



# EVOLUCIÓN DE MODELOS DE GOBIERNO Y REGULACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS DEL PERÍODO 1975-2014

SEBASTIAN LOPEZ AZUMENDI  
INVESTIGADOR SENIOR  
CENTRO DE REGULACIÓN E INFRAESTRUCTURA  
FUNDACIÓN GETULIO VARGAS  
SEBASTIAN.AZUMENDI@GMAIL.COM

## PRINCIPALES MENSAJES (Y ACLARACIONES):



PRESENTACIÓN TÉCNICA, CON ALGUNAS PRECISIONES SOBRE EVOLUCIÓN DE LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO. ÉNFASIS EN CUESTIONES OPERACIONALES/POLÍTICAS PÚBLICAS



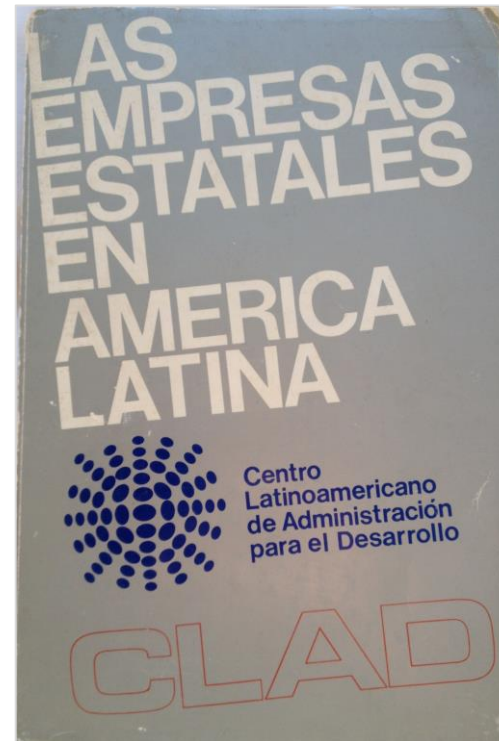
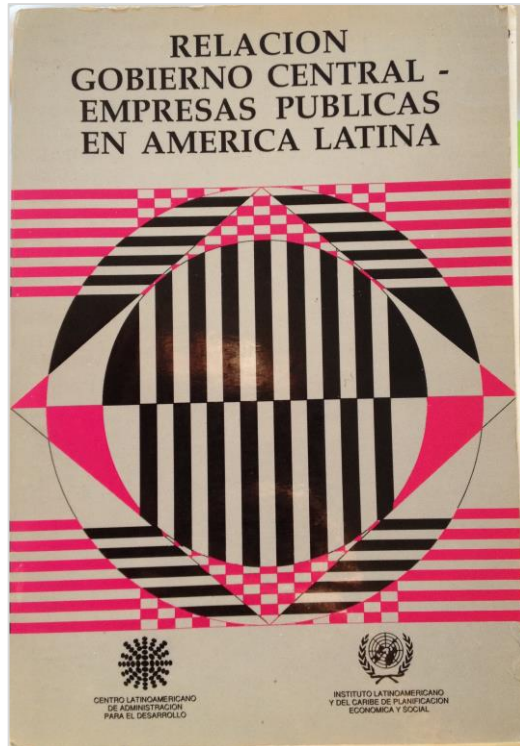
LA REGIÓN HA PASADO POR DEBATES (MUY SIMILARES) AL MOMENTO ACTUAL. EL ANÁLISIS DE DICHOS DEBATES Y LA IDENTIFICACIÓN DE MEJORES Y PEORES PRÁCTICAS DEBERÍA AYUDARNOS A LOGRAR UNA MEJOR COMPRENSIÓN DEL FENÓMENO DE PRESTACIÓN ESTATAL DE SERVICIOS



LA REGULACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS FUE OBJETO DE ANÁLISIS EN VARIAS OPORTUNIDADES. LAS CONSIDERACIONES SOBRE AQUELLAS CONDICIONES DESTINADAS A MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEBERÍAN SER TENIDAS EN CUENTA EN LA ACTUAL DISCUSIÓN

