

24 de enero de 2014

N° 227

Comentarios sobre la Ley de Empresas públicas

El pasado 26 de diciembre de 2013, el presidente Evo Morales promulgó la Ley de la Empresa Pública (EP), que establece el marco jurídico en el que las EP deben desenvolverse. El propósito de este boletín es examinar algunas características de la referida ley.

Se definen 2 tipos de empresas y sus finalidades (Art. 5). En el apartado I se considera que las EP que se desenvuelven en los sectores de hidrocarburos, minería, energía, telecomunicaciones y transporte, tienen carácter estratégico y su finalidad es “producir excedentes económicos para potenciar el desarrollo económico productivo y financiar la atención de políticas sociales del país”. En el apartado II se establece la existencia de EP de carácter social y son aquellas cuya finalidad es contribuir “al crecimiento económico y social del país creando empleos, prestando servicios, cubriendo demandas insatisfechas e interviniendo en el mercado para evitar distorsiones del mismo”. En otras palabras, las EP estratégicas tienen la obligación de generar utilidades, mientras que las sociales no.

La ley define las formas que pueden tomar las EP, su estructura, la manera en la que pueden asociarse al capital privado, los procedimientos en los que se efectuará la fiscalización, la forma de gobierno que deberán adoptar. Si bien se podía esperar que esta norma estableciera un marco legal que facilitara la formación de asociaciones pública-privadas, se establecen condiciones difíciles de aceptar para cualquier eventual socio privado. De manera que parece inviable que el capital privado se interese por participar en cualquier emprendimiento con el Estado. Por ejemplo, se determina que el sector público debe mantener la mayoría accionaria y el control y dirección de la gestión; que las controversias entre socios se solucionarán en el ámbito de la justicia boliviana, en las instancias arbitrales y/o jurisdiccionales del Estado Plurinacional de Bolivia; incluso los directores correspondientes a la participación accionaria minoritaria (sector privado) deben ser nombrados por la Junta de Accionistas de ternas propuestas por los accionistas minoritarios.

La motivación principal de esta norma parece ser, mas bien, la de colocar en manos de un órgano central (compuesto por representantes del Órgano Ejecutivo) la definición de aspectos importantes como: i) las políticas principales; ii) el presupuesto; iii) los

regímenes de administración (excluyendo de facto a las EP del ámbito de aplicación de la Ley de Administración y Control Gubernamentales, conocida como la Ley SAFCO); iv) la contratación de deuda. Varias de estas atribuciones pertenecen naturalmente al ámbito de la representación más amplia de la sociedad, es decir la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), pues está relacionada con la administración de los recursos públicos que constituyen una de sus atribuciones (Art. 158 de la Constitución Política del Estado).

La ley establece el Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública (COSSEP) como la máxima instancia de definición de políticas, estrategias y lineamientos generales para la gestión empresarial pública. Este consejo está conformado por los ministerios de la Presidencia (que preside), de Planificación del Desarrollo y el de Economía y Finanzas Públicas. Sus atribuciones son amplias (Art. 13): define el régimen de financiamiento, la administración de bienes y servicios, la planificación pública empresarial, la distribución de utilidades, el régimen laboral y la política salarial. Aprueba, además, los planes estratégicos corporativos y empresariales, autoriza el endeudamiento, designa y cambia a los miembros del directorio de las EP, así como a los liquidadores.

La norma otorga una gran flexibilidad para la definición de los regímenes de financiamiento y de administración de bienes y servicios, que no necesitarán de una ley (rango que tenía la ley SAFCO), sino que podrán ser modificados con una simple resolución del COSSEP. De esta manera esta instancia puede modificar, de acuerdo a sus necesidades, todos los regímenes de administración ad-hoc. Adicionalmente no existe una clara responsabilidad del COSSEP por el efecto de las decisiones que tome, si bien el poder de decisión sobre estos aspectos cruciales de las EP esta bajo la responsabilidad del COSSEP (que termina definiendo la gestión de las empresas públicas), la responsabilidad la asumen los miembros de las máximas instancias de decisión a los niveles ejecutivo, gerenciales y demás personal. Esta responsabilidad es civil y penal.

Se establece que el régimen legal aplicable a las EP está conformado por la ley que comentamos, el código de comercio, las resoluciones del COSSEP y las normativas específicas de cada EP (Art. 7). La ley

otorga la competencia de control de la administración sobre las EP a la Contraloría General de la República, que debe “tomar en cuenta el régimen legal de la empresa pública y no la normativa común que rige el sector público” (Art. 55). Las auditorías externas a las que deben someterse las EP deberán ser realizadas por una empresa auditora legalmente constituida en el país que deberá aplicar “el régimen legal de las empresas públicas y no la normativa común que rige al sector público” (Art. 56).

La ley otorga también una considerable independencia de gestión a las EP, salvo su relación con el COSSEP. Los presupuestos y los planes anuales de ejecución de las EP deberán ser remitidos al COSSEP, que enviará los presupuestos al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas “a efectos de sistematizar la información y su envío a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su conocimiento”. “El MEFP [Ministerio de Economía y Finanzas Públicas] no podrá modificar el presupuesto de las empresas públicas” (Art. 49). De esta manera las empresas públicas (o más bien el COSSEP) definen su presupuesto, que no puede ser modificado ni por el ministerio de Economía y Finanzas ni por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esto otorga gran flexibilidad a la administración de las EP que pueden definir sus presupuestos y las modificaciones presupuestarias que requieran sin necesidad de aprobación por la ALP.

