el Poder Ejecutivo en términos de la ejecución del programa financiero del sector público. Por ejemplo, si las empresas públicas solicitan financiamiento para inversiones y esas inversiones no están incluidas en el programa financiero anual, no se les tramita el financiamiento. Las condiciones del financiamiento siempre son estudiadas y deben ser aprobadas por la Oficina de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas.

Mecanismos instrumentados en el país para mitigar el riesgo fiscal

El impacto que las empresas públicas tienen sobre las finanzas públicas en Uruguay es disímil. De las empresas públicas del país, la empresa eléctrica es la que cuenta con mayor variabilidad en sus resultados, generando un mayor impacto y mayores desvíos en los resultados fiscales del sector público.

La empresa eléctrica produce energía a partir de fuentes hidráulicas y térmicas. Cuando hay sequía y las centrales hidráulicas no están con caudales de agua en niveles óptimos, la empresa tiene que utilizar sus centrales térmicas con un costo mucho más alto que el hidráulico (dado que el país es importador de petróleo), generando un impacto fuerte en el resultado fiscal y desvíos respecto de las metas trazadas.

Desde 2011 se ha puesto en marcha un mecanismo para mitigar el efecto de esta empresa eléctrica en el resultado fiscal del gobierno. Se creó un Fondo de Estabilización Energética, cuyo objetivo es reducir el impacto negativo de los déficits hídricos sobre la situación financiera de UTE y sobre las finanzas públicas en general. El Fondo está constituido fuera del sector público, en la Corporación Nacional para el Desarrollo, organización que además lo administra.

De acuerdo con la reglamentación del Fondo de Estabilización, independientemente de si las condiciones climáticas son favorables o no, la empresa eléctrica realiza aportes mínimos anuales al Fondo de Estabilización Energética y en años con condiciones climáticas favorables, es decir lluviosos, la empresa realiza un aporte variable superior. Por tanto, a comienzos del año se determina la generación hidráulica que se proyecta para ese año en megavatios, y si la generación efectiva hidráulica del año resulta superior a la cantidad estimada, la empresa hidroeléctrica debe aportar montos adicionales al Fondo de Estabilización. Por su parte, la empresa puede utilizar esos recursos cuando existan condiciones climáticas desfavorables, es decir: cuando la generación hidráulica real sea inferior a la esperada.

SESIÓN V.

PRIVATIZACIÓN Y COMPETENCIA EN EL MERCADO: ESTRATEGIAS Y CAOS

En esta sesión se analizará el proceso de reestructuración y privatización de empresas públicas coreanas. Sería conveniente hacer hincapié en la importancia de adaptar el papel de las empresas públicas al desarrollo del mercado.

Preguntas centrales:

- ¿Cómo han ido cambiando las políticas de privatización?
 - ¿Cuáles han sido los principales avances en materia de privatización?
-

ESTRATEGIA DE PRIVATIZACIÓN PARA PAÍSES EN DESARROLLO

Jin Park, Director Ejecutivo del Centro de Investigación sobre Entidades Fiscales, KIPF

Los beneficios de la privatización

Si bien existen puntos de vista opuestos sobre los beneficios de la privatización, la experiencia coreana respalda los argumentos a favor de ella. Inmediatamente después de la crisis económica, de 1998 a 2002, hubo iniciativas privatizadoras durante el gobierno de Kim Dae-Jung. Dichas iniciativas inyectaron US\$15.000 millones en ingresos adicionales a la economía coreana, permitiendo una mejor calificación del país que resultó decisiva para que Corea pudiera superar la crisis. Además de estos efectos macroeconómicos, las privatizaciones trajeron una serie de beneficios a nivel micro.

A partir del año 2000, las siguientes empresas se han beneficiado de la privatización: POSCO (una multinacional siderúrgica anteriormente llamada Pohang Iron and Steel Company), National Textbook Corporation, Korea Technology Finance, Korea Oil Pipeline y Korea Heavy Corporation. Entre los micro beneficios obtenidos por las empresas luego de la privatización se cuentan: precios más bajos, mejores estrategias de negocios, mejores servicios, mayores márgenes de ganancia y una mejor posición financiera. POSCO y la National Textbook Corporation constituyen ejemplos de esta fijación de precios. Korea Oil Pipeline ha mantenido una alta participación de mercado luego de su privatización. Por su parte, National Textbook mejoró en cuanto a la satisfacción general de sus consumidores.

De hecho, los márgenes de ganancia de estas empresas van aumentando a medida que se implementa un mayor número de actividades de promoción comercial y se adoptan medidas para reducir costos. Las cuatro empresas privatizadas revirtieron sus cifras y comenzaron a tener saldos positivos. POSCO no logró utilidades, aunque redujo significativamente sus niveles de déficit, en tanto que otros competidores de

Estados Unidos y Japón registraron la situación opuesta. Por último, las cinco empresas privatizadas mejoraron su situación financiera luego de la privatización. No es de sorprender que los precios de las acciones hayan aumentado al doble, en promedio, situación que refleja su mejor desempeño en diversos aspectos. El presente trabajo indaga por qué los países deberían privatizar tomando la experiencia coreana como ejemplo.

Argumentos en contra de la privatización

El mayor argumento en contra de la privatización es el hecho de que esta provocaría un alza en los precios de los productos y servicios que hoy ofrecen las empresas públicas (EP), aunque no así en su calidad. La verdad es que un menor precio puede ser beneficioso para la economía. Por lo general se cobra un bajo precio independientemente del nivel de ingresos, y si bien existe una progresión en el sistema de precios, las personas de altos y bajos ingresos gozan de tarifas eléctricas bajas, y aquellos que más consumen electricidad no reciben subsidio alguno. Por desgracia, los precios bajos son los principales responsables de la pesada deuda que arrastran las EP, lo cual crea problemas de justicia intergeneracional. No obstante, también es posible mantener los precios bajos en un esquema privado. Una empresa privatizada puede reducir los costos de sus insumos y aumentar sus ingresos a través de una promoción comercial más activa. Si la necesidad de tener precios bajos persiste luego de la privatización, el gobierno puede mantener la reglamentación de precios después de que la empresa haya sido privatizada.

Otras personas aseguran que una empresa con fines de lucro puede ignorar a los más desposeídos. Sin embargo, en principio, la protección debería ser responsabilidad de las políticas de bienestar social del Estado y no de las EP. Por ejemplo, si una empresa ferroviaria privada posee una estación en un lugar remoto que solo atiende a 20 personas, lo más probable es que decida cerrar la estación. Para el gobierno, en tanto, resulta mucho más eficiente instaurar un sistema de buses que mantener la estación en funcionamiento. La protección de los necesitados sin duda constituye un objetivo de política mayor, pero ello es responsabilidad de la política social, no de las EP.