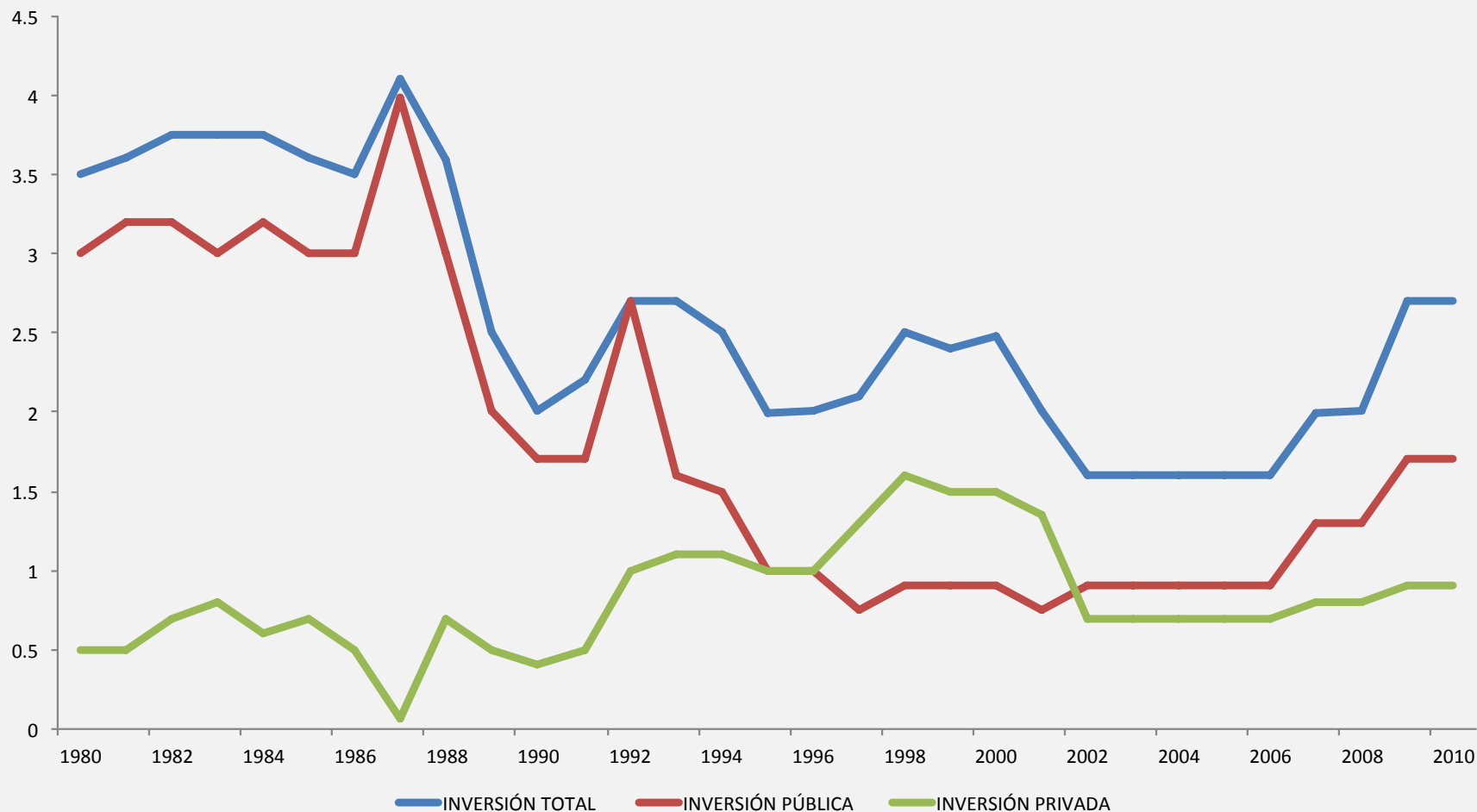


LA ACTUAL DISCUSIÓN SOBRE MEJORA DEL GOBIERNO CORPORATIVO Y LA REGULACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES INCORPORA ELEMENTOS SIGNIFICATIVOS (POR EJEMPLO, EL ROL DE LAS AGENCIAS DE REGULACIÓN, LA COTIZACIÓN EN BOLSAS DE VALORES, LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO) A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EMPRESAS ESTATALES



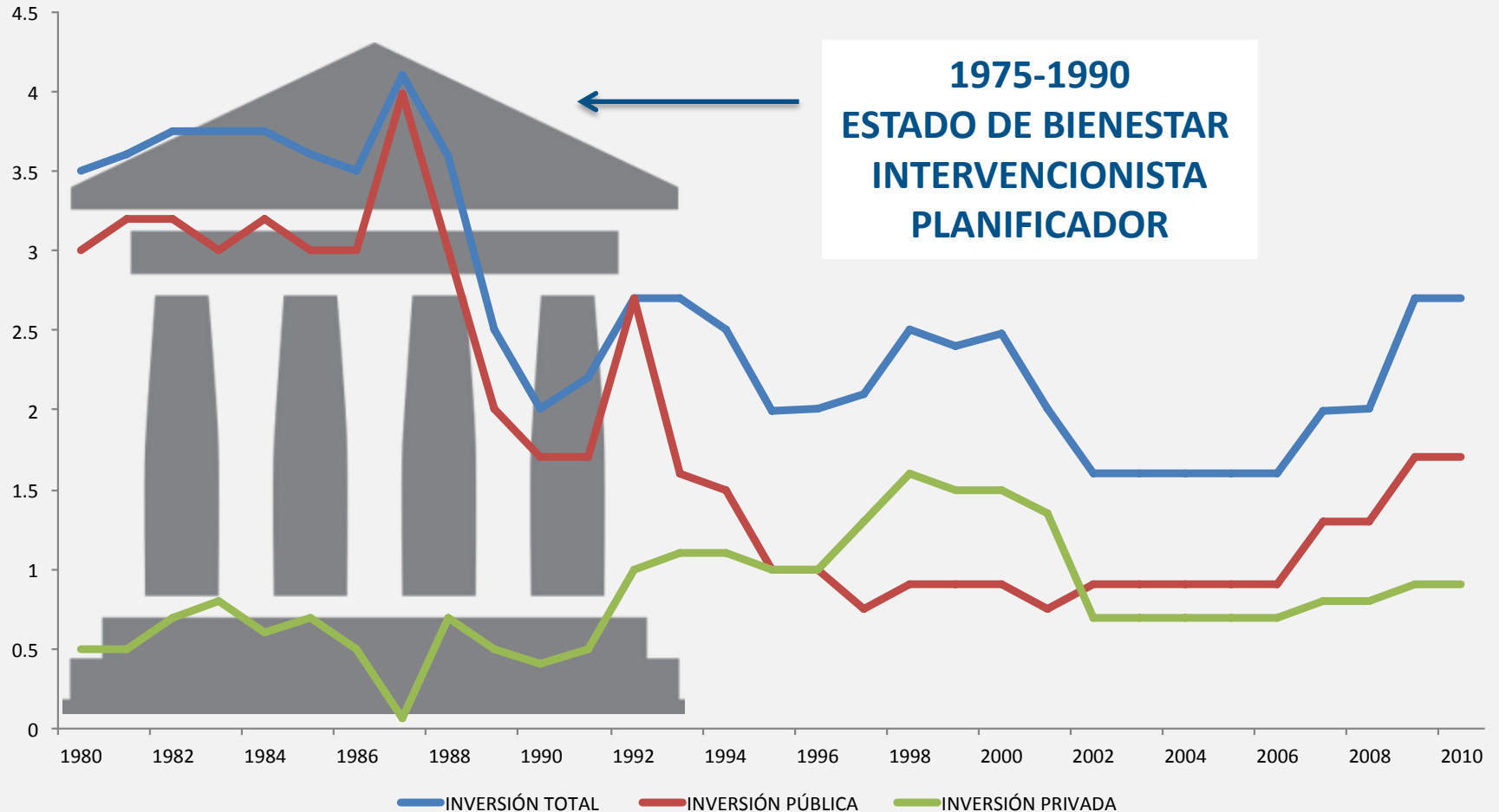
# ENFOQUE METODOLÓGICO: PERÍODO BAJO ANÁLISIS