El control de la administración sobre las EP se encarga a la Contraloría General del Estado, que deberá “tomar en cuenta el régimen legal de la empresa pública y no la normativa común que rige el sector público” (Art. 55). En este caso la intención parecería ser reducir el papel fiscalizador que debe cumplir la Asamblea Legislativa Plurinacional, pues se establece que ésta “podrá requerir a la Contraloría General del Estado, y a los Ministerios de Estado, a través del Ministerio de la Presidencia, la remisión de los informes de auditoría realizadas a las empresas públicas” (Art. 55). Debe

resaltarse el hecho de que estas auditorías reflejarán si las empresas se ajustaron a la normativa específica (que se ceñirá a la normativa general que emitirá el COSSEP) y a las mismas resoluciones del COSSEP.

La ley es también muy flexible en la determinación del régimen de endeudamiento de las EP. Estas deben presentar al COSEEP la solicitud de endeudamiento (la documentación que justifique la necesidad, destino del financiamiento y la forma de pago de la deuda) y el COSSEP tiene la atribución de autorizar el crédito (Art. 50). El crédito al que accedan las EP puede contar con la garantía del Tesoro General del Estado con el único requisito de hacer constar esto de manera expresa. El Art. 50, apartado IV, deja totalmente claro que la atribución de autorizar el endeudamiento de las empresas públicas corresponde al COSSEP. Otra vez el COSSEP asume una función que corresponde a la Asamblea Legislativa Plurinacional. La Constitución Política del Estado, en su Art. 158 apartado I inciso 10, define como atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional “Aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado...”.

Si bien la ley otorga mayor flexibilidad a la gestión de las empresas públicas, esta flexibilidad se logra reduciendo el papel de la Asamblea Legislativa Plurinacional en la definición, reglamentación y control sobre las EP. El hecho que una instancia del poder ejecutivo, como es el COSSEP, defina los regímenes administrativos, los presupuestos y el endeudamiento de las empresas públicas, reduce la calidad de la democracia, pues la definición del destino y la forma de administración de los recursos públicos debería de permanecer en la instancia más representativa de quienes son finalmente los dueños de éstos recursos, que en nuestro caso es la Asamblea Legislativa Plurinacional.

INDICADORES ECONÓMICOS					
	2013 Al 17 de Enero	2013 Al 17 de Diciembre	2014 Al 17 de Enero	Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
TIPOS DE CAMBIO					
BS / US\$	6.96	6.96	6.96	0.00	0.00
Bs / Euro	9.12	9.44	9.34	2.46	(1.06)
Peso /US\$ (CHILE)	475.47	528.27	531.68	11.82	0.65
Nuevo Sol /US\$ (PERÚ)	2.54	2.78	2.81	10.63	1.21
Peso /US\$(ARGENTINA)	4.95	6.33	6.81	37.50	7.54
Real /US\$(BRASIL)	2.04	2.32	2.36	15.63	1.64
COTIZACIONES INTERNACIONALES					
Dow Jones (INDU)	13,596.00	15,875.26	16,458.56	21.05	3.67
Euro / US\$	0.75	0.73	0.73	(2.40)	1.08
PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS					
Petróleo (WTI,US\$/bl)	95.49	96.99	93.96	(1.60)	(3.12)
Soya (US\$ /TM)	414.40	436.60	434.50	4.85	(0.48)
Oro (US\$ /O.T.)	1,683.25	1,237.25	1,241.00	(26.27)	0.30
Plata (US\$ /O.T.)	31.50	20.02	20.01	(36.48)	(0.05)
Estaño (US\$ /L.F.)	11.41	10.32	10.15	(11.03)	(1.65)
Zinc (US\$ /L.F.)	0.89	0.90	0.94	4.77	3.92

INDICADORES MONETARIOS (MM US\$)					
	2013 Al 17 de Enero	2013 Al 17 de Diciembre	2014 Al 10 de Enero	Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
Reservas Internacionales	14,162.5	14,417.8	14,636.7	3.3	1.5
Netas					
Transferencias del exterior al Sistema Financiero ⁽¹⁾	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Transferencias del Sistema Financiero al exterior ⁽¹⁾	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Emisión Monetaria (MM Bs.)	32,652.0	35,801.7	37,285.1	14.2	4.1
Omas (Netas)	2,393.0	3,257.2	3,650.6	52.6	12.1
Depósitos bancarios	10,845.5	12,321.5	13,079.0	20.6	6.1
Cartera bancaria	8,256.8	9,812.0	9,833.2	19.1	0.2
Deuda interna consolidada (SPNF y BCB)	4,679.2	5,390.8	5,811.7	24.2	7.8

Fuente: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Minería y Metalurgia, Bancos Centrales de Latinoamérica.
 1 A través del Banco Central de Bolivia.
 n.a. = no se aplica; n.d. = no disponible.



@fmilenio



facebook.com/fundacion.milenio