Cuando las EP pasan a manos de capitales extranjeros puede producirse un problema de dependencia económica. Esta preocupación no es infundada, sobre todo cuando se trata de sectores clave como el eléctrico. La introducción de normas que regulan la participación de capital extranjero, como los techos, permitió poner límites a la propiedad extranjera en ciertos rubros. Estados Unidos también impone dicha restricción a los capitales extranjeros en el sector de la energía nuclear. Ahora bien, mientras mayores sean las restricciones, menor será el atractivo de las empresas privatizadas para la inversión extranjera.

En realidad, solo las grandes empresas pueden darse el lujo de comprar una EP. Otro de los argumentos esgrimidos es que la privatización aumenta la brecha entre empresas, ya que las hace más grandes aún. La opinión pública también insinúa que el comprador de una EP recibe un trato preferencial por parte del gobierno. A fin de evitar esta carga política, el gobierno podría considerar una privatización masiva y favorecer la participación accionaria de muchos individuos, sin un socio controlador. No obstante, la privatización masiva daría lugar a una empresa sin un dueño, lo que la haría muy ineficiente. Por consiguiente, el problema de concentración económica y favoritismo no cuestiona la privatización en sí, sino los métodos de privatización.

Los recortes constituyen el principal motivo por el cual los sindicatos se oponen a la privatización. Algunos afirman que las empresas públicas son necesarias para disminuir el problema del desempleo, lo cual es cierto, pero en el corto plazo. A la larga, si el sector público absorbe una parte importante de los

recursos humanos calificados, que de por sí son muy escasos en la mayoría de los países en desarrollo, el exceso de empleo en empresas públicas perjudicará el crecimiento del sector privado. La envergadura del ajuste variará en función de la naturaleza de cada sector. La privatización de las instituciones financieras redundará en la eliminación de una cantidad significativa de puestos laborales, dado que los costos de personal constituyen una parte mayor de la inversión.

Por su parte, las empresas del sector infraestructura o redes pueden no necesitar de grandes recortes. En este sector, los costos de mantener la infraestructura son relativamente más importantes. También es posible que suban los costos producto de la mayor promoción comercial y de los diversos esquemas de precios luego de la privatización. Por otro lado, muchas empresas garantizan empleo por un período de tres años. Las EP en vías de privatización pueden considerar esas herramientas, que pueden serles útiles a la hora de negociar con los sindicatos.

GRÁFICO 15. Cuatro tipos de privatización (sentido amplio)



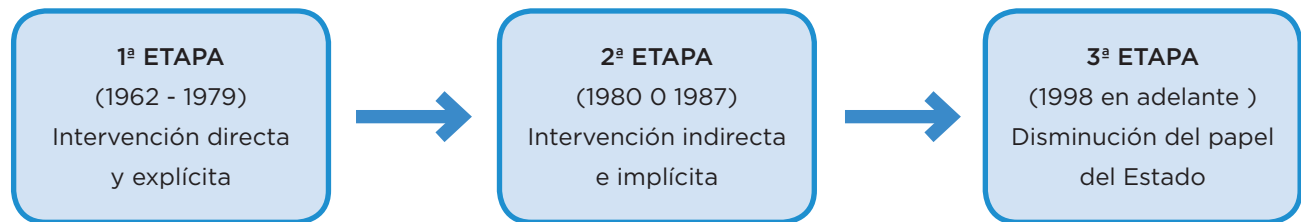
Perspectiva histórica de la privatización en Corea

A lo largo de los últimos 50 años de desarrollo económico en Corea, la función del gobierno ha sido reemplazada por el sector privado. En la primera etapa (1963-79), el gobierno lideró el desarrollo, ya sea dirigiendo a las empresas privadas o bien asumiendo la propiedad de muchas empresas. El desarrollo liderado por el gobierno resultó muy eficiente en lo que respecta a la movilización de la mano de obra y de capital. El gobierno no solo escogió a industrias de primera línea, sino también a empresas lucrativas a través de la asignación de recursos financieros.

En la segunda etapa (1980-97), el estilo de intervención del gobierno sufrió un cambio. La excesiva intervención en la promoción de las industrias pesada y química puso en tela de juicio el papel del gobierno. Su función pasó a ser más bien indirecta e implícita que explícita. Se trató más bien de un cambio de estilo y no una cuestión relacionada con el alcance ni la profundidad de la intervención. Por otra parte, el sector privado aumentó rápidamente su tamaño y diversidad, dando vida a muchas actividades de negocios fuera del control del Estado, en especial en el ámbito financiero.

La tercera etapa (1998 hasta el presente) trajo consigo un cambio sustancial en la función del gobierno. Superada la crisis económica de 1997, Corea se abocó a reducir la función del gobierno luego de haber aprendido por las duras que el fracaso del gobierno puede ser más peligroso que el colapso del mercado. La reforma sigue su curso, ya que aún quedan cambios por hacer.

GRÁFICO 16. Cambios en la función del gobierno en las EP de Corea



A lo largo del proceso de desarrollo, la fuente del crecimiento ha pasado de las aportaciones de capital y de mano de obra al aumento de la productividad. Cuando la movilización de los recursos era vista como un factor de importancia, durante las décadas de 1960 y 1970, la función del gobierno resultaba esencial. Hoy, en cambio, dicha función pasó al sector privado, dado que son las empresas privadas las que lideran el aumento de la productividad, no así el gobierno. Los mercados están creciendo incluso en las áreas en las que las empresas públicas solían ser el único proveedor. Las privatizaciones se han mantenido en esta línea desde fines de la década de 1960, aunque no todos los esfuerzos han resultado exitosos. El impulso privatizador más importante de los últimos años tuvo lugar durante el gobierno del Presidente Kim Dae-Jung (1998-2003), justo después de la crisis económica de 1997. Sin embargo, el Presidente Roh (2003-08) detuvo muchas de las medidas de reforma que vieron la luz durante la administración anterior. De esta forma, se interrumpieron o pospusieron los planes de privatización de las empresas de electricidad, gas, calefacción y ferrocarriles. El Presidente Lee (2008-13) reactivó muchos de los planes del Presidente Kim y su administración cumplió un papel muy activo en materia de privatización, aunque muchos de sus ambiciosos planes iniciales de privatización se vieron aguados por las manifestaciones provocadas por la decisión apresurada del gobierno de importar carne desde Estados Unidos.