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)



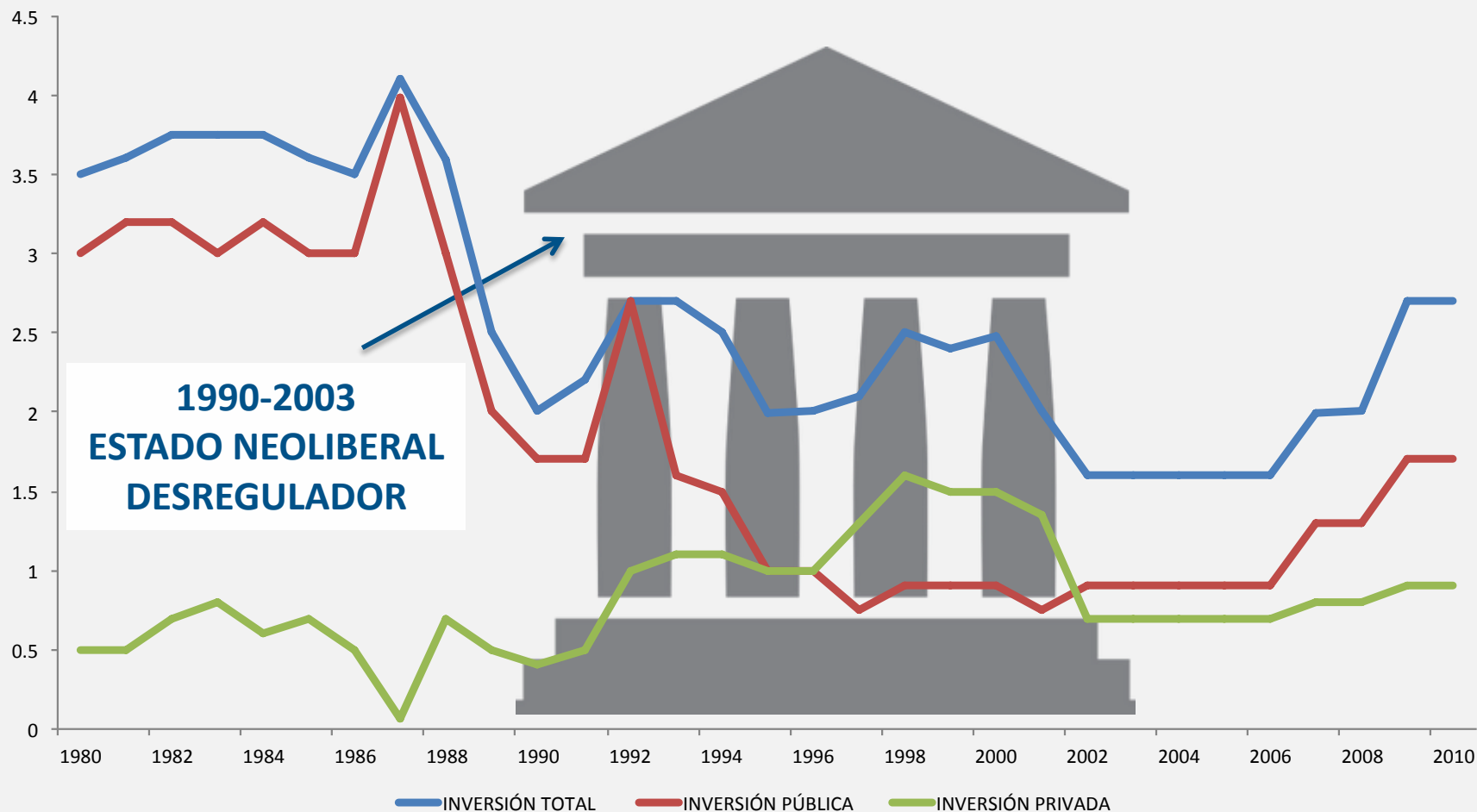
# ENFOQUE METODOLÓGICO: MODELOS DE ESTADO

## EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)



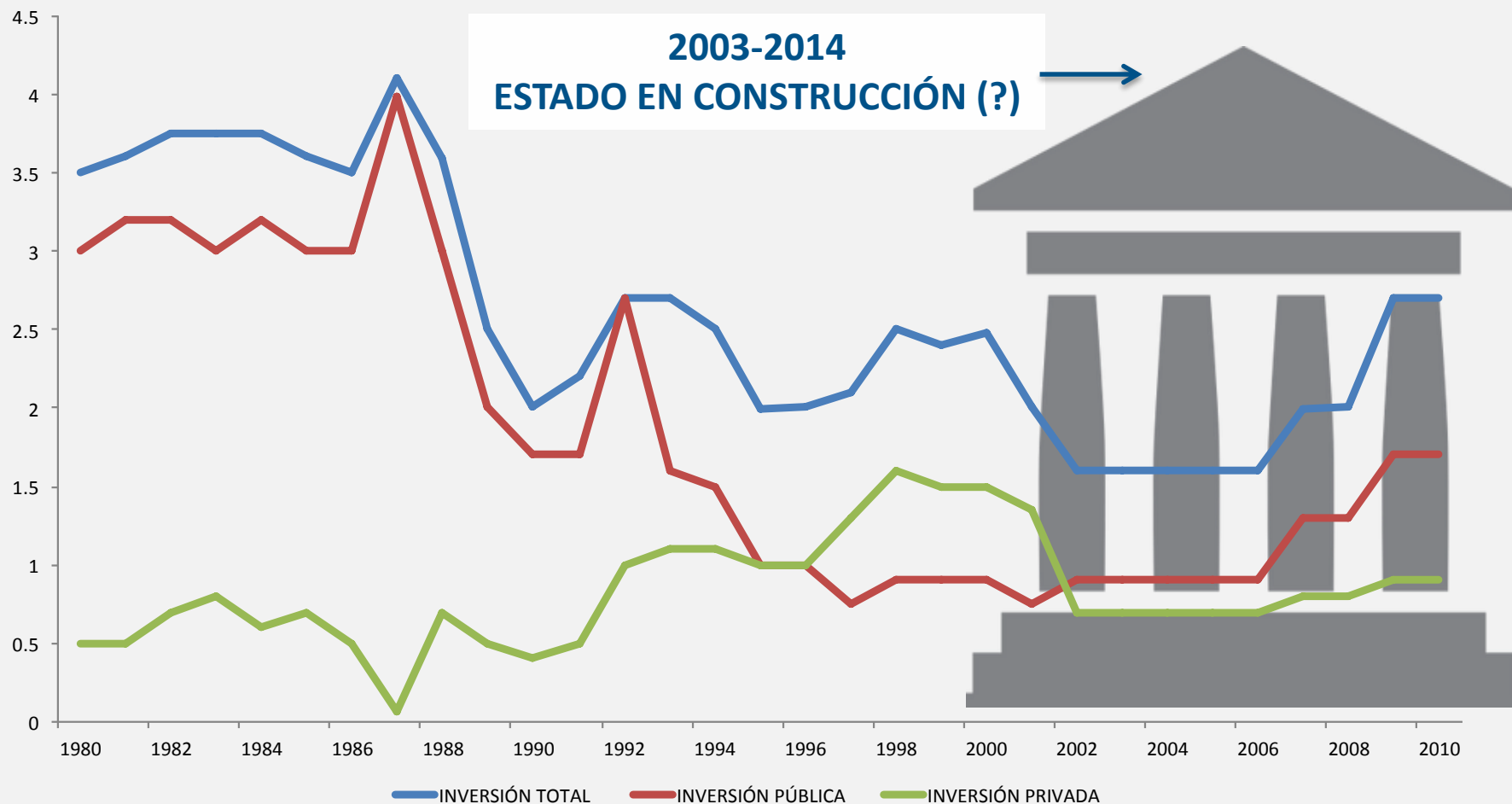
# ENFOQUE METODOLÓGICO: MODELOS DE ESTADO

## EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)



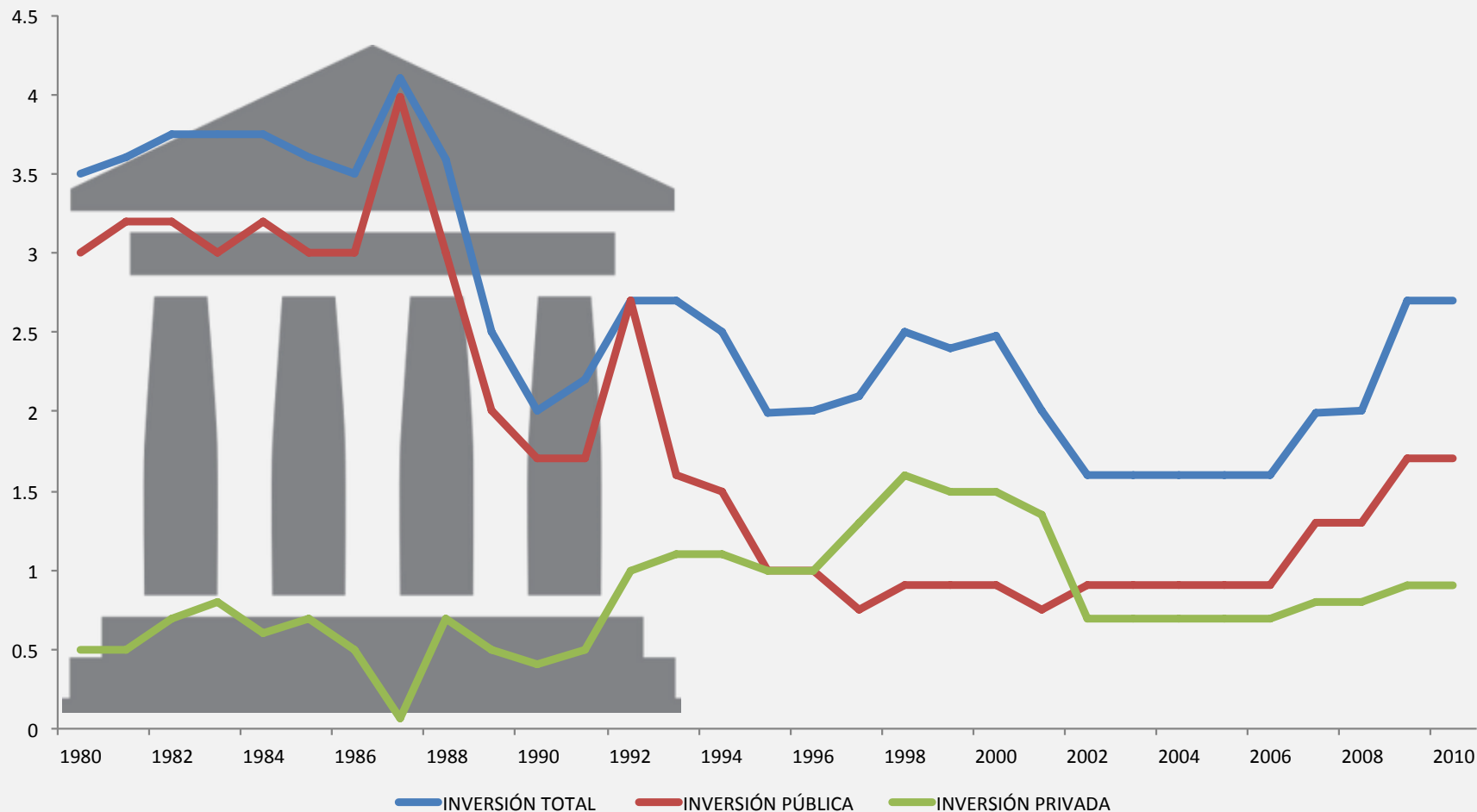
# ENFOQUE METODOLÓGICO: MODELOS DE ESTADO

## EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)



## PRIMERA ETAPA: 1975-1990

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)





## CRECIMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS HASTA 1975

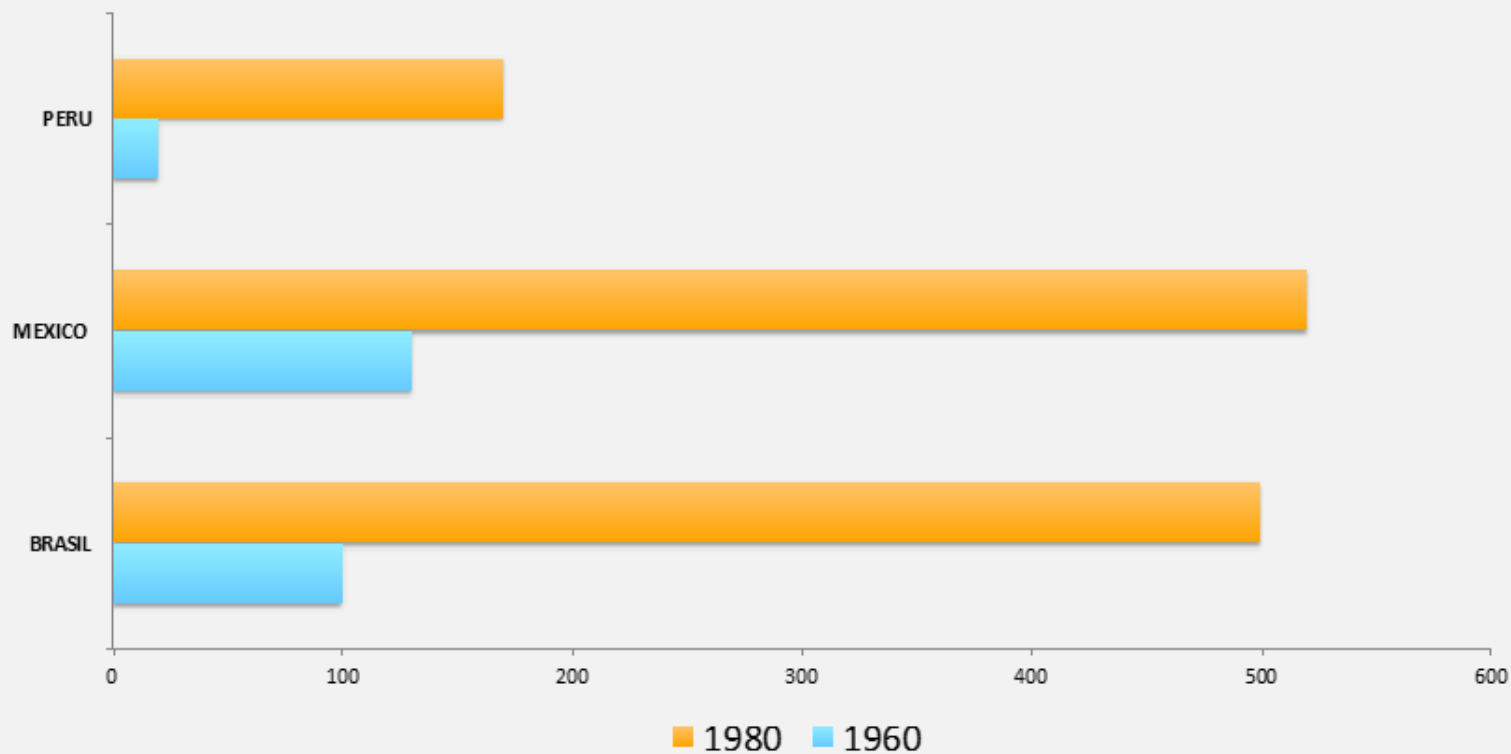
	TOTAL	S/D	ANTES 1930	30/44	44/54	55/64	65/75
Ecuador	74	41	-	1	1	5	26
México	536	48	11	75	131	148	123
Bolivia	22	1	5	1	6	8	1
Venezuela	218	36	2	7	15	34	124
Argentina	72	1	7	7	18	10	29
Peru	171	123	1	3	-	1	43
Uruguay	17	17	7	2	6	1	1

## CRECIMIENTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS HASTA 1975

	TOTAL	S/D	ANTES 1930	30/44	44/54	55/64	65/75
Ecuador	74	41	-	1	1	5	26
México	536	48	11	75	131	148	123
Bolivia	22	1	5	1	6	8	1
Venezuela	218	36	2	7	15	34	124
Argentina	72	1	7	7	18	10	29
Peru	171	123	1	3	-	1	43
Uruguay	17	17	7	2	6	1	1

# CRECIMIENTO DE EMPRESAS ESTATALES EN DÉCADAS DE 1970-1980

CRECIMIENTO DE EMPRESAS ESTATALES 1960-1980



### CONTEXTO

- Período 1965-1975 con el máximo histórico de empresas estatales
- Complejización de las políticas públicas
- Inestabilidad macroeconómica
- Debates sobre mejoramiento de la gestión en un contexto de Estado intervencionista/planificador (influencia de CEPAL y del ILPES)



### IMPLICANCIAS EN EMPRESAS ESTATALES

- Congruencia entre las políticas del gobierno y el sistema regulatorio
- Modelo de supervisión (presidencia, ministros, organismos de control)
- Modelos de regulación del funcionamiento de las empresas estatales
- Relación empresas-gobierno
- Foco en el desempeño de las empresas

# ETAPA 1: 1975-1985

## CONTEXTO

- Período 1965-1975 con el máximo histórico de empresas estatales
- **Complejización de las políticas públicas**
- Inestabilidad macroeconómica
- **Debates sobre mejoramiento de la gestión en un contexto de Estado intervencionista/planificador (influencia de CEPAL y del ILPES)**

## IMPLICANCIAS EN EMPRESAS ESTATALES

- **Congruencia entre las políticas del gobierno y el sistema regulatorio**
- Modelo de supervisión (presidencia, ministros, organismos de control)
- **Modelos de regulación del funcionamiento de las empresas estatales**
- Relación empresas-gobierno
- Foco en el desempeño de las empresas

# REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES: PRIMER GRAN CAMBIO EN LA SUPERVISIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

**Necesidad de eliminar la regulación por medio de enunciados operacionales que el gobierno emite para las empresas por “condiciones” que permitan el buen funcionamiento de las empresas**

Condiciones de un sistema regulatorio “óptimo” para las empresas estatales:

1. Congruencia entre las políticas del gobierno central y las regulaciones
2. Congruencia entre los requerimientos de información y análisis de las regulaciones y la capacidad administrativa de los organismos públicos encargadas de formularlas e implementarlas
3. Neutralidad de la regulaciones (las regulaciones deben limitar sus efectos a aquellos aspectos del comportamiento de las empresas que el gobierno desea influenciar, evitando los efectos disfuncionales en otras áreas del comportamiento de la empresa)
4. Congruencia de responsabilidades de los organismos involucrados en la regulación de las empresas estatales

Tipos de acciones regulatorias:

1. **Regulaciones sobre resultados:** caso más simple de regulación. El gobierno se limita a especificar los resultados deseados, vinculándolos a un conjunto de incentivos y sanciones y dejando a la empresa decidir la estrategia y acciones para lograrlas (a través del presupuesto o de la selección de prioridades estratégicas sin vinculación presupuestaria)
2. **Regulaciones sobre actos:** procedimientos específicos de aprobación de los actos de gestión de la empresa (generalmente en cabeza de un actor externo a la empresa)
3. **Regulaciones sobre criterios de decisión:** utilización de criterios de decisión, los cuales tenderían a producir los resultados deseados (por ejemplo, requisitos para designar miembros del Directorio o criterios de orientación de la gestión como la búsqueda de rentabilidad)
4. **Regulaciones sobre el contexto:** regulaciones sobre el mercado, a los efectos de permitir el funcionamiento eficiente de la empresa

# ETAPA 1: 1985-1990: INTENTOS POR RACIONALIZAR LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS; “SOLUCIÓN PÚBLICA”

## CONTEXTO

- Crisis financiera
- Severos déficits de gestión de las empresas públicas
- Transición hacia un nuevo paradigma de gestión pública (aparición de nuevos actores del desarrollo, además de CEPAL)