CUADRO 19. INICIATIVAS DE PRIVATIZACIÓN EN COREA

ETAPA	QUÉ SE HA HECHO	OBJETIVO PRINCIPAL Y EVALUACIÓN
Primera etapa (1968-73)	<ul style="list-style-type: none"> Privatización de 11 EP: Korea Machinery (maquinaria), Korea Transportation (transportes), Korea Shipping (transporte marítimo), Korea Ship-building (astilleros), Incheon Heavy Manufacturing (industria pesada), Korea Steel (siderúrgica), Korea Airline (línea aérea), Korea Mining Refinery (refinería de minerales), Korea Saltern (salinas), Commercial Bank (banco comercial), Korea Fishery Development (pesca). 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de empresas privadas → economía de mercado. Privatización exitosa.
Segunda etapa (1978-83)	<ul style="list-style-type: none"> Privatización de siete EP: Daehan (Korea) Reinsurance (reaseguros), Daehan (Korea) Oil (petróleo), Daehan (Korea) Dredging Corp. (dragados), Hanil Bank / Jale(First) Bank (banco), Seoul Trust Bank / Choheung Bank (banco). 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción del mercado financiero. Dado que no se detuvo la intervención del Estado, no se cumplió el objetivo de la privatización.
Tercera etapa (1987-93)	<ul style="list-style-type: none"> Privatización de la Bolsa de Valores de Corea. Reducción de la participación del gobierno en las EP. Privatización de KEPCO (Corporación de Electricidad de Corea) y POSCO (empresa siderúrgica). 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantiene la influencia del gobierno incluso hasta ahora. Política de redistribución: venta de la participación del Estado a personas naturales y personas jurídicas. No se trató de una privatización.
Cuarta etapa (1993-97)	<ul style="list-style-type: none"> Privatización de Daehan (Korea) Tungsten (tungsteno), Kookmin Bank / Housing Bank (bancos) y otras siete filiales de EP. Reducción de la participación del Estado en 22 EP. 	<ul style="list-style-type: none"> Meta original: privatizar 58 EP, excepto algunas relacionadas con infraestructura, como telecomunicaciones, electricidad, etc. Éxito parcial solamente (el dominio del conglomerado constituyó un problema).
Quinta etapa (1998-2002)	<ul style="list-style-type: none"> Privatización de ocho EP (el plan original contemplaba 12) Privatización de 67 filiales de EP (el plan original contemplaba 77). Reestructuración y reducción de tamaño de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Extenso plan de privatización para reducir el sector público luego de la crisis económica de 1997. Siguen sin privatizarse cuatro industrias de red (electricidad, gas, ferrocarriles, calefacción).
Sexta etapa (2008-hoy)	<ul style="list-style-type: none"> Privatización de muchas filiales. Privatización de funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Aún en curso.

Fuente: Ministerio de Estrategia y Finanzas, 11 de agosto de 2008 (modificado).

Recomendaciones para los países en desarrollo

La estrategia de privatización

Entre los argumentos que se esgrimen en contra de la privatización, el traspaso de propiedad constituye el problema más serio para los países en desarrollo. En términos generales, se debería evitar privatizar las empresas relacionadas con infraestructura y las empresas de redes. Si se privatizaran, la influencia del capital extranjero en la economía sería mucho mayor. Para los países en desarrollo, fomentar la acumulación de capital local debe ser un objetivo primordial en materia de política. Privatizar ya sea las empresas de infraestructura o las de redes traerá numerosos beneficios para la economía. Incluso en los casos en que parezca no haber compradores locales y el capital extranjero sea la única opción viable a la mano, se debe privatizar las EP porque el beneficio de una mayor eficiencia supera los costos de traspasar la propiedad a capitales extranjeros.

Para que la privatización tenga éxito, el factor más importante es el compromiso político. Si no existe una fuerte voluntad política es mejor ni siquiera pensar en privatizar. Si se cuenta con esta voluntad política, existen estrategias que los países en desarrollo pueden querer aplicar. A continuación se presentan algunas de ellas.

1. Primero, la mayor resistencia contra la privatización proviene de la incertidumbre de los sindicatos respecto de la seguridad laboral de los trabajadores. Una garantía temporal de empleo por dos o tres años a contar desde la privatización puede ser una alternativa de acuerdo entre el sindicato y el gobierno. No obstante, si no hay flexibilidad para recortar los puestos de trabajo, los posibles compradores pueden perder el interés.
2. Segundo, se debe recurrir a la contraloría para identificar casos de ineficiencia en la gestión que hagan comprender a la opinión pública la necesidad de concretar una sólida reforma que incluya la privatización. Evidentemente, la investigación llevada a cabo por la contraloría debe contar con la necesaria cobertura de los medios informativos.
3. Tercero, se recomienda crear un equipo temporal que conste tanto de funcionarios públicos como de expertos del sector privado y que dependa del organismo rector de las EP. La reforma de las EP debe ser responsabilidad del organismo rector de dichas empresas y no de los ministerios sectoriales ni del Ministerio de Hacienda a cargo de los bienes nacionales. Una vez que el equipo formule un plan de privatización, ese mismo equipo deberá dialogar con los ministerios sectoriales. Con todo, debe quedar claro que la decisión final corresponde al Consejo de Gobierno de Empresas del Estado (SGC, por sus siglas en inglés), y no a los ministerios sectoriales. Por lo tanto, es muy importante dotar al equipo temporal de expertos en reformas provenientes del sector privado.
4. Cuarto, el plan puede aplicarse por etapas, pero la etapa final debe realizarse durante el mandato del presidente. Cada una de las etapas propuestas en el plan debe tener asociada una fecha límite clara y medidas destinadas a evaluar si se ha completado o no la etapa. Es aconsejable privatizar aquellas empresas públicas constituidas claramente por medio de una ley.
5. Quinto, se debe crear una fuerza motora al interior de un ministerio sectorial y hacerla responsable ante el organismo de gobierno de las empresas de propiedad del Estado. El gobierno debe tener la voluntad de sancionar al ministerio sectorial en caso de retrasos. También es buena estrategia

otorgar incentivos al ministerio sectorial. Por ejemplo, se puede crear un nuevo departamento de política al interior del ministerio sectorial luego de la privatización.

6. Sexto, si no es posible privatizar una EP en su totalidad, se debe privatizar cada una de las funciones que cumple dicha empresa. Cuando una EP cumple tanto funciones públicas como de mercado, se piensa que debe seguir operando como EP para poder cumplir con su función pública. En tales casos, no es factible una privatización total de dicha compañía, por lo cual se debe buscar la privatización individual de sus funciones.
7. Séptimo, la compra de la empresa por parte de sus empleados o sus directivos no resulta aconsejable, porque ello dificulta la reestructuración después de la privatización. Si el sindicato desea adquirir la empresa, se le debe explicar claramente cuál es el riesgo que enfrentará luego de la privatización.
8. Octavo, se debe procurar que la privatización genere efectos tangibles lo antes posible y divulgarlos públicamente. Una victoria rápida será siempre bienvenida. Se deben anunciar los efectos de la privatización a fin de concitar el apoyo público para el proceso de privatizaciones.
9. Noveno, no solo se puede privatizar una empresa pública usando la *corporativización* como punto de partida. Este método también es aplicable a órganos de gobierno. Algunas de las reparticiones públicas pueden cumplir sus funciones con mayor eficiencia si se les convierte en EP. Por ejemplo, la empresa de ferrocarriles Korea Railroad Corp. era antiguamente un organismo estatal dependiente del Ministerio de Transportes que pasó a ser una empresa pública en 2005. El plan de privatización de Korea Railroad fue pospuesto por la administración Roh (2003-08), pero se espera que se reanude dentro de poco. KT&G (Korea Tobacco and Ginseng Corporation) también era un organismo de gobierno que se convirtió en empresa pública para luego ser privatizada. KT (Korea Telecom) siguió los mismos pasos.

La fuerza impulsora de la privatización

Se aconseja crear un Consejo de Gobierno de Empresas del Estado (SGC, por sus siglas en inglés) con amplias atribuciones para aplicar reformas. A continuación, se detallan las características que debe tener un impulsor de reformas. Primero, la privatización debe estar en manos de una organización que no tenga incentivos para no privatizar empresas públicas. Antes de 1997, en Corea las privatizaciones eran propulsadas por el trabajo conjunto entre los ministerios sectoriales pertinentes y el Ministerio de Finanzas a cargo de administrar los bienes nacionales. El Ministerio de Finanzas tenía poco interés en privatizar empresas públicas porque veía a la privatización como una política que buscaba reducir los bienes nacionales. Ciertamente, los ministerios sectoriales no tenían incentivos para privatizar las empresas públicas a su cargo, porque la privatización implicaba la pérdida de sus herramientas de política y de oportunidades de empleo luego de la jubilación. Este arreglo institucional fue una de las razones por las que las privatizaciones en Corea no avanzaron a ritmo acelerado entre las décadas de 1980 y 1990.

En este sentido, se recomienda centrarse en las reformas y no en otros aspectos. De todos los procesos privatizadores realizados en Corea, la Comisión de Planificación y Presupuesto (PBC, por sus siglas en inglés), instaurada durante el gobierno del Presidente Kim, fue sin duda la entidad que impulsó con más fuerza y eficacia las privatizaciones. La comisión dependía directamente del presidente y su misión consistía en formular la reforma del gobierno y la planificación fiscal. Al considerarla una función de la planificación fiscal, la reforma pudo realizarse con mayor facilidad. Gracias a que no debía ocuparse de cuestiones cotidianas, la comisión pudo concentrar sus esfuerzos en la reforma del gobierno.

En segundo lugar, es conveniente que exista un SGC conformado por miembros provenientes de los ministerios sectoriales y del sector privado, de manera que sea una instancia definitiva donde se tomen decisiones de importancia. Puesto que la privatización tenía un carácter transministerial, en Corea la PBC creó el Comité de Privatización de Empresas del Estado (SPC, por sus siglas en inglés) presidido por el Ministro de la PBC. Para no dejar a nadie fuera, se asignó el cargo de vicepresidente al Viceministro de Finanzas. Entre los miembros del SPC se encontraban viceministros de los correspondientes ministerios sectoriales, un asesor del presidente y dos expertos del sector privado, a fin de garantizar una visión neutral. Las amplias atribuciones otorgadas al SPC por el Presidente Kim facilitaron sustancialmente el hasta entonces controvertido proceso de creación de consenso. Si bien los sindicatos no se sentían satisfechos con la velocidad de este proceso, la presión social que reinaba después de la crisis económica de 1997 los mantuvo relativamente dóciles a lo largo del proceso.

Por último, la privatización por sí misma no garantiza un funcionamiento más eficiente de las empresas. La introducción de la competencia debe ir de la mano o bien preceder a la privatización. Dada la gran carga política que acompaña al proceso, el compromiso firme y decidido del gobierno respecto de una estrategia bien planificada es pieza clave de su éxito.

OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES (SAE) DE MÉXICO

Rodrigo Garza, Director Corporativo de Relaciones Institucionales del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, México

México es un país con un gran potencial, pero hasta ahora no ha crecido como se esperaba. Según el diagnóstico de la actual administración, esto se debe a que existen ciertos obstáculos que impiden su desarrollo. Por ello, al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo para este sexenio se buscó eliminar tales impedimentos.

Uno de los ejes de este plan es lograr un México próspero. Esta directriz considera diferentes objetivos, entre los cuales está el desincorporar del gobierno federal a las entidades paraestatales que no tienen razón de ser en el nuevo entorno económico, y para cumplirlo el gobierno se apoya en el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

En concreto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-18 considera las metas y misión del SAE en su Objetivo 4.1, Estrategia 4.1.1:

“Desincorporar del Gobierno Federal las entidades paraestatales que ya no satisfacen el objeto para el que fueron creadas o en los casos en que este puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias”.

Los orígenes del SAE se remontan a lo que quedó de los procesos de liquidación en el país, es decir, de los procesos de privatización de empresas públicas, en los cuales se generaron una serie de activos y obligaciones remanentes que requerían de un organismo que los gestionara. De allí surge la creación del SAE por decreto de ley en el año 2003.

En general, el ámbito de acción de este organismo está circunscrito a dos grandes áreas. La primera es, de acuerdo con lo establecido en la ley que da origen al SAE, recibir transferencias de bienes públicos para su administración, venta, donación o destrucción, aunque en algunos casos estas tareas sean complicadas. La segunda gran tarea es recibir datos para desincorporar o liquidar empresas públicas. Esto incluye manejar concursos mercantiles y administrar o atender pasivos relacionados con estas empresas.

Para llevar a cabo estas tareas, de acuerdo con las buenas prácticas de gobierno corporativo, es muy importante distinguir entre objetivos e instrumentos. El SAE se entiende como un instrumento de las políticas del gobierno federal, en concreto de los objetivos de las políticas públicas. Esto permite que la organización tenga más claridad de sus objetivos institucionales, así como de sus funciones y recursos.

En esta exposición se abordará el funcionamiento del SAE como organismo gestor de las liquidaciones de empresas públicas en el país y, como ejemplo, se explicará el proceso de liquidación de una de las empresas públicas más emblemáticas en México, encargada de proveer un servicio público de alta sensibilidad.

Funcionamiento y estructura del SAE

Cuando el SAE fue creado en 2003, el Poder Ejecutivo le asignó tareas muy específicas para la liquidación de las empresas públicas que ya habían sido privatizadas, con la idea de que las liquidaciones concluirían en un período breve y con ello esta línea de acción se cerraría. El objetivo del gobierno era que una vez concluidas estas tareas, el SAE se dedicara principalmente a realizar subastas de bienes públicos.