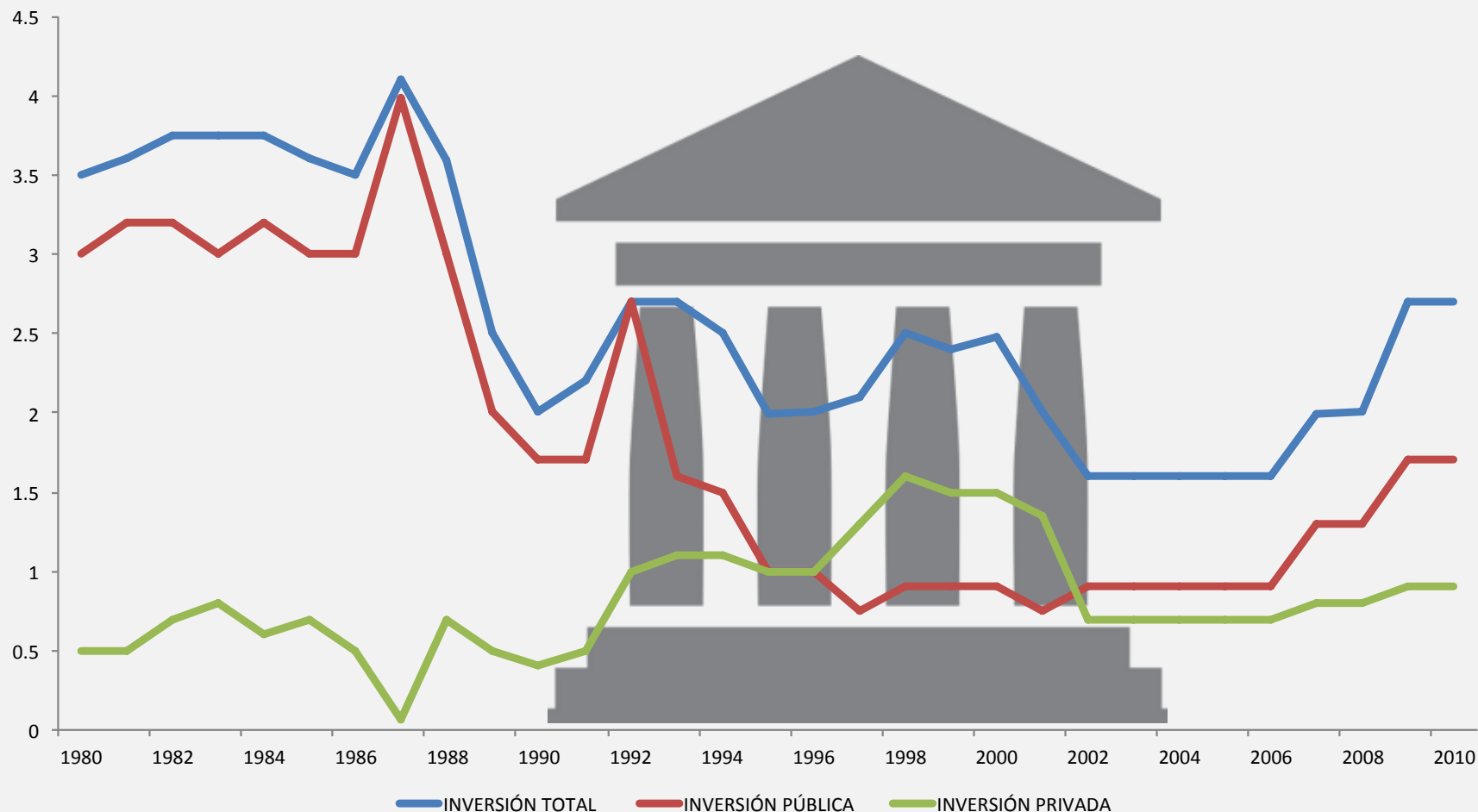
## IMPLICANCIAS EN EMPRESAS ESTATALES

- Mayor énfasis en la supervisión financiera de las empresa (resultado de los procesos de ajuste)
- Intento por “comercializar” las empresas públicas
- Explicitación de los costos de la gestión y determinación de autoridad responsable
- Estado como propietario (creación de agencias responsables de ejercer la titularidad de las acciones y/o tomar decisiones empresarias)
- Tímida apertura a la participación privada



## 2 ETAPA: 1990-2003: AMPLIOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACIÓN Y DESREGULACIÓN: “SOLUCIÓN PRIVADA”

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)



## 2 ETAPA: 1990-2003: AMPLIOS PROGRAMAS DE PRIVATIZACIÓN Y DESREGULACIÓN: “SOLUCIÓN PRIVADA”

### CONTEXTO

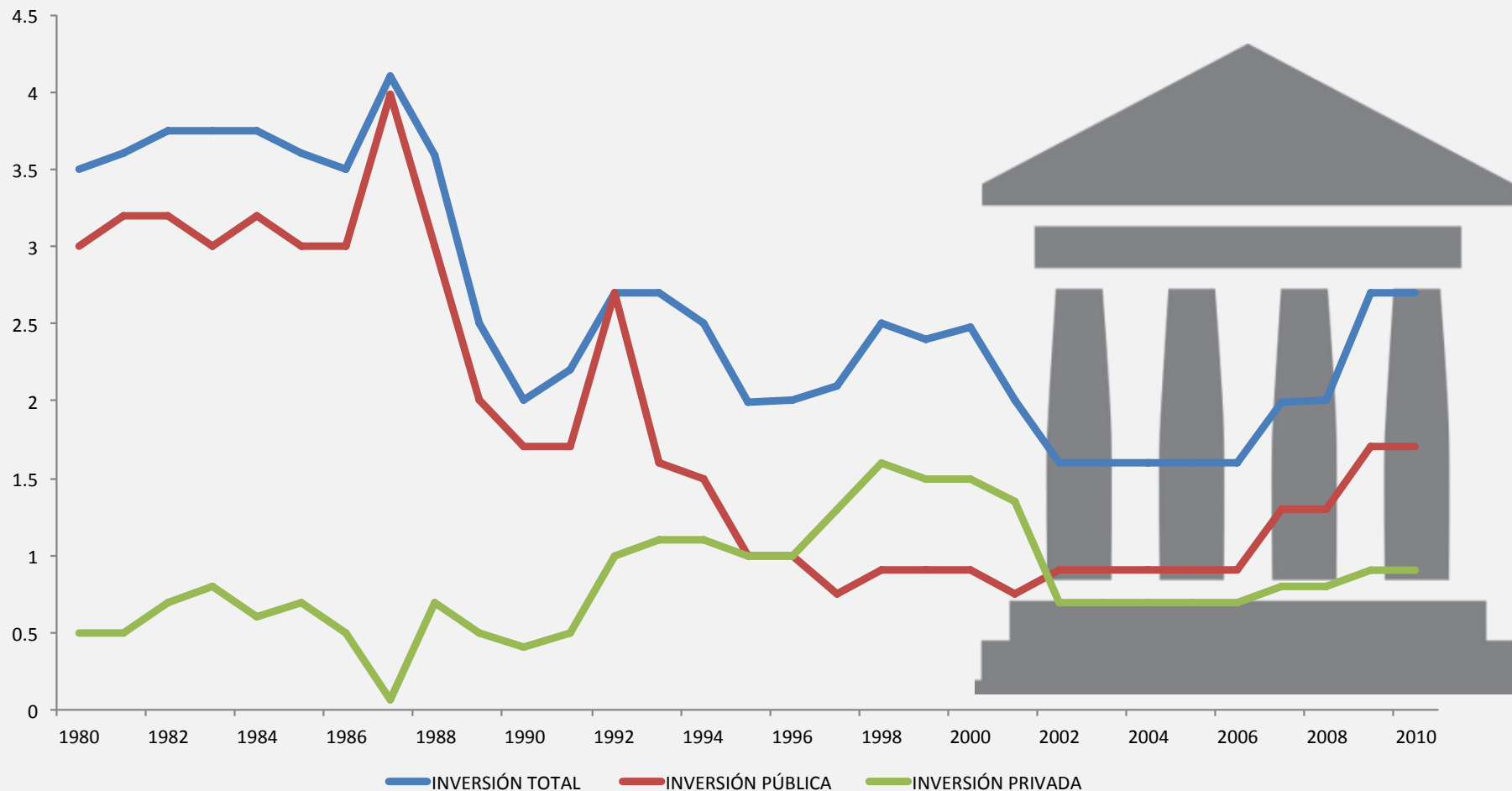
- Crisis hiperinflacionarias y de deuda en la mayoría de los países de la región
- Cambio drástico de paradigma sobre rol del Estado y de la gestión pública (retirada de CEPAL y entrada de BM/IMF)
- Implementación de programas estructurales de ajustes
- En muchos casos, crisis políticas generadas por crisis económicas. Cambio abrupto del liderazgo