Sin embargo, la especialización del trabajo y los resultados obtenidos por el SAE tuvieron como consecuencia que se le encomendara la liquidación o desincorporación de otros entes del gobierno que antes habría sido impensable liquidar.

El SAE depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En conjunto con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el Servicio colabora con el Banco Central, que es un órgano autónomo, para lograr las metas de un presupuesto equilibrado y finanzas públicas sanas con estabilidad macroeconómica.

El órgano de gobierno del SAE es presidido por el Secretario de Hacienda y participan como vocales el Banco Central, la Tesorería y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Estas autoridades se involucran en la gestión de la entidad e instruyen lo que se debe hacer en la operación del organismo con cumplimiento de la normativa aplicable.

Las tareas del SAE se dividen de acuerdo con la estructura orgánica de la institución y mediante el funcionamiento de 29 comités internos, y se tiene presencia regional en el país a través de 12 delegaciones. Estas unidades administrativas apoyan el funcionamiento de la Junta de Gobierno. De estas áreas sobresale el Comité de Inversiones, el cual cuenta con asesoría externa independiente para la administración de un importante volumen de recursos financieros. En esta área es en donde posiblemente el Servicio ha adoptado las mejores prácticas de gobierno corporativo.

Los clientes del SAE son las entidades transferentes. Algunas deben transferir sus bienes de manera obligatoria y otras lo hacen de manera voluntaria.

La selección de bienes que las entidades no obligadas envían al SAE es muy variada. A inicios de 2013 se emitió un Decreto de Austeridad, el cual señala que los bienes que no fueran útiles para las dependencias del gobierno federal deberían ser enviados preferentemente al SAE para su enajenación. La pregunta

es ¿preferentemente para quién? Debería ser para el gobierno federal, pero es preferentemente para las entidades que van a transferir los bienes. Si el bien tiene posibilidades en el mercado, entonces lo enajena la dependencia que lo tiene en posesión y si se trata de un bien sin muchas posibilidades de ser comercializado, entonces es más factible que lo envíen al SAE para que este le dé destino.

En cuanto a los entes obligados a transferir bienes, el SAE recibe los bienes por mandato de la ley que le da origen al organismo. De esta forma, se elimina el problema de autoselección y selección adversa descrito en el párrafo anterior. En estos casos, los bienes que el Servicio vende constituyen buenas oportunidades para el consumidor. Un buen ejemplo de esto son los automóviles. Cuando un sujeto obligado envía ese bien al SAE, no lo hace porque el vehículo esté en malas condiciones sino porque el Estado se lo quitó, de ahí que podría ser una buena oportunidad para el ciudadano que lo compre en el SAE. Situaciones como esta, sumadas al gran universo de entidades a atender, son las que inciden en el desempeño del SAE.

En relación con la administración y liquidación de empresas públicas, el SAE ha llegado a administrar hasta 100 empresas simultáneamente. Entre ellas se pueden encontrar rubros tan diversos como equipos de fútbol, laboratorios médicos y centros nocturnos.

Por otro lado, para entender el péndulo que va de la privatización hacia la reprivatización, habría que distinguir entre la propiedad del Estado y la naturaleza pública de la empresa. Es decir: hemos de distinguir el carácter económico de la empresa pública, de la del servicio público. Un ejemplo clásico serían las empresas que tienen rendimientos a ciertas escalas, no importando si son propiedad privada o del gobierno. Esta diferenciación nos llevaría a una taxonomía de cuatro casos:

- Empresas públicas de naturaleza gubernamental.
- Empresas privadas que están en el sector público.
- Empresas de naturaleza pública que fueron privatizadas y que pudieron haber sido rescatadas o se pretende volver a estatizar.
- Empresas de naturaleza privada que están en manos del gobierno, que son los casos más fáciles de privatización.

México redujo la cantidad de sus empresas públicas de más de 2.000 a cerca de 200. En muchos de los casos se trataba de empresas que en realidad eran empresas privadas y estaban en manos del gobierno, por algún rescate de naturaleza política o alguna otra situación similar.

En el caso de las empresas que el SAE administra, la complejidad es distinta, ya que se trata de empresas que temporalmente pasan a manos del Estado porque se sigue un proceso a sus dueños y la tarea de la organización consiste en garantizar los derechos de propiedad para que, si el proceso judicial termina resolviendo que el indiciado es inocente, pueda recibir de nuevo su empresa en una buena situación.

Es por esta razón que el SAE ha administrado todo tipo de empresas. Cuando se trata de equipos de fútbol o centros nocturnos, los medios de comunicación hacen muy notorias este tipo de enajenaciones. El hecho de que exista una entidad gubernamental seria, que aplica una metodología estándar y rigurosa para la administración de estas empresas, ha permitido que se lleven a cabo estas tareas de forma exitosa.

Para la definición de metas e indicadores para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus objetivos, el SAE ha debido tener muy en claro el paradigma respecto de sus clientes. Por años ha existido la tentación de considerar que los clientes del Servicio son aquellos que van a las subastas a comprar los

bienes que vende el SAE. Sin embargo, como ya hemos dicho, los clientes de la organización en realidad son las instituciones de gobierno que le transfieren los bienes al SAE para su venta, donación o destrucción. El tener esa visión transforma la manera de operar del organismo y de entregar resultados al gobierno federal.

En relación con la valoración del cumplimiento de metas de la organización, parecería muy lógico utilizar la métrica de generación de ingresos; sin embargo, el SAE ha considerado que esto tampoco es una buena opción. Esta métrica se ha aplicado por muchos años, pero el SAE se ha dado cuenta de que los transferentes se encargan de vender los bienes por ellos mismos, seleccionan de su inventario aquellos que son atractivos para el mercado, acumulando inventarios de poca realización que resultan muy costosos de mantener y que finalmente no generan más que una carga para las finanzas públicas.

En estos mismos aspectos de las métricas utilizadas para medir el cumplimiento de metas, también se encuentran los tableros de control. En el SAE se ha preferido utilizar herramientas que corresponden a proyectos, tales como una ruta crítica. Esto es así porque las tareas que desempeña la organización realmente corresponden a proyectos, no a procesos. Es decir que si bien hay lineamientos de procesos respecto de cómo llevar a cabo estas tareas, cada una de las tareas que realiza el SAE tiene que llevar a una conclusión.

En este sentido, la organización se mide más bien por el cumplimiento de las tareas en el tiempo en que están programadas. La metodología utilizada se conoce como “Person Option” y consiste en valorar a qué meta y en qué momento se debe cumplir una meta, para que a partir de ahí se puedan programar las tareas necesarias para lograrla. En un sentido inverso, de esa fecha hacia el presente se van programando las tareas.

Por otro lado, en el SAE la otra lección aprendida es la del orden en el que se deben realizar las cosas. Es decir, las tareas de la institución parten de un diagnóstico y de este se deriva un plan estratégico, después un plan de acción y de ahí un plan de ejecución. Esta es la metodología utilizada en el SAE, la cual ha dado muy buenos resultados.

Tener esta metodología estandarizada y publicada como una norma ha ayudado a la organización a resolver el problema de la injerencia de la administración gubernamental en la operación de las empresas públicas. Cuando se presentan asuntos buscando que tengan un impacto en las políticas públicas pero lo cual obliga al SAE a hacer algo no permitido por la norma o la lógica, se confronta la decisión utilizando como argumento el marco jurídico.

Caso práctico de un proceso de liquidación

Para mostrar el trabajo del SAE en la práctica, en esta sección se aborda el caso de la liquidación de una empresa paraestatal que proveía un servicio público indispensable para la vida nacional. De no haber existido el SAE, las oportunidades de que esta empresa hubiera dejado de existir habrían sido mínimas. Esta era una empresa que contaba con un sindicato cuyo origen se remonta a tiempos anteriores a la Revolución Mexicana, quizás una de las agrupaciones políticas más antiguas del país y con gran poder.

Esta empresa brindaba servicios para la zona centro del país, que es la que concentra la producción de una tercera parte del PIB. En este contexto, el SAE tenía claro que la liquidación de esta empresa podría traer como consecuencia la interrupción de la prestación del servicio público a esta zona, con lo cual los costos para el Estado habrían sido catastróficos.

Sin embargo, esta empresa logró liquidarse. Esto se realizó a través de un decreto presidencial que obligó al SAE de manera inmediata a liquidar a 45.000 trabajadores, pagar a 22.000 jubilados y a garantizar que se siguiera proporcionando el servicio. El SAE fue avisado de esta decisión tan solo una semana antes

de que se publicara el decreto. El instrumento establecía que se debían erogar Méx\$ 30 millones de manera inmediata y que había que presentar un plan.

Para situaciones como esta, es importante tener una metodología. En este caso, el plan era posterior a la ejecución. Por ello, el hecho de que el SAE tuviera normas publicadas que establecían que antes de realizar una liquidación se debía planear y después ejecutar fue fundamental para llevar a cabo esta tarea sin tener problemas con los órganos fiscalizadores.

Por otro lado, la participación de los ciudadanos en la tarea de liquidación de esta empresa en particular fue significativamente alta. Este caso ha sido uno de los más difíciles que ha tenido que enfrentar el SAE, ya que fue uno de los más supervisados por la población.

En un día, el SAE se enfrentaba a 45.000 ex trabajadores que deseaban ver si iban a ser liquidados o no, 22.000 jubilados que deseaban también su jubilación, y bastaba con que alguno de ellos tuviera algún problema en la ventanilla del banco para que manifestaran su descontento en la prensa, y en consecuencia que los medios encendieran alarmas sobre la ejecución del plan del SAE. Aunado a esto, la supervisión social que consistía en tener a millones de usuarios que desde su casa podían saber si disponían o no del servicio público. Este es el trabajo más transparente y supervisado que ha realizado el Servicio.

Uno de los aspectos fundamentales para el éxito de este caso fue el amplio poder que el presidente otorgó al SAE a través del decreto de liquidación. La disposición establecía que se podría disponer de cualquier orden, bien o activo para el logro del objetivo. Sin embargo, en el breve tiempo que se tuvo para reaccionar, la organización realizó un diagnóstico que arrojó que se debía eliminar tal otorgamiento de poder amplio porque con tal nadie podría trabajar de forma eficiente.

De esta manera, se logró que las marchas de los miembros del sindicato opuestos a esta medida no tuvieran lugar en la sede del SAE, sino en la secretaría que contaba con las atribuciones para resolver las demandas diferentes a las contempladas en el decreto.

El aprendizaje de este caso práctico es que en todo momento es recomendable que en el arreglo institucional al que se llegue exista compatibilidad de incentivos entre todos los participantes, incluidos los funcionarios públicos responsables de su ejecución. Así mismo, que se eviten en la medida de lo posible conductas estratégicas de parte del resto de los interesados, desalineadas de los objetivos del sector público.

EXPERIENCIAS DE EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVATIZACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Isidoro Santana, Asesor, Ministerio de la Presidencia, República Dominicana

A fin de orientar mejor a nuestra audiencia, comenzaremos por indicar que la República Dominicana está ubicada en el Archipiélago de El Caribe, en la zona central de América. Comparte con Haití una isla de 78.000 km², con 21 millones de habitantes. La República Dominicana tiene 10,3 millones de habitantes y un PIB de US\$59.000 millones, para un producto de US\$5.760 por habitante. Sus principales actividades económicas son turismo, industria ligera, minería (oro y níquel), agricultura y servicios. Debo advertir que, como mi trabajo no es exactamente en la gestión de empresas públicas, determinadas particularidades de las mismas escapan a esta presentación. Igualmente, algunas de las cifras que se muestran aquí, deben tomarse como órdenes de magnitud.

En esta sección se aborda el tema de las empresas públicas de la República Dominicana desde una perspectiva histórica. De modo parecido al caso de Corea, en este país gran parte de las empresas del Estado son una herencia, pero no de un gobierno colonial, sino de una dictadura. También debería advertir, en beneficio de los asistentes de Corea, que de la misma manera que ocurre en muchos países de América Latina, en la República Dominicana los procesos relacionados con la gestión de las empresas públicas están marcados por debilidades institucionales. Las leyes se aplican de manera flexible, los sistemas políticos son clientelares y no siempre se emplea transparencia en los procesos. Esto genera muchos problemas para el manejo de las empresas y también para la forma en que se privatizan o se reestatizan estos entes.

El camino de tener a las empresas públicas como herencia comienza hace medio siglo. En ese momento el Estado dominicano se convirtió en un gran empresario sin que se lo haya propuesto y esto se debió a que todas las propiedades del entonces ex dictador Rafael Leónidas Trujillo, quien gobernó el país directa o indirectamente del año 1930 al año 1961, fueron confiscadas. Esta persona era propietaria de casi todas las actividades económicas importantes que había en el país, en nombre propio o en el de su familia. Controlaba casi toda la riqueza agrícola, minera, industrial, inmobiliaria, financiera o de servicios que pudiera existir en el país.

Hay muchos elementos que permiten determinar la riqueza de esta persona. Por ejemplo: que sus ingenios azucareros representaban el 70% de la producción de azúcar del país, cultivo fundamental de la economía dominicana de ese tiempo; la única línea aérea que había en el país era de su propiedad; toda la producción industrial de cemento, pinturas, acero, papel, vidrio, la mayor parte de los aceites comestibles y una gran parte de la producción de tejidos, zapatos, alfombras y tabaco también le pertenecían; así también la mayor de las compañías de seguros, las principales haciendas agrícolas y ganaderas que había en el país. Prácticamente él era dueño de casi toda la infraestructura de negocios del país, por lo que la República Dominicana pasó a ser un Estado con muchas empresas.