### IMPLICANCIAS EN EMPRESAS ESTATALES

- Privatización y desregulación como respuestas gubernamentales a la racionalización del gasto y a la mejora de la calidad de los servicios públicos
- Separación de las funciones de regulación (en cabeza de agencias especiales), de formulación de políticas (ministerios sectoriales/presidente), y prestación del servicio (mayormente privados)
- Abandonos de los intentos por modernización y eficientizar la gestión de las empresas estatales vigentes

## 3ERA ETAPA: 2003-2014

EVOLUÇÃO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (EN % DE PBI)



## 3ERA ETAPA: 2003-2014:

### CONTEXTO

- Optimas condiciones macroeconómicas para la región (demanda sostenible de commodities)
- Incremento de los niveles de inversión pública
- Sinceramiento de las agendas de desarrollo de los actores internacionales (BM/BID). Abandono del modelo único de desarrollo
- Aprendizaje de las lecciones adquiridas durante los últimos 20 años de reformas estructurales

### IMPPLICANCIAS EN EMPRESAS ESTATALES

- Mantenimiento, con ajustes, de la política regulatoria y de las instituciones regulatorias
- Rediscusión sobre diseño de los contratos de concesión y aparición de modalidades de PPP
- Consolidación (aunque es un proceso en movimiento) de la gestión por resultados en la administración pública
- Lineamientos de la OECD
- Aparición de modelos de supervisión de las empresas estatales

# DIRECTRICES OCDE SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO DE EMPRESAS PÚBLICAS



**Directrices de la OCDE  
sobre el Gobierno  
Corporativo de  
las Empresas Públicas**



1. Cómo garantizar un marco jurídico y regulatorio efectivo?
1. Actuación del Estado como propietario
2. Tratamiento equitativo de accionistas
3. Relaciones con partes interesadas
4. Transparencia y divulgación
5. Responsabilidad de Directorios

1. LAS EMPRESAS PÚBLICAS DEBERÍAN SER ENTENDIDAS NO DE FORMA AISLADA SINO COMO UN CONJUNTO DE ACTORES RESPONSABLES DE PRESTAR UN SERVICIO PÚBLICO DE CALIDAD Y COMO CREADORES DE VALOR
1. LA REGULACIÓN EMERGE COMO UNA NECESIDAD PARA EL CONTROL DE LA CALIDAD DEL SERVICIO (DISEÑO INSTITUCIONAL A SER DECIDIDO SEGÚN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL SECTOR)
2. LA SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DE LA EMPRESA (DEFINIDA SEGÚN EL SECTOR) DEBERÍA SER INCLUIDA COMO CONDICIÓN SINE QUA NON DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LOS ESTATUTOS Y LEYES
3. LA PARTICIPACIÓN PRIVADA GARANTIZA MAYORES NIVELES DE INNOVACIÓN Y GOBIERNO TRANSPARENTE
4. LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS (Y DANDO PARTICULAR ATENCIÓN AL CONTEXTO SECTORIAL E INSTITUCIONAL) DEBERÍA SER ADOPTADA COMO MEJOR HERRAMIENTA DE ORDENAMIENTO Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN
5. NO EXISTE BUENA GESTIÓN SIN PROFESIONALIZACIÓN (ÉNFASIS EN LA MERITOCRACIA DEL DIRECTORIO Y EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES)
6. LA PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE VALORES (AL MENOS PARA CUMPLIR CON REQUISITOS MÍNIMOS DE TRANSPARENCIA) CONTRIBUYE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA EMPRESA
7. INCLUSIÓN (OBLIGATORIA) DE TERCEROS ACTORES (COMO CONSULTORAS Y UNIVERSIDADES) EN LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS GARANTIZA MAYORES NIVELES DE TRANSPARENCIA
8. EL FORMATO DE HOLDING PARA ESTRUCTURAR AL GOBIERNO COMO PROPIETARIO PERMITE LA ALINEACIÓN DE INCENTIVOS ENTRE ESTADO EMPRESARIO Y LAS NECESIDADES DE LAS EMPRESAS
9. LA FORMALIZACIÓN DE LOS REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO Y GESTIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES PERMITE UN MEJOR CONTROL Y ORDENA LA GESTIÓN