A la par de esta situación, el Estado también era propietario de otras empresas. La generación, transmisión y distribución de toda la electricidad le pertenecía, de la misma manera que tenía el principal banco comercial y bancos de fomento.

En este contexto, la injerencia del dictador en el Estado era tal que este parecía privado. Como ejemplo, cuando murió, su familia abrió la bóveda del Banco Central y se llevó todo el dinero que había, pues el Estado era prácticamente privado.

En el período subsiguiente, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, el Estado dominicano no se caracterizó por la creación de empresas productivas. Solo creó algunas empresas asociadas a la producción de servicios públicos: agua y transporte urbano. En el caso de las unidades comerciales ocurrió todo lo contrario: se asistió a un proceso de debilitamiento de toda esa propiedad estatal.

Gran parte de la propiedad agrícola e inmobiliaria del país fue gradualmente apropiada por particulares. Por otro lado, las empresas industriales y de servicios fueron puestas al servicio de intereses políticos y privados y sometidas a crecientes pérdidas y descapitalización, de modo que al final, en vez de que las empresas permitieran generar ganancias a favor del Estado, se convirtieron en fuentes de pérdidas. En este caso, el Estado se vio presionado a otorgar subsidios para mantener a estos entes funcionando y así sucedió durante casi cuatro décadas.

Posteriormente, en 1997 se aprobó en el país una Ley de Capitalización de Empresas Públicas. En esta época, en América Latina se vivía la etapa de la privatización; sin embargo, en la República Dominicana

se aprobó esta ley, con la cual se realizaba una privatización parcial: el Estado no vendía la propiedad de las empresas sino que las empresas se capitalizaban con inversión privada.

Así, el Estado no recibió ingresos por la venta de propiedades. El aporte privado se dirigió a capitalizar las empresas, pero el Estado se mantenía como socio con un 50% y el 50% restante provenía del capital privado, al cual se le dio la oportunidad de tomar el control de la administración de las empresas.

La estrategia de la República Dominicana realmente respondía a la intención de evitar que las empresas públicas siguieran acumulando pérdidas y que el Estado tuviera que estar financiándolas o subsidiándolas cada año. Con estas acciones, el Estado esperaba que en vez de pérdidas se generaran ganancias, al tiempo que las empresas fueran competitivas.

Sin embargo esto no ocurrió siempre. Como parte de este proceso fueron capitalizadas dos empresas de generación eléctrica, empresas de generación térmica, tres empresas de distribución eléctrica que además fueron asignadas geográficamente, y algunas empresas industriales y de servicios que permanecían activas.

Para este momento muchas de las empresas industriales que se habían heredado ya habían sido liquidadas o solo contaban con almacenes o terrenos, sin condiciones de competir en el mercado, por lo que también fueron liquidadas.

Diez ingenios de producción de azúcar y algunos hoteles del Estado fueron cedidos en arrendamiento a largo plazo. Por otro lado, el Estado mantuvo en su poder la generación hidroeléctrica, que abarca aproximadamente el 20% de la generación de electricidad y la transmisión eléctrica. También fueron privatizados los aeropuertos y se inició un proceso para dar en concesión puertos y carreteras.

Todas estas acciones se realizaron a finales de la década de 1990. En algunas de las empresas industriales que quedaban la capitalización fue exitosa, dado que la gestión privada permitió empezar a generar beneficios y a dar espacio para el crecimiento. Los puertos y aeropuertos se pueden considerar exitosos desde el punto de vista de que han crecido, han ampliado su capacidad instalada (la República Dominicana es un país esencialmente turístico y necesita sobre todo de aeropuertos).

No ha sido así en el caso de las carreteras. Estas fueron otorgadas en concesión y el Estado siempre salió perdiendo millones de dólares. Un ejemplo de cómo sucedieron estas pérdidas tuvo lugar en fechas recientes. Hubo una empresa que firmó un contrato con el Estado para hacer una inversión en una carretera, pero la carretera ya existía, y entonces la empresa estuvo unos tres años cobrando el peaje por algo que ya existía. Es decir: la empresa no hizo ninguna inversión y al final para que accediera a romper el contrato hubo que pagarle US\$135 millones.

En 2001 se creó el Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas, para manejar la participación accionaria del Estado en las empresas capitalizadas, para la fiscalización del cumplimiento de los contratos y para gestionar los beneficios recibidos a favor de obras públicas y programas sociales. El manejo de este fondo no ha sido muy transparente: en la práctica se ha destinado a alimentar también fines políticos clientelares, lo mismo que hacían antes las empresas públicas.

Durante los primeros 10 años, este fondo percibió dividendos por US\$280 millones y los invirtió con mucha discrecionalidad en escuelas, viviendas, acueductos, deportes y obras comunitarias.

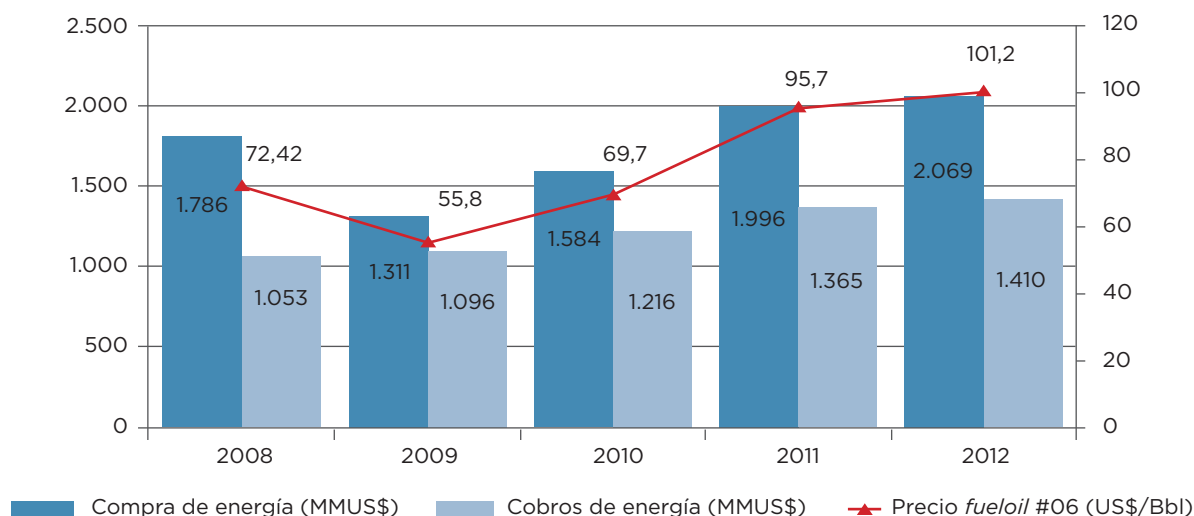
Por otro lado, el mayor fracaso de la capitalización ocurrió con las empresas eléctricas, que son las más grandes. Las mismas son muy rentables para los capitalistas privados, pero con nuestras debilidades institucionales el Estado ha tenido muy pocos beneficios. Se recuerda que el capital privado es el propietario del 50% y es el que tiene más poder sobre la administración. Por otro lado, el gobierno designa en

el directorio a algunas personas, cuyo único mérito puede haber sido formar parte en algún momento de un comité partidario. Estas situaciones hacen inevitable que comiencen a hacerse negocios con empresas relacionadas y empiecen a disfrazarse las utilidades. Esto es algo muy rentable para el capital privado pero no necesariamente para el Estado.

En el caso de las empresas de este sector, en el país se creó una ley para regular el mercado eléctrico. Sin embargo, en la práctica esta no se aplicó, muchas empresas se dieron cuenta de que convenía más manejar el comercio sectorial a través de contratos directos con el Estado. Estas empresas ya tenían antecedentes de las condiciones bastante cómodas en las que se les permitía comprar. Ciertamente durante los primeros años se hicieron importantes inversiones en generación, pero la realidad es que eso después se paralizó y al día de hoy el país tiene un parque de generación de muy altos costos y ahora mismo con una insuficiencia de capacidad instalada.

Aún peor es el caso de las empresas de distribución eléctrica, donde la capitalización fracasó por completo. Cerca de la mitad de los hogares de la República Dominicana no paga electricidad o realiza un pago simbólico sin medición del consumo, y tiene una tarifa fija que no es representativa de su consumo. Además, dado que las empresas privadas se dieron cuenta de que era más fácil solicitar subsidios al Estado que facturar y cobrar a los consumidores, no hicieron esfuerzos por mejorar la eficiencia. Las pérdidas de estas empresas continuaron y al cabo de un tiempo fueron vueltas a estatizar. Ahora el Estado es el único dueño de la distribución eléctrica, hay algunas ganancias en algunas empresas, pero en todo el sector eléctrico actualmente el Estado está perdiendo una gran cantidad de dinero. El gráfico 18, tomado de una reciente presentación del vicepresidente ejecutivo del *holding* estatal, muestra que, para las empresas de distribución, el precio de compra de la energía varía en función del costo del *fueloil*, pero su precio de venta está sujeto a decisiones políticas.

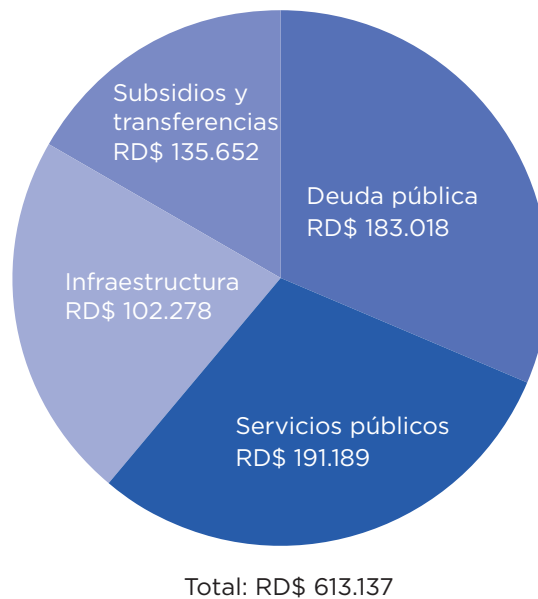
GRÁFICO 17. Pérdida neta total de las compañías eléctricas en la República Dominicana (en dólares de EE.UU.)



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, a estas situaciones se agregan pérdidas en algunas otras empresas. El Estado está perdiendo en empresas públicas del sector del transporte, como en el Metro de Santo Domingo o las carreteras en concesión, alrededor de US\$2.000 millones cada año. Ahora mismo, tanto los subsidios como transferencias para las empresas coadyuvan a la inflexibilidad fiscal, representando un gran problema. Obsérvese en el gráfico 18 de qué forma ahora, entre subsidios y servicio de la deuda pública, se absorben más de la mitad de los recursos fiscales, lo cual le resta al gobierno capacidad para proveer servicios e infraestructura.

GRÁFICO 18. Distribución del presupuesto del gobierno de la República Dominicana (en millones de RD\$)



Para evitar esta sangría de recursos públicos se llevó adelante la privatización, pero no ha dado resultado. Ahora el Estado está en proceso de volver a invertir en la generación eléctrica con la idea de producir a costos más bajos que los del actual parque de generación, y competir con las empresas privadas para poder bajar tarifas.

REFERENCIAS

Choi Joonook, Jiyoung Kim, Kyoungsun Heo y Seunghyun Hong. 2010. *Public Institutions and Regulation*. Seúl: Instituto Coreano de Finanzas Públicas.

Jin Park, Joonook Choi, Jiyoung Kim y Kyoungsun Heo. 2012. *Potential Risks in the Liabilities of Public Institutions and the Policy Response*. Seúl: Instituto Coreano de Finanzas Públicas.

Kim Seong-tae, tae, ae, of Public Finance. 2012. *Institutions and the Possibilities of Major SOEs, SO. Analysis of Current Economic Issues*. Seúl: Korea Development Institute.

Korea Electric Power Corporation. 2011. *Statistics of Electric Power in Korea*. Seúl: Korea Electric Power Corporation.

Lee Eun-gyeong. 2009. *Evaluation of 2004-2008 SOE Financial Status*. Seúl: National Assembly Budget Office.

National Assembly Budget Office. 2010. *FY 2009: Comprehensive Analysis of Financial Reporting*. Seúl: National Assembly Budget Office.

-----, 2012. *FY 2011 Evaluation of Public Institutional Reporting*. Seúl: National Assembly Budget Office.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. *Publication of Public Institutional Reforms, OECD Comparative Report*. París: OCDE.

SITIOS WEB

- ALIO (Public Institution Management Information Open System), <http://.alio.go.kr/Korea Electric Power Corporation>, <http://.kepc.co.kr>

- Korea Expressway Corporation, <http://.ex.co.kr>

- Korea Gas Corporation, <http://.kogas.or.kr>

- Korea Land and Housing Corporation, <http://.lh.or.kr/>

- Korea Railroad Corporation, <http://.korail.com>

- Korea Water Resources Corporation, <http://.kwater.or.kr